

Møteinnkalling

Utval:	Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon
Møtestad:	Radisson Blu Royal hotel Bryggen, Bergen
Dato:	02.12.2019
Tid:	11:00

Program

11.00 – 11.05	Oppmøte og opning av møte
11.05 – 11.55	Orienteringar om landbruk i nye Vestland fylkeskommune frå fylkeskommunen, Fylkesmannen i Vestland, Innovasjon Norge og faglaga. Innlegg frå: <ul style="list-style-type: none">- Endre Høgalmen, Vestland fylkeskommune, Seksjonssjef for naturressursar, landbruk og reiseliv- Anders Felde og Merete Støfring, Sogn og Fjordane bondelag- Peder Nernæs og Lars Peter Taule, Hordaland bondelag- Leif Grutle, Hordaland bonde og småbrukarlag- Brit Inger Skaar, Sogn og Fjordane bonde og småbrukarlag- Bjørn Harald Haugsvær, Fylkesmannen i Vestland- Ole Andreas Smette, Innovasjon Norge
12.00 – 12.30	Sakshandsaming
12.30 – 13.15	Lunsj
13.15 –	Sakshandsaming til møtet kan avsluttast

Dei som har behov for overnatting må melde frå om dette til politisk@vlfk.no innan fredag 29.11.19, kl. 12.00.

Oppmodar om at avklaring om habilitet vert meldt i forkant av møtet.

Melding om forfall: alle medlemer skal ha fått tilsendt ein e-post der det vert forklart korleis forfall kan registrerast.

Innkallinga gjeld valde medlemer i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon. Ved eventuelt forfall frå faste medlemer vil varamedlemer bli kalla inn særskilt.

Tor Andre Ljosland
Utvalseiar

Sakliste

Utvals- saknr	Innhald	Arkiv- saknr	U.Off.
	Godkjenningssaker		
GK 3/19	Godkjenning innkalling og sakliste		
GK 4/19	Godkjenning av møteprotokoll frå møtet 12.11.2019 i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon	2019/145	
	Referatsaker		
RS 4/19	Handlingsprogram for verkemiddelbruken knytt til innovasjon og næringsutvikling - løypemelding 2	2019/106	
RS 5/19	Kommentarar til Retningsliner for Kap 553 Post 61 over KMD sitt budsjett – Mobiliserande og kvalifiserande næringsutvikling.	2019/132	
RS 6/19	Cruisestrategi for Vestlandet som case for søknad til Horisont 2020 / Horisont Europa	2019/141	
	Politiske saker		
PS 8/19	Høyringsuttale endring i deltakarlova og havressurslova	2019/103	
PS 9/19	Områdegjennomgang av verkemiddelapparatet for regional utvikling	2019/102	
PS 10/19	Høyring om endringar i «Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomlova)» og «Forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften)»	2019/113	
PS 11/19	Budsjett 2020/økonomiplan 2020-2023	2019/28	

Godkjenningssaker

GK 3/19 Godkjenning innkalling og sakliste

Saksnr: 2019/145-1
Saksbehandlar: Sigrid H Aardal

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon	4/19	02.12.2019

Godkjenning av møteprotokoll frå møtet 12.11.2019 i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon

Møteprotokoll frå møtet 12.11.2019 i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon ligg ved.

Utval: Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon
Møtestad: Clarion Hotel Bergen Airport, Flesland
Dato: 12.11.2019
Tidspunkt: 10:00 – 15:15

Følgjande faste medlemer møtte:

Namn	Funksjon	Representerer
Tor Andrè Ljosland	Leiar	KRF
Sigrid Brattabø Handegard	Nestleiar	SP
Aleksander Øren Heen	Medlem	SP
Torbjørn Vereide	Medlem	A
Kine Bratli Dale	Medlem	A
Anne Gine Hestetun	Medlem	A
Mark Taylor	Medlem	MDG
Marianne Sæhle	Medlem	SV
Gunhild Berge Stang	Medlem	V
Jana Midelfart Hoff	Medlem	H
Noralv Distad	Medlem	H
Karl Vågstøl	Medlem	H
Morten Klementsens	Medlem	FNB
Helge Stormoen	Medlem	FRP
Terje Søviknes	Medlem	FRP

Følgjande medlemer hadde meldt forfall:

Namn	Funksjon	Representerer
------	----------	---------------

Følgjande varamedlemer møtte:

Namn	Møtte for	Representerer
------	-----------	---------------

Frå administrasjonen møtte:

Namn	Stilling
Bård Sandal	Påtroppande fylkesdirektør innovasjon og næringsutvikling
Katrin Jakobsen	Seksjonsleiar
Sølve Sondbø	Seksjonsleiar
Jan Heggheim	Seksjonsleiar
Endre Høgalmen	Seksjonsleiar
Mette Nora Sætre	Seksjonsleiar
Sigrid Helene Aardal	Seniorrådgjevar/sekretær

Sakliste	Innhald	Arkiv- saknr	U.Off.
Utvals- saknr			
	Godkjenningssaker		
GK 1/19	Godkjenning innkalling og sakliste		
GK 2/19	Godkjenning møteprotokoll forrige møte		
	Orienteringar		
	Budsjett 2020 – presentasjon av utvalet sitt rammeområdet ved fylkesdirektør		
	Referatsaker		
RS 1/19	Finansutvalet sitt arbeid med budsjett 2020/økonomiplan 2020-2023	2019/28	
RS 2/19	Handlingsprogram for verkemiddelbruken knytt til innovasjon og næringsutvikling i Vestland - løypemelding	2019/44	
RS 3/19	Orientering om konferansar og arrangement 2019 - 2020	2019/67	
	Politiske saker		
PS 1/19	Regional vassforvaltningsplan - planprogram og hovudutfordringar	2019/45	
PS 2/19	Handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling i Vestland fylkeskommune 2020 – prosess	2019/29	
PS 3/19	Forslag til opning av områder og forslag om forskrift om fornybar energiproduksjon til havs	2019/58	
PS 4/19	Ny forskrift for Regionale forskingsfond - Høyringsuttale	2019/37	
PS 5/19	Høyringsuttale Endring i Opplæringslova - Karrierettleiing	2019/46	
PS 6/19	Svoldal kraftverk - høyringsuttale	2019/47	
PS 7/19	Høyringsuttale lov om integrering	2019/51	

Godkjenningssaker

GK 1/19 Godkjenning innkalling og sakliste

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Vedtak

Innkalling og sakliste vart godkjent utan merknader.

GK 2/19 Godkjenning møteprotokoll forrige møte

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Vedtak

Dette er første møte for dette utvalet i Vestland fylkeskommune, det føreligg derfor inga møtebok til godkjenning.

Referatsaker

RS 1/19 Finansutvalet sitt arbeid med budsjett 2020/økonomiplan 2020-2023

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Saka vart referert.

RS 2/19 Handlingsprogram for verkemiddelbruken knytt til innovasjon og næringsutvikling i Vestland – løypemelding

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Saka vart referert.

RS 3/19 Orientering om konferansar og arrangement 2019 – 2020

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Saka vart referert.

Politiske saker

PS 1/19 Regional vassforvaltningsplan - planprogram og hovudutfordringar

Forslag til innstilling

Følgjande dokument vert godkjende i samband med gjeldande vassforvaltningsplan for Sogn og Fjordane og Hordaland 2016 -2021:

1. Handlingsprogram 2019-2021 til Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordane vassregion 2016-2021
2. Handlingsprogram 2019 – 2021 til Regional plan for vassforvaltning for Hordaland vassregion 2016-2021

Følgjande dokument vert godkjende i samband med ny vassforvaltningsplan for vassregionane Sogn og Fjordane og Hordaland (Vestland), Glomma og Møre og Romsdal 2022 -2027:

1. Planprogram for vassregionane Sogn og Fjordane og Hordaland for ny vassforvaltningsplan for Vestland vassregion 2022 - 2027
2. Planprogram i Glomma vassregion for ny vassforvaltningsplan for Glomma vassregion 2022 -2027
3. Planprogram i Møre og Romsdal vassregion for ny vassforvaltningsplan i Møre og Romsdal vassregion

Følgjande dokument vert teke til orientering i samband med ny vassforvaltningsplan for vassregionane Vestland, Glomma og Møre og Romsdal 2022 -2027:

1. Hovudutfordringar i Sogn og Fjordane vassregion - planperiode 2022 -2027
2. Hovudutfordringar i Hordaland vassregion - planperiode 2022 -2027
3. Hovudutfordringar i Glomma vassregion - planperiode 2022 -2027
4. Hovudutfordringar i Møre og Romsdal vassregion - for planperiode 2022 -2027

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

I samband med behandlinga av saka vart det sett fram slike merknader:

Merknad **Norvald Distad (H)**:

«Vassdrag med kraftproduksjon skal vurderast i høve vassmiljø, flaumdemping og klimaeffekt.»

Merknad **Mark Taylor (MDG)**:

«Merknad til Planprogram for vassregionane Sogn og Fjordane og Hordaland for ny vassforvaltningsplan for Vestland vassregion 2022-2027 kap. 9.1. Styrkja kunnskapsgrunnlaget:

Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon meiner at kunnskapsgrunnlaget bør også styrkjast om lokal forureining frå avløp med kartlegging av t.d. kor avløpet frå anlegg endar opp og effektane av påverknaden, om påverknad frå auka miljøgifter frå skipstrafikk og om betre kunnskap om påverknaden av vindkraftutbygging på vassførekomstar.»

Avrøysting

Prosjektleiari sitt forslag vart samrøystes vedteke som innstilling til fylkesutvalet.

Utvalet slutta seg samrøystes til Distad sin merknad.

Utvalet slutta seg til Taylor sin merknad mot 2 røyster (FrP).

Innstilling til fylkesutvalet

Følgjande dokument vert godkjende i samband med gjeldande vassforvaltningsplan for Sogn og Fjordane og Hordaland 2016 -2021:

1. Handlingsprogram 2019-2021 til Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordane vassregion 2016-2021
2. Handlingsprogram 2019 – 2021 til Regional plan for vassforvaltning for Hordaland vassregion 2016-2021

Følgjande dokument vert godkjende i samband med ny vassforvaltningsplan for vassregionane Sogn og Fjordane og Hordaland (Vestland), Glomma og Møre og Romsdal 2022 -2027:

1. Planprogram for vassregionane Sogn og Fjordane og Hordaland for ny vassforvaltningsplan for Vestland vassregion 2022 - 2027
2. Planprogram i Glomma vassregion for ny vassforvaltningsplan for Glomma vassregion 2022 -2027
3. Planprogram i Møre og Romsdal vassregion for ny vassforvaltningsplan i Møre og Romsdal vassregion

Følgjande dokument vert teke til orientering i samband med ny vassforvaltningsplan for vassregionane Vestland, Glomma og Møre og Romsdal 2022 -2027:

1. Hovudutfordringar i Sogn og Fjordane vassregion - planperiode 2022 -2027
2. Hovudutfordringar i Hordaland vassregion - planperiode 2022 -2027
3. Hovudutfordringar i Glomma vassregion - planperiode 2022 -2027
4. Hovudutfordringar i Møre og Romsdal vassregion - for planperiode 2022 -2027

PS 2/19 Handlingsprogram for innovasjon og næringsutvikling i Vestland fylkeskommune 2020 – prosess

Forslag til vedtak

1. Vestland fylkeskommune står ved avtalane om næringsretta partnerskapsmidlar inngått av Hordaland fylkeskommune frå 2018, med nokre justeringar
2. Der det ikkje finnes inngåtte avtalar for partnarane i Sogn og Fjordane i 2020 vil det bli sett av midlar i budsjettet tilsvarende det som vart tildelt i 2019. Berre dei aktuelle partnarane kan søke.
3. Det må utarbeidast ein ny plan for tildeling av næringsretta partnerskapsmidlar frå 2021 tidleg i 2020

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Avrøysting

Fylkesdirektør sitt forslag vart samrøystes vedteke.

Vedtak

1. Vestland fylkeskommune står ved avtalane om næringsretta partnerskapsmidlar inngått av Hordaland fylkeskommune frå 2018, med nokre justeringar
2. Der det ikkje finnes inngåtte avtalar for partnarane i Sogn og Fjordane i 2020 vil det bli sett av midlar i budsjettet tilsvarende det som vart tildelt i 2019. Berre dei aktuelle partnarane kan søke.
3. Det må utarbeidast ein ny plan for tildeling av næringsretta partnerskapsmidlar frå 2021 tidleg i 2020

PS 3/19 Forslag til opning av områder og forslag om forskrift om fornybar energiproduksjon til havs

Forslag til vedtak

1. Vestland Fylkeskommune er positiv til auka produksjon av fornybar energi, og at det vert etablert nye område for fornybar energiproduksjon til havs i Noreg. Etablering i nye område vil vere viktig i eit klimaperspektiv, sentralt for Vestlandet sin leverandørindustri, kunnskapsmiljøa og utvikling av vedlikehaldstenester.
2. Vestland Fylkeskommune stør forslag om at forskrift til «Lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergiloova)» skal regulere arealdisponering innafor grunnlinja med fornybar energiproduksjon som føremål.
3. Vestland Fylkeskommune stør Olje- og Energidepartementet sitt forslag om å opne området *Utsira Nord* for fornybar energiproduksjon.
4. Vestland Fylkeskommune meiner at utvikling av dei andre føreslåtte områda på norsk sokkel vil ha positiv effekt for relevante kunnskaps- og næringsmiljø på Vestlandet og bidra til reduserte klimagassutslepp.
5. Vestland Fylkeskommune meiner at forslag til forskrift legg opp til ei god konsesjonsprosess.

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Aleksander Øren Heen (Sp) sette på vegner av Sp, A, MDG, V, Krf og SV fram slikt forslag:

«Endring

Endre pkt. 5 til: Vestland fylkeskommune meiner at forslag til forskrift bør leggje opp til ein betre konsesjonsprosess enn den som har blitt praktisert på land.

Nye punkt:

6. Vindkraft til havs skal utviklast i samråd med havbruk- og fiskeriinteresser. Vestland fylkeskommune vil ikkje ha utbygging på bekostning av viktige verdiar knytt til natur. Det må skaffes eit oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere konsekvensane for trekkande sjöfuglartar på Utsira Nord.

7. Vestland fylkeskommune meiner det må gjerast endringar i konsesjonsloven slik at vindkraft, både til lands og til havs, må avgje konsesjonskraft og på sikt bli underlagd eit beskatningsregime etter modell frå vasskraft som sikrar fortsatt utbygging og inntekter til felleskapen lokalt. For vindkraft til havs bør skatt og konsesjonskraft gå til fylket som ligg nærast der krafta blir produsert.

8. Vestland fylkeskommune føreset at utbygging til havs ikkje medfører auka nettleige på regionalnettet.»

Avrøysting

Fylkesdirektør sitt forslag pkt.1-4 vart samrøystes vedtekne.

Heen sitt forslag pkt.5 fekk 13 røyster og vart vedteke, mot 2 røyster(FrP) for fylkesdirektør sitt forslag.

Heen sitt forslag pkt. 6-8 vart vedtekne mot 2 røyster(FrP).

Vedtak

1. Vestland Fylkeskommune er positiv til auka produksjon av fornybar energi, og at det vert etablert nye område for fornybar energiproduksjon til havs i Noreg. Etablering i nye område vil vere viktig i eit klimaperspektiv, sentralt for Vestlandet sin leverandørindustri, kunnskapsmiljøa og utvikling av vedlikehaldstenester.

2. Vestland Fylkeskommune stør forslag om at forskrift til «Lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)» skal regulere arealdisponering innafor grunnlinja med fornybar energiproduksjon som føremål.
3. Vestland Fylkeskommune stør Olje- og Energidepartementet sitt forslag om å opne området *Utsira Nord* for fornybar energiproduksjon.
4. Vestland Fylkeskommune meiner at utvikling av dei andre føreslåtte områda på norsk sokkel vil ha positiv effekt for relevante kunnskaps- og næringsmiljø på Vestlandet og bidra til reduserte klimagassutslepp.
5. Vestland fylkeskommune meiner at forslag til forskrift bør leggje opp til ein betre konsesjonsprosess enn den som har blitt praktisert på land.
6. Vindkraft til havs skal utviklast i samråd med havbruk- og fiskeriinteresser. Vestland fylkeskommune vil ikkje ha utbygging på bekostning av viktige verdiar knytt til natur. Det må skaffes eit oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere konsekvensane for trekkande sjøfuglartar på Utsira Nord.
7. Vestland fylkeskommune meiner det må gjerast endringar i konsesjonsloven slik at vindkraft, både til lands og til havs, må avgje konsesjonskraft og på sikt bli underlagd eit beskatningsregime etter modell frå vasskraft som sikrar fortsatt utbygging og inntekter til felleskapen lokalt. For vindkraft til havs bør skatt og konsesjonskraft gå til fylket som ligg nærast der krafta blir produsert.
8. Vestland fylkeskommune føreset at utbygging til havs ikkje medfører auka nettleige på regionalnettet.

PS 4/19 Ny forskrift for Regionale forskingsfond – Høyringsuttale

Forslag til innstilling

1. Vestland fylkeskommune sluttar seg til hovudlinene i utkast til forskrift for Regionale forskingsfond
2. Vestland fylkeskommune ber om at fastsetting av indikatorar for mål og resultat i dei regionale forskingsfonda skal skje i samråd mellom Forskringsrådet og fylkeskommunane.

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Sigrid Brattabø Handegard (Sp) sette på vegne av Sp, A, MDG, V, KrF og SV fram slikt forslag:

Alternativ

Punkt 1:

«Vestland fylkeskommune sluttar seg til hovedlinjene i utkast til forskrift for Regionale forskningsfond, men aksepterar ikkje at samanslåtte fylke kjem dårlegare ut økonomisk.»

Avrøysting

Handegard sitt forslag pkt.1 vart samrøystes vedteke som innstilling til fylkesutvalet mot ingen røyster for prosjektleiar sitt forslag. Prosjektleiar sitt forslag pkt. 2 vart samrøystes vedteke som innstilling til fylkesutvalet.

Innstilling til fylkesutvalet

1. Vestland fylkeskommune sluttar seg til hovedlinjene i utkast til forskrift for Regionale forskningsfond, men aksepterar ikkje at samanslåtte fylke kjem dårlegare ut økonomisk

2. Vestland fylkeskommune ber om at fastsetting av indikatorar for mål og resultat i dei regionale forskingsfonda skal skje i samråd mellom Forskingsrådet og fylkeskommunane.

PS 5/19 Høyringsuttale Endring i Opplæringslova – Karrierettleiing

Forslag til innstilling

1. Vestland fylkeskommune støttar forslag til endring i opplæringslova om fylkeskommunal plikt til å tilby karrierettleiing til befolkninga
2. Vestland fylkeskommune er kritisk til at dei økonomiske konsekvensane om fylkeskommunal plikt til å tilby karrierettleiing til befolkninga ikkje er godt nok undersøkt.
3. Vestland fylkeskommune meiner § 13-3e andre ledd må endrast slik at det vert gjensidig plikt til samarbeid mellom fylkeskommune og Arbeids- og velferdsetaten.
4. Vestland fylkeskommune leverer høyringsfråsegn slik det kjem fram i saksutgreiinga.

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Avrøysting

Prosjektlear sitt forslag vart samrøystes vedteke som innstilling til fylkesutvalet.

Innstilling til fylkesutvalet

1. Vestland fylkeskommune støttar forslag til endring i opplæringslova om fylkeskommunal plikt til å tilby karrierettleiing til befolkninga
2. Vestland fylkeskommune er kritisk til at dei økonomiske konsekvensane om fylkeskommunal plikt til å tilby karrierettleiing til befolkninga ikkje er godt nok undersøkt.
3. Vestland fylkeskommune meiner § 13-3e andre ledd må endrast slik at det vert gjensidig plikt til samarbeid mellom fylkeskommune og Arbeids- og velferdsetaten.
4. Vestland fylkeskommune leverer høyringsfråsegn slik det kjem fram i saksutgreiinga.

PS 6/19 Svoldal kraftverk – høyringsuttale

Forslag til vedtak

1. Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon rår frå bygging av Svoldal kraftverk på grunn av dei viktige landskapsverdiane i Hardangerfjordregionen.
2. Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon meiner at dei store inngrepa i terrenget ikkje forsvarar den kraftmengda ein får ut av prosjektet.
3. Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon meiner at ved ei eventuell utbygging må vassføringa i elva bør oppretthaldast i størst mogleg grad

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Sigrid Brattabø Handegard (Sp) sette på vegner av Sp, H, og FrP fram slikt forslag:

Alternativ.

«1. Vasskraft er rein fornybar energi. Vestland fylkeskommune er positiv til søknaden om bygging av Svoldal kraftverk i tråd med vedtak i Kvinnherad kommune.»

Mark Taylor (MDG) sette fram slikt forslag:

Stryk «bør» i pkt 3

Påtroppande fylkesdirektør Bård Sandal opplyste at ordet «bør» må takast bort for at setninga skal få meinig.

Leiaren sette fram slikt forslag:

«Om skal stå bør eller må»

Avrøysting

Innstillinga pkt. 1 og 2. fekk 6 røyster(A,SV,V,MDG) mot 9 røyster(H,FrP,FNB,Sp,Krf) for Handegard sitt forslag som vart vedteke.

Taylor sitt forslag vart ikkje røysta over.

Leiaren sitt forslag for «bør» vart vedteke mot 2 røyster (MDG,SV) for «må».

Vedtak

1. Vasskraft er rein fornybar energi. Vestland fylkeskommune er positiv til søknaden om bygging av Svoldal kraftverk i tråd med vedtak i Kvinnherad kommune
2. Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon meiner at ved ei eventuell utbygging bør vassføringa i elva oppretthaldast i størst mogleg grad

PS 7/19 Høyringsuttale lov om integrering

Forslag til innstilling

Fylkesutvalet støttar forslag til ny lov om integrering, men med dei kommentarane som går fram av saksframlegget.

Saksprotokoll i hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon - 12.11.2019

Avrøysting

Prosjektleiar sitt forslag vart samrøystes vedteke som innstilling til fylkesutvalet.

Innstilling til fylkesutvalet

Fylkesutvalet støttar forslag til ny lov om integrering, men med dei kommentarane som går fram av saksframlegget.

Referatsaker

RS 4/19 Handlingsprogram for verkemiddelbruken knytt til innovasjon og næringsutvikling - løypemelding 2

Notat

Dato: 18.11.2019
Saksnr: 2019/106-1
Saksbehandlar: Hans Inge Gloppen

Til: Hovedutval for næring, naturressursar og innovasjon

Frå: Fylkesdirektør

Handlingsprogram for verkemiddelbruken knytt til innovasjon og næringsutvikling - løypemelding 2

Å eventuelt lage ein ny «*regional plan for innovasjon og næring*» for eit samla Vestland fylke må vere forankra som eit vedtak i «*regional planstrategi*». Med omsyn til tildeling av virkemidlar til prosjekt og aktivitetar i 2020, må den nye fylkeskommunen ha eit handlingsprogram for verkemiddelbruken knytt til innovasjon og næringsutvikling, inntil den nye overordna regionale planen er på plass. For å sikre involvering frå næringsliv, kommunar og næringsorganisasjonar inn i denne prosessen, har dei to fylkeskommunane knytt til seg ei ekstern arbeidsgruppe.

Medlemmene i arbeidsgruppa er:

- Balestrand kommune - Joakim Systaddal
- Bergen kommune - Elin Sjødin Drange
- Innovasjon Norge - Kristine Timberlid
- Næringsalliansen - Baste Tveito
- IT-Forum - Anne Mette Hjelle
- Fylkesmannen i Vestland - Bjørn Harald Haugsvær
- NCE Maritime CleanTech - Håvard Tvedte
- Høgskulen på Vestlandet – Stig Erik Jakobsen

Første samling for arbeidsgruppa var 5. november 2019. Under er ei oppsummering av innspela frå møtet:

Innspel frå møtet

«Grøn vekst» blir viktig, og då særleg som god vekstkraft i bedrifter. For å få til dette krevjast det omstilling, digitalisering og robuste, sirkulære forretningsmodellar. For næringslivet betyr det at kompetanse og rekruttering blir viktig. Handlingsprogrammet bør i mindre grad innrettast mot bransjar, og i større grad innrettast mot strategiske innsatsområder. Det er skilnad på by og bygd, og då er det viktig med nettverk og gode møteplassar for å få til eit godt samarbeid.

Fokus på vekst i eksisterande næringsliv med søkelys på utfordringar, heller enn bransjar. Kompetanse og rekruttering er gjennomgangstema for bedrifter.

Vestland treng at bedriftene i næringslivet vårt veks, særleg dei delane som ligg utanfor olje/gass. Det er heilt kritisk for Norge, og særleg Vestland, å utvikle meir variert næringsstruktur. Fleire bedrifter utover olje/gass og marin må skape fleire arbeidsplassar og jobbe med internasjonal vekst. Viss ikkje, vil vi som region få alvorlege problem framover.

Vi må også snakke om den triple botnlinja, altså at det vi ønsker oss er vekst som er både økonomisk, sosial og miljømessig berekraftig. Når det gjeld den sosiale, så handlar det mellom anna om at det skal vere eit levedyktig næringsliv og jobbar til folk i heile regionen vår. Dei prosjekta vi skal vere med på, bør svare ut alle tre.

Vi trur elles at vi framleis bør halde på dei tre stolpane – fleire gode gründerar, fleire vekstkraftige verksemdar og fleire innovative næringsmiljø innan det som går på entreprenørskap og innovasjon. Fokus må bort frå første ordet *fleire* og over på høvesvis *gode*, *vekstkraftige* og *innovative*. Altså kvaliteten heller enn kvantiteten – noko som sjølvstøtt gjer måling noko vanskelegare. Men vi kan til dømes måle overleving for gründerbedrifter etter 3 og 5 år, heller enn tal på gründerar.

Usikker på om vekst er det viktigaste, kanskje omstilling er viktigare? Bærekraft bør leggjast til grunn, og det blir viktig å få ei felles oppfatning av mål. Handlingsprogram og vidare strategiarbeid er ei konkret og god oppgåve å jobbe saman om for å få ei felles oppfatning. Det blir viktig å «sy saman» Vestland. For landbruk er det fire områder som er viktig: Næring (endring, omstilling og nyskaping), klima (landbruk er klimaavhengig), forureining (vatn, biogass, husdyrgjødsel) og rekruttering.

Verkemiddelapparatet er retta inn mot komplekse innovasjonsstrukturar, men veit vi om det er godt nok koordinert og innretta i same retning? Kva er dei særmerkte fortrinna i vår region? Har erfaring vist oss at nokre tiltak har betre effekt enn andre? Handlingsprogrammet må vera tufta på erfaring og kunnskap. Smart spesialisering, eller å utnytte våre samanliknbare fortrinn, blir viktig. Hordaland sin plan inkorporerer dette til ein viss grad, så det treng ikkje bety store endringar. Eit anna viktig moment er *balanse*, til dømes balansen mellom bærekraft og det å tena pengar, og balansen mellom entreprenøren på Vestlandet som både er næringsaktør og samfunnsbyggjar. Stikkord blir felles utfordringar på tvers, digitalisering og kunnskapsintensiv innovasjon. Dei ulike planane og verkemidlane må dra i same retning. Det er viktig med koordinering.

Sogn og Fjordane sine plandokument er bransjespesifikke, medan Hordaland sine plandokument er meir tematiske. Mykje er likt, så her er det mykje som kan slåast i hop og gjerast felles for det nye fylket. Viktige tema i handlingsprogrammet blir teknologi, digitalisering, klima og sirkulær økonomi. Både for offentleg- og privat sektor trengs det trykk og målsetting på rekruttering. Å få tak i rett kunnskap og kompetanse blir både viktig og vanskeleg. Kanskje bør det satsast meir på å utvikla eigen kompetanse? Me treng ikkje eigne program for dei «hjelpelause», men generelle verkemiddel utan ein «A og B» klasse. Det må skapast gode samarbeidsarenaer, slik at distrikta kan knyte seg tettare til økosystema i sentrale delar av fylket.

Vestland blir framstilt som vellukka i breibandstatistikken, og dette slår ut på tildelingane til fylket. Det blir viktig å jobbe for gode rammer framover, og syne dei store utfordringa og behova som finst i Vestland. Vi må ha godt breiband og digital infrastruktur i heile Vestland. Breiband, digital infrastruktur og nett via mobil, er viktig for at heile fylket skal ta del i digitaliseringa av samfunnet. Det treng ei heilskapleg tilnærming til digitalisering i kommunar, skular, helsesektor og næringsliv. Grunnleggjande IT-kompetanse blir viktig for å styrka samarbeidet i Vestland. Verkemiddelapparat og handlingsprogram må vera enkelt, overkommeleg og lett å finna fram i. Mangfald er viktig, og det trengs særleg merksemd på kvinner og eldre. Kunnskap, kompetanse og rekruttering er også viktige stikkord vidare. Vestland fylkeskommune har ei viktig rolle som samfunnsutviklar, og då må me veta kva Vestland er sterke på.

Sats på regionale nav. Verkemiddelapparatet er fragmentert og uoversiktleg/utilgjengeleg. Viktig at FK saman med andre – t.d. IN, kommunar, Siva – er tilgjengeleg i ein samlokalisert lokalt/regionalt nav. Ikkje kvar dag, men med tilbod om faste møtetidspunkt. Politikk for utvikling av næringsareal er viktig. Mindre aksept for naturinngrep, og folk er opptatt av at eige næringsareal ikkje blir berørt. FK kan ha ein rolle i å få fram fakta og kunnskap, og kan ha ei viktig oppgåve med å leggja til rette for møteplassar som sikrar ein god prosess. Det bør i større grad også tenkjast fortetting når det gjeld utvikling av industriområder.

Den vedtekne Strategisk Næringsplan for Bergens regionen 2015-2020 bør inngå i planverket. Denne planen har HFK eit ansvar for å følge opp, slik at når den utgår i 2020, må det lagast ein form for sluttrapport. Men dette vil det truleg bli eigne prosessar på.

Oppfølging

Sekretariatet, som er sett saman av to administrativt tilsette frå kvart av fylka, skal no arbeide fram eit forslag til handlingsprogram. Arbeidsgruppa saman med resten av administrasjonen bidrar med innspel.

Handlingsprogrammet skal samkøyrast med den økonomiske ramma. Endelege vedtak i fylkesbudsjett og statsbudsjett i desember 2019 blir viktig i så måte. Leiargruppa i avdelinga er bedt om å gjera ei vurdering av om handlingsprogrammet skal få fram økonomi og arbeidsoppgåver for alle seksjonane i heile avdelinga. Handlingsprogrammet vil i så fall ikkje berre visa prioriteringar for søkbare midlar, men og meir informasjon om neste års aktivitetsnivå.

Vidare utkast til handlingsprogram vert i tur og orden presentert for arbeidsgruppa, leiargruppa og styringsgruppa (Næringsforum Vestland) til drøfting i løpet av desember/januar. Direktøren si tilråding vert sendt til Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon i slutten av januar 2020. Endeleg politisk hansaming vert i Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon 19. februar 2020.

Notat

Dato: 21.11.2019
Saknr: 2019/132-1
Saksbehandlar: Mette Nora Sætre

Til:	Kommunal og moderniseringsdepartementet, Regionalpolitisk Avdeling
Frå:	Næringssef Mette Nora Sætre og fylkesdirektør for innovasjon og næringsutvikling Bård Sandal

Kommentarar til Retningsliner for Kap 553 Post 61 over KMD sitt budsjett – Mobiliserande og kvalifiserande næringsutvikling.

Vestland fylkeskommune ser positivt på at KMD overfører arbeidsoppgåver og gir fylkeskommunane eit meir direkte forvaltingsansvar for viktige virkemidlar for IN og SIVA. Tidlegare har desse virkemidlane blitt tildelt direkte frå KMD til dei to virkemiddelaktørane utan at fylkeskommunane har kunne kome med innspel for å tilpassing til sine regionale utfordringar og moglegheiter.

Fylkeskommunen sitt ansvar og myndigheit er omtalt i Kap 3.1 i forslaget. Desse forslaga er svært avgrensa med omsyn til vår moglegheit til reell styring over virkemiddelbruken. I Kap. 4 er det klart definert kva ordningar midlane skal nyttast til, og at alle desse ordningane skal vidareførast. Som fylkeskommune kan vi ikkje utforme oppdrag til andre virkemiddelaktørar enn IN og SIVA, og kan heller ikkje sjølv forvalte nokre av desse virkemidlane. Fylkeskommunen kan heller ikkje utforme eigne/nye tilskotsordningar med midlar frå denne posten. Det einaste som då står att er at vi til ein viss grad kan prioritere mellom dei ordningane som er omfatta av retningslinene.

I Kap 3.1 vert det og slått fast at delar av midlane skal utbetalast til IN og SIVA innan 1. februar, medan tildelingsbrevet skal sendast seinast 1. mars. Det synast merkeleg at fylkeskommunen blir pålagt å betale ut ein monaleg del av midlane før tildelingsbrevet er klart.

I gjennomføringa av Regionreforma har det vore lagt til grunn av fylkeskommunane at overføring av nye oppgåver skulle kompensast fullt ut. Dekning av administrasjonskostnader med inntil kr 100 000 er på ingen måte i tråd med dette (jamfør kap 5.4). Desse kostnadane varierer i samsvar med kor store summar som skal forvaltast. Godtgjeringa bør her settast til ein viss prosent av tildelt ramme.

Heilt sidan fylkeskommunane blei etablert, har dei hatt ein viktig og sentral rolle innan regional næringsutvikling, inkludert forvaltning i eigen regi av statlege verkemidlar til dette føremålet. Vi har difor gjennom fleire tiår bygd opp ein sterk regional kompetanse på området.

Så seint som i 2016 var den nasjonale ramma til regional næringsutvikling i regi av fylkeskommunane på 1,157 milliardar kr og Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar fekk tildelt til saman nesten 144 mill. kr. Delar av summen blei tildelt IN for bruk til distriktsretta verkemidlar til bedrifter og etablerarar, medan resten blei forvalta av fylkeskommunen sjølv, for å løyse ulike utfordringar innafør regional næringsutvikling, i samarbeid med IN og SIVA.

Sidan 2016 er rammene for desse virkemidlane målbevisst og strukturert trappa ned, og frå 2020 vil ikkje fylkeskommunane lengre ha som oppdrag frå staten å drive næringsutvikling i eigen regi. Dette er eit klart brot på ein lang praksis, og vil kraftig redusere fylkeskommunane sine moglegheiter for å drive regional næringsutvikling i samarbeid med andre regionale utviklingsaktørar, særleg IN og SIVA. Som fylkeskommune har vi medverka både med kompetanse og med utløyssande delfinansiering til ulike prosjekt og tiltak som har ligge utanfor ordningane som IN og SIVA har forvalta.

På sikt kan den nye praksisen også få innverknad for fylkeskommunen sin kompetanse på området då dei ikkje lengre vil vere like attraktiv som samarbeidspartner for regionale og lokale aktørar inkludert kommunane. Ei fortsatt aktiv deltaking frå fylkeskommunane kunne vært løyst ved ein noko høgare ramme på 553.61 og samstundes opna for at fylkeskommunane også kunne etablere eigne ordningar tilpassa regionale behov og som kan supplere tilboda frå IN og SIVA.

Vi kan ikkje sjå at reduksjonen i statlege virkemidlar til oss som fylkeskommune har blitt kompensert med tilførsel av slike virkemidlar til andre aktørar, heller ikkje til kommunane, korkje i 2020 eller tidlegare år.

Som fylkeskommune reagerer vi sterkt på at vi ikkje har blitt koplå tidlegare på prosessen med dei nye retningslinjene, særleg sidan dette i så stor grad berører fylkeskommunen som utviklingsaktør. Vi konstaterer også at det ikkje har blitt gitt rom for brukarmedverking frå aktørar som blir direkte berørt av denne omlegginga som inkubatorane og næringsshagane. Hordaland fylkeskommune har fått tilbakemeldingar der desse aktørane etterlyser ein betre medverking i prosessen.

Notat

Dato: 22.11.2019

Saksnr: 2019/141-1

Saksbehandlar: Kathrin Jakobsen

Til:	Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon
Frå:	Påtroppande direktør for innovasjon og næringsutvikling

Cruisestrategi for Vestlandet som case for søknad til Horisont 2020 / Horisont Europa

Bakgrunn

Horisont 2020 er EU sitt program for forskning og innovasjon. Budsjettet er på heile € 80 millionar og Europakommisjonen foreslår å auke budsjettet for neste rammeprogram frå 2021, Horisont Europa, til € 100 millionar. Hordaland fylkeskommune har jobba dei siste åra for å auke interesse og deltaking i Horisont 2020 blant regionale aktørar og har også søkt som partner i fleire prosjekt saman med lokale forskingsinstitusjonar eller aktørar.

Forskringsrådet og EU-nettverket FINN EU planlegg ei ny mentorordning for kommunar og fylkeskommunar som ynskjer å søkje Horisont 2020/Horisont Europa. Målet er å gi aktørane skreddarsydd og gratis hjelp. Tilbodet vil vere for kommunar og fylkeskommunar (og eventuelt kommunale føretak og interkommunale selskap) som er særskilt motiverte for å søkje Horisont 2020 eller Horisont Europa. Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune ynskjer å delta i denne mentorordninga, som Vestland fylke, med Cruisestrategien for Vestlandet som case. Frist for å søkje er 1. desember.

Vestland fylkeskommune har planar om å ha ei meir strategisk tilnærming til dette arbeidet. Tilbodet om å søkje mentorordninga vil difor vere eit godt høve til å bygge programkompetanse og få rettleiing innafor prosjektutvikling på tema som er relevante for Vestland fylkeskommune og Vestlandet.

Krav om ei konkret utfordring – eit «case»

For at ein skal kunne delta i mentorordninga, er det eit krav at ein har skriftleg forankring både administrativt og politisk med avsett ressursar og at ein har ei konkret utfordring der ein skal utvikle nye løysingar gjennom eit såkalt trippel helix samarbeid. Ein skal ha utarbeida ein eller fleire strategiske planar og/eller handlingsplanar for arbeid med utfordringa. Ein skal også ha ein uttalt ambisjon om internasjonalt samarbeid og eit klart ønske om eit H2020-prosjekt.

Vestlandsrådet har sidan 2015 hatt eigarskap til dei fire vestlandsfylka sitt felles arbeid med ein cruisestrategi for Vestlandet, handlingsplanen til strategien, og arbeidet med iverksettinga av tiltaka i handlingsplanen. Denne saka er difor på dagsorden på møtet i Vestlandsrådet i november for å informere om mentorordninga og for å fortelje at Vestland fylke ynskjer å delta med cruisestrategien som tema. Ein god forankring i heile Vestlandet er viktig under dette temaet.

Kvifor cruise som tema i ei mentorordning?

God handsaming av effekten av cruisetrafikk til destinasjonar på Vestlandet, og mulighetene som ligg i ei betre utnytting av den positive verdiskapinga på land, er eit godt døme på eit omfattande arbeid med mange fasettar på tvers av FN sine tre søyler for berekraft. Det er behov for tett samarbeid med FoU-miljøa for å nå måla som er satt i strategi og handlingsplan, også vist gjennom forskingsprosjektet «Sustainable Cruise», som fylkeskommunane har samarbeida om. Problemstillingane knytt til miljø og klima er felles for alle hamner og destinasjonar, og det er naturleg å sjå til internasjonale miljø når det gjeld framtidige løysingar for drivstoff, handtering av logistikk på land, utslepp til luft og sjø og innhenting av kunnskap.

Kvifor delta i mentorordninga:

Deltakarane skal få oversikt over eksisterande og kommande Horisont-tema som kan vere relevante for politisk vedtekne strategiar og handlingplanar i fylkeskommunen. Føremålet er at deltakarane skal få nok kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving til å kunne delta som partner i ein søknad til Horisont 2020 eller Horisont Europa innan to år. Ein skal få innsikt i Forskingsrådet sine stønadsordningar knytt til det å bygge nettverk, og å utvikle gode prosjekt og skrive gode søknader. Det skal opprettast kontakt med relevante nasjonale og europeiske partar knytt til prosjektideen. Vestland fylke vil derfor opparbeide seg betre kompetanse for å finne gode løysingar for Internasjonalt samarbeid knytt til cruisetrafikk, og andre eigna tema.

Økonomi

Mentorordninga er eit skreddarsydd opplegg i form av ein serie med workshops over 18-24 månader. Ordninga gir gratis støtte og rettleiinga frå ekspertar i Forskingsrådet gjennom eit tilrettelagt program, og tilfører kompetanse til avdelinga. Det er krav at organisasjonen som søker sett av øyremerka ressursar, og at medarbeidarar deltek på heile workshopserien på vegne av organisasjonen. To medarbeidarar frå Avdeling for innovasjon og næringsutvikling vil delta i ordninga, ein medarbeidar som er fagperson innanfor reiseliv og turisme, og ein medarbeidar som er fagperson innanfor EU-program og prosjekt under tema innovasjon. Forskingsrådet opplyser at det er også mogleg å søkje prosjektutviklingsstønad (PES midlar) som mellom anna kan dekke reiseutgifter for medarbeidarane.

Politiske saker

PS 8/19 Høyringsuttale endring i deltakarlova og havressurslova

Saksnr: 2019/103-1
Saksbehandlar: Endre Høgalmen

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon	8/19	02.12.2019

Høyringsuttale endring i deltakarlova og havressurslova**Forslag til vedtak**

1. Det er ikkje grunnlag for å revidere deltakarlova og havressurslova før Stortinget har behandla Stortingsmelding 32 (2018-2019)» Et Kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring».

Samandrag

Regjeringa la i juni 2019 fram Stortingsmelding 32 (2018-2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping - En fremtidsrettet fiskerinæring (Kvotemeldinga). Som ei oppfølging av Kvotemeldinga har Nærings- og fiskeridepartementet sendt på høyring eit forslag til endring i deltakarlova og havressurslova. Denne saka er basert på fagleg utgreiing, tilråding og saksframlegg utarbeid av Møre & Romsdal fylkeskommune.

Bård Sandal
Påtroppande direktør for
Avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Endre Høgalmen
påtroppande seksjonssjef for
Seksjon naturressursar, landbruk og reiseliv

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift.

Vedlegg

- 1 Høyringsbrev - forslag til endringar i deltakarlova og havressurslova
- 2 Høyringsnotat - forslag til endringar i deltakarlova og havressurslova

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Regjeringa la i juni 2019 fram Stortingsmelding 32 (2018-2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping - En fremtidsrettet fiskerinæring (Kvotemeldinga). Som ei oppfølging av Kvotemeldinga sende Nærings- og fiskeridepartementet i oktober på høyring eit forslag til endring i deltakarlova og havressurslova. Denne høyringa inneheld det regjeringa oppfattar som nødvendige lovendingar knytt til forslaga i Kvotemeldinga. Etter høyringsrunden tek regjeringa sikte på å fremje ein lovproposisjon som skal behandlast i Stortinget parallelt med Kvotemeldinga. Høyringsfristen er sett til 3. desember.

Kvotemeldinga er ei oppfølging av innstillinga til Eidesenutvalet (NOU 2016:26 Et fremtidsrettet kvotesystem).

Saksopplysningar

Målet for eit nytt kvotesystem er å forenkle regelverket utan å endre fordelinga mellom fartøygrupper, opne for meir utanlandsk eigarskap eller gjere endringar som i seg sjølv fører til auka kvotekonsentrasjon. Vidare er det eit ønske om å skape fleksibilitet gjennom justeringar av eksisterande verkemidlar, legge til rette for strukturtilpassingar og innføre tiltak for å auke bidraget frå fiskeflåten til samfunnet. Dei føreslåtte endringane tek sikte på å ta omsyn til heile verdikjeda, og legg vekt på at endringane skal fremme effektivitet, fleksibilitet og vere meir framtidretta enn dagens system.

I Kvotemeldinga har regjeringa sortert forslaga i åtte ulike tiltak:

1. Forenkling i grunnsystemet
 - a. Årlege deltakarrettar og spesielle løyve vert erstatta av eit felles fiskeriløyve.
 - b. Det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote kjem fram av kvotefaktorar tildelte til fartøy med relevant fiskeriløyve.
 - c. Dynamiske kvotefordelingsmekanismar vert erstatta av ei fast fordeling.
2. Auka fleksibilitet i fisket
 - a. Ein etablerer ei ordning for kvoteutveksling for ut- og innleige av kvotar innanfor eit kvoteår.
 - b. Ein avgrensar kvoteutvekslingsordninga til ut- og innleige av maksimalt høvesvis 20 og 50 prosent av verdien av kvotane som fartøyet er tildelt.
 - c. Ein etablerer ein sjølvfinansierande marknadsplass for å sikre effektiv, transparent og fleksibel kvoteutveksling.
3. Langsiktige tilpassing av fangstkapasitet
 - a. Ein fører vidare gjeldande strukturkvoteordning med endra innretning.
 - b. Ein fører vidare tidsavgrensinga i strukturkvoteordning, nivået på kvotetaka, fartøygruppene om lag som i dag, men strukturkvoteordninga vil vere utan geografiske eller gruppespesifikke avkortingar til omfordeling i gruppa, utan krav om kondemnering og med fleksibilitet til å dele opp kvotepakkar.
 - c. Ein avkortar kvotefaktorane med 10 prosent ved bruk av strukturkvoteordninga. Strukturgevinsten frå avkortinga vert tilordna kvotelageret til fellesskapet. Bruk av strukturgevinsten skal virke nøytralt på kvotefordelinga, dvs. at utleige berre vil skje innanfor same gruppe.
 - d. Fartøyeigar får høve til å søke om konvertering av strukturkvotar til kvotefaktorar som varer 15 år utover gjeldande tidsavgrensing.
 - e. Ved konvertering fordeler ein delar av strukturgevinsten innan fartøygruppa.
 - f. Konvertering vil vere frivillig for den enkelte.
4. Rammevilkår for sjarkflåten
 - a. Gruppeinndelinga etter heimslengd vert erstatta med gruppeinndeling etter faktisk lengd.

- b. Samfiskeordninga vert avvika i torskefiskeria ved overgangen til nytt kvotesystem.
 - c. Ei næringsfinansierte kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter vert innført.
5. Rekruttering til fiskerinæringa
- a. Open gruppe vert oppretthalde med ein fast del av omsyn til småskalafiske, for at ungdom skal kunne etablere seg i fiske utan for høge kostnader og for å bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.
 - b. Næringsgrunnlaget for dei minste fartøya i dei omfatta områda vert oppretthalde gjennom ei vidareføring av Kystfiskekvoten.
 - c. Fartøy i open gruppe eigd av fiskarar under 30 år får eit kvotetillegg frå gruppekvoten til open gruppe. Dette fordi opne grupper også skal legge til rette for at ungdom skal kunne etablere seg som fartøyeigarar.
 - d. Skole- og læringekvoteordninga vert oppretthalde for å legge til rette for at utdanningsinstitusjonar kan gjennomføre meir praktisk retta undervisning.
 - e. Det vert etablert ei kvotebonusordning for fiskarar med eige fartøy under 30 år som vil gi fartøy eigd av om lag fem fiskarar om lag 80 prosent av kvotegrunnlaget til eit fartøy i lukka gruppe i fem år. Ordninga vil over ein femårs periode gi fartøy eigd av om lag 25 unge fiskarar eit breiare kvotegrunnlag i open gruppe. Kvotearvsettinga til rekrutteringskvotebonusordninga vert henta frå den samla arvsettinga til ekstrakvoter.
6. Pliktssystem for fartøy med torsketråløyve
- a. Oppretthalde aktivitetsplikt, på gjeldande vilkår.
 - b. Oppretthalde den primære tilbodsplikta. Den sekundære tilbodsplikta vert endra til å omfatte Nord-Norge.
 - c. Avrekningsperioden for bearbeiding vert endra frå kvar omsett fangst til månadlege avrekningar.
 - d. Bearbeidingskravet for torsk vert auka frå 70 prosent til 75 prosent.
7. Kvotesystem i eit verdikjedeperspektiv
- a. Dei årlege reguleringane av fiske skal i størst mogleg grad utformast med fartøykvoter. Det vil vere positivt for kvaliteten, blant anna ved at kappfiske vert unngått.
 - b. Inntil fem prosent av torskekvotane vert avsett til ekstrakvoteordningar, som særleg kan nyttast til å bidra til å redusere sesongvariasjonar og auke tilgangen på fersk råstoff til fiskeindustrien.
 - c. Kvotearvsettingar til rekrutteringsformål hentast frå den samla arvsettinga til ekstrakvoteordninga.
 - d. Etablering av ein marknadsplass for kvoteutveksling og moglegheit for oppdeling av kvotepakkar vil legge til rette for meir spesialisert fiske, bidra til betre utnytting av alle fiskeressursane og slik legge til rette for betre samhandling mellom flåte og industri.
8. Bidrag frå næringa
- a. Staten leiger årleg ut kvotar frå eit kvotelager for å skaffe inntekter til staten.
 - b. Utleige av kvotar frå kvotelageret skjer innanfor fartøygruppene.
 - c. Ein flyttar 20 prosent av strukturgevinsten frå frivillig konvertering av allereie tildelte strukturkvotar til kvotelageret.

I høyringa om endring i deltakarlova og havressurslova vurderer departementet at det er formålstenleg å følgje opp fem av dei åtte tiltaka, med forslag til lovendringar. Dei føreslåtte endringane er knytt til tiltak: 1, 2, 3, 4 og 8.

Vurderingar

Vurdering Kvotesystemet i norsk og internasjonal fiskeriforvaltning er viktige verktøy for å hindre overfiske, og for å bygge opp bestandar som har vore fiska for hardt ned. Kvotesystemet spelar også ei sentral rolle i målet om å maksimere det langsiktige utbytte av fiskeressursane, og for å fordele knappe ressursar på deltakande fartøy.

Kvotesystemet i Norge har utvikla seg over tid, med stadige tilpassingar for å møte endringar og behov i ressursgrunnlag, næring og samfunn. Kvotesystemet har derfor vorte komplekst og omdiskutert, og sjølv folk som jobbar i næringa meiner det er på tide med ein revisjon. Næringa har derfor venta på resultatet av innstillinga til Eidesenuvalet, og innspela som kom inn til denne.

Eidesenuvalet tok utgangspunkt i at forslag til nytt kvotesystem skulle følgje gjeldande lovgiving i havressurslova og deltakarlova. Havressurslova stadfestar at dei marine ressursane høyrer til fellesskapet, og at myndigheitene derfor har eit forvaltingsansvar for at ressursane vert forvalta i tråd med interessene til fellesskapet. Deltakarlova gir reglar for kven som kan delta i næringsmessig fiske, gjennom ulike deltakarrettar eller spesielle løyve. Lova gir også heimel til å avgrense kapasiteten i flåten. Begge lovene har som formål å sikre ei berekraftig forvaltning av fiskeriresursane, samt å medverke til å sikre sysselsetting og busetnad i kystsamfunna.

Stabile rammevilkår har vore eit gjentakande krav frå fiskerinæringa i heile Norge. Dette vil vere med å sikre langsiktige investeringar, og at fiskeflåten kan fornye seg blant anna med omsyn til å redusere klimaavtrykket frå næringa. Kvotemeldinga og no forslaga til endring i deltakarlova og havressurslova har derimot medført at ei samla fiskerinæring stiller spørsmål til framtidige rammevilkår. Næringa går så langt som å seie at forslaga vil svekke rettstillinga til fiskaren, og at departementet med dei føreslåtte lovendringane gir seg sjølv fullmakter som er langt over det som er nødvendig for å gjennomføre tiltaka i Kvotemeldinga.

Anbefalingane i Kvotemeldinga er både tekniske og kompliserte, der dei ulike forslaga delvis grip inn i kvarandre og får konsekvens for ein del av dei andre forslaga. Det er derfor ikkje let, for nokon som ikkje sjølv er i fiskerinæringa, å danne seg eit bilete av konsekvensane av dei ulike forslaga utvalet føreslår. Høyringsforslaget til endring av deltakarlova og havressurslova går inn i det juridiske rammeverket som er lagt for å gje nødvendig handlingsrom for både styresmaktene og næringa når det kjem til forvaltning av kvoteordningane og fiskeria. Det er lagt fram forslag til konkrete lovendringar knytt til det gjeldande lovverket med bakgrunn i tiltak som er fremja i Kvotemeldinga. Det vert samtidig føreslått å endre lovføresegnene i dei nemnde lovene slik at det er departementet som gjennomgåande får mynde til å fastsetje forskrifter og kalle tilbake fiskeriløyver framover.

Kvotemeldinga kjem med forslag om tiltak som må vere opp til næringa og myndigheitene å finne praktiske løysingar på. Rammene for korleis fiskeripolitikken skal vere i Norge må derimot Stortinget ta stilling til. Det kan stillast spørsmål ved at Nærings- og fiskeridepartementet sender på høyring forslag til lovendringar i to av dei sentrale lovene i fiskerinæringa, før Stortinget har fått sagt noko om kva slags fiskeripolitikk Norge skal ha i framtida.

Tilbakemeldingar frå næringa som er gjort i Møre og Romsdal, er at mange av punkta som er føreslått i Kvotemeldinga vert vurdert som heilt problemfrie, medan andre bryt med sentrale rammevilkår i fiskeripolitikken. Eit døme på eit forslag som fiskerinæringa er sterkt imot, og som dei meiner bryt med tidlegare avtaler, er oppretting av eit statleg kvotelager basert på avkortingar av strukturkvotane.

Vedtakskompetanse

Hovudutval for næring, natrurressursar og innovasjon

Vurderingar og verknader

Økonomi: Ikkje relevant.

Klima: Ikkje relevant.

Folkehelse: Ikkje relevant

Regional planstrategi: Ikkje relevant.

Konklusjon

Basert på Møre og Romsdal fylkeskommune sitt saksframlegg vert det vurdert at det ikkje er grunnlag for å revidere deltakarlova og havressurslova før Stortinget har behandla Stortingsmelding 32 (2018-2019)» Et Kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring».



DET KONGELEGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Sjå liste

Dykkar ref

Vår ref

Dato

19/5380-1

8. oktober 2019

**Høyring - forslag til endringar i deltakarlova og havressurslova -
oppfølging av Meld. St. (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping***

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette på høyring forslag til endringar i deltakarlova og havressurslova – oppfølging av Meld. St. (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping*, jf. vedlegg.

Høyringsfristen er 3. desember 2019.

Høyringa er open, og alle kan sende innspel til oss. Les og svar på høyringa her:

www.regjeringen.no/id2673014

Med helsing

Martin H. Bryde
avdelingsdirektør

Christian Wormstrand
fagdirektør

Dokumentet er signert elektronisk og har derfor ikkje handskrivne signaturar

Vedlegg: 1

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling
Fiskeri- og
havbruksavdelinga

Sakshandsamar
Christian
Wormstrand
22 24 64 48

Liste over adressatar:

Akershus fylkeskommune
Aust-Agder fylkeskommune
Det norske maskinistforbund
Finans Norge
Finnmark fylkeskommune
Fiskekjøpernes Foreining
Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond
Fiskeridirektoratet
Fjordfiskerinemnda
Hordaland fylkeskommune
Hovedorganisasjonen Virke
Innovasjon Norge
Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Miljødirektoratet
Møre- og Romsdal fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Norges Fiskarlag
Norges Kystfiskarlag
Norges Råfisklag
Norges Sildesalgslag
Norsk Industri
Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund
Norsk Sjømannsforbund
Norsk Sjøoffisersforbund
Næringslivets hovedorganisasjon
Pelagisk Foreining
Regelrådet
Rogaland Fiskesalgslag
Rogaland fylkeskommune
Sametinget
Sjømat Norge
Sjømatbedriftene
Sogn og Fjordane fylkeskommune
Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag
Telemark fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Trøndelag fylkeskommune
Vest-Agder fylkeskommune
Vestfold fylkeskommune
Vest-Norges Fiskesalgslag
Østfold fylkeskommune

Høyringsnotat av 8. oktober 2019

**Forslag til endringer i deltakarlova og
havressurslova – oppfølging av Meld. St. 32
(2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping***

Høyringsfrist 3. desember 2019

Nærings- og fiskeridepartementet

Innhald

1	Innleiing.....	4
1.1	Oppsummering av innhaldet i høyringsnotatet.....	4
1.2	Lita ordliste nynorsk – bokmål.....	5
2	Gjeldande rett.....	5
2.1	Innleiing.....	5
2.2	Deltakarlova.....	5
2.2.1	Ervervsløyve.....	6
2.2.2	Konsesjonar, deltakarrettar og andre deltakaravgrensingar.....	6
2.2.3	Nytildeling og erstatningstildeling.....	8
2.3	Havressurslova.....	9
2.3.1	Kvotar.....	10
2.3.2	Strukturkvoteordningar.....	11
2.3.3	Retten til ressursane.....	11
2.4	Kvotefaktorar – bindeleddet mellom deltakarlova og havressurslova.....	12
3	Behov for lovendingar.....	13
3.1	Oppfølging av kvotemeldinga.....	13
3.2	Tiltak som medfører lovending.....	13
3.2.1	Forenkling i grunnsystemet.....	14
3.2.2	Auka fleksibilitet i fisket.....	14
3.2.3	Langsiktig tilpassing av fangstkapasitet.....	15
3.2.4	Rammevilkår for sjarkflåten.....	15
3.2.5	Bidrag frå næringa.....	16
3.2.6	Øvrige lovendingar.....	16
3.3	Tiltak som ikkje medfører lovending.....	16
4	Nokre generelle problemstillingar.....	16
4.1	Overordna omsyn bak forslaga til tiltak i kvotemeldinga.....	16
4.2	Lov eller forskrift?.....	17
4.3	Vedtakskompetanse.....	18
5	Administrative og økonomiske konsekvensar, konsekvensar for det samiske folket.....	19
6	Merknader til forslaga til lovendingar.....	19
6.1	Deltakarlova § 12 - fiskeriløyve.....	19
6.2	Deltakarlova § 13 – lukka fiskeri.....	21
6.3	Deltakarlova § 14 – erstatningstildeling av fiskeriløyve i lukka fiskeri.....	24

6.4	Deltakarlova § 15 - kvotefaktorar	26
6.5	Deltakarlova § 16 – overføring av kvotefaktorar mellom fartøy	29
6.6	Deltakarlova § 16 a – avgift til strukturfond for fiskeflåten.....	32
6.7	Deltakarlova § 17 – kvotelageret til fellesskapet.....	32
6.8	Deltakarlova § 18 – bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve mv.....	34
6.9	Deltakarlova § 19 – tilbakekalling av alle fiskeriløyve i eit fiskeri.....	35
6.10	Deltakarlova § 21 – avgrensingar i retten til å ta del i enkelte fiskeri	36
6.11	Deltakarlova § 31 – straff.....	37
6.12	Havressurslova § 11 – nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote mv.	38
6.13	Havressurslova § 12 – kvotar for fartøy.....	39
6.14	Havressurslova § 14 – årleg kvoteutveksling	41
7	Forslag til lovendringar	43
7.1	Forslag til endringar i deltakarlova	43
7.2	Forslag til endringar i havressurslova	48

1 Innleiing

1.1 Oppsummering av innhaldet i høyringsnotatet

Dette høyringsnotatet inneheld forslag til lovendringar som Nærings- og fiskeridepartementet vurderer som formålstenlege for å følgje opp tiltaka som det er gjort framlegg om i Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt vediskaping* (kvotemeldinga), fremja av regjeringa 21. juni 2019. Etter høyringsrunden tek regjeringa sikte på å fremje ein lovproposisjon som skal kunne handsamast i Stortinget parallelt med kvotemeldinga.

Hovudsaka i kvotemeldinga er å foreslå endringar i kvotesystemet. Med kvotesystemet siktar vi her til reglane om kven som har høve til å delta i fiske (reglane om ervervsløyve, spesielle løyve og årlege deltakarreguleringar), kor mykje dei har rett til å fiske (reglane om årlege kvotar), og dei såkalla strukturvoteordningane. Desse reglane er forankra i to sentrale fiskerilover, høvesvis deltakarlova kapittel II, III og IV om ervervsløyve, spesielle løyve og årlege deltakarreguleringar og havressurslova kapittel III om kvotar og fangstmengd.

Endringsforslaga i dette høyringsnotatet gjeld to av dei nemnde kapitla i deltakarlova, høvesvis kapittel III om spesielle løyve (konsesjonar) og kapittel IV om andre avgrensingar i kven som kan delta i fiske, forutan det nemnde kapittel 3 i havressurslova om kvotar og fangstmengd. Vi foreslår relativt omfattande endringar i lovføresegnene i alle desse tre lovkapitla.

Dette inneber vidare at vi ikkje foreslår endringar i deltakarlova kap. 2 om ervervsløyve som mellom anna regulerer dei grunnleggjande krava til eigarskap i fiskefartøy, høvesvis nasjonalitetskravet i deltakarlova § 5 og det såkalla aktivitetskravet i deltakarlova § 6. Vi foreslår heller ikkje endringar i lovføresegner om avgrensingar i fiskeriaktiviteten til utlendingar eller i føresegner om verkeområde, kontroll, sanksjonar og straff utover nødvendige tekniske oppdateringar av referansar og liknande.

I tillegg til fleire lovendringar krev tiltaka i kvotemeldinga at ein gjer endringar i forskrifter fastsette i medhald av deltakarlova eller havressurslova. Departementet vil kome tilbake med eit eige høyringsnotat om nødvendige forskriftsendringar etter at Stortinget har handsama forslaga til lovendringar.

Lovforslaga i dette høyringsnotatet er ei teknisk oppfølging av tiltaka som er foreslegne i kvotemeldinga. Kvotemeldinga drøfter og grunnjev alle dei aktuelle tiltaka. Hovudsaka i dette høyringsnotatet vil derfor vere korleis utforme mest mogleg eigna lovføresegner som over tid vil gi staten høve til å utvikle det nye kvotesystemet. Tradisjonelle lovmerknader til dei nye lovføresegnene vil derfor ta relativt stor plass i høyringsnotatet, jf. særleg kapittel 6 nedanfor.

1.2 Lita ordliste nynorsk – bokmål

ervertsløyve - ervertstillatelse

fiskeriløyve – fiskeritillatelse

spesiell løyve (konsesjon) – spesiell tillatelse (konsesjon)

deltakarrett – deltakeradgang

årlege deltakaravgrensingar – årlige adgangsavgrensingar

kvotelageret til fellesskapet – fellesskapets kvotebeholdning

deltakargruppe – adgangsgruppe

2 Gjeldande rett

2.1 Innleiing

Dei tre sentrale fiskerilovene er deltakarlova, havressurslova og fiskesalslagslova.

Deltakarlova, *lov 26. mars 1999 nr 15 om retten til å delta i fiske og fangst*, regulerer kven som kan delta i ervertsmessig fiske og fangst. Havressurslova, *lov 6. juni 2008 nr 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar*, regulerer kor mykje ein kan hauste og korleis, dvs. om utøvinga og gjennomføringa av haustinga. Fiskesalslagslova, *lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av villlevande marine ressursar*, regulerer som namnet på lova indikerer, omsetning i første hand av villlevande marine ressursar.

Kvotestystemet i vid forstand, som kvotemeldinga gjeld, er regulert i og i medhald av deltakarlova og havressurslova. Vi vil derfor i det følgjande gå gjennom desse reglane.

2.2 Deltakarlova

Deltakarlova vart vedteken 26. mars 1999 og erstattar tidlegare lover som har regulert deltakinga i fiske og fangst, mellom anna *lov 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fiske*, jf. Ot.prp. nr. 67 (1998-99) *Om lov om retten til å delta i fiske og fangst*.

Formålet til lova er dels å tilpasse fangstkapasiteten i fiskeflåten til ressursgrunnlaget for å sikre ei rasjonell og berekraftig utnytting av dei marine ressursane, dels å auke lønnsmda og verdiskapinga i næringa og gjennom dette tryggje busettinga i kystdistrikta, og dels å leggje til rette for at haustinga av dei marine ressursane framleis skal kome kystfolket til gode.

Stortinget har vedteke fleire endringar i deltakarlova. Mellom dei sentrale endringslovene finn vi:

- Lov 17. desember 2004 nr. 88, jf. Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) *Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) m.v.*
- Lov 21. september 2012 nr. 66, jf. Prop. 70 L (2011-2012) *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalget)*
- Lov 31. mai 2013 nr. 24, jf. Prop. 59 L (2012-2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.*
- Lov 19. juni 2015 nr. 78, jf. Prop. 88 L (2014-2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)*

2.2.1 Ervervsløyve

Deltakarlova stiller krav om ervervsløyve for alle som vil drive ervervsmessig fiske og fangst med fartøy, jf. deltakarlova § 4. Ein tildeler ervervsløyve til eigaren av fartøyet, for eitt konkret fartøy, jf. deltakarlova § 4 andre ledd. Det inneber at berre denne eigaren kan drive fartøyet, for si rekning og risiko, innanfor ramma av og i kraft av dette løyvet. Det inneber vidare at dersom fartøyeigar vil skifte ut sitt fartøy og halde fram med fisket med eit anna fartøy, må vedkomande søke styremaktene om ervevsløyve for det nye fartøyet. Ervervsløyvet fell bort dersom eigaren tapar eigedomsretten til fartøyet, jf. deltakarlova § 10.

Deltakarlova stiller fleire vilkår for tildeling av ervervsløyve. To sentrale vilkår er nasjonalitetskravet og aktivitetskravet, jf. deltakarlova §§ 5 og 6. Nasjonalitetskravet inneber at fartøyeigar må vere norsk statsborgar eller likestilt, og bidrar til at inntektene frå fiske og fangst kjem norske statsborgarar til gode. Som likestilt med norsk statsborgar vert rekna utlending busett i Noreg, men berre dersom fartøyet er under 15 meter. Dersom eit selskap eig fartøyet, må selskapet vere ått med minst 60 prosent av norske statsborgarar, og det gjeld eigne krav til mellom anna styresamansetninga.

Aktivitetskravet inneber at aktive fiskarar som hovudregel må eige fartøyet. Kravet bidrar til at inntektene frå fiske og fangst kjem aktive fiskarar til gode, og ikkje passive kapitalinteressar. Som aktiv fiskar reknar vi person som har drive ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av dei siste fem åra og framleis er knytt til fiske- og fangststyrket. Dersom eit selskap eig fartøyet, må det vere ått med meir enn 50 % av aktive fiskarar. Lova opnar for unntak frå aktivitetskravet i nokre høve, mellom anna kan departementet i særlege høve, når næringsmessige og regionale omsyn tilseier det, gjere unntak ved enkeltvedtak.

Styremaktene skal kalle tilbake ervervsløyvet dersom eigaren ikkje lenger oppfyller nasjonalitetskravet eller aktivitetskravet, jf. deltakarlova § 11 første ledd.

Dette høyringsnotatet legg ikkje opp til endringar i lovføresegnene om ervervsløyve.

2.2.2 Konesjonar, deltakarrettar og andre deltakaravgrensingar

I tillegg til at all ervervsmessig fiske og fangst med fartøy er underlagt krav om ervervsløyve, gjeld i dei langt fleste kommersielt viktige fiskeria eit eige krav om konesjon eller andre

deltakaravgrensingar for å kunne delta. Slike deltakaravgrensingar bidrar til å motverke overkapasitet i dei aktuelle fiskeria, og bidrar til meir føreseielege rammevilkår for aktørane.

Konsesjonsordningane er i første rekke gjort gjeldande for dei ulike fiskeria i havfiskeflåten, jf. deltakarlova § 12. Konsesjonen fungerer i stor grad på same vis som ervervsløyve ved at han vert tildelt til ein eigar for eitt konkret fartøy, jf. deltakarlova § 15, og ein må derfor tildele ny konsesjon når fartøyet skiftar eigar, når eigaren skiftar fartøy eller konsesjon skiftar fartøy, jf. deltakarlova § 17. Vidare fell konsesjonen bort dersom ervervsløyvet for fartøyet fell bort eller vert kalla tilbake, til dømes dersom eigaren tapar eigedomsretten til fartøyet, jf. deltakarlova § 18, jf. § 10. Vi har i dag 19 ulike konsesjonsordningar fastsette i *forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelse til å drive enkelte former for fiske og fangst* (konsesjonsforskrifta), i medhald av deltakarlova § 12.

I kystfiskeflåten har det utvikla seg ei anna form for deltakaravgrensingar, såkalla årlege deltakaravgrensingar som departementet fastset i ei årleg deltakarforskrift med heimel i deltakarlova § 21. Deltakarforskrifta inneheld deltakaravgrensingar for totalt 14 kystfiskeri og for den konvensjonelle havfiskeflåten, og dei fleste av desse fiskeria er delte opp i ei lukka og ei open gruppe. Lukka gruppe skil seg frå open gruppe dels ved at deltaking i lukka gruppe som regel gjev rett til å fiske ein monaleg større kvote, og dels ved at deltakinga er avgrensa til fartøy som hadde rett til å delta i gruppa føregåande år. For deltaking i lukka gruppe er det dessutan som regel eit krav om at fartøyeigar står på blad B i fiskarmanntalet, som er reservert for heiltidsfiskarar. Rett til å delta i lukka gruppe omtalar ein gjerne som deltakarrett. For deltaking i begge grupper stiller ein gjerne krav om at fartøyet er registrert i fartøyregisteret, har lasteromvolum som er mindre enn 500 kbm, og er eigna og utrusta og har mannskap for det aktuelle fisket, og at fartøyeigar og hovudmann står i fiskarmanntalet.

Det er såleis enkelte prinsipielle skilnader mellom å deltakarregulere eit fiskeri med konsesjonar og å regulere det med deltakarrettar i ei lukka gruppe. Konsesjonar tildeler ein utan tidsavgrensingar, medan ein deltakarrett berre gjeld for eitt år om gangen. Vidare er ikkje ein deltakarrett eit løyve i rettsleg forstand, men berre eit uttrykk for at fartøyeigar og fartøyet fyller dei til einkvar tid gjeldande vilkåra for å delta i lukka gruppe i dei aktuelle fiskeria. Vilråa for å delta kan endrast frå eit år til det neste, i samband med fastsetjinga av deltakarforskrifta for neste år, eller ved ei forskriftsendring i løpet av året. Deltakarretten fell automatisk bort dersom fartøyeigar eller fartøy ikkje lenger fyller vilråa i forskrifta for å delta i lukka gruppe, medan ein konsesjon ikkje fell bort, men må kallast tilbake med mindre ein gjer endringar i eigarskapet, jf. deltakarlova §§ 18 og 19.

Det er likevel alle fellestrekk mellom konsesjonar og deltakarrettar som er mest påfallande. Begge gjeld berre for lukka fiskeri, med nokre få unntak for konsesjonar. Det er med andre ord ei avgrensa krets av aktørar i den enkelte fartøygruppa som har nytte av konsesjonar og deltakarrettar. Det er vidare slik at sjølv om deltakarrettar berre gjeld for eitt år om gangen, har ein i praksis frå år til år ført vidare uendra vilråa for å delta, slik at deltakarrettane har nesten same permanente preg som konsesjonane som ikkje er underlagde tidsavgrensingar. Det har vore relativt brei politisk semje om denne stabiliteten i tildelinga av deltakarrettar, som

gjev fartøyeigar føreseielege rammevilkår. Vidare er både konsesjonar og deltakarrettar alltid knytte både til ein fartøyeigar og eit konkret fartøy. Ved eigarskifte fell konsesjonar og deltakarrettar bort. Reglane for tildeling av konsesjon eller deltakarrett når ein sel fartøyet for fortsett drift, når fartøyeigar skiftar ut sitt gamle fartøy, eller når fartøyeigar splittar fiskeløyve, er i all hovudsak samanfallande.

Dette høyringsnitatet legg opp til ei rekke endringar i lovføresegnene om konsesjon og deltakaravgrensingar mellom anna som følgje av at kvotemeldinga foreslår å slå saman konsesjonar og deltakarrettar til eit felles fiskeriløyve, jf. mellom anna forslag til nye §§ 12 og 21 i deltakarlova.

2.2.3 Nytildeling og erstatningstildeling

Ein skil gjerne mellom to typar tildeling av konsesjonar og deltakarrettar i lukka fiskeri, høvesvis nytildeling og erstatningstildeling. Hovudskilnaden er at ved nytildeling kjem ikke konsesjonen eller deltakarretten til erstatning for ein tilsvarende konsesjon eller deltakarrett, noko som inneber at talet på konsesjonar aukar, medan ved erstatningstildeling skjer tildeling som følgje av at ein annan konsesjon eller deltakarrett vert oppgjeven, til dømes ved utskifting av fartøy eller sal av fartøy for fortsett drift.

Det er ei klar politisk målsetting å sikre stabilitet i dei lukka fiskeria, enten dei er regulerte med konsesjonar eller deltakarrettar. Dette inneber at styremaktene normalt vil vere varsame både med å gjere endringar i inndelinga av konsesjonsgruppene, og med å auke talet på konsesjonar eller deltakarrettar i den enkelte gruppa. Dette er nødvendig for å oppretthalde lønnsemd, og ein sentral føresetnad for at strukturkvoteordningane skal kunne fungere slik dei gjer i dag. Regelverket er med andre ord meir restriktivt når det gjeld nytildeling enn når det gjeld erstatningstildeling av konsesjonar og deltakarrettar.

2.2.3.1 Særleg om nytildeling

Styremaktene har likevel relativt omfattande høve til å tildele nye konsesjonar og deltakarrettar dersom dei skulle ønske det, enten ved å auke talet på konsesjonar eller deltakarrettar i ei eksisterande gruppe, eller ved å gjere endringar i gruppeinndelinga. Dette er regulert i deltakarlova § 16 når det gjeld konsesjonar. Ei tilsvarende føresegn finst ikkje for deltakarrettar, noko som i praksis inneber at handlingsrommet for styremaktene er større her, jf. dessutan at deltakarrettane i motsetning til konsesjonar gjeld for eitt år om gongen.

Deltakarlova § 16 opnar såleis for at departementet kan auke talet på konsesjonar i ei konsesjonsgruppe ved å tildele nye konsesjonar. Med mindre særlege grunnar tilseier noko anna, skal ein gjennomføre ei offentleg utlysing av slike nye konsesjonar, og berre om departementet ved ei vurdering ut frå formålet til lova finn at ein bør auke talet på konsesjonar i ei gruppe. Deltakarlova inneheld ikkje tilsvarende avgrensingar på når styremaktene kan tildele nye deltakarrettar i dei fiskeria dette er aktuelt.

Deltakarlova gjev dessutan fiskeristyremaktene stort handlingsrom til å gjere endringar i eksisterande konsesjonsgrupper og i eksisterande lukka fartøygrupper i kystfiskeria.

Det følgjer av deltakarlova § 19 at kongen kan kalle tilbake alle konsesjonar i ei gruppe, eller han kan avgrense gruppa til å gjelde eit snevrare geografisk område eller til eit mindre omfang av typar fiske eller fangst enn konsesjonane omfattar. Vidare følgjer det av §§ 12 og 14 at kongen kan opprette nye konsesjonsgrupper og utvide dei eksisterande. Det er heller ingen avgrensingar i kompetansen for departementet til ved årsskiftet å oppheve, endre eller opprette lukka fartøygrupper i kystfiskeria ut over det som følgjer av deltakarlova § 21.

Likevel har både konsesjonsgruppene og dei lukka kystfartøygruppene i fleire år vore kjenneteikna av stabilitet. Alle dei kommersielt viktigaste fiskeria er i dag lukka og regulerte enten med konsesjonar eller deltakarrettar, og behovet for å opprette nye grupper synest avgrensa. Talet på konsesjonar og deltakarrettar i dei enkelte fiskeria har gjennomgåande lege fast etter lukkinga, eller talet har vorte redusert etter at ein har opna for bruk av strukturordningar. Stabilitet i talet på deltakarar i dei lukka fiskeria vil ofte vere nødvendig for å oppretthalde lønnsemd, og er dessutan ein sentral føresetnad for at strukturkvoteordningane skal kunne fungere slik dei gjer i dag.

Dette høyringsnotatet legg opp til fleire tekniske endringar i lovføresegnene om nytildeling, mellom anna å lovfeste enkelte føresegner om lukking av fiskeri, jf. forslag til ny § 13 i deltakarlova.

2.2.3.2 Særleg om erstatningstildeling

Ein fartøyeigar kan søke om erstatningstildeling av konsesjon eller deltakarrett i tre høve: ved kjøp av fartøyet for fortsett drift, ved utskifting av fartøyet, og ved såkalla splitting av driftsgrunnlag. Splitting av driftsgrunnlag inneber at ein konsesjon eller deltakarrett vert overført mellom to fartøy i medhald av eige løyve til splitting frå forvaltninga. I slike tilfelle kjem konsesjonen eller deltakarretten til erstatning for ein tilsvarende konsesjon eller deltakarrett som vert oppgjeven i samband med kjøpet, utskiftinga eller splittinga. Det skjer med andre ord ikkje ein auke i talet på konsesjonar eller deltakarrettar i den aktuelle fartøygruppa. Slike erstatningstildelingar er regulert i deltakarlova § 17 for konsesjonane sin del og i den årlege deltakarforskrifta med heimel i deltakarlova § 21 tredje ledd for deltakarrettane sin del.

Dette høyringsnotatet legg opp til mindre tekniske endringar i lovføresegna om erstatningstildeling, jf. forslag til ny § 14 i deltakarlova.

2.3 Havressurslova

Havressurslova vart vedteken 6. juni 2008 og erstattar lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv., jf. Ot.prp. nr. 67 (1998-99) *Om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar*.

Formålet til lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet. Lova inneheld mellom anna føresegnar om kvotar og om utøving av fiske. Det er føresegnene om kvotar som har størst interesse i samband med oppfølginga av kvotemeldinga. I tillegg er det generelle prinsippet om at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg forankra i havressurslova § 2, gjerne omtala som retten til ressursane.

Havressurslova har ikkje vore gjenstand for like mange stor endringar som deltakarlova. Mellom dei større endringane nemner vi følgjande:

- Lov 21. september 2012 nr. 66, jf. Prop. 70 L (2011-2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalget)*
- Lov 31. mai 2013 nr. 24, jf. Prop. 59 L (2012-2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.*
- Lov 16. juni 2017 nr. 73, jf. Prop. 119 L (2016-2017) *Endringar i havressurslova m.m. (regulering av turistfiskenkøringa m.m.)*

2.3.1 Kvotar

Sjølv om eit fartøy i medhald av deltakarlova er tildelt ervervsøyve og konsesjon eller har deltakarrett i eit fiskeri, gjev ikkje dette rett til å fiske meir enn det som følgjer av dei til einkvar tid gjeldande kvotereguleringar i medhald av havressurslova, jf. til dømes deltakarlova §§ 4 tredje ledd og 15 andre ledd for høvesvis ervervsøyve og konsesjonar og deltakerforskrifta § 3 for deltakarrettar.

Kvotar vert tildelte årleg til fartøy i medhald av dei årlege reguleringsforskriftene med heimel i havressurslova kap. 3. For ei haustingsverksemd vert det gjerne fastsett ein nasjonal kvote som igjen mellom anna vert fordelt på ulike fartøygrupper, jf. havressurslova § 11. Ein fordeler deretter gruppeknoten på fartøya i den enkelte gruppe, jf. havressurslova § 12.

Dersom det dreier seg om eit lukka fiskeri, vil storleiken på den årlege kvoten som vert fordelt til eit fartøy, avhenge av kva for fordelingsnøklar som ein nyttar i den aktuelle haustingsverksemda. Desse fordelingsnøklane går ofte under namnet kvotefaktorar og vert omtala nedanfor i nettopp kapittel 2.4 om kvotefaktorar.

Dette høyringsnotatet legg opp til endringar i lovføresegnene om kvotefastsetting i havressurslova §§ 11 og 12 mellom anna for å følgje opp forslaget til tiltak i kvotemeldinga i kapittel 3.2.1 om at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote kjem fram av kvotefaktorar tildelte til fartøy med relevant fiskeriløyve (faste kvotefaktorar)

2.3.2 Strukturkvoteordningar

Eit fartøy kan i utgangspunktet berre fiske ein kvote av kvart fiskeslag i løpet av kvoteåret. Om ein ønsker større driftsgrunnlag for fartøyet, er det nærliggjande å nytte strukturkvoteordningane. Strukturkvoteordningane for høvesvis havfiskeflåten og kystfiskeflåten er regulerte i *forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten* (strukturforskrifta for havfiskeflåten) og *forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordningar for kystfiskeflåten* (strukturforskrifta for kystfiskeflåten). Begge forskriftene er fastsette med heimel i havressurslova § 14.

Strukturkvoteordningane tener to hovudformål: Dei legg til rette for auka lønnsemd i reiarlaga ved at ein kan tildele fartøya større kvotegrundlag å fiske på, og dei motverkar overkapasitet i fangstleddet ved at ein tek fartøy ut av fiske. Hovedvilkåret for bruk av strukturkvoteordningane er at ein tek eit fartøy ut av fiske, og at ein gjev opp konsesjonar eller deltakarrettar som det uttekne fartøyet var tildelt. Strukturkvote kan ein berre tildele for eitt år om gongen for eit konkret fiskeslag, og det er ein føresetnad at fartøyet er tildelt konsesjon eller har deltakarrett i det aktuelle fiskeriet, jf. strukturforskrifta for havfiskeflåten § 5 og strukturforskrifta for kystfiskeflåten § 7. Dersom konsesjonen eller deltakarretten fell bort eller vert kalla tilbake, fell strukturkvoten automatisk bort. Det gjeld dessutan tidsavgrensingar på kor lenge strukturkvotene kan verte retildelte, høvesvis 20 og 25 år etter når dei vart tildelte første gongen.

Dette høyringsnotatet legg opp til tekniske endringar i lovheimelen for strukturkvoteordningane, jf. forslag til ny deltakarlov § 16.

2.3.3 Retten til ressursane

Havressurslova § 2 slår fast at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg. Føresegna lovfestar eit grunnleggjande prinsipp om retten til desse ressursane. Føresegna er knytt til rolla til staten som forvaltar og ansvaret til staten for at ressursane og dei marine økosystema er i balanse og produserer eit haustingsverdig overskot. Føresegna gjeld i og for seg heller ikkje det enkelte individet eller det enkelte eksemplaret av eit fiskeslag, men dei ressursane som til ei kvar tid er å finne i område underlagt norsk fiskerijurisdiksjon. Føresegna etablerer såleis ikkje statleg eigedomsrett til ressursane i juridisk forstand, men uttrykker fellesskapet sin rett til ressursane i motsetning til ein privateigd ressurs.

Føresegna er med andre ord ikkje til hinder for at staten kan regulere både uttaket frå og deltakinga i fisket på ein måte som avgrensar retten til fiske for nokre meir enn for andre, i medhald av dei relevante føresegnene i deltakarlova og havressurslova. Problemstillinga er mellom anna omtala slik i forarbeidene til havressurslova, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) kapittel 4.3.4:

"I Innst. O. nr. 38 (1998– 99) til deltakarlova vart dette utdjupa i kapittel 2.3, der det vert sagt følgjande:

Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltselskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket. Komiteen erkjenner samtidig behovet for å begrense ressursuttaket av hensyn til en langsiktig og bærekraftig utnytting av ressursene i havet. Komiteen mener derfor at deltakerloven er viktig i for hold til å regulere deltakelsen i fisket og derved den samlede kapasitet i fiskeflåten.

Det går her fram at lovgjevar ikkje har sett noko motsetjing mellom avgrensing i deltakinga i fisket, og det at ressursane er ein nasjonal fellesressurs. Det kan mellom anna difor ikkje hevdast at den økonomiske verdien som vert skapt gjennom slike avgrensingar i deltakinga, og det at denne verdien vert utløyst gjennom transaksjonar mellom private partar, har endra det rettslege innhaldet i dei løyva som er gjevne eller fiskebåteigarane sin rettslege status og situasjon. Høvet til å kalle tilbake konsesjonar eller gjere andre endringar i konsesjonsgruppene i medhald av deltakarlova, står til dømes ved lag."

Dette høyringsnotatet legg ikkje opp til endringar i havressurslova § 2 om retten til ressursane.

2.4 Kvotefaktorar – bindeleddet mellom deltakarlova og havressurslova

For å kunne fastsetje årleg kvote til enkeltfartøy må forvaltninga ta omsyn til fordelingsnøklar, til dømes for å fordele gruppeknoten til fartøya i gruppa. Desse fordelingsnøkklane er forma på ulike vis og går under ulike namn avhengig av kva for fartøygruppe dei gjeld. Stikkord kan vere heimslengd, basistonn, konsesjonskapasitet, fartøylengd og kvotefaktorar. Av praktiske grunnar vel vi å omtale fordelingsnøkklane som kvotefaktorar i det følgjande.

Kvotefaktorane er i dag ikkje omtala verken i deltakarlova eller havressurslova, men har nær samanheng med begge lovene fordi dei ofte vil vere fastsette i løyve gjevne i medhald av deltakarlova, og fordi dei tener som nøklar til å fordele kvotar mellom fartøy i medhald av havressurslova.

Kvotefaktorane vil gjerne vere knytte som vilkår direkte til den enkelte konsesjonen som fartøyet er tildelt, eller til den enkelte deltakarretten som fartøyet har, og dei vil som regel følgje med dersom konsesjonen eller deltakarretten er gjenstand for erstatningstildeling. Ved bruk av strukturkvoteordninga vil fartøyeigar måtte oppgje kvotefaktorar samtidig som ho oppgjev konsesjonar eller deltakarrettar. Dei oppgjevne kvotefaktorane vil verte erstatta av nye kvotefaktorar som vert knytte til nytildelte strukturkvotar etter eventuell avkorting. Slike kvotefaktorar vert gjerne omtala som strukturkvotefaktorar, og dei har ikkje same binding til konsesjonen eller deltakarretten som andre kvotefaktorar, gjerne omtala som grunnkvotefaktorar, mellom anna fordi regelverket opnar for at strukturkvotefaktorar kan overførast mellom fartøy utan at konsesjonen eller deltakarretten følgjer med, under føresetnad av at forvaltninga gjev nødvendig løyve (splitting).

Kvotefaktorane vil ha same formelle tidsavgrensingar som konsesjonen, deltakarretten eller strukturkvoten som dei måtte vere tilknytte, med mindre noko anna er fastsett. I dette ligg det at kvotefaktorar knytte til konsesjonar normalt ikkje vil vere underlagde tidsavgrensingar, medan kvotefaktorar knytte til deltakarrettar og strukturkvotar formelt berre vil gjelde for eitt år om gongen, men med høve til fornying. Strukturkvotefaktorar vil kunne fornyast årleg innanfor tidsavgrensinga på 20 eller 25 år som gjeld for den aktuelle årlege strukturkvoten.

Dette høyringsnotatet legg opp til å innføre nye føresegner i deltakarlova om tildeling og overføring av kvotefaktorar, jf. deltakarlova §§ 15 og 16, forutan nye føresegner i havressurslova om kvotefaktorane si rolle ved tildeling av kvotar, jf. havressurslova §§ 11 og 12. Føresegnene har som formål å bidra til rettsavklaring ved å lovfeste grunnleggjande element ved kvotesystemet. Dei er dessutan ei oppfølging av forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.1.4 om å innføre faste kvotefaktorar, dvs. at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote skal gå fram av kvotefaktorar som er tildelte fartøy.

3 Behov for lovendingar

3.1 Oppfølging av kvotemeldinga

Formålet med dette høyringsnotatet er å foreslå formålstenlege lovendingar for å følgje opp tiltaka som regjeringa foreslår i kvotemeldinga. Vi vil i kapittel 3.2 gå gjennom dei ulike tiltaka som vi foreslår å forankre i ei ny eller endra lovføresegn, og i kapittel 3.3 gje ei kort oversikt over dei øvrige tiltaka, som ikkje treng medføre lovending. Fleire av tiltaka i kapittel 3.3 vil likevel krevje forskriftsendringar. Dette vil vi kome tilbake til etter at lovendingane eventuelt er vedtekne i Stortinget.

Dei foreslegne endringane i deltakarlova kapittel 3 og 4 og havressurslova kapittel 3 vil vere omfattande. Departementet vurderer det derfor som formålstenleg å redigere, oppdatere, forbetre og forenkla dei enkelte lovføresegnene i desse kapitla der det fell naturleg, når ein likevel skal gjere større endringar. I dette ligg det dessutan eit ønske om å klargjere regelverket og vurdere om føresegner som i dag finst i forskrifter bør flyttast til lov om omvendt.

3.2 Tiltak som medfører lovending

I kapittel 3 i kvotemeldinga har regjeringa sortert dei ulike forslaga til tiltak i åtte underkapittel. Departementet vurderer det slik at det er formålstenleg å følgje opp tiltaka i fem av dei åtte underkapitla med forslag til lovendingar. Dette gjeld kapittel 3.1 om forenkling av grunnsystemet, kapittel 3.2 om auka fleksibilitet i fisket, kapittel 3.3 om langsiktig tilpassing av fangstkapasitet, kapittel 3.4 om rammevilkår for sjarkflåten og kapittel 3.8 om bidrag frå næringa.

3.2.1 Forenkling i grunnsystemet

I kapittel 3.1 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Årlege deltakarrettar og spesielle løyve vert erstatta av eit felles fiskeriløyve
- Det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote kjem fram av kvotefaktorar tildelte til fartøy med relevant fiskeriløyve.
- Dynamiske kvotefordelingsmekanismar vert erstatta av ei fast fordeling.

Departementet vil foreslå lovendringar for å følgje opp tiltaka i kulepunkt 1 og 2.

Forslaget i kulepunkt 1 om å erstatte årlege deltakarrettar og løyve med eit felles fiskeriløyve inneber at ein må gjere om på heile kapittel 3 i deltakarlova. Vi foreslår at kapitlet skal gjelde fiskeriløyve i staden for spesiell løyve som i dag. Reglane om fiskeriløyve vil særleg gå fram av dei tre første lovføresegnene i kapitlet, §§ 12-14. Vi foreslår vidare endringar i § 21 som i dag er heimel for den årlege deltakarforskrifta der dei årlege deltakarrettane i lukka gruppe er forankra. Forslaget går ut på at § 21 berre skal vere heimel for reglar om deltaking i open gruppe.

Forslaget i kulepunkt 2 om å la tildelte kvotefaktorar vere avgjerande for kor stor del av disponibel kvote fartøya kan fiske, kan ein gjennomføre utan endringar i lova, jf. at kvotefaktorar og andre kvotefordelingsnøklar i dag ikkje er direkte omtala i lova.

Departementet vurderer det likevel slik at kvotefaktorane vil ha ein så sentral plass i det nye kvotesystemet at det er naturleg å gje dei ei eksplisitt forankring i lovføresegnene i det nye kapittel 3 i deltakarlova om fiskeriløyve, jf. særleg forslag til ny § 15, forutan i havressurslova §§ 11 og 12 som i dag regulerer fordeling av nasjonal kvote på høvesvis gruppenivå og fartøynivå.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova §§ 12-15 og § 21 og havressurslova §§ 11 og 12.

3.2.2 Auka fleksibilitet i fisket

I kapittel 3.2 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Ein etablerer ei ordning for kvoteutveksling for ut- og innleige av kvotar innanfor eit kvoteår.
- Ein avgrensar kvoteutvekslingsordninga til ut- og innleige av maksimalt høvesvis 20 og 50 prosent av verdien av kvotane som fartøyet er tildelt.
- Ein etablerer ein sjølvfinansierande marknadsplass for å sikre effektiv, transparent og fleksibel kvoteutveksling.

Departementet vil foreslå lovendringar for å følge opp forslaget om å etablere ei kvoteutvekslingsordning. Det er nødvendig med ein eigen lovheimel for at forvaltninga skal kunne lage forskrift med nødvendige avgrensingar som mellom anna er omtala i denne meldinga. Ein legg opp til å fastsetje dei nærare føresegnene om kvoteutvekslingsordninga, mellom anna dei som er nemnde i det andre kulepunktet ovanfor, i forskrift forankra i den nye lovheimelen.

Departementet viser til forslag til endringar i havressurslova § 14.

3.2.3 Langsiktig tilpassing av fangstkapasitet

I kapittel 3.3 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Ein fører vidare gjeldande strukturkvoteordning med endra innretning.
- Ein førar vidare tidsavgrensinga i strukturkvoteordninga, nivået på kvotetaka, fartøygruppene om lag som i dag, men strukturkvoteordninga vil vere utan geografiske eller gruppespesifikke avkortningar til omfordeling i gruppa, utan krav om kondemnering og med fleksibilitet til å dele opp kvotepakker.
- Ein avkortar kvotefaktorane med 10 prosent ved bruk av strukturkvoteordninga. Strukturgevinsten frå avkortinga vert tilordna kvotelageret til fellesskapet. Bruk av strukturgevinsten skal virke nøytralt på kvotefordelinga, dvs. at utleige berre vil skje innanfor same gruppe.
- Fartøyeigar får høve til å søke om konvertering av strukturkvotar til kvotefaktorar som varer 15 år utovar no gjeldande tidsavgrensing.
- Ved konvertering fordeler ein delar av strukturgevinsten innanfor fartøygruppa.
- Konvertering vil vere frivillig for den enkelte.

Departementet vil foreslå fleire lovendringar for å følgje opp tiltaka i kapittel 3.3 i kvotemeldinga. Gjeldande strukturkvoteordningar er forankra i forskrifter fastsette med heimel i havressurslova § 14 om spesielle kvoteordningar. Departementet foreslår at lovheimelen for strukturkvoteordningane vert flytta til deltakarlova kapittel 3 der ein foreslår å ta inn dei nye føresegnene om kvotefaktorar. Det er etter vår meining meir naturleg å sjå på strukturkvoteordningane som eit sett med reglar om kvotefaktorar som høyrer heime i deltakarlova kapittel 3 om fiskeriløyve og kvotefaktorar enn eit sett med reglar om kvotar som høyrer heime i havressurslova kapittel 3 om fangstmengd og kvotar.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova §§ 15 og 16.

3.2.4 Rammevilkår for sjarkflåten

I kapittel 3.4 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Ein erstattar gruppeinndelinga etter heimelslengd med gruppeinndeling etter faktisk lengd.
- Ein avviklar samfiskeordninga i torskefiskeria ved overgangen til nytt kvotesystem.
- Ein innfører ei næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter.

Departementet vil foreslå lovendringar for å følgje opp tiltaket i kulepunkt 3 om å innføre ein næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter. Tiltaka i kulepunkta 1 og 2 kan derimot gjennomførast utan lovendring, men krev forskriftsendringar.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova § 16 a.

3.2.5 Bidrag frå næringa

I kapittel 3.8 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Staten leiger årleg ut kvotar frå eit kvotelager for å skaffe inntekter til staten.
- Utleige av kvotar frå kvotelageret skjer innanfor fartøygruppene.
- Ein flyttar 20 prosent av strukturgevinsten frå frivillig konvertering av allereie tildelte strukturkvotar til kvotelageret.
- Avkortning ved framtidig strukturering vert tilordna kvotelageret.

Departementet vil foreslå lovendringar for å følgje opp tiltaka i kapittel 3.8. Ein foreslår å forankre kvotelageret til fellesskapet i kapittel 3 i deltakarlova i tilknytning til dei nye lovføresegnene om kvotefaktorar då ein legg opp til at kvotelageret i rettsleg forstand vil vere eit lager av kvotefaktorar, ikkje eit lager av kvotar. Føresegna vil gje heimel for staten til å utnytte kvotefaktorane i kvotelageret, og til å ta vederlag frå dei som får høve til å nytte desse.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova § 17.

3.2.6 Øvrige lovendringar

Det vil vere nødvendig å gjere endringar i fleire andre lovførsegner som følgje av hovudendringane som er nemnde i pkt. 3.2.1-3.2.5 ovanfor. Mellom anna vil vi foreslå enkelte tekniske endringar i dei to lovføresegnene om bortfall og tilbakekalling av spesielle løyve i deltakarlova §§ 18 og 19 fordi føresegnene heretter kjem til å gjelde fiskeriløyve og kvotefaktorar i staden for spesielle løyve. Vidare vil vi foreslå ei oppdatering av straffeføresegna i deltakarlova fordi ho viser til nokre av lovføresegnene vi foreslår endringar i.

3.3 Tiltak som ikkje medfører lovendring

Vi legg ikkje opp til lovendringar for å følgje opp alle tiltaka i kvotemeldinga. Mellom tiltaka som ikkje krev lovendring finn vi forslaget om erstatte dynamiske kvotefordelingsmekanismar med fast fordeling, forslaget om å erstatte gruppeinndeling etter heimelslengd med gruppeinndeling etter faktisk lengd, dei fleste forslaga om sjarkflåten og rekruttering bortsett frå forslaget om næringsfinansiert kondemneringsordning. Endringane i pliktsystemet kan vi også følgje opp utan lovendring. Det vil med andre ord vere tilstrekkelig med endringar i forskrift for å følgje opp desse tiltaka.

4 Nokre generelle problemstillingar

4.1 Overordna omsyn bak forslaga til tiltak i kvotemeldinga

Det går fram av innleiinga til kapittel 3 i kvotemeldinga (s. 17) at dei foreslegne tiltaka skal balansere ei rekke ulike og dels motstridande omsyn:

- Samfunnsøkonomisk effektiv utnytting av fiskeriressursane
- Eit kvotesystem som næringa, kystsamfunna og samfunnet for øvrig oppfatar som legitimt.
- Føreseielege rammevilkår for næringsaktørane
- Eit robust juridisk rammeverk som gjev tilstrekkeleg handlingsrom for styremaktene
- Betre utnytting av eksisterande fangstkapasitet
- Eit enklare og meir transparent kvotesystem
- Eit kvotesystem som gjev insentiv til varleg fangst, og som reduserer verditap og matsvinn

Balanseringa av desse ulike omsyna vil i utgangspunktet skje gjennom dei ulike vurderingane som er gjort i stortingsmeldinga og i mindre grad ha verknad for korleis vi forsøker å utforme dei ulike lovføresegnene i dette høyringsnotatet. Likevel vil enkelte av omsyna kunne ha innverknad på utforminga av lovføresegnene. Dette gjeld særleg omsynet i fjerde kulepunkt, om å lage eit robust juridisk rammeverk som gjev tilstrekkeleg handlingsrom for styremaktene. I tillegg vil unntaksvis tredje og sjette kulepunkt kunne spele ei rolle i regelverksutforminga, høvesvis omsynet til føreseielege rammevilkår for næringa og omsynet til eit enklare og meir transparent kvotesystem.

Ingen av tiltaka som regjeringa foreslår i kvotemeldinga vil vere til hinder for at staten på eit seinare tidspunkt innfører nye tiltak, eller erstattar dei foreslegne ordningane, for å auke bidraget frå næringa til staten, på vegne av det fellesskapet som havressurslova § 2 viser til: "*Dei villlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.*"

4.2 Lov eller forskrift?

Oppfølginga av kvotemeldinga føreset fleire endringar i lovgjevinga, dels fordi lovføresegnene i no gjeldande kvotesystem må endrast og oppdaterast, og dels fordi nye ordningar treng heimel i lov, til dømes på grunn av legalitetsprinsippet.

Eit anna spørsmål som dukker opp er i kor stor grad dei nye reglane bør gå fram direkte av lova, eller om det er tilstrekkeleg at dei går fram av forskrift? Dette spørsmålet har minst to sider: Bør lova innehalde materielle reglar om til dømes plikter og rettar for enkeltaktørane, eller er det tilstrekkeleg at lova inneheld heimlar for forvaltninga til å fastsetje føresegner i forskrifter? Det kan vidare vere spørsmål om kor omfattande og rik på detaljar lovteksten bør vere. Til dømes kan ein spørje om det er tilstrekkeleg med ein kort generell heimel som omfattar fleire av ordningane som vert foreslegne i kvotemeldinga, eller om kvar enkelt ordning bør vere eksplisitt omtala i lova.

Desse problemstillingane dreier seg meir om rettspolitikk enn juss, og dei er av naturlege grunnar ikkje drøfta nærare i kvotemeldinga.

Eit argument for å gjere lovføresegnene omfattande er at ein større del av fiskeriregelverket bør fastsetjast i lov vedteken av Stortinget, med dei krava til forarbeid som det inneber, i staden for i forskrifter fastsette av forvaltninga. Dette argumentet vert likevel svekt i ei sak som denne fordi alle dei konkrete tiltaka i kvotemeldinga har vore gjenstand for alminneleg høyring med påfølgjande grundig drøfting før saka vart lagd fram for Stortinget. Sjølv om fiskeripolitikken i ikkje lita utstrekning er regelstyrt, er det heller ikkje uvanleg at ein legg fram meldingar til Stortinget om sentrale fiskeripolitiske emne som ikkje krev lovending, nettopp for å sikre at saka får den politiske merksemda ho fortener.

Når det gjeld fiskeriregelverket er det dessutan eit poeng at det har eit ganske teknisk preg og med ein detaljeringsgrad som det ikkje utan vidare er formålstenleg at Stortinget vurderer. Det er den overordna politikken som lovverket bør omtale, som vi i hovudsak legg opp til at Stortinget vurderer i samband med kvotemeldinga. Erfaringsmessig kan det vere behov for raske endringar i regelverket som følgje av utviklinga i det enkelte fisket i løpet av året, eller som følgje biologiske endringar i havet. Dette behovet for dynamikk er det enklast å tilfredsstillе dersom dei fleste materielle reglane om fiskeria står i forskrift.

Mot dette kan ein likevel hevde at omtala av sentrale element i fiskeriregelverket i lovverket er temmeleg sparsam. Dette dreiar seg mellom anna om deltakaravgrensningane i kystfiskeflåten, strukturkvoteordningane og ikkje minst systemet med kvotefaktorar. Sjølv om til dømes mange av strukturkvoteordningane har brei forankring i ulike stortingsmeldingar der også juridiske problemstillingar kan vere drøfta, manglar det ei lovføresegn som gjev ein god indikasjon på ordningane sin sentrale plass i fiskeriregelverket. Vi ser det derfor som fordelaktig at stortingsmeldingar kan følgjast opp med lovproposisjonar som i større grad gjer det tydelegare for både Stortinget og ålmenta kva for konsekvensar forslaga til ny fiskeripolitikk vil ha for regelverket.

I dette høyringsnotatet legg vi opp til å ta inn i lova nokre fleire føresegner om enkelte av dei sentrale ordningane i løyve- og kvotesystemet. Dette vil særleg gjelde kvotefaktorane som får ein ganske brei omtale i lovteksten. I tillegg vil nye ordningar som kvotelageret til fellesskapet, kvoteutvekslingsordninga og strukturfondet for ei næringsfinansiert kondemneringsordning verte omtala i eigne lovføresegner. Samtidig legg vi opp til at både dei endra og dei nye lovføresegnene i stor grad skal vere lovheimlar for forskrifter som skal fastsetjast av departementet slik at vi kan oppretthalde det dynamiske elementet i fiskeriregelverket innanfor føringane som Stortinget gjev.

4.3 Vedtakskompetanse

Deltakarlova og havressurslova har i dag ei rekke føresegner som gjev enten kongen eller departementet kompetanse til å fastsetje forskrifter. Mange av føresegnene i deltakarlova kapittel III og IV legg denne kompetansen til kongen, men ikkje alle. Havressurslova kapittel III legg gjennomgåande kompetansen til departementet. I praksis har kongen delegert vidare sin kompetanse til å fastsetje forskrifter etter deltakarlova kapittel III og IV til departementet,

men ikkje kompetansen til å kalle tilbake alle konsesjonane i ei konsesjonsgruppe i medhald av deltakarlova § 19. Denne kompetansen ligg framleis hos kongen.

Departementet foreslår å endre lovføresegnene i deltakarlova kapittel III og IV og havressurslova kapittel III slik at dei gjennomgåande legg kompetansen til å fastsetje forskrifter og til å kalle tilbake fiskeriløyve, til departementet. Dette vil langt på veg bringe lova i samsvar med den faktiske situasjonen i dag, nemleg at det er departementet som har kompetansen til å fastsetje forskrifter. Dette vil vidare ikkje vere til hinder for at kongen likevel kan fastsetje forskrifter i medhald av nemnde lovkapittel dersom omstenda skulle tilseie det, på same måte som kongen i dag fastset strukturforskrifta for havfiskeflåten og strukturforskrifta for kystfiskeflåten, sjølv om havressurslova § 14 legg forskriftskompetansen direkte til departementet.

5 Administrative og økonomiske konsekvensar, konsekvensar for det samiske folket

Kvotemeldinga kapittel 7 gjev ein grundig gjennomgang av dei ulike konsekvensane av alle forslaga til tiltak. I utgangspunktet gjev ikkje forslaga til lovføresegner i dette høyringsnotatet nokon grunn til ytterlegare vurderingar av konsekvensane, verken administrative og økonomiske konsekvensar, eller konsekvensar for det samiske folket.

Departementet vil likevel påpeike at vi har forsøkt å utarbeide dei nye lovføresegnene slik at dei i større grad reflekterer kva for rettsreglar og ordningar i kvotesystemet som er sentrale for aktørane. Vi vil i denne samanhengen særleg trekkje fram dei mange nye lovføresegnene om kvotefaktorar som bør kunne bidra til å avklare kva for rettsleg rolle desse faktorane har. Vi viser i denne samanhengen særleg til deltakarlova §§ 15 og 16 og havressurslova §§ 11 andre ledd og 12 ledd som alle direkte omtalar den rettslege funksjonen til kvotefaktorane. Saman med fleire andre føresegner bidrar desse til eit meir oversiktleg og tilgjengeleg regelverk som saman med fleire andre faktorar bør kunne bidra til ei meir føreseieleg fiskerilovgjeving.

6 Merknader til forslaga til lovendringar

6.1 Deltakarlova § 12 - fiskeriløyve

Denne føresegna regulerer den nye ordninga med felles fiskeriløyve og følgjer opp tiltaket i kvotemeldinga kapittel 3.1.4 om å erstatte årlege deltakarrettar og spesielle løyve (konsesjonar) med eit slikt felles fiskeriløyve. Føresegna kjem i staden for føresegnene i gjeldande deltakarlov §§ 12-15 om spesielle løyve og føresegnene i gjeldande deltakarlov § 21 om årlege deltakaravgrensingar i den utstrekning dei er relevante for deltakarrettar (deltaking i lukka fiskeri).

Første ledd gjev departementet kompetanse til å fastsetje forskrift som stiller krav om fiskeriløyve for å delta i enkeltfiskeri. Lovteksten gjev såleis ikkje føringar på kva for fiskeri som skal vere underlagde krav om ervervsloyme, i motsetning til gjeldande deltakarlov § 12 der utgangspunktet er at det berre skal gjelde eit krav om konsesjon for havfiskefartøy. Første ledd legg såleis til rette for at både fiskeria som i dag er konsesjonsregulerte (i hovudsak havfiskeri), og fiskeria som i dag er lukka og underlagt årlege deltakaravgrensingar (i hovudsak kystfiskeri), kan verte regulerte med fiskeriløyve i tråd med det som kvotemeldinga legg opp til. På same viset som kravet om konsesjon i dag kan gjerast gjeldande for opne fiskeri, i tillegg til lukka fiskeri, vil det kunne stillast krav om fiskeriløyve i fiskeri som er opne. Til dømes gjeld det i dag krav om konsesjon for å delta i fangst av snøkrabbe og i fangst av raudåte utanfor dybdekoten på 1000 meter, sjølv om desse fiskeria i dag ikkje er regulerte med lukka gruppe.

Når kravet om konsesjon i utgangspunktet ikkje lenger vil vere knytt til om fartøyet er havfiskefartøy, vil det heller ikkje vere nødvendig å føre vidare føresegna i deltakarlova § 12 andre ledd om at kongen kan gje nærare føresegner i forskrift om kva som er å rekne som havfiskefartøy og fastsetje krav om spesiell løyve for å nytte andre fartøy enn havfiskefartøy til ervervsmessig fiske og fangst.

Det følgjer vidare av første ledd andre og tredje punktum at departementet kan fastsetje ein nærare definisjon av dei enkelte fiskeria som skal vere underlagde eit slikt krav om fiskeriløyve. Som døme på kva for definisjonskriterium departementet kan bruke, nemner føresegna art, område, reiskap og fartøystorleik, men denne lista er ikkje uttømmande. Desse definisjonskriteria er alle mykje nytta i dag for å definere rekkevidda til dei ulike konsesjonsgruppene og dei ulike lukka fiskeria som er regulerte med årlege deltakarrettar. Eit døme kan vere fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med konvensjonelle reiskapar for fartøy med lasteromsvolum under 500 kbm som er regulert med deltakarretter i lukka gruppe og der alle dei nemnde kriteria er med i definisjonen.

På denne måten legg vi opp til at ein kan føre vidare dei deltakargruppene som finst i dag, dersom ein skulle ønske det. Det vil likevel kunne vere naturleg å slå saman deltakargrupper dersom ein slår saman strukturgrupper som er samanfallande med deltakargruppene, jf. at regjeringa i kapittel 3.3.1 i kvotemeldinga foreslår å slå saman strukturgruppene for torsketrålarar og seitrålarar, og strukturgruppene for ringnotfartøy, pelagiske trålarar og nordsjøtrålarar.

Andre og tredje ledd inneber ei vidareføring av føresegner om konsesjonar som i dag finst i deltakarlova §§ 12 første ledd andre og tredje punktum og tredje ledd, 13 og 15. Desse lovføresegnene vil heretter gjelde for alle fiskeriløyve. Det nye er dermed at føresegnene vil gjelde for dei lukka fiskeria som i dag er regulerte med deltakarrettar i tillegg til dei konsesjonsregulerte fiskeria, fordi begge vil verte regulerte med fiskeriløyve i nytt system. Dette har i praksis liten verknad fordi tilsvarende reglar for deltakarregulerte fiskerier allereie i

dag enten følgjer av den årlege deltakarforskrifta, eller indirekte fordi tilsvarande reglar gjeld for ervervsøyve som i alle tilfelle er eit felles krav for alle fiskefartøy.

6.2 Deltakarlova § 13 – lukka fiskeri

Denne føresegna inneheld reglar om såkalla lukka fiskeri.

Med omgrepet lukka fiskeri siktar vi her til at ein har avgrensa talet på deltakande fartøy i eit fiskeri, gjerne ved at ein stiller krav om ei eller anna form for fiskeriløyve for å delta, og at ein i utgangspunktet ikkje opnar for nytildeling av slike løyve. Slik lukking er i dag gjennomført i dei sentrale kommersielle fiskeria våre.

Omgrepet lukka fiskeri er såleis noko anna enn at eit fiskeri er stengt for fiske, dvs. at ingen kan delta i fiske. Lukking er heller ikkje til hinder for at ein kan ha ei open gruppe i fiskeriet der det ikkje er eit tak på talet på deltakande fartøy. Størstedelen av kvotegrunnlaget vil typisk fordelast på fartøya i lukka gruppe, slik at det har ein klar verdi å vere mellom desse. Omgrepet ope fiskeri kan såleis avhengig av samanhengen vere ei motsetning til enten lukka fiskeri eller stengt fiskeri.

Departementet vurderer at *kapasitetsavgrensing* kan vere eit alternativt omgrep til *lukking* i fiskeriregelverket, men har likevel kome til at lukking og lukka fiskeri er så innarbeidd at vi foretrekkjer å nytte det i lova.

Lukking av fiskeri er eit heilt grunnleggjande element i norsk fiskeriforvaltning, og er gjennomført i dei sentrale fiskeria, mellom anna av omsyn til lønnsemnda for den enkelte aktøren innanfor berekraftige rammer. I og med at lukking av fiskeri har stor potensiell økonomisk verknad for enkeltaktørane, framstår det som ein naturleg del av rettsutviklinga at eit slikt verkemiddel vert omtala eksplisitt i lova. Ein viser for øvrig til at ein både i forarbeida til deltakarlova og forarbeida til havressurslova har omtala behovet for lukking og høvet til prinsippet om at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet, jf. omtala av retten til ressursane ovanfor i kapittel 2.3.3.

Formålet med føresegna er ikkje primært å gjere endringar i gjeldande rett, men lovfeste overordna prinsipp for lukking av fiskeri slik at lova betre speglar dei grunnleggjande rettsreglane om deltaking i fiske. Vi viser likevel til omtalen nedanfor av dei ulike ledda i føresegna om nokre mindre materielle endringar.

Føresegna er ikkje ein direkte oppfølging av nokre av enkelttiltaka i kvotemeldinga, men må likevel kunne sjåast i samheng med at ein opprettar eit system med faste kvotefaktorar som vert forankra i deltakarlova § 15, og at ein slår saman konsesjonar og deltakarrettar til ein felles type fiskeriløyve forankra i deltakarlova § 12. Systemet med faste kvotefaktorar vil berre vere direkte relevant for lukka fiskeri, og det nye felles fiskeriløyvet vil i hovudsak gjelde for lukka fiskeri. Begge desse endringane vert forankra i nye føresegner i deltakarlova og inneber derfor

at ein i lova bør ta inn eit klarare skilje mellom lukka fiskeri og opne fiskeri. Vi vurderer det derfor som formålstenleg med ei eiga lovføresegn om lukka fiskeri som vil kome i tillegg til deltakarlova § 21 som berre vil gjelde opne fiskeri.

Føresegna fastset uttrykkeleg i første ledd at departementet har kompetanse til å fastsetje at eit fiskeri er lukka. Denne kompetansen for forvaltninga følgjer i dag implisitt av lovheimlane i deltakarlova kapittel III og IV.

Føresegna gjev vidare reglar i andre til fjerde ledd om korleis gå fram når det unntaksvis er aktuelt å auke talet på deltakarar i eit fiskeri som allereie er lukka, og om korleis gå fram for å lukke eit fiskeri som er opne eller i ferd med å opnast etter å ha vore stengt. Føresegna inneber ei vidareføring av deltakarlova § 16 om korleis auke talet på deltakarar i konsesjonsregulerte fiskeri, medan føresegnene om korleis lukke eit fiskeri ikkje tidlegare er lovfesta.

Første ledd første punktum slår fast at departementet kan fastsetje at eit fiskeri skal vere lukka. Dette inneber ei vidareføring av departementet sin kompetanse til å innføre konsesjonsregulering eller anna deltakarregulering i enkeltfiskeri. Dette følgjer av at departementet i dag er delegert kompetanse til å endre konsesjonsforskrifta, og til å fastsetje årlege deltakarforskrifter i medhald av deltakarlova § 21.

Første ledd andre punktum presiserer at ved overgangen frå eit system med konsesjonar og deltakarrettar til eit nytt system med felles fiskeriløyve, kan departementet fastsetje at ein vidarefører gjeldande lukka deltakargrupper. Dette vil vere den naturlege tilnærminga i og med at kvotemeldinga ikkje legg opp til noko anna med unntak for gruppene for torsketrålarar og seitrålarar, og gruppene for ringnotfartøy, pelagiske trålarar og nordsjøtrålarar, jf. omtale ovanfor i merknadene til § 12.

Ved overgangen til nytt system vil det vidare kunne vere formålstenleg at ein definerer fiskeriet innanfor rammene av gjeldande lukka gruppe. Til dømes kan ein definere fisket etter sei med not nord for 62 gradar nord for fartøy med lasteromsvolum mindre enn 500 kbm (seinot nord) som eit fiskeri avgrensa til berre å gjelde fartøy med største lengde på eller over 13 meter. I utgangspunktet vil open gruppe då ikkje vere omfatta av fiskeridefinisjonen fordi berre fartøy med en største lengde under 13 meter kan delta i open gruppe i dette fisket. Uansett bør ein i slike tilfelle regulere open gruppe utan krav om fiskeriløyve og med heimel i § 21. Ei regulering av open gruppe med krav om fiskeriløyve etter § 12 vil vere mest formålstenleg for fiskeri utan parallell lukka gruppe (kvalfangst, snøkrabbe osv.).

Ein vil måtte ta høgd for at forvaltninga kan trengje noka tid til å tildele relevante fartøy fiskeriløyve til erstatning for deltakarrettar og konsesjonar ved overgangen til nytt system. Ein tek sikte på å løyse dette gjennom eigne føresegner til slutt i endringslova om når dei ulike delane av endringslova trer i kraft, og tilsvarande føresegner i forskrifter om når dei ulike delane av forskriftene skal tre i kraft.

Det vil vere mogleg å føre vidare alle dei ulike vilkåra som gjeld for dei ulike deltakargruppene vi har i dag, som vilkår for tildeling av relevant fiskeriløyve i den aktuelle gruppa. Vi vil såleis kunne føre vidare vilkåra som gjeld særskild for fiskeria som er regulerte med årlege deltakarrettar i medhald av § 21, som vilkår for tildeling av fiskeriløyve i berre desse fiskeria. Eit døme på eit slik vilkår er kravet om registrering i på blad B i fiskarmanntalet for fartøyeigar og høvedsmann for å kunne delta i lukka gruppe i dei ulike kystfiskeria.

Ein konsekvens av å innføre felles fiskeriløyve er at desse særskilde vilkåra for årlege deltakarrettar vil endrast frå å vere ein føresetnad for å ha rett til å delta i fisket (utan at ein treng eit særskilt løyve) til å verte vilkår for tildeling av løyve utan særskild tidsavgrensing. Dette vil mellom anna innebere at om fartøyeigar melder seg ut av fiskarmanntalet etter at nye reglar er på plass, så vil ikkje fartøyet automatisk misse fiskeriløyvet slik det vil misse deltakarretten i dag, men framleis vere tildelt fiskeriløyve inntil ei eventuell forvaltningssak om tilbakekalling av fiskeriløyve har resultert i endeleg vedtak. Dette vil gje fartøyeigar høve til å halde fram med fisket for ei tid etter at vilkåret ikkje lenger er oppfylt og eventuelt rette opp i mangelen før endeleg vedtak om tilbakekalling ligg føre, slik at han ikkje treng å ta ein pause frå fisket.

Andre ledd regulerer når ein skal kunne nytildele fiskeriløyve i eit fiskeri som allereie er lukka. Føregna fører vidare gjeldande § 16 i deltakarlova som gjeld for konsesjonsregulerte fiskeri. Nytt er det at føresegna i tillegg vil gjelde for lukka fiskeri som i dag er regulerte med årlege deltakaravgrensingar i medhald av § 21 i deltakarlova, fordi desse fiskeria i det nye systemet vil vere regulerte med fiskeriløyve i medhald av deltakarlova kapittel 3.

Andre ledd rettar seg mot den situasjonen at det er aktuelt å auke det totale talet på fiskeriløyve i eit fiskeri, dvs. nytildeling i eigentleg forstand. Når det er aktuelt å tildele eit fiskeriløyve til erstatning for eit anna fiskeriløyve, dvs. utan at det totale talet på fiskeriløyve i fiskeriet aukar, gjeld ikkje § 13 andre ledd, men føresegna om erstatningstildeling i deltakarlova § 14.

Det følgjer av *andre ledd første punktum* at kompetansen til å avgjere om ein skal opne for nytildeling i eit fiskeri ligg til departementet. Ei avgjerd om å opne for nytildeling skal etter andre ledd berre kunne skje "*etter en vurdering ut fra lovens formål*" som det heiter i lovutkastet. Meininga med denne lovformuleringa er å føre vidare innhaldet i deltakarlova § 16, og inneber ei reell materiell avgrensing på når departementet kan nytildele. Det vil avhenge av ei konkret vurdering når departementet har høve til å opne for nytildeling etter ei vurdering ut frå formålet til lova, på same vis som etter gjeldande deltakarlov. I fiskeri som har gjennomgått ei jamnleg strukturering ved bruk av strukturkvoteordningar, for å tilpasse talet på fartøy i gruppa til ressursgrunnlaget, vil det normalt vere lite aktuelt med nytildeling av fiskeriløyve etter denne føresegna.

Andre ledd andre punktum fører vidare gjeldande § 16 andre ledd som inneber at slik nytildeling berre kan skje etter offentleg utlysing med mindre særlege grunnar tilseier noko

anna. Føregna legg ikkje føringar på korleis ei utlysing skal skje. Til dømes vil auksjon vere ei tenkjeleg framgangsmåte.

Andre ledd tredje punktum stadfestar at lukking av eit fiskeri ikkje er til hinder for at departementet kan opprette ei open gruppe i same fiskeri i medhald av deltakarlova § 21. Dette inneber i og for seg ei vidareføring av gjeldande system. Deltakarlova §§ 12 og 13 inneber såleis at ein opnar for at eit lukka fiskeri med krav om fiskeriløyve kan supplerast både med ei open gruppe utan krav om fiskeriløyve, jf. § 21 og § 13 andre ledd andre punktum, og ei open gruppe med krav om fiskeriløyve, jf. § 12. Det er mogleg å avgrense lukka gruppe til å gjelde ein viss fartøystorleik, særskilde reiskapar osv. ved å definere fiskeriet slik etter § 12. Det er med andre ord ikkje nødvendig å lage ein eigen definisjon av kva for fiske "lukka gruppe" omfattar (fartøystorleik, område osv.) fordi dette følgjer direkte av definisjonen av fiskeri i medhald av § 12.

Tredje ledd omtalar korleis gjennomføre lukking av eit fiskeri med tidlegare open deltaking. Føresegna gjev inga uttømmende regulering av korleis lukking skal skje, men slår fast at det i slike tilfelle kan leggjast vekt på om fartøyet har fangsta eit visst kvantum i det aktuelle fiskeriet i ein nærare fastsett tidsperiode. Dette har vore eit avgjerande omsyn ved tidlegare lukkingar, men er i og for seg ikkje rettsleg til hinder for at departementet i framtida kan gjennomføre lukkingar på anna vis, til dømes ved utlysing. Tredje ledd siste punktum presierer at fiskeriløyve som måtte vere tildelte i eit ope fiskeri før lukkinga vert gjennomført, fell bort når ein gjennomfører nytildeling i det lukka fiskeriet. Dette er naturlegvis ikkje til hinder for at ein vidarefører ei eiga open gruppe etter lukkinga, slik som har vore vanleg særleg i kystfiskeflåten. Tredje ledd inneber ikkje nokre materielle endringar i gjeldande rett.

Fjerde ledd slår fast at dersom ein opnar eit fiskeri som tidlegare har vore stengt, og ein regulerer det nye fiskeriet med ei lukka deltakargruppe, så skal ein gjennomføre ei utlysing med mindre særlege grunnar tilseier noko anna. Når fisket tidlegare har vore stengt, gjev det lita meining å leggje vekt på tidlegare fiske, og utlysing framstår som det naturlege alternativet. På same måte som ved auke i talet på fiskeriløyve etter andre ledd, legg fjerde ledd opp til at ein kan unnlate utlysing i særlege tilfelle. Det må avhenge av ei konkret vurdering frå departementet om ein står overfor eit særleg tilfelle i den enkelte saka.

6.3 Deltakarlova § 14 – erstatningstildeling av fiskeriløyve i lukka fiskeri

Denne føresegna regulerer erstatningstildeling av fiskeriløyve i lukka fiskeri og erstattar føresegnene i deltakarlova § 17 om tildeling av spesiell løyve til erstatning for tilsvarande spesiell løyve (erstatningstildeling) og § 21 tredje ledd som gjev heimel til å fastsetje tilsvarande forskriftsføresegner om deltakarrettar. Systemet med erstatningstildeling av fiskeriløyve vart lovfesta ved lov 19. juni 2015 nr. 78, jf. Prop. 88 L (2014-2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)*.

Føresegna fører i hovudsak vidare gjeldande rett og inneber i liten grad ei oppfølging av enkelttiltak i kvotemeldinga. Kvotemeldinga gjev ikkje systemet med erstatningstildeling noko nærare omtale og legg i og for seg ikkje opp til endringar i dette. Det er likevel nødvendig å gjere nokre justeringar i føresegna, mellom anna som følgje av at ein innfører ei ordning med felles fiskeriløyve i staden for konsesjonar og deltakarrettar, og som følgje av at ordninga med kvotefaktorar vert forankra direkte i lova.

Første ledd gjev departementet heimel til å fastsetje forskrift som opnar for erstatningstildeling av fiskeriløyve. Føresegna har berre praktisk verknad i fiskeri der talet på fartøy er avgrensa, dvs. lukka fiskeri, og ho er derfor ikkje gjort gjeldande i opne fiskeri, sjølv om dei er regulerte med fiskeriløyve. Det inneber ei formell endring at erstatningstildeling no føreset at departementet fastset ei forskrift, medan det etter no gjeldande § 17 følgjer direkte av lova at departementet kan erstatningstildele konsesjon.

Erstatningstildeling kan etter første ledd bokstavane a-c skje i dei same tre tilfella som etter gjeldande §§ 17 og 21: høvesvis utskifting av fartøy, overtaking av fartøy for fortsett drift og overføring av fiskeriløyve. På dette punktet inneber såleis lovforslaget inga materiell endring.

Departementet foreslår likevel ei språkleg endring ved at ein tek inn i lovteksten kortnamn på dei tre tilfella nemnde i bokstavane a-c for å bidra til klarare omgrepsbruk. I bokstavane a og b nyttar vi kortnamn som er vanlege å nytte allereie i dag, høvesvis utskifting av fartøy og overtaking av fartøy for fortsett drift. I bokstav c foreslår vi eit omgrep som er mindre nytta av forvaltninga i dag. Bokstav c gjeld erstatningstildeling som følgje av at fartøyeigar eller eigar av anna fartøy gjev opp tilsvarende fiskeriløyve frå anna fartøy. Slik erstatningstildeling har ein gjerne omtala som splitting av konsesjonar eller deltakarrettar etter at det vart lovregulert frå 2015, jf. Prop. 88 L (2014-2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)*. Departementet foreslår at ein i staden nyttar "overføring av fiskeriløyve" som kortnamn i lova, men samtidig presiserer at omgrepet "overføring" ikkje er til hinder for at det etter lova alltid vil vere eit krav om at forvaltninga gjer eit enkeltvedtak før "overføringa" kan skje.

Andre ledd erstattar andre og tredje ledd i gjeldande § 17 om høvesvis tilsagn om erstatningstildeling for fartøyeigar har erverva erstatningsfartøyet (utskiftingsløyve) og heimel til å fastsetje nærare føresegner i forskrift, mellom anna om avgrensingar i høvet til erstatningstildeling. Andre ledd inneber i seg sjølv ingen materielle endringar i regelverket, og departementet vil framleis ha fridom til å fastsetje dei nærare reglane om erstatningstildeling i forskrift. Mellom anna vil departementet stå fritt til å føre vidare dei særskilde forboda mot erstatningstildeling ved overtaking av fartøy for fortsett drift og overføring av fiskeriløyve mellom fartøy i dei lukka fiskeria for kongekrabbe og rognkjeks. Departementet vil dessutan med heimel i andre ledd kunne fastsetje forskriftsføresegner som følgjer opp det eine tiltaket i kapittel 3.4.4 i kvotemeldinga, om at gruppeinndelinga etter heimelslengd i kystfiskeflåten vert erstatta av gruppeinndeling etter faktisk lengd.

Tredje ledd omtalar kva som skjer med tildelte kvotefaktorar ved erstatningstildeling av fiskeriløyve som omfattar ei eller fleire kvotefaktorgrupper etter § 15 første ledd. Føresegna er ny i lova og er ei følgje av forslaget i kvotemeldinga om å innføre faste kvotefaktorar, og av at ordninga med kvotefaktorar som følgje av dette vert eksplisitt forankra i deltakarlova, jf. særleg deltakarlova § 15. Det prinsipielle utgangspunktet etter tredje ledd er at ein ved erstatningstildeling av fiskeriløyve skal fastsetje tilsvarende vedtak om erstatningstildeling av kvotefaktorane som er knytte til fiskeriløyvet, jf. § 15 fjerde ledd andre punktum. Føresegna inneber i realiteten ei vidareføring av gjeldande rett

6.4 Deltakarlova § 15 - kvotefaktorar

Denne føresegna gjev reglar om systemet med kvotefaktorar. I tillegg gjev § 16 som er omtala nedanfor, føresegner om overføring av kvotefaktorar mellom fartøy. Kvotefaktorar er tidlegare ikkje regulerte i lova, men omtala sporadisk i forskrifter fastsette i medhald av havressurslova. Lovføresegna er derfor ny og bør kunne bidra til at regelverket på området vert meir avklart og tilgjengeleg.

Kvotefaktorane spelar ei grunnleggjande rolle i kvotesystemet ved at dei dannar grunnlag for årleg fordeling av kvotar mellom fartøy i dei mest sentrale fiskeria. Kvotefaktorane er knytte til konsesjonar eller deltakarrettar, eller til strukturkvotar dersom konsesjonen eller deltakarretten dei opprinneleg var tilknytte er oppgjeven som følgje av bruk av strukturkvoteordninga. I og med at kvotefaktorane såleis er eit bindeledd mellom deltakarlova og havressurslova, mellom fiskeriløyve og kvotar, legg departementet opp til at dei vert omtala i begge lovene. Føresegnene om tildeling av kvotefaktorar til fartøy, om kvotetak, og om overføring og nytildeling av kvotefaktorar høyrer naturleg heime i dei nye føresegnene i deltakarlova §§ 15 og 16, medan føresegner om korleis fastsetje årlege kvotar med grunnlag i tildelte kvotefaktorar naturleg inngår i kvoteføresegnene i havressurslova §§ 11 og 12.

Desse føresegnene i deltakarlova og havressurslova sett i samanheng utgjer ei oppfølging av forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.1 om at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote kjem fram av kvotefaktorar tildelte til fartøy med relevant fiskeriløyve (faste kvotefaktorar). Dette tiltaket inneber ei forenkling av kvotesystemet ved at fastsetjinga av årleg fartøykvote berre vil avhenge av storleiken på kvotefaktorane tildelte til fartøyet og storleiken på årleg disponibel kvote. Ein treng såleis ikkje lenger ta omsyn til gruppekvotar, heimelslengd, basistonn eller konsesjonskapasitet ved fastsetjing av fartøykvote i lukka gruppe i kvotefaktorregulerte haustingsverksemdar.

Føresegna i deltakarlova § 15 vil dessutan tene som lovheimel for forslaget til tiltak i kapittel 3.3.4 og 3.8.2 om å opne for konvertering av strukturkvotar og overføring av delar av avkortinga ved konvertering til kvotelageret til fellesskapet. Kvotemeldinga legg opp til at høvet til slik konvertering berre vil gjelde ved overgangen til nytt system, og ho vil i praksis kunne forankrast i § 15 tredje ledd.

Første ledd slår fast det grunnleggjande, at departementet har heimel til å fastsetje i forskrift kva for haustingsverksemdar som skal vere regulerte med kvotefaktorar, og at kvotefaktorane skal danne grunnlag for tildeling av kvote til fartøy i medhald av havressurslova § 12. Føresegna gjev dessutan departementet høve til å definere nærare rekkevidda av den enkelte kvotefaktorgruppa.

Når det gjeld definisjonen av den enkelte kvotefaktorgruppa, legg kvotemeldinga ikkje opp til endringar i eksisterande grupper, som dermed kan først vidare i nytt system under namnet "kvotefaktorgrupper" i medhald av første ledd. Dette inneber til dømes at reguleringsgruppa torsk nord for 62 grader nord vil kunne definerast som ei kvotefaktorgruppe, og reguleringsgruppa sei i Nordsjøen og Skagerrak som ei anna kvotefaktorgruppe. Ei enkelt kvotefaktorgruppe vil i praksis gjerne definerast til å gjelde berre eit fiskeslag og vere avgrensa til eit nærare definert område.

Ein kan merke seg at rekkevidda til kvotefaktorgrupper definerte i medhald av § 15 første ledd, ofte vil kunne avvike frå rekkevidda til fiskeri (deltakargrupper) definerte i medhald av § 12 første ledd. Til dømes vil fiskeria ofte omfatte fleire fiskeslag, til dømes fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med konvensjonelle reiskap. Kvotefaktorgruppene vil derimot ofte ikkje vere avgrensa til fartøytypar, som til dømes kystfiskefartøy, slik som enkeltfiskeri etter § 12 gjerne vil vere dersom vi fører vidare gjeldande deltakargrupper.

Føresegna opnar for at forvaltninga ved eit seinere høve kan endre definisjonen av den enkelte kvotefaktorgruppa dersom ein finn det formålstenleg, i medhald av første ledd andre punktum.

Andre ledd pålegg departementet å fastetje det totale talet på kvotefaktorar i den enkelte kvotefaktorgruppa. Fastsetjing av eit totalt tal på kvotefaktorar vil vere ein nødvendig føresetnad for det nye systemet med faste kvotefaktorar der tildeling av kvote til fartøy etter havressurslova skal baserast på kor stor del av det totale talet på kvotefaktorar det enkelte fartøyet er tildelt.

Andre ledd andre punktum regulerer når det totale talet på kvotefaktorar i ei kvotefaktorgruppe kan aukast. Det klare utgangspunktet må vere at det skal mykje til før det er aktuelt å auke det totalte talet på kvotefaktorar. Det naturlege vil vere at same rettslege materielle avgrensing bør gjelde for når departementet kan auke det totale talet på kvotefaktorar, som for når departementet kan nytildele fiskeriløyve i lukka fiskeri etter § 13 andre ledd, dvs. at nytildeling berre kan skje "*etter en vurdering ut fra deltakerlovens formål*". Dette er ei vidareføring av prinsippet i gjeldande deltakerlov § 16 og inneber i praksis at det skal mykje til å auke talet på kvotefaktorar, jf. omtale av § 13 andre ledd ovanfor.

Lovføresegna presiserer dessutan at endringar i det totale talet på kvotefaktorar pr. gruppe berre kan endrast ved kvoteårsskifte. Det er praktiske grunnar til dette, mellom anna behovet for ei formålstenleg gjennomføring av kvoteutvekslingsordninga i medhald av havressurslova § 14.

Nytildeling av kvotefaktorar vil kunne skje i samband med nytildeling av fiskeriløyve etter § 13 andre ledd, men det treng ikkje vere slik. Ei nytildeling av fiskeriløyve i eit fiskeri med kvotefaktorregulering vil uansett vanskeleg kunne skje utan at ein samtidig lyser ut kvotefaktorar som kan knytast til dei nye fiskeriløyva. Nytildeling av kvotefaktorar vil dessutan kunne skje utan at ein samtidig aukar talet på fiskeriløyve. Ein legg opp til at kvotefaktorane i slike høve overførast til kvotelageret til fellesskapet, og at dei kan lysast ut derfrå i medhald av § 17 andre ledd. Dette er presisert i tredje ledd andre punktum.

Tredje ledd slår fast at departementet kan fastsetje ei tidsavgrensing for alle eller nokre av kvotefaktorane i ei kvotefaktorgruppe.

Slike tidsavgrensingar kan både fastsetjast i samband med nytildeling av kvotefaktorar, og for kvotefaktorar som allereie er tildelte første gongen utan tidsavgrensing. Ved eventuell fastsetjing av forskrift om tidsavgrensing for kvotefaktorar som allereie er tildelte første gongen utan tidsavgrensing, vil det kunne vere naturleg å gjere ei konkret vurdering av om aktørane har ei forventning som er verna gjennom avgrensingane i lovgjevingskompetansen i Grunnlova § 97 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1, og dersom ein skulle finne at dei har ei slik forventning, ei vurdering av om den nye tidsavgrensinga vil vere i strid med dette vernet.

Føresegna vil vere lovheimel for fastetjing av forskrifter som fører vidare eller justerer tidsavgrensingane som finst i strukturkvoteordningane i dag. Det følgjer av kapittel 3.4.4 i kvotemeldinga at tidsavgrensingane på 20 eller 25 år i utgangspunktet skal vidareførast, men med høve for fartøyeigar til å søke om forlengt tidsavgrensing ved overgangen til nytt system, gjerne omtala som konvertering av strukturkvotar til kvotefaktorar med tidsavgrensing 15 år lengre fram i tid. I dette ligg det at kvotefaktorane som har sitt opphav i strukturkvotefaktorar i utgangspunktet vil måtte førast vidare i nytt system med tidsavgrensing i medhald av forskrifter fastsette i medhald av tredje ledd, med unntak av kvotefaktorar som vert avkorta ved konvertering til kvotefaktorar med lengre tidsavgrensing. Den delen av kvotefaktorane som vert avkorta vil i utgangspunktet ikkje lenger ha noka tidsavgrensing, men delvis verte fordelt på fartøya i den aktuelle gruppa, og delvis verte overført til kvotelageret, jf. fjerde strekpunkt i kapittel 3.3.4 og første strekpunkt i kapittel 3.8.2 i kvotemeldinga.

I tillegg til nemnde tidsavgrensingar på 20 og 25 år, er fleire av kvotefaktorane i dag underlagde ei årleg tidsavgrensing fordi dei er direkte knytte til strukturkvotar eller deltakarrettar som berre gjeld for eitt år om gongen. I nytt system vil i utgangspunktet alle desse kvotefaktorane vere knytte til fiskeriløyve utan tidsavgrensing, og det vil derfor ikkje lenger vere naturleg å føre vidare systemet med årleg fornying. Det vil gje ein monaleg positiv verknad at dei årlege tidsavgrensingane som berre gjeld nokre av kvotefaktorane vert avskaffa, og at alle kvotefaktorane med dette vert meir harmoniserte.

Det framgår vidare av *tredje ledd andre punktum* at kvotefaktorane ved utløpet av tidsavgrensinga vert tilordna kvotelageret til fellesskapet eller fordelte direkte mellom fartøy med relevant fiskeriløyve etter særskild avgjerd frå departementet. På dette viset unngår ein at utløpet av tidsavgrensinga påverkar det totale talet på kvotefaktorar. Føresegna legg i seg sjølv ingen føringar på korleis forvaltninga skal fordele strukturgevinsten ved utløpet av tidsavgrensinga.

Fjerde ledd presiserer at kvotefaktorar kan tildelast fartøy med fiskeriløyve i lukka fiskeri som omfattar den aktuelle kvotefaktorgruppa. I dette ligg det mellom anna at kvotefaktorar ikkje kan tildelast fartøy som ikkje er tildelt fiskeriløyve som omfattar den aktuelle kvotefaktorgruppa. Kvotefaktorar vil likevel kunne vere knytte til førehandstilsegn etter § 14 andre ledd (utskiftingsløyve) eller til kvotelageret til fellesskapet. Fjerde ledd gjer det vidare tydeleg at kvotefaktorane rettsleg sett ikkje vil vere ein del av fiskeriløyvet som sådan, men tildelte gjennom eigne enkeltvedtak. Dette er likevel ikkje til hinder for at ein kvotefaktor alltid skal vere knytt til eit konkret fiskeriløyve dersom han er tildelt eit fartøy.

Femte ledd gjev departementet kompetanse til å gje nærare reglar om tildeling av kvotefaktorar. Føresegna gjev såleis departementet høve til å vidareføre gjeldande føresegner om kvotefaktorar som er fastsette i forskrift, mellom anna føresegner om kvotetak, slik som kvotemeldinga legg opp til. Føresegna legg dessutan til rette for innføring av den nye gruppeinndelinga i kystfiskeflåten basert på faktisk lengd, ved at ho opnar for å knyte den enkelte kvotefaktoren til ei nærare definert gruppe.

6.5 Deltakarlova § 16 – overføring av kvotefaktorar mellom fartøy

Denne føresegna gjev reglar om overføring av kvotefaktorar mellom fartøy og vil gjelde både ved bruk av strukturkvoteordninga og utan bruk av strukturkvoteordninga. Overføring av kvotefaktorar utan bruk av strukturkvoteordninga er gjerne omtala som splitting av kvotefaktorar i gjeldande regelverk. Dersom overføring av kvotefaktorar mellom fartøy skjer i samband med erstatningstildeling av fiskeriløyve, er det deltakarlova § 14 siste ledd som regulerer overføringa. Fordeling av avkorta kvotefaktorar på andre fartøy i gruppa i samband med konvertering av strukturkvotar ved overgangen til nytt system, er det deltakarlova § 15 som gjev heimel til å regulere.

Føresegna erstattar føresegnene i havressurslova § 14 om spesielle kvoteordningar som i dag er heimel både for strukturkvoteordningane for høvesvis havfiskeflåten og kystfiskeflåten og for ordningane for splitting av strukturkvotar i desse to flåtegruppene. Dei nærare føresegnene om desse ordningane er fastsette i forskrifter i medhald av havressurslova § 14.

Føresegna legg opp til at strukturkvoteordningane og splittingsordningane som gjeld i dag kan forast vidare i nytt system i forskrifter fastsette i medhald av ny § 16. Nytt er det likevel at det er kvotefaktorane som er hovudfokus i lovteksten, og ikkje kvoteordningane som sådan, noko

som legg til rette for ei meir presis framstilling av det rettslege innhaldet i desse ordningane, som reelt sett gjeld overføring av kvotefaktorar (fordelingsnøklar), ikkje kvotar.

Føresegna legg vidare til rette for at fleire av forslaga i kapittel 3.3 i kvotemeldinga om enkelte justeringar i strukturkvoteordningane, mellom anna avkortingssatsen og overføring av strukturgevinst til kvotelageret, kan fastsetjast i medhald av den nye lovheimelen.

Føresegna legg også til rette for at ein i forskrifter kan gje fartøyeigar fleksibilitet til å dele opp kvotepakker, til dømes ved at ein ved overføring av kvotefaktorar ved strukturering eller splitting kan tildele kvotefaktorar frå ulike kvotefaktorgrupper til ulike fartøy, sjølv om dei i utgangspunktet var knytte til eit og same fiskeriløyve. Slik oppdeling vil til dømes kunne gjerast gjeldande for kvotefaktorar med tidsavgrensing (strukturkvotefaktorar) og vil til dømes kunne innebere at kvotefaktorane med tidsavgrensing for torsk nord for 62 gradar nord vert overførte til eit fartøy, og kvotefaktorane med tidsavgrensing for hyse og sei nord for 62 gradar nord til eit anna fartøy, sjølv om dei før overføringa var knytte til same fiskeriløyve. Ei slik tilnærming vil vere i samsvar med kva som er praksis i dag i dette tilfellet.

Føresegna skil seg frå § 15 ved at sistnemnde gjeld systemet med kvotefaktorar meir generelt, medan § 16 gjeld spesielt for overføring av kvotefaktorar mellom fartøy. Overføring etter § 16 føreset likevel at vilkåra for tildeling fastsette i medhald av § 15 er oppfylte. I dette ligg det mellom anna at bruk av strukturkvoteordningane eller splittingsordningane føreset eit enkeltvedtak frå forvaltninga etter søknad i medhald av § 15 siste ledd, på same måte som i gjeldande system. Strukturkvoteordningane og splittingsordningane skil seg såleis frå kvoteutveksling (kvoteleige) mellom fartøy etter havressurslova § 14 som ikkje føreset enkeltvedtak frå forvaltninga, og som gjeld overføring av kvotar, ikkje kvotefaktorar.

Første ledd gjeld overføring av kvotefaktorar mellom fartøy ved bruk av strukturkvoteordningar og gjev saman med § 15 siste ledd lovheimel for å fastsetje forskrifter om strukturkvoteordningane i nytt system.

Det er ein føresetnad for overføring etter første ledd første punktum at "*et fartøy ... tas ut av fisket permanent eller for en periode*". Omgrepet "*fisket*" inneber at det er tilstrekkeleg at forskrifta krev at fartøyet tas ut av det aktuelle fisket som overføringa av kvotefaktorar gjeld og utelukkar såleis ikkje at fartøyet kan fortsetje med anna fiske. Formuleringa er ikkje til hinder for at forvaltninga i forskrift fastset strengare krav for strukturering, til dømes at fartøyet vert teke ut av alt fiske.

Første ledd andre punktum nemner tre døme på vilkår som forskrifta kan fastsetje for å tillate strukturering, men er ikkje ei uttømmende oversikt over vilkår forskrifta kan stille. Strukturering vil i tillegg måtte skje innanfor de rammene som følgjer av § 15 og forskriftsføresegner fastsette i medhald av denne, til dømes kvotetak i medhald av § 15 siste ledd. Dei tre vilkåra er alle del av gjeldande strukturkvoteordningar, og kvotemeldinga legg ikkje opp til at dei skal avskaffast.

Det første dømet på vilkår i lovteksten er at fiskeriløyve og kvotefaktorar som er tildelte til fartøyet som ein tek ut av fisket, skal oppgjevast. Eit slikt vilkår kan omfatte alle fiskeriløyve og kvotefaktorar som er tildelte fartøyet uavhengig av om dei er gjenstand for strukturering som er hovudregelen i gjeldande system, eller dei kan omfatte berre nokre av fiskeriløyva og kvotefaktorane tildelte til fartøy, til dømes berre dei som vert gjenstand for strukturering. Det andre dømet i lovteksten på vilkår som departementet kan fastsetje i forskrift er at kvotefaktorane som vert overførte ved strukturering skal avkortast, jf. kvotemeldinga kap. 3.3.4 tredje strekpunkt der det går fram at ved framtidig strukturering skal alle kvotefaktora avkortast med 10 prosent. Det tredje dømet på vilkår som departementet kan fastsetje i forskrift er at det skal gjelde ei tidsavgrensing på kvotefaktorane etter overføring i samband med strukturering. Det følgjer av kvotemeldinga kap. 3.3.4 andre strekpunkt at ein skal vidareføre tidsavgrensingane i strukturkvoteordningane, noko som inneber at det skal fastsetjast ei tidsavgrensing på 20 år på kvotefaktorar utan tidlegare tidsavgrensing som vert overførte ved bruk av strukturkvoteordninga, men ikkje på den delen som vert avkorta.

Første ledd tredje punktum slår fast at kvotefaktorane som vert avkorta ved framtidig overføring av kvotefaktorar i samband med strukturering skal til kvotelageret, i tråd med kvotemeldinga kapittel 3.3.4 tredje strekpunkt.

Andre ledd slår kort fast at departementet kan fastsetje nærare føresegner om når ein kan gjere unntak frå kravet i første ledd første punktum om at eit fartøy må takast ut av fisket permanent eller for ein periode. Denne føresegna vil tene som lovheimel for føresegner om overføring av kvotefaktorar i tilfelle som vi i dag nemner som splitting av strukturkvotar eller splitting av strukturkvotefaktorar, det vil seie det same som overføring av kvotefaktorar utan bruk av strukturkvoteordninga. Føresegna gjeld heller ikkje overføring av kvotefaktorar i samband med overføring av relevant fiskeriløyve. I slike tilfelle vil overføringa vere regulert i og i medhald av deltakarlova § 14 siste ledd.

Splitting av strukturkvotar og strukturkvotefaktorar mellom fartøy utan at det samtidig skjer ei overføring av relevant konsesjon eller deltakarrett er i dag forankra i strukturforskrifta for havfiskeflåten § 7 b og strukturforskrifta for kystfiskeflåten § 11 b. Denne særskilde ordninga opnar berre for splitting av strukturkvotar og strukturkvotefaktorar, og ikkje for tilsvarande splitting av grunnkvotar og grunnkvotefaktorar som i gjeldande system berre kan splittast saman med relevant konsesjon eller deltakarrett fordi grunnkvotane ikkje kan skiljast frå desse utan ved bruk av strukturkvoteordninga. Splittinga skjer i dag utan avkorting, men må skje innanfor gjeldande kvotetak.

Føresenga i andre ledd legg til rette for at splittingsordninga kan vidareførast på same vilkår. Dette er i tråd med kvotemeldinga som ikkje legg opp til større endringar i splittingsordninga og heller ikkje omtalar ho nærare. I dette ligg det mellom anna at føresegna framleis vil kunne gjelde berre for det som i dag vert kalla strukturkvotar og strukturkvotefaktorar, og som i realiteten dreier seg om kvotefaktorar som opprinneleg er tildelte ved bruk av

strukturkvoteordninga, og som i ny ordning derfor vil verte omtala som kvotefaktorar med tidsavgrensing, jf. §§ 15 tredje ledd og 16 første ledd. Føresegna legg dessutan til rette for at ein kan gjere ei teknisk justering i splittingsordninga slik at ho tek høgd for forslaget til tiltak i første strekpunkt i kvotemeldinga kap. 3.4.4 om å erstatte gruppeinndeling etter heimslengd med gruppeinndeling etter faktisk lengd.

6.6 Deltakarlova § 16 a – avgift til strukturfond for fiskeflåten

Føresegna gjev departementet heimel til å fastsetje forskrift om avgift til strukturfond for fiskeflåten.

Føresegna er ny og er ei oppfølging av forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.4.4 om å innføre ei næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter. Føresegna er nødvendig for å kunne innkrevje avgift frå næringa for å finansiere ordninga, og ho er formulert omtrent på same viset som den no oppheva lovføresegna i saltvassfiskelova § 8 b om ei avgift av fangstverdien til eit strukturfond for kapasitetstilpassing i fiskeflåten.

Føresegna gjev departementet heimel til å fastsetje i forskrift at det skal vere ei avgift på fangstverdien til eit strukturfond i fiskeflåten. Føresegna gjev vidare departementet høve til å gje nærare føresegner om avgifta, forutan at skuldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg, at det er Stortinget som fastset avgiftsatsen, og at utgifter til administrasjon av fondet kan dekkjast frå fondet.

Føresegna slår fast at avgifta må leggjast på fangstverdien, noko som legg til rette for at fiskesalslaga kan administrere avgifta. Innanfor denne ramma i lova vil det vere opp til departementet å fastsetje i forskrift det nærare opplegget for innkreving av avgift og tildeling av tilskot frå fondet, mellom anna at avgifta berre skal gjelde for den minste fartøygruppa, og at det er eit vilkår for tilskot at fartøy oppgjev fiskeriløyve og kvotefaktorar.

Framtidig bruk av ei slik ordning vil frigjere ein strukturgevinst i form av kvotefaktorar som det vil vere opp til departementet å fordele innanfor rammer som Stortinget gjev. Kvotemeldinga legg opp til at dei skal fordelast på gjenverande fartøy i gruppa.

6.7 Deltakarlova § 17 – kvotelageret til fellesskapet

Denne føresegna gjev reglar om kvotelageret til fellesskapet og korleis staten kan nytte kvotefaktorar som er tilordna kvotelageret, og om vederlag til staten ved tildeling av kvotefaktorar eller utleie av kvotar frå kvotelageret. Reglar om kva som skal til for at kvotefaktorar kjem inn til kvotelageret er forankra i andre lovføresegner. Vi viser i denne samanhengen til §§ 15 tredje ledd, 16 første ledd og 18 første ledd.

Føresegna i § 17 er heilt ny og erstattar ingen føresegner i gjeldande regelverk. Ho er ei oppfølging av forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.8 om å opprette eit kvotelager og åpne for utleie av kvotar frå kvotelageret som vil generere eit proveny til staten.

Kvotemeldinga drøfter fleire sider ved utleige av kvotelageret som er relevante for lovarbeidet. Det går til dømes fram av kapittel 3.3.3 at regjeringa meiner at kvotefaktorane som plasserast i kvotelageret, skal bli verande i kvotelageret slik at staten kan disponere kvotefaktorane for fellesskapet. Det går vidare fram av kapittel 3.8.2 at ingen av tiltaka som regjeringa foreslår i kvotemeldinga vil vere til hinder for at staten på eit seinere tidspunkt innfører nye tiltak, eller erstattar dei foreslegne ordningane, for å auke bidraget frå næringa til staten. Meldinga viser til at det er staten som disponerer kvotelageret for det fellesskapet som det er vist til i havressurslova § 2.

Første ledd slår fast at departementet kan fastsetje forskrift om etablering av eit kvotelager for fellesskapet og gje føresegner om korleis bruke kvotefaktorar som høyrer til kvotelageret.

Føresegna legg ikkje konkrete føringar på bruken av kvotefaktorane i kvotelageret. Dette er det meir naturleg at departementet gjev nærare føresegner om i forskrifta.

Føresegna legg såleis til rette for at departementet i forskrift kan fastsetje at kvotefaktorane kan leigast ut som årlege kvotar i tråd med forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.8.2, og at gruppebindinga på kvotefaktorane ikkje endrast av at kvotefaktorane ligg i kvotelageret, slik at ressursfordelinga mellom fartøygruppene kan liggje fast. Føresegna legg vidare til rette for at utleige av kvotar frå kvotelageret skal skje frå ein sjølvfinansierande marknadsplass som i tillegg vil kunne vere arena for ut- og innleige av kvotar i medhald av kvoteutvekslingsordninga forankra i havressurslova § 14.

Føresegna er ikkje til hinder for at kvotelageret kan danne grunnlag for tildeling av kvotefaktorar i staden for kvotar, på kort eller lang sikt, med eller utan tidsavgrensning. Ved utløpet av eventuell tidsavgrensing som måtte vere knytt til kvotefaktorar tildelte til fartøy frå kvotelageret, kan forskrifta fastetje at faktorane skal tilbake til kvotelageret, noko som er uttrykkeleg presisert i andre ledd siste punktum, og som er i tråd med målsettinga i kvotemeldinga kapittel 3.3.3 om at kvotefaktorane skal bli verande i kvotelageret slik at staten kan disponere dei.

Føresegna er ikkje til hinder for at utleige av kvotar eller tildeling av kvotefaktorar frå kvotelageret kan skje ved utlysing, til dømes gjennom bruk av auksjon.

Andre ledd slår fast at departementet kan fastsetje forskrift med føresegner om vederlag ved tildeling av kvotefaktorar eller utleige av kvotar frå kvotelageret.

Føresegna gjev ikkje nærare føringar på når det skal krevjast vederlag, storleiken på vederlaget, korleis vederlaget skal fastsetjast og korleis det skal krevjast inn. Dette vil det vere opp til departementet å fastsetje i forskrifta innanfor dei rammene Stortinget måtte setje, og etter at høyring er gjennomført dersom det er nødvendig. I dette ligg det mellom anna at departementet kan krevje inn vederlag ved bruk av auksjon.

Føresegna gjev ikkje føringar på kva vederlaget kan nyttast til. Dette inneber til dømes at vederlaget kan nyttast til å finansiere administrasjonen av den sjølvfinansierande marknadsplassen som er omtala i siste strekpunkt i kapittel 3.2.3 i kvotemeldinga.

6.8 Deltakarlova § 18 – bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve mv.

Denne føresegna gjeld bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve i enkeltsaker. Ho erstattar gjeldande § 18 i deltakarlova som gjeld bortfall og tilbakekalling av konsesjonar i enkeltsaker.

Føresegna fører i hovudsak vidare gjeldande § 18, men det er gjort enkelte tekniske justeringar i første ledd som følgje av forslaget i kvotemeldinga om å erstatte konsesjonar og deltakarrettar med fiskeriløyve, og som følgje av forslaget om å omtale systemet med kvotefaktorar i lova.

Første ledd første punktum slår fast at eit fiskeriløyve fell bort dersom ervervsøyvet for fartøyet fell bort eller vert kalla tilbake. Dette følgjer naturleg av at ein ikkje kan tildele fiskeriløyve utan at ervervsøyve ligg føre, jf. § 12 tredje ledd andre punktum. Det er deltakarlova §§ 10 og 11 som regulerer når ervervsøyve fell bort og når ervervsøyve skal eller kan kallast tilbake. Departementet foreslår ingen endringar i §§ 10 og 11 i dette høyringsnotatet.

Føresegna inneber ei endring i høve til gjeldande § 18 ved at ho gjeld for fiskeriløyve i staden for konsesjonar og såleis i praksis vil få verknad for fiskeriløyve med opphav i deltakarrettar i lukka gruppe i no gjeldande system. I praksis medfører likevel ikkje dette noka reell endring i gjeldande rett då det følgjer av deltakarforskrifta som er fastsett i medhald av § 21 at fartøy berre kan ha deltakarrett i lukka gruppe så lengde dei er registrerte i merkeregisteret. Registrering i merkeregisteret føreset at fartøyet er tildelt ervervsøyve.

Første ledd andre punktum slår fast at kvotefaktorar som er knytte til fiskeriløyvet som fell bort eller vert kalla tilbake, skal plasserast i kvotelageret til fellesskapet. Føresegna er ny i lova og ei følgje av at systemet med kvotefaktorar vert omtala i den nye lova. Ho er ein logisk konsekvens av at kvotefaktorar som er tildelte eit fartøy skal vere knytt til eit konkret fiskeriløyve som er tildelt same fartøy, jf. § 15 fjerde ledd. Føresegna inneber inga endring i kva som er gjeldande praksis.

Andre ledd slår fast at reglane som gjeld for bortfall og tilbakekalling i enkeltsaker gjeld tilsvarande for fiskeriløyve. Føresegna inneber ei endring i høve til gjeldande rett ved at ho gjeld for fiskeriløyve uavhengig av om dei har sitt opphav i konsesjonar eller deltakarrettar, medan ho i gjeldande system berre har hatt direkte verknad for konsesjonar. Føresegna inneber at det i enkeltsaker kan vere aktuelt å kalle tilbake fiskeriløyve utan at tilsvarande skjer for ervervsøyve tildelt same fartøy.

6.9 Deltakarlova § 19 – tilbakekalling av alle fiskeriløyve i eit fiskeri

Denne føresegna gjeld tilbakekalling av ei heil gruppe fiskeriløyve, det vil seie alle fiskeriløyve i eit fiskeri. Ho er ei vidareføring av gjeldande § 19 om tilbakekalling og avgrensing av ei heil gruppe konsesjonar i eit fiskeri.

Føresegna fører i hovudsak vidare gjeldande § 19, men det er gjort enkelte tekniske justeringar i første ledd som følgje av forslaget i kvotemeldinga om å erstatte konsesjonar og deltakarrettar med fiskeriløyve, og som følgje av forslaget i dette høyringsnotatet om å omtale systemet med kvotefaktorar i lova. I tillegg foreslår departementet å delegere kompetansen til å gjere vedtak etter føresegna frå kongen til departementet i tråd med at det er lagt opp til at departementet skal ha vedtakskompetansen etter alle føresegnene i lova.

Første ledd slår fast at departementet kan kalle tilbake alle fiskeriløyve i eitt eller fleire fiskeri. Føresegna gjeld i dag berre for konsesjonar, noko som medfører at ny føresegn får eit vidare verkeområde ved at ho gjeld tilbakekalling av alle fiskeriløyve både i fiskeri som tidlegare var regulerte med konsesjonar, og fiskeri som tidlegare var regulerte med deltakarrettar. Ut over dette er det ingen materielle endringar i føresegna.

Føresegna gjev etter sin ordlyd departementet ein vid kompetanse til å kalle tilbake alle fiskeriløyve i eitt eller fleire fiskeri og kan såleis potensielt ha som verknad for reiarlaga at fartøyet deira misser heile eller store delar av driftsgrunnlaget. I praksis har føresegna berre vore nytta til nødvendige tekniske justeringar i konsesjonssystemet som ikkje har medført nemneverdige endringar i driftsgrunnlaget for fartøya. Føresegna vil kunne verte meir aktuell dersom årlege deltakarrettar vert erstatta med felles fiskeriløyve slik at forvaltninga ikkje lenger vil ha høve til å la vere å føre vidare deltakargruppene ved den årlege forskriftsfastsetjinga i medhald av deltakarlova § 21.

Ved ei eventuell tilbakekalling som svekker driftsgrunnlaget som reiarlaga har investert i, og som er forankra i ei forskriftsendring, vil det kunne vere naturleg å gjere ei konkret vurdering av om aktørane har ei forventning som er verna i Grunnlova § 97 eller Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1, og dessutan, dersom ein skulle finne at dei har ei slik forventning, ei vurdering av om ei slik tilbakekalling vil vere i strid med dette vernet.

Andre ledd slår fast at departementet kan avgrense alle fiskeriløyve i eit fiskeri ved å endre definisjonen av fiskeriet i medhald av § 12 første ledd, til dømes til eit snevrare geografisk område eller til eit mindre omfang av typar fiske og fangst. Føresegna er ei vidareføring av gjeldande føresegn i § 19 første ledd andre punktum. I og med at fiskeriløyve i nytt system vil vere knytte til eit konkret fiskeri som vil kunne vere definert i medhald av § 12, vil det vere naturleg at ei avgrensing av alle fiskeriløyve i eit fiskeri skjer gjennom ei endring av den fastsette fiskeridefinisjonen. Det er derfor naturleg at den nye føresegna viser til heimelen for å definere fiskeri i § 12.

Tredje ledd er ei ny føresegn som regulerer kva som skjer med kvotefaktorane ved tilbakekalling av alle fiskeriløyve i eit fiskeri og ved avgrensing av alle fiskeriløyve i eit fiskeri. Føresegna gjev departementet kompetanse til å avgjere om relevante kvotefaktorar skal bortfalle og avgrensast. Dette vil måtte avhenge av ei konkret vurdering der departementet mellom anna kan ta omsyn til at ei kvotefaktorgruppe etter § 15 gjerne har eit anna sakleg verkeområde enn eit fiskeri som er regulert med fiskeriløyve etter § 12.

6.10 Deltakarlova § 21 – avgrensingar i retten til å ta del i enkelte fiskeri

Føresegna gjev departementet heimel til å regulere deltakinga i opne fiskeri og i open gruppe i fiskeri som er lukka.

Føresegna er i og for seg ei vidareføring av gjeldande § 21 i deltakarlova, men med fleire endringar, mellom anna fordi føresegna berre vil gjelde deltaking i opne fiskeri og open gruppe, og ikkje lenger årlege deltakarrettar i lukka gruppe som i dag. Dette er ei følgje av forslaget i kvotemeldinga om å innføre nye felles fiskeriløyve til erstatning for konsesjonar og deltakarrettar. Fiskeriløyve som erstattar årlege deltakarrettar i lukka gruppe vil vere regulerte i § 13 om lukking av fiskeri. I praksis inneber dette at føresegnene i no gjeldande første ledd siste punktum om avgrensingar i talet på fartøy og i tredje ledd om erstatningstildeling ikkje lenger vil finnast i § 21, men i §§ 13 og 14 om høvesvis lukka fiskeri og erstatningstildeling.

Kvotemeldinga legg opp til fleire endringar i opne grupper i kapittel 3.5 om rekruttering til fiskerinæringa, og ho drøfter kva som bør vere formålet med open gruppe. Dei foreslegne tiltaka gjeld likevel i liten grad reglane om kven som skal kunne delta i open gruppe og krev i og for seg ikkje at ein gjer endringar i lovheimelen i § 21.

Første ledd gjev departementet kompetanse til å fastsetje i forskrift føresegner om vilkår for å delta i fiskeri hvor det ikkje er krav om fiskeriløyve etter § 12, og vilkår for å delta utan fiskeriløyve i open gruppe i fiskeri med krav om fiskeriløyve. Føresegna gjev dessutan fleire døme på krav som kan stillast i forskrift, på same måte som i gjeldande lov.

Første ledd inneheld fleire endringar frå gjeldande første ledd, utover det som følgjer av at lukka fiskeri ikkje lenger er omfatta av § 21.

For det første gjeld det ikkje lenger ei avgrensing om at forvaltninga berre kan fastsetje forskrift for *eitt år om gongen*. Denne endringa er ei følgje av at forskrifter om lukka gruppe ikkje lenger vil ha ei slik tidsavgrensing fordi dei vil inngå i forskrifter med fiskeriløyve. Departementet vurderer det som naturleg at lovheimelen for deltaking i open gruppe ikkje vil vere til hinder for ei mogleg framtidig harmonisering mellom dei ulike forskriftene om deltaking i fiskeria i kystfiskeflåten, og lova bør derfor ikkje stille ei absolutt tidsavgrensing på forskrifter om deltaking i open gruppe. Dette er naturlegvis ikkje til hinder for at departementet likevel kan fortsetje med å fastsetje forskrifter om deltaking i open gruppe for eit år om gongen slik som vi gjer i dag, eller gjennomføre endringar i forskrifta i løpet av

kvoteåret etter alminneleg høyring dersom omstenda skulle tilseie det. Opphevinga av tidsavgrensinga i lova treng såleis ikkje medføre endringar i rammevilkåra for den enkelte aktøren.

For det andre inneheld ikkje føresegna lenger ei avgrensing om at forvaltninga berre kan fastsetje forskrift om deltaking i open gruppe eller opne fiskeri dersom omsynet til ressursforvaltninga, avviklinga av fisket eller lønnsenda i fisket gjer det *nødvendig*. Dette kravet om at tiltaket skal vere nødvendig har vore forstått som at tiltaket må vere formålstenleg for å oppnå ei eller fleire av målsettingane som er nemnde i lova. Departementet meiner derfor at omgrepet "nødvendig" kan vere misvisande og foreslår å fjerne det frå lova for å få ein meir treffande heimel. Dette vil dessutan bidra til harmonisering av lovføresegnene om deltaking i opne grupper i kystfiskeria i § 21 og lovføresegnene om fiskeriløyve for deltaking i lukka grupper i kystfiskeria i §§ 12 og 13.

For det tredje gjev første ledd kompetanse direkte til departementet til å fastsetje forskrifter, noko som inneber ei endring i høve til gjeldande lovføresegn som gjev kompetanse til Kongen. Endringa har avgrensa praktisk verdi då kongen uansett gjennom eit eige vedtak har delegert forskriftskompetansen etter gjeldande lovføresegn til departementet.

Andre ledd inneheld ytterlegare døme på kva for vilkår forskrifta kan fastetje og inneber hovudsakleg mindre språklege endringar i høve til gjeldande føresegn.

Tredje ledd inneber ei vidareføring av nogjeldande fjerde ledd, jf. at nogjeldande tredje ledd gjeld erstatningstildeling i lukka gruppe og derfor er flytta til § 14. Føresegna vart vedteken av Stortinget ved lov 21. september 2012 nr. 66 og gjev personar busette i eit særskilt område ein rett til å delta i open gruppe. Ho er ei oppfølging av det såkalla kystfiskeutvalet, jf. Prop. 70 L (2011-2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven*.

Kvotemeldinga legg ikkje opp til endringar i denne føresegna. I dette høyringsnotatet legg vi berre opp til ei teknisk justering i referansen i tredje ledd første punktum som følgje av at lukka gruppe vert regulert i deltakarlova kapittel III i staden for kapittel IV.

6.11 Deltakarlova § 31 – straff

Forslaget til endringar i deltakarlova § 31 inneber ei oppdatering av referansane til kva for føresegner i lova som er underlagde trugsmål om straff. I praksis inneber dette at ein foreslår å oppheve referansen til deltakarlova § 15 fordi dei aktuelle føresegnene som skal vere underlagde straffetrussel vert flytta frå § 15 til § 12 som det allereie referert til i straffeføresegna. Dei aktuelle føresegnene som vert flytta går ut på at fiskeriløyvet (tidlegare det spesielle løyvet) ikkje gjev rett til å nytte anna fartøy enn det fartøyet som er tildelt det aktuelle løyvet, forutan at andre enn den fysiske eller juridiske personen som har løyvet for fartøyet (eigaren av fartøyet) ikkje utan eige løyve kan drive fiske eller fangst med fartøyet.

6.12 Havressurslova § 11 – nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote mv.

Føresegna regulerer fastsetjing av nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote og andre kvotar som ikkje er fordelte til enkeltfartøy.

Dette høyringsnotatet legg opp til fleire endringar i føresegna, mellom anna som følgje av forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.2.1 om å opne for at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote skal gå fram av kvotefaktorar som er tildelte til fartøyet. Andre endringar i føresegna har som grunngjeving eit ønske om å forenkla og korte ned føresegna.

Første ledd slår mellom anna fast at departementet kan fastsetje nasjonal kvote som utgjer eit største tillate uttak for villlevande marine ressursar, at nasjonal kvote skal fastsetjast for konkrete tidsrom, og at nasjonal kvote utgjer ei øvre grense for den totale mengda kvotar som kan tildelast etter §§ 11 og 13. Den manglande referansen til § 12 inneber at føresegna ikkje er til hinder for overregulering, dvs. fastsetjing av kvotar for enkeltfartøy som i sum overstig disponibel kvote etter andre ledd, og dermed indirekte at den totale mengda kvotar overstig nasjonal kvote. Føresegna inneber i så måte ei vidareføring av gjeldande rett og ingen materielle endringar, berre ei forenkla omformulering av siste setning.

Andre ledd gjeld særskild for kvotefastsetjing i kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakerlova § 15, høvesvis fastsetjing av disponibel kvote etter andre ledd første punktum og restkvote etter andre ledd andre punktum.

Det følgjer av *andre ledd første punktum* at departementet *skal* fastsetje ein disponibel kvote som skal utgjere ein del av nasjonal kvote. Denne føresegna regulerer saman med deltakarlova § 15 femte ledd og havressurslova § 12 det nye høvet mellom kvotefaktorar, disponibel kvote og kvotar tildelte enkeltfartøy. Føresegna er såleis ei av fleire som følgjer opp forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.1.4 om innføring av faste kvotefaktorar, noko som mellom anna inneber at ein ikkje treng gå vegen om gruppekvotar for å fastsetje årleg kvote for fartøyet.

Føresegna talar derfor ikkje lenger om gruppekvotar, berre disponibel kvote og kvotefaktorar. Dette er likevel ikkje til hinder for at forvaltninga framleis kan velje å gå vegen om gruppekvotar ved fastsetjinga av kvotar til fartøy i haustingsverksemdar som ikkje er kvotefaktorregulerte, men i haustingsverksemdar med kvotefaktorregulering må fordelinga skje ved bruk av disponibel kvote og kvotefaktorar, jf. omgrepet "skal" i andre ledd første punktum.

Føresegna gjev ikkje føringar på kor stor del av nasjonal kvote den disponible kvoten bør utgjere fordi dette vil kunne variere frå fiskeri til fiskeri. Dette er i og for seg i tråd med situasjonen etter gjeldande rett fordi lova i dag ikkje avgrensar høvet til å setje av ein stor del av nasjonal kvote til ulike avsetjingar. Ved fastsetjing av låg disponibel kvote vil det likevel etter omstenda kunne vere aktuelt å gjere ei konkret vurdering av om aktørar kan ha ei forventning som er verna av Grunnlova § 97 eller Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1. Dersom ein skulle finne at aktørar har ei slik forventning, vil ein kunne vurdere kva

forventninga inneber, men staten vil uansett måtte ha stor fridom til å fastsetje kor stor del av nasjonal kvote den disponible kvoten skal utgjere.

Andre ledd andre punktum gjev nærare føresegner om restkvoten. Med restkvote siktar vi her til den delen av nasjonal kvote som ikkje er disponibel kvote i eit kvotefaktorregulert fiskeri. Føresegna gjev ei kort liste med døme på kva restkvoten kan nyttast til, men lista er ikkje uttømmende. To døme på kva som vil måtte inngå i restkvoten er avsetjing til open gruppe og avsetjing til sports- og rekreasjonsfiske då fiske i desse gruppene ikkje kan basere seg på kvotefaktorar. Vidare vil avsetjing til ekstrakvoteordningar inngå i restkvoten. Det følgjer av kvotemeldinga kapittel 3.7.6 at kvoteavsetjingar til rekrutteringsformål skal hentast frå ekstrakvoteordningar, og at inntil fem prosent av torskekvoteane vil kunne avsetjast til ekstrakvoteordningar for særleg å kunne nyttast til å redusere sesongvariasjonar og auke tilgangen til ferskt råstoff for fiskeindustrien. Verken lova eller kvotemeldinga gjev eit tak på kor stor del av nasjonal kvote som restkvoten kan utgjere.

Tredje ledd og fjerde ledd fører vidare føresegner om at ein del av nasjonal kvote kan setjast av til distriktskvote, og at forvaltninga kan fastsetje at ein del av nasjonal kvote skal leverast til ein særskild bruk eller i ein særskild tilstand. Departementet legg opp til å føre desse føresegnene vidare med nokre språklege justeringar mellom anna som følgje av at ein ikkje vil gå vegen om gruppekvoten ved fordeling av nasjonal kvote til fartøy i kvotefaktorregulerte fiskeri.

Ein foreslår å oppheve no gjeldande femte ledd som overflødig. Føresegna opnar i dag for at departementet kan fastsetje mellom anna fangstavgrensingar for fartøy som høyrer til i ei fartøygruppe som samla for ei rimeleg fangstordning. Dette er ikkje til hinder for at departementet framleis kan fastsetje fangstavgrensingar for slike fartøy, i og med at føresegna uansett har vore overflødig.

Femte ledd inneber ei vidareføring av no gjeldande sjette ledd. Føresegna gjeld fastsetjing av kvotar for det særskilde området som er omtala i deltakarlova § 21 siste ledd. Ho er ei oppfølging av det såkalla kystfiskeutvalet, jf. Prop. 70 L (2011-2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven*. Kvotemeldinga legg ikkje opp til endringar i føresegna, og departementet foreslår derfor ingen endringar utover å rette opp ein feil i referansen til deltakarlova § 21 siste ledd.

6.13 Havressurslova § 12 – kvotar for fartøy

Føresegna regulerer fastsetjing av kvotar for enkeltfartøy.

Føresegna inneheld fleire endringar, hovudsakeleg som følgje av forslaget i kvotemeldinga om innføring av faste kvotefaktorar. Forslaget er forankra i tre nye lovføresegner som ein må sjå på i samanheng: deltakarlova § 15 og havressurslova § 11 andre ledd forutan § 12 andre ledd.

Første ledd gjev heimel til å fastsetje kvotar for enkeltfartøy i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar. Føresegna opnar vidare for at kvotane kan fastsetjast for visse tidsrom eller per tur og for ein bestand eller samla for fleire bestandar. Føresegna er ei uendra vidareføring av no gjeldande første ledd.

Føresegna er ikkje til hinder for at ein kan fordele kvotar mellom fartøy etter andre kriterium, til dømes etter alder. Vi viser i denne samanhengen til forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.5.4 om at fartøy i open gruppe som er eigde av fiskarar under 30 år skal få eit kvotetillegg frå gruppekvoten til open gruppe som inngår i restkvoten i medhald av § 11 andre ledd andre punktum.

Andre ledd er ny og regulerer fastsetjing av kvote for fartøy i kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakarlova § 15.

Føresegna knyter saman med deltakarlova § 15 og havressurslova § 11 eit avgjerande band mellom kvotar og kvotefaktorar.

Andre ledd første punktum slår fast at for i kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakarlova § 15 *skal* kvoten til fartøyet minst utgjere ein del av disponibel kvote som svarer til den delen av det totale talet på kvotefaktorar som kvotefaktorane til fartøyet utgjjer.

Føresegna nyttar omgrepet "*skal*". Dette inneber at departementet må fordele disponibel kvote etter kor mange kvotefaktorar det enkelte fartøyet er tildelt. Føresegna er med andre ord ein del av den rettslege kjernen i forslaget i kvotemeldinga om faste kvotefaktorar, nemleg at det er dei tildelte kvotefaktorane som skal danne grunnlag for årleg tildeling av kvotar. Departementet er såleis avskore frå å fordele ein mindre del av disponibel kvote til det enkelte fartøyet enn kvotefaktorane det er tildelt tilseier.

Formålet med å nytte omgrepet "*skal*" er å gje reiarlaga som eig fartøy som er tildelte kvotefaktorar større visse med omsyn til kor stor del av disponibel kvote dei vil verte tildelte. Vissa vert likevel moderert av det faktum at § 11 andre ledd ikkje gjev noka avgrensing på kor stor del av nasjonal kvote disponibel kvote skal utgjere, jf. omtale av denne føresegna ovanfor.

Føresegna er derimot etter sin ordlyd ikkje til hinder for at departementet kan fastsetje kvotar for fartøya som i sum er større enn disponibel kvote. Dette følgjer av ordlyden der det heiter at fartøykvoten "*minst*" skal utgjere ein del av disponibel kvote som svarer til den delen dei relevante kvotefaktorane som er tildelte til fartøyet, utgjjer av det totale talet på kvotefaktorar i gruppa. Til dømes inneber dette at departementet framleis kan nytte overregulering, dvs. fastsetje kvotar for enkeltfartøy som medfører at den totale mengda kvotar overstig nasjonal kvote. Det kan også vere aktuelt å fastsetje høgre kvote dersom enkelte kvotefaktorar ikkje vert fiska på i løpet av kvoteåret, enten det har si årsak i at kvotefaktorane ligg heile året i kvotelageret, eller i at det viser seg at alle fartøya ikkje fiskar opp tildelt kvote. Vidare er føresegna ikkje til hinder for tildeling av kvotar til forskning, overvaking, undervisning og

praktiske reiskapsforsøk etter § 13, tildeling av ekstrakvotar frå ekstrakvoteavsetjinga etter § 11 andre ledd eller ekstrakvotar frå kvotelageret etter deltakarloven § 17 andre ledd.

Andre ledd andre punktum presiserer at føresegna i andre ledd første punktum ikkje er til hinder for utveksling av kvotar, sjølv om slik utveksling i og for seg kan medføre at fartøyet ender opp med mindre kvote enn tildelte kvotefaktorar tilseier.

Tredje og fjerde ledd erstattar noverande andre og tredje ledd og inneber ingen materielle endringar, berre forenkling av eit par referansar til andre føresegner.

6.14 Havressurslova § 14 – årleg kvoteutveksling

Føresegna gjev departementet heimel til å fastsetje forskrift om utveksling av årleg kvote.

Føresegna er ny og ei oppfølging av forslaga til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.2.3 om å etablere ei ordning for kvoteutveksling for ut- og innleige av kvotar innanfor eit kvoteår og dessutan etablere ein sjølvfinansierande marknadsplass for å sikre effektiv, transparent og fleksibel kvoteutveksling. Føresegna bidrar også til å leggje til rette for ei oppfølging av forslaget til tiltak i siste strekpunkt i kapittel 3.8.2 i kvotemeldinga om at kvotefaktorar i kvotelageret kan danne grunnlag for årleg utleige av kvotar frå den sjølvfinansierande marknadsplassen for kvoteutveksling, sjølv om dette tiltaket vil ha sin lovheimel i deltakarlova § 17.

Første ledd første punktum slår fast at departementet kan fastsetje forskrift om utveksling av årleg kvote mellom fartøy med ervervsøyve etter deltakarlova kapittel 2. Føresegna gjev ingen tidsavgrensingar på kor lenge forskrifta kan vare, men ho kan berre gjelde utveksling av årleg kvote, noko som i praksis inneber at utvekslingsordninga berre kan gjelde for haustingsverksemdar som er reguerte med årlege kvotar, og at sjølve utvekslinga ikkje kan ha verknad for meir enn eitt år.

Føresegna inneber at utvekslingsordninga berre kan gjelde mellom fartøy med ervervsøyve. Kravet om at utvekslinga må vere "*mellom fartøy*" inneber at føresegna ikkje kan vere heimel for å tillate innleige av kvotar frå til dømes eit generelt utskiftingsøyve eller frå kvotelageret. Kravet vil likevel ikkje vere i vegen for at ein eventuell marknadsplass for kvoteutveksling oppretta i medhald av denne føresegna kan nyttast til å administrere leige av kvotar til fartøy med heimel i andre lovføresegn, til dømes innleige av kvotar med grunnlag i kvotefaktorar frå kvotelageret, jf. deltakarlova § 17.

Formuleringa mellom fartøy "*med ervervsøyve*" inneber at departementet i forskrifta kan opne for at kvotar kan utvekslast sjølv om dei gjeld haustingsverksemdar som ikkje er kvotefaktorregulerte i medhald av deltakarlova § 15, og sjølv om dei gjeld haustingsverksemdar som ikkje er underlagde krav om fiskeriløyve etter deltakarlova § 12. Lovheimelen er gjord så vid mellom anna fordi kvotemeldinga i kapittel 3.2.1 legg opp til at det

vil vere opp til ei vurdering i forvaltninga kva for haustingsverksemdar som kvoteutvekslingsordninga bør gjelde for. Kvotemeldinga er inne på som eit døme at fartøygrupper med overregulering kan hende ikkje vil eigne seg for kvoteutveksling. I samband med utforminga av ei meldingsordning for kvoteutveksling kan det vidare vere formålstenleg å vurdere om det bør vere høve til erstatningstildeling av fiskeriløyve og overføring av kvotefaktorar i løpet av kvoteåret i dei fartøygruppene som meldingsordninga gjeld for.

Bruken av uttrykket "*utveksling av ... kvote*" i første ledd første punktum og "*leige*" i første ledd andre punktum inneber at forskrifta ikkje treng å stille krav om at utveksling må skje etter søknad og enkeltvedtak i forvaltninga, slik som til dømes ved overføring av kvotefaktorar i medhald av deltakarlova § 16, jf. § 15 fjerde ledd, og ved erstatningstildeling av fiskeriløyve etter deltakarlova § 14. Departementet vil såleis ved fastsetjing av forskrift om kvoteutveksling stå fritt til å fastsetje at utvekslinga kan skje utan eige vedtak, men til dømes ved ei eller anna form for melding til forvaltninga om den aktuelle kvoteutvekslinga. Ei meldingsordning vil leggje til rette for at forvaltninga kan ha oversikt over kva for fartøy som har høve til å fiske ulike kvotar. Liknande meldingsordningar finn vi i dag i samfiskeordninga og kvotebytteordninga som begge er fastsette i medhald av føresegna om spesielle kvoteordningar som vi i dag finn i havressurslova § 14.

Første ledd andre punktum slår fast at departementet kan fastsetje eit tak på kor mykje kvote enkeltfartøy kan leige inn og ut pr. år, og fastsetje andre avgrensingar i retten til å utveksle kvotar. Føresegna er i og for seg overflødig då departementet uansett har kompetanse til å fastsetje slike avgrensingar i medhald av første ledd første punktum, men ho vil likevel kunne bidra til å klargjere at det ikkje er fritt fram for kvoteutveksling. Vi viser i denne samanhengen til at kvotemeldinga i kapittel 3.2 legg opp til at kvoteutvekslingsordninga skal avgrensast til utleige av maksimalt 20 prosent av verdien av kvotane til utleigande fartøy, og til innleige av maksimalt 50 prosent av verdien av kvotane til innleigande fartøy. Kvotemeldinga legg dessutan opp til at kvoteutveksling ikkje kan verte tillaten på tvers av fartøygrupper, slik at ressursfordelinga kan liggje fast.

Vi presiserer dessutan at utvekslingsordninga gjeld kvotar etter havressurslova kapittel 3, og ikkje kvotefaktorar etter deltakarlova kapittel 4. I dette ligg det at kvoteutveksling i utgangspunktet ikkje vil vere avgrensa av reglar som avgrensar talet på kvotefaktorar pr. fartøy, som til dømes kvotetak i medhald av deltakarlova § 15 siste ledd, med mindre kvoteutvekslingsforskrifta uttrykkeleg skulle seie noko anna.

Andre ledd slår fast at departementet i forskrift kan fastsetje føresegner om gebyr på kvoteutveksling for å finansiere organseringa av utvekslingsordninga, og at skuldig gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Føresegna legg såleis til rette for etablering av ein marknadsplass som er sjølvfinansierende ved at ein kan leggje eit så stort gebyr på den enkelte utvekslinga av kvotar at det finansierer administrasjonen av marknadsplassen. Føresegna gjev berre heimel for gebyr på utveksling av kvotar etter første ledd og ikkje andre transaksjonar som måtte skje

på marknadsplassen. Dette inneber til dømes at innleige av kvotar med grunnlag i kvotefaktorar frå kvotelageret ikkje vil kunne ileggjast gebyr etter denne føresegna sjølv om transaksjonen skjer gjennom den same sjølvfinansierande marknadsplassen. Forvaltninga vil derimot ha høve til å ta høgde for administrative kostnader knytte til marknadsplassen ved fastsetjing av vederlag for slik kvoteutleige frå kvotelageret i medhald av deltakarlova § 17 første ledd.

7 Forslag til lovendringar

7.1 Forslag til endringar i deltakarlova

Endra overskrift i deltakarlova kap. 3 skal lyde:

Kap III Fiskeritillatelse og kvotefaktorer

Endra § 12 skal lyde:

§ 12 Fiskeritillatelse

Departementet kan i forskrift stille krav om tillatelse for å delta i fiske og fangst i bestemte fiskerier (fiskeritillatelse). Departementet kan fastsette en nærmere definisjon av de enkelte fiskeriene som er underlagt et slikt krav om fiskeritillatelse, herunder hvilke arter de omfatter. Et fiskeri kan begrenses til å gjelde i bestemte områder, fiske med bestemte redskaper og for fartøy med en viss størrelse.

En fiskeritillatelse gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy. Tillatelsen kan gis for et bestemt tidsrom. Tillatelsen gir ikke rett til å benytte annet fartøy. Andre enn den fysiske eller juridiske person som innehar tillatelsen, kan ikke uten egen tillatelse drive fiske eller fangst med fartøyet.

Departementet kan gi nærmere regler om tildeling av fiskeritillatelse, herunder vilkår for tildeling. Ervervstillatelse må foreligge for at fiskeritillatelse skal kunne tildeles. Bestemmelsene i §§ 4 tredje ledd, 7 og 8 gjelder tilsvarende for fiskeritillatelser.

Endra § 13 skal lyde:

§ 13 Lukkede fiskerier

Departementet kan i forskrift fastsette at et fiskeri regulert med fiskeritillatelse etter § 12 skal være lukket. Ved overgangen fra et system med krav om spesiell tillatelse eller deltakeradgang til et

system med krav om fiskeritillatelse, for deltakelse i lukkede fiskerier, kan departementet bestemme at den lukkede adgangsgruppen skal videreføres som et lukket fiskeri med krav om fiskeritillatelse.

Hvis et fiskeri er lukket skal det ikke kunne foretas nytildeling av fiskeritillatelser uten etter særskilt beslutning fra departementet, etter en vurdering ut fra deltakerlovens formål. Nye fiskeritillatelser i lukkede fiskerier skal lyses ut offentlig med mindre særlige grunner tilsier at utlysning kan unnlates. Lukking av et fiskeri er ikke til hinder for at fartøy uten fiskeritillatelse kan delta i åpen gruppe i samme fiskeri, dersom en åpen gruppe er opprettet i medhold av deltakerloven § 21.

Ved tildeling av nye fiskeritillatelser i forbindelse med lukking av et fiskeri med tidligere åpen deltakelse, kan det legges vekt på om fartøyet har fangstet et visst kvantum i det aktuelle fiskeriet i en nærmere angitt tidsperiode. Dersom fiskeriet før lukkingen var regulert med fiskeritillatelser, faller disse bort når det nytildes fiskeritillatelser i forbindelse med lukkingen.

Ved åpning av en høstingsvirksomhet som tidligere ikke har vært tillatt, skal nye fiskeritillatelser i lukket gruppe lyses ut offentlig med mindre særlige grunner tilsier noe annet.

Endra § 14 skal lyde:

§ 14 Erstatningstildeling av fiskeritillatelser i lukkede fiskerier

Departementet kan i forskrift fastsette at det i ett eller flere lukkede fiskerier kan tildeles fiskeritillatelse til fartøyeier for et bestemt fartøy til erstatning for tilsvarende fiskeritillatelse som oppgis, i ett eller flere av følgende tilfeller:

- a) Fartøyeier skifter ut sitt gamle fartøy med et brukt fartøy eller nybygg (utskifting av fartøy).*
- b) Fartøyeier kjøper eller overtar på annen måte fartøyet for fortsatt drift (overtakelse av fartøy for fortsatt drift).*
- c) Fartøyeier eller eier av et annet fartøy oppgir tilsvarende fiskeritillatelse (overføring av fiskeritillatelse mellom fartøy).*

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av fiskeritillatelse etter første ledd, herunder om begrensninger i adgangen til slik tildeling. Departementet kan også gi bestemmelser om forhåndstilsagn om fiskeritillatelse etter første ledd bokstav a for et ubestemt erstatningsfartøy dersom fartøyet er forlist, eller fartøyet planlegges solgt uten at eieren har anskaffet nytt fartøy, og om varigheten av et slikt forhåndstilsagn.

Kvotefaktorer som er knyttet til fiskeritillatelse som oppgis etter første ledd, skal tildeles fartøyet som tildeles erstatningstillatelsen, og knyttes til denne. Tilsvarende gjelder ved forhåndstilsagn om fiskeritillatelse etter annet ledd. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av kvotefaktorer etter dette ledd.

Endra § 15 skal lyde:

§ 15 Kvotefaktorer

Departementet kan i forskrift bestemme at en høstingsvirksomhet som er omfattet av et eller flere fiskerier som er lukket etter § 13, skal utgjøre en kvotefaktorgruppe. Kvotefaktorene i en kvotefaktorgruppe skal danne grunnlag for tildeling av kvoter til fartøy etter havressurslova § 12. Departementet kan fastsette en nærmere definisjon av den enkelte kvotefaktorgruppe, herunder hvilke arter og områder den omfatter.

Departementet skal fastsette et totalt antall kvotefaktorer for den enkelte kvotefaktorgruppe. Det totale antall kvotefaktorer for den enkelte kvotefaktorgruppen kan bare endres ved særkilt beslutning fra departementet om å øke antall kvotefaktorer etter en vurdering ut fra deltakerlovens formål, og bare med virkning fra et nytt kvoteår. De nye kvotefaktorene tilordnes fellesskapets kvotebeholdning eller lyses ut samtidig med at relevante fiskeritillatelse lyses ut i medhold av § 13.

Det kan fastsettes en tidsbegrensning for alle eller noen av kvotefaktorene tilknyttet den enkelte kvotefaktorgruppen. Når tidsbegrensningen inntreffer skal kvotefaktorene tilordnes fellesskapets kvotebeholdning, eller fordeles mellom fartøy med relevant fiskeritillatelse etter særskilt beslutning fra departementet.

Kvotefaktorer kan tildeles fartøy med fiskeritillatelse i lukket fiskeri som omfatter den aktuelle kvotefaktorgruppen. Kvotefaktorer som er tildelt et fartøy skal være knyttet til en bestemt fiskeritillatelse som er tildelt fartøyet.

Departementet kan gi nærmere regler om tildeling av kvotefaktorer, herunder fastsette en øvre grense på antall kvotefaktorer pr. fartøy i den enkelte kvotefaktorgruppen (kvotetak), fordele kvotefaktorene tilknyttet den enkelte kvotefaktorgruppe i ulike fartøygrupper, og fastsette vilkår for tildeling.

Endra § 16 skal lyde:

§ 16 Overføring av kvotefaktorer mellom fartøy

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser som åpner for overføring av kvotefaktorer fra et fartøy som tas ut av fisket permanent eller for en periode (strukturkvoteordning). Departementet kan i forskrift stille vilkår for slik overføring, herunder om at fiskeritillatelse og kvotefaktorer tildelt fartøyet som tas ut av fisket, skal oppgis, om avkorting av kvotefaktorer som overføres, og om at det skal gjelde en tidsbegrensning på kvotefaktorene etter overføring i medhold av § 15 tredje ledd. Den delen av kvotefaktorene som avkortes tilfaller fellesskapets kvotebeholdning.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om når det kan gjøres unntak fra kravet i første ledd første punktum om at fartøyet tas ut av fisket permanent eller for en periode.

Ny § 16 a skal lyde:

§ 16 a Avgift til strukturfond for fiskeflåten

Departementet kan i forskrift fastsette at det skal betales en avgift av fangstverdien til et strukturfond for fiskeflåten. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om avgiften, herunder om plikten til å svare avgift, innkreving av avgiften og anvendelse av strukturfondet. Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Avgiftssatsen skal vedtas av Stortinget ved den årlige budsjettbehandlingen. Utgifter til innkreving av avgiften og tildeling av tilskudd fra strukturfondet dekkes av avgiftsmidlene.

Endra § 17 skal lyde:

§ 17 Fellesskapets kvotebeholdning

Departementet kan i forskrift fastsette at det skal etableres en fellesskapets kvotebeholdning og gi bestemmelser om hvordan kvotefaktorer som er tilordnet kvotebeholdningen skal anvendes. Det kan i forskriften fastsettes at tildelingen skal være tidsbegrenset slik at kvotefaktorene faller tilbake til kvotebeholdningen etter tidsbegrensningens utløp.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om vederlag ved tildeling av kvotefaktorer eller utleie av kvoter fra fellesskapets kvotebeholdning.

Endra § 18 skal lyde:

§ 18 Bortfall og tilbakekall av fiskeritillatelse mv.

En fiskeritillatelse faller bort dersom ervervstillatelsen for fartøyet bortfaller eller tilbakekalles. Kvote faktorer som er tilordnet fiskeritillatelsen som bortfaller eller tilbakekalles, tilordnes fellesskapets kvotebeholdning.

Bestemmelsene i § 10 om bortfall av ervervstillatelse og § 11 om tilbakekall av ervervstillatelse gjelder tilsvarende for *fiskeritillatelse*.

Endra § 19 skal lyde:

§ 19 Tilbakekall av alle fiskeritillatelser i et fiskeri mv.

Departementet kan tilbakekalle alle fiskeritillatelser i ett eller flere fiskerier.

Departementet kan også avgrense alle fiskeritillatelser i et fiskeri ved å endre definisjonen av fiskeriet i medhold av § 12 første ledd, for eksempel til et snevrere geografisk område eller til et mindre omfang av typer høstingsvirksomhet.

Ved tilbakekall eller avgrensning av fiskeritillatelser bestemmer departementet om berørte kvotefaktorer også skal bortfalle eller avgrenses.

Endra § 21 skal lyde:

§ 21 *Begrensninger* i adgangen til å delta i enkelte fiskerier

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om vilkår for adgangen til å delta i et fiskeri hvor det ikke stilles krav om fiskeritillatelse i medhold av § 12, og om vilkår for å delta uten fiskeritillatelse (åpen gruppe) i et fiskeri hvor det stilles krav om fiskeritillatelse. Det kan i forskriften blant annet stilles krav om at fartøyeieren, fartøyets fører eller høvedsmannen er registrert i fiskermanntallet, krav om tidligere deltakelse i det aktuelle fisket, krav til faglige og tekniske forutsetninger, herunder fartøy og utstyr, og krav til eiers og mannskaps behov for å kunne drive fiske.

Bestemmelser fastsatt etter første ledd kan begrenses til bestemte fartøystørrelser, bestemte redskaper, bestemte geografiske områder og til bestemte tidsrom. For fangst av kongekrabbe kan det også skilles etter hvor fartøyet er registrert.

Uten hinder av bestemmelser fastsatt i medhold av første ledd eller i medhold av deltakerloven kapittel III har personer som er bosatt i Finnmark, kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter, rett til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper. Retten etter første punktum gjelder bare for den som står i fiskermanntallet og eier et merkeregistrert fartøy under 11 meter. Kongen kan ved forskrift fastsette at bestemmelsen i første punktum også gjelder andre fiskerier.

Endra § 31 første ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsom overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 4, 5 a, 7 tredje ledd, 9, 12, 20, 21 og 24 straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år.

7.2 Forslag til endringar i havressurslova

Endra § 11 skal lyde:

§ 11 Nasjonal kvote, *disponibel kvote, restkvote mv.*

Departementet kan fastsetje eit største tillate uttak (nasjonal kvote) for viltlevande marine ressursar målt i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar. Nasjonal kvote skal fastsetjast for bestemte tidsrom. *Den nasjonale kvoten utgjer ei øvre grense for den totale mengda kvotar som kan tildelast etter §§ 11 og 13.*

Departementet skal for kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakerloven § 15 setje av ein del av nasjonal kvote til ein disponibel kvote som skal vere utgangspunkt for tildeling av kvotar til enkeltfartøy etter § 12 andre ledd. Den resterande delen av den nasjonale kvoten (restkvoten) kan mellom anna setjast av til open gruppe som er oppretta i medhald av deltakerloven § 21, ekstrakvoteordningar, sports- og rekreasjonsfiske, og kvotar nemnde i § 13.

Departementet kan fastsetje at ein del av *kvotane* skal leverast til tilverking ved landanlegg i bestemte distrikt (distriktskvote). Departementet kan fastsetje forskrifter om fordeling av og vilkår for utnytting av distriktskvoten.

Departementet kan fastsetje at ein del av *kvotane* skal leverast til ein bestemt bruk eller i ein bestemt *tilstand*.

I område som er omfatta av deltakerloven § 21 siste ledd skal det ved tildeling av kvotar av viltlevande marine ressursar, og ved andre former for regulering av desse ressursane, leggjast vesentleg vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn.

Endra § 12 skal lyde:

§ 12. Kvotar for fartøy

Departementet kan i forskrift fastsetje kvotar for enkeltfartøy målt i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar. Kvotane kan fastsetjast for visse tidsrom eller per tur og for ein bestand eller samla for fleire bestandar.

I kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakerloven § 15 skal kvoten for fartøyet minst utgjere kvotefaktorane tildelt fartøyet multiplisert med disponibel kvote fastsett i medhald av § 11 andre ledd og dividert med det totale talet på kvotefaktorar i gruppa. Dette er ikkje til hinder for at fartøy kan utveksle kvotar etter § 14.

Når verksemda fell inn under *deltakerloven*, kan kvoten berre haustast med fartøy som det er gjeve ervervsløyve for, og som kan nyttast i *den aktuelle verksemda*.

Når verksemda ikkje fell inn under *deltakerloven*, kan kvoten tildelast til person eller føretak. Det kan setjast vilkår om registrering i eige register for slik tildeling. Departementet kan gje nærare føresegner om registeret.

Endra § 14 skal lyde:

§ 14 Årleg kvoteutveksling

*Departementet kan fastsetje forskrift om utveksling av årleg kvote mellom fartøy med ervervsløyve etter *deltakerloven* kapittel 2. Departementet kan setje eit tak på kor mykje kvote enkeltfartøy kan leige inn og ut pr. år, og fastsetje andre avgrensingar i retten til å utveksle kvotar.*

Departementet kan i forskrift fastsetje føresegner om gebyr på kvoteutveksling for å finansiere organiseringa av utvekslingsordninga. Skuldig gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Saksnr: 2019/133-2
Saksbehandlar: Jone Engelsvold

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon	9/19	02.12.2019

Styringsmodell for regionalt forskingsfond Vestland**Forslag til vedtak**

1. Vestland fylkeskommune opprettar eit eige styre for Regionalt forskingsfond Vestland med politisk representasjon frå Vestland fylkesting og med eksterne medlemmer.
2. Funksjonstida for styret er fire år som fell saman med inneverande fylkestingsperiode.

Samandrag

Saka gir informasjon om noverande styringsmodell for ordninga med Regionalt forskingsfond. Kunnskapsdepartementet har meldt fylkeskommunane at dei sjølve kan bestemme framtidig styringsmodell. Det vert fremja forslag om å etablere eit eige styre for Regionalt forskingsfond Vestland med ei blanding av politisk representasjon og eksterne fagfolk frå næringsliv og offentleg sektor. Forslaget er ei vidareføring av modellen som har vore nytta sidan Regionale forskingsfond Vestlandet vart etablert i 2010.

Rune Haugsdal
prosjektleder

Bård Sandal
påtroppande fylkesdirektør for
Innovasjon og næringsutvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven signatur.

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Regionale forskingsfond (RFF) har sidan 2010 vore eit regionalt verkemiddel for å stimulere til forskingsbasert innovasjon. Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane har vore saman i RFF Vestlandet som er eitt av sju fond. Fondet har si eiga heimeside med utfyllande informasjon om ordninga <https://www.regionaleforskningsfond.no/vestlandet/>

Frå 2020 skal RFF følgje dei nye fylkeskommunane slik at det blir 11 fondsregionar. Vestland blir då eigen fondsregion, og vil få tilskotsmidlar til eige fond.

Frå 2010 har eigne retningslinjer fastsett av Kunnskapsdepartementet vore styrande for ordninga med Regionale forskingsfond. Kunnskapsdepartementet har nyleg hatt på høyring eit forslag til forskrift om dei regionale forskingsfonda. Forskrifta skal erstatte dei gamle retningslinjene. Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon vedtok ei høyringsfråsegn om forskrifta i møte 12. november 2019 (PS 04/19).

Dei gamle retningslinjene har detaljerte krav til samansetting, oppnemning, ansvar og arbeidsform for styra til dei regionale forskingsfonda. I forslaget til forskrift er det opna for at den enkelte fylkeskommune sjølv vel modell for styring og forvaltning. Dette har Kunnskapsdepartementet også meldt i eige brev til fylkeskommunane, slik at dei kunne starte arbeidet med organisering av fondsarbeidet alt før forskrifta vert gjeldande.

I denne saka vert det fremja forslag om styringsmodell for RFF Vestland for inneverande fylkestingsperiode.

Styringsmodell 2010 - 2019

Frå starten i 2010 har retningslinjene fastlagt at kvart fond skal ha eit fondsstyre med to medlemmer frå kvar fylkeskommune i fondsregionen og to medlemmer nemnt opp etter forslag frå Noregs forskingsråd på vegne av Staten. Styret skal ha medlemmer som har forskingsfagleg og forskingsadministrativ kompetanse, og fondsstyret skal samla ha brei innsikt i forskning, næringsliv og samfunnsprosjekt. Retningslinjene gir også ein del detaljerte føringar for styrearbeidet, inkludert at styret skal arbeide etter årleg tilskotsbrev frå Kunnskapsdepartementet og politisk bestillingsbrev frå fylkeskommunane. Slikt politisk bestillingsbrev har vore laga for kvar valperiode, med høve for fylkestinga til å gje supplerande føringar i samband med behandling av årsrapportar frå fondsarbeidet.

Styret for RFF Vestlandet har sidan starten i 2010 hatt alle dei tre fylkesordførarane i fondsregionen som medlemmer. Vervet som styreleiar har alternert mellom fylkesordførar i Rogaland og i Sogn og Fjordane, med fylkesordførar i Hordaland som fast nestleiar. Dei andre styremedlemene har vore knytt til ulike fagområde innan næringsliv og kommunal sektor. Forskningsrådet har gjennom heile perioden hatt ein observatør i styret. Hordaland fylkeskommune har vore vertsfylke med det administrative hovudansvaret og ein sekretariatsleiar som har fremja sakene for styret. Ein avtale mellom fylkeskommunane har regulert samarbeidet om fondet både når det gjeld styre og administrasjon.

Styret sitt arbeide har til vanleg vore organisert med fire årlege møte. Styret har vedteke årleg handlingsplan basert på fylkestinga sitt bestillingsbrev. Hovudvekta av arbeidet har vore behandling av forskingssøknader. I 2018 behandla styret 85 søknader, og fordelte kr. 36 869 000 til 33 søknader om regional kvalifiseringsstøtte (forprosjekt) og 8 søknader om større innovasjonsforskningsprosjekt.

Kunnskapsdepartementet har notisert ordninga med regionalt forskingsfond i ESA. Fylkeskommunane tildeler gjennom regionale forskingsfond bedriftsretta støtte etter dei krav som er sett i statsstøtteregelverket. Dei fleste av søknadene er unnateke rett til innsyn etter §26 i Offentleglova.

Styringsmodellen har vore drøfta i ulike samanhengar, seinast på eit ope erfaringsmøte styret for RFF Vestlandet arrangerte 26. september 2019. Tilbakemeldingane synes å vere samstemte positive til å ha eit

styre sett saman av politiske representantar og fagleg nemnte opp personar med god forståing for forskning både næringsliv og offentleg sektor.

Framlegg til styringsmodell for RFF Vestland frå 2020

Kunnskapsdepartementet understrekar at fylkeskommunen er ansvarleg for at forskingskvalitet skal ivaretakast i alle ledd frå utlysing til tildeling av forskingsmidlar.

Fylkesdirektøren viser til at det å sikre forskingskvalitet som overordna kriterium i tildeling av midlar, er avgjerande for fondet sin legitimitet i Kunnskapsdepartementet og andre nasjonale og regionale aktørar, og for at fondet skal kunne vekse over tid. Ein vil på grunnlag av dei oppgåvene som RFF er pålagt tilrå at det blir etablert eit eige styre for RFF Vestland.

Styret vil, på grunnlag av forskrift og tilskotsbrev frå Kunnskapsdepartementet, og fylkeskommunen sine vedtekne mål og strategiar, få ansvar for å sikre forskingskvalitet og regional relevans i alle ledd frå utlysing til vedtak om tildeling av forskingsmidlar til enkeltprosjekt. Eit eige sekretariat vil få ansvar for å lage saksframlegg og innstillingar til styret, basert mellom anna på vurderingar frå fag/ekspertpanel nemnt opp av Forskringsrådet, slik forskrifta legg opp til.

På bakgrunn av kvalitetskrava som er stilt til RFF meiner fylkesdirektøren at samansettinga av styret bør reflektere kompetanse på forskningssystem og forskingsprosessar i både næringsliv og offentleg sektor. Styremedlemene bør samla ha brei innsikt i forskning, næringsliv og samfunnsutfordringar.

Styret si funksjonstid skal vere ein periode på fire år som fell saman med fylkestingsperioden.

Vedtakskompetanse

Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon

Vurderingar og verknader

Økonomi: Ordninga med regionale forskingsfond er finansiert med øyremerka overføring frå Kunnskapsdepartementet. Av denne kan ein nytte midlar til administrasjon av fondet.

Klima: RFF Vestlandet har over fleire år støtta forskingsprosjekt med sikte på ei meir berekraftig utvikling av privat og offentleg sektor. Bestillinga for neste valperiode vil avgjere tema.

Folkehelse: Regionale forskingsfond har over fleire år støtta forskingsprosjekt innan dei kommunale og fylkeskommunale ansvarsområda, mellom anna innan folkehelse. Bestillinga for neste valperiode vil avgjere tema

Regional planstrategi: Den politiske bestillinga og handlingsplanen for Regionalt forskingsfond Vestlandet har vore forankra i regional planstrategi. Slik er det venta å vere også frametter.

Konklusjon

RFF Vestlandet bør i fylkestingsperioden ha eit eige styre sett saman av politiske representantar og eksterne medlemmer som samla har brei innsikt i forskning, næringsliv og samfunnsutfordringar.

Saksnr: 2019/102-1
Saksbehandlar: Jan Heggheim

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon	10/19	02.12.2019
Fylkesutvalet	20/19	03.12.2019
Fylkestinget		17.12.2019

Områdegjennomgang av verkemiddelapparatet for regional utvikling**Forslag til innstilling**

1. Fylkeskommunane stør ein heilskapleg gjennomgang av verkemiddelapparatet.
2. Fylkeskommunane legg til grunn at endringane vil støtte opp under måla med regionreforma og stø fylkeskommunane si regionale samfunnsutviklarrolle.
3. Fylkeskommunane sin eigarandel i Innovasjon Norge beholden og styrka.
4. Fylkeskommunane gjer framlegg om ein alternativ modell, basert på dagens arbeidsmåtar. (Sjå kapittel 5 i saka.)
5. Fylkeskommunane sitt høve til å påverke utforminga av nasjonale verkemiddel må styrkast gjennom utforming av nasjonale programstyre, der fylka vert gjevne reell påverknad.
6. Fylkeskommunane må få høve til å disponere næringsretta økonomiske verkemiddel frå staten til bruk i aktivitetar som stør fylkeskommunane sine oppgåver relatert til strategisk retning, mobilisering og koordinering.
7. Fylkeskommunane stør at Siva vert lagt inn i Innovasjon Norge.
8. Fylkeskommunane stør at den nasjonale reiselivsprofileringa vert utgreidd med mål om å skilje denne ut i eiga eining.
9. Fylkeskommunane meiner mandatet i områdegjennomgangen er for snevert og ber om at også andre ordningar og virkemiddel vert vurdert, f.eks. ordningar under Enova og kompetansevirkemiddel.
10. Fylkeskommunane finn det naturleg å ta ei rolle i utviklinga av nye kunnskaps- og innovasjonssenter gjennom å overta deler av eigedomsdivisjonen i Siva.
11. Fylkeskommunane vil også understreke betydninga kommunane har for gründarar og næringslivet elles.
12. Fylkeskommunane forventer å bli direkte involvert i den vidare prosessen.

Samandrag

Hausten 2018 sette regjeringa i gang ein områdegjennomgang av det næringsretta verkemiddelapparatet. 8. november låg det føre ein rapport med tilrådingar. Det er føresett at aktuelle partar kan gje sine innspel til denne rapporten, og frist er sett til 20. desember. Denne saka er ei felles innstilling til tilbakemeldingar frå fylkeskommunane, utarbeidd av ei gruppe med fylkeskommunale medlemmer, i regi av KS.

Rune Haugsdal
prosjektleiar

Bård Sandal
påtroppande fylkesdirektør for
avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift.

Vedlegg

- 1 helhetlig-anbefaling-om-innretning-og-organisering-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparatet (1)
- 2 invitasjon-til-innspill--omradegjennomgang-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparat-3114

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

(sidan dette er ei felles sak, er ho forfatta på bokmål)

1. Innledning

Høsten 2018 utlyste Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet et anbud for en områdegjennomgang av det næringsrettede verkemiddelapparatet. Oppdraget ble gitt til Deloitte, sammen med Menon Economics og Oxford Research. Prosjektet skulle etablere et kunnskapsgrunnlag for hvordan det næringsrettede verkemiddelapparatet kan legge mest mulig til rette for verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Gjennomgangen skulle også synliggjøre hvor det er mulig å effektivisere ressursbruken uten at måloppnåelsen ble redusert. Videre skulle arbeidet bidra til kunnskap om hvordan en kan oppnå en klarere ansvars- og oppgavedeling mellom staten og fylkeskommunene.

Etter flere år med fremvekst av ulike ordninger og en manglende overordnet vurdering av hvordan de ulike ordningene og aktørene hang sammen så departementet behov for en slik gjennomgang. Samtidig pekte Stortinget, ifm. behandlingen av regionreformen, på overføring av oppgaver på næringsområdet som viktige deler av regionreformen. Denne forutsetningen ble også lagt til grunn i anbudet: *“Fylkeskommunene skal styrkes som næringspolitisk aktør ved at det flyttes oppgaver. Det skal særlig ses på utflytting av oppdragsgiveransvaret for virkemidler knyttet til småbedrifter og lokale/regionale formål.”*

I sin felles tilbakemelding til anbefalingene fra konsulentene er fylkeskommunene opptatt av de, i tillegg til økt oppdragsgiveransvar, må fylkeskommunene ha en tydelig posisjon og egne virkemidler for å kunne fylle rollen som samfunnsutvikler. Fylkeskommunene må selv kunne utforme og forvalte virkemidler og kunne gi oppdrag til andre aktører enn Siva/IN.

1.1 Flere ordninger og virkemidler kan regionaliseres - En offensiv virkemiddelpolitikk

Dersom regjeringen mener alvor med regional satsing, er det etter vår mening naturlig å forsterke verktøykassen med virkemidler, også fra andre sektorer. Siden det er regjeringen som gjennomfører gjennomgangen, bør det være problemfritt å legge ut virkemidler som sorterer under andre departement enn oppdragsgiver for denne gjennomgangen. Næringspolitikken samspiller med en rekke tilknyttet politikkområder. Som et minimum skulle fylkeskommunene sett at gjennomgangen også inkluderte deler av porteføljen til Enova, kompetansevirkemidler f.eks. under Kompetanse-Norge og en større del av de næringsrettede forskningsvirkemidlene.

1.2 Fylkeskommunenes involvering i områdegjennomgangen – videre arbeid

Fylkeskommunene er blitt orientert om arbeidet jevnlig og har gitt innspill til konsulentene når disse har kommet til milepæler i sitt arbeid. Konsulentene har også gjennomført en survey hos alle fylkeskommunene og invitert til to arbeidsverksteder for fylkeskommunene. Rapporten ble overlevert fra konsulentene 8. november. Samme dag la Nærings- og fiskeridepartementet rapporten ut på høring, med **frist for innspill 20. desember 2019.**

Fylkeskommunene og KS legger til grunn at de vil bli involvert når regjeringen nå skal vurdere og følge opp anbefalingene fra konsulentene. Dersom regjeringen vil innstille på å ta bort det fylkeskommunale eierskapet i Innovasjon Norge er dette en sak som også vil kreve stortingsbehandling.

2. Samfunns- og næringsutvikling

2.1 Hagen-utvalgets anbefalinger

Hagen-utvalget la i vinteren 2018 frem en rapport som med utgangspunkt i fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle drøftet hvordan denne kunne forsterkes ved samordning av ressurser i fylkene. I sum betyr dette hvordan samferdsel, kompetanse, kultur, næring, klima og ressurs spørsmål kan danne utgangspunkt for strategisk retning, mobilisering og samordning i de nye regionene. Hagen-utvalget anbefalte blant annet følgende som er relevant for områdegjennomgangen av virkemiddelapparatet:

- Midler til virkemiddelapparatet går via fylkeskommunene
- Økning av eierandelen i Innovasjon Norge til mellom 50% og 66%
- Halvparten av de næringsrettede forskningsmidlene overføres til en modell med utgangspunkt i regionale forskningsfond
- Oppgavene og virkemidlene som ligger til Siva overføres til fylkeskommunene
- Deler av nordområdesatsingen overføres til fylkeskommunene

I den foreliggende rapporten med anbefalinger fra Deloitte savner fylkeskommunene en grundig drøfting av Hagen-utvalgets forslag i rapporten.

2.2 Nasjonale versus regionale innovasjonsstrategier - Europa tenker regioner

Konsulentene har naturlig nok stor oppmerksomhet på nasjonale innovasjons- og forskningsstrategier i sitt arbeid, all den tid departementene er oppdragsgiver. Fylkeskommunene mener like fullt at det er viktig og formålstjenlig å løfte blikket mot de internasjonale trendene innen innovasjons- og forskningspolitikk, og da særlig til EU.

Økt polarisering i offentlig debatt blir hevdet å være demokratiens største trussel. Noe av årsaken til fremveksten av ekstreme partier sies å være en økende avstand mellom makthaverne og folket. EU møter dette blant annet med økt fokus på Europas regioner. Fylkeskommunene er selvsagt klar over at begrepet "region" har ulik betydning, men vil hevde at samme problemstilling kan identifiseres i norsk politikk. En reell forflytning av makt til regioner og kommuner vil gjøre at enkeltmennesket kan føle innflytelse over egen hverdag gjennom valgdeltakelse. Samfunnet kan dermed utvikles på regionens egne premisser. Dette bør være grunnleggende for arbeidet med regionreformen, og derved også gjennomgangen av virkemiddelapparatet. Fylkeskommunene understreker at dette bør gjelde regulatoriske og informative virkemidler, så vel som de økonomiske. I forslaget fra departementet er holdningen at "de viktige virkemidlene må være nasjonalt styrt". KS har på vegne av fylkeskommunene bestilt en rapport fra Nordlandsforskning som drøfter disse spørsmålene.

Rapporten refererer til en rekke evalueringer av nasjonale forsknings- og innovasjonspolitiske virkemidler (det norske innovasjonssystemet) som viser nedslående resultater:

- Skattefunn har fått et betydelig omfang på statsbudsjettet, men det er ikke mulig å påvise resultat, i form av vekst eller innovasjon.
- Store midler er investert i Sentre for Forskningsbasert Innovasjon (SFI), men innovasjonene uteblir.
- Staten bevilger store penger til forskning for og i næringslivet, men for bedriftene er dette perifere sysler langt fra den strategiske kjernen.
- Staten har investert og tapt store penger i såkorn, men vi har ikke fått noen nye, rasktvoksende bedrifter.
- Staten har institusjonalisert skillet mellom forskningspolitikk og næringsutvikling på en måte som forsterker «dødens dal»-problemet.
- Staten har ikke en innovasjonsstrategi.

I følge Nordlandsforskning kan disse problemene møtes gjennom regionalisering av forsknings- og innovasjonspolitikken, etter mønster fra EUs politikk for Smart Spesialisering. De fleste av fylkeskommunene er, med støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i full gang med å implementere Smart Spesialisering som verktøy for regional utvikling.

Fylkeskommunene mener regionalisering i seg selv er mangelfullt behandlet i områdegjennomgangen.

Målet med regionreformen er at fylkeskommunene skal styrkes som regionale samfunnsutviklere. Dette skulle skje ved at det ble overført oppgaver fra statsforvaltningen og til fylkeskommunene. Beslutninger skulle dermed legges til et folkevalgt forvaltningsnivå nærmere innbyggerne, i tråd med forutsetningene i den nye kommuneloven.

2.2.1 OECD Territorial Reviews

OECD studien av NSPA-området (Northern Sparsely Populated Areas) fra 2017 ([OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas](#)) fokuserer en særlig på hvordan en kan styrke konkurranseevnen regionalt (innovasjon, FoU og infrastruktur), hvordan møte demografiske utfordringer og behovet for arbeidskraft og kompetanse, samt hvordan bedre samspillet mellom sektorene både regionalt og nasjonalt. For de nordnorske fylkene er studien særlig viktig med tanke på å:

- Understreke det regionale nivåets rolle som samfunnsutvikler og behovet for en stedsbasert politikk.
- Legge til rette for samarbeid mellom regionalt nivå og nasjonale myndigheter. Synliggjøre nødvendigheten av regionale støtteordninger som tilrettelegger for næringsutvikling og sikrer landsdelen nødvendig kompetanse og arbeidskraft.
- Synliggjøre mulighetene og utfordringer knyttet til utvikling i nord.
- Understreker behovet for forbedret infrastruktur i nord.

Rapporten kommer med politikk anbefalinger på internasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå når det gjelder å styrke velstand og levestandarden i NSPA. På det nasjonale nivået peker en i rapporten på behovet for å styrke mekanismene når det gjelder å bedre skreddersy og integrere nasjonal sektorpolitikk med de spesifikke behovene og vilkårene som gjelder for NSPA fylkene, spesielt i forhold til kunnskap, innovasjon, handel, næring, transport og digital infrastruktur. Når det gjelder

Finland og Sverige, inkluderer dette også en sterkere rolle for de nye regionale autonome enhetene og fylkene når det gjelder koordinering av nasjonale og EUs regional- og distriktsmidler.

3. Forslagene i rapporten

Rapporten konkluderer med at verkemiddelapparatet er for komplekst og at det er behov for betydelige forenklinger for å bedre kostnadseffektivitet, kvalitet, styrbarhet og brukervennlighet. Grunnet stor bredde i brukergrupper og deres utfordringer ser studien det som hensiktsmessig fortsatt å ha flere spesialiserte organisasjoner for best mulig treffsikkerhet. Dette skal forenkle og redusere byråkrati.

Rapportens hovedanbefaling er å dele inn i en modell med fire distinkte grupperinger av verkemidler:

1. Innen *eksportfinansiering* anbefales en samling av kompetanse, roller og ansvar for større lån og garantier
2. Innen *forretningsdrevet innovasjon* og vekst anbefales en sterk regional struktur som forvalter et bredt spekter av verkemidler med nærhet til brukerne
3. Innen *forskningsdrevet innovasjon* anbefales større grad av åpne program
4. Innen *egenkapitalinvesteringer* anbefales at verkemidler innrettes mot å løse vesentlig større private investeringer

I tillegg er rapporten tydelig på sine anbefalinger rundt departementenes og fylkeskommunenes eier- og oppdragsgiverstyring. Det anbefales å styrke mål- og resultatstyring og store satsinger ved å innføre tydelige mandater for porteføljestyring i Innovasjon Norge og Forskningsrådet ha styresammensetning og eierstyring som bidrar til tydeligere og mer helhetlig eierstyring av verkemiddelapparatet opprette en felles digital inngang til verkemiddelapparatet ha tydelig krav til investeringskompetanse i styrene for egenkapitalaktørene ha et mer helhetlig system for evaluering.

3.1 Det nasjonale verkemiddelapparatet

Eksportfinansiering

Rapporten anbefaler *opprettelse av en ny eksportfinansieringsaktør basert på en konsolidering av GIEK og Eksportkreditt*. Disse organisasjonene har i dag en rekke felles kompetanse og prosesser som gjør at en konsolidering vil utgjøre en mer kostnadseffektiv modell for eksportfinansiering.

Forretningsdrevet innovasjon

Rapporten anbefaler *tydelig divisjonalisering av Innovasjon Norge med betydelig autonomi for ulike divisjoner*. En divisjonsstruktur med sterke fagmiljøer anses nødvendig for å ivareta bredden av ulike fagmiljøer som foreslås integrert i organisasjonen. De tre divisjonene er:

Regional divisjon som skal være utøvende aktør for det regionale verkemiddelapparatet, og forvalte en samling av de fleste av verkemidlene som i dag opererer regionalt, inkludert samhandlingsverkemidlene Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk. Den regionale divisjonen vil i stor grad operere på oppdrag fra fylkeskommunene, som vil få et utvidet ansvar som oppdragsgiver for både det regionale og det nasjonale verkemiddelapparatet. Den regionale divisjonen, sammen med fylkeskommunene selv, har som oppgave å mobilisere for nasjonale verkemidler, samt å stimulere regionale eksportbedrifter.

Divisjon for samhandlingsverkemidler som skal være en felles divisjon med ansvar for forvaltning av klyngeprogrammet (NIC), Norsk Katapult og Inkubatorprogrammet. Divisjonen foreslås bygget rundt dagens miljø i Siva lokalisert i Trondheim og skal ha det *faglige* ansvaret for Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk, som foreslås *forvaltet* i den regionale divisjonen.

Divisjon for bedriftsutvikling som skal omfatte nasjonale verkemidler som støtter opp om forretningsdrevet innovasjon og vekst. Disse verkemidlene omfatter rådgivningsaktiviteter, nettverksbygging og større kapitalverkemidler, herunder Innovasjon Norges pilot-/demoordning, innovasjonskontrakter, innovasjonspartnerskap og innovative offentlige anskaffelser. Samling av

virkemidler rettet mot designbasert innovasjon (DOGA) foreslås også overført til Innovasjon Norge.

Forskningsdrevet innovasjon

Rapportens overordnede anbefaling er at Forskningsrådet bør ha ansvaret for forskningsdrevet og -støttet innovasjon med programmer og søknadstyper som dekker alle faser fra kunnskapsutvikling til kommersialisering. Det ligger ingen store endringer i dette, men det kommenteres at Skattefunn har fått en for dominerende omfang i det næringspolitiske verkemiddelapparatet med sine 4,5 mrd. kr i 2018.

Egenkapitalinvesteringer

Rapporten anbefaler sammenslåing av Investinor og Nysnø klimainvesteringer med opprettholdelse av et klimafokusert investeringsteam i Stavanger og et generalist-team i Trondheim. Disse to aktørene har etter konsulentenes mening et likt mandat og like kompetanseprofiler som ikke rettferdiggjør to separate organisasjoner.

Oppdragsgiverrollen, programstyre i regionale og nasjonale program

For å sikre fylkeskommunal innflytelse på utvikling av de nasjonale ordningene/programmene der fylkeskommunene skal ha oppdragsgiveransvar, foreslår konsulentene at det skal etableres et programråd eller programstyre med fylkeskommunal deltakelse. Et programstyre vil innebære større påvirkningsmulighet enn et programråd og rapporten mener dette skal vurderes i lys at hvilket eierskap som fylkeskommunene vil ha til Innovasjon Norge på nasjonalt eller regionalt nivå.

Eierskap i Innovasjon Norge – nasjonalt og/eller regionalt

Rapporten anbefaler at fylkeskommunenes deleierskap til Innovasjon Norge på nasjonalt nivå (i dag 49 %) avvikles, og erstattes av andre mekanismer for å gi innflytelse på den regionale virksomheten og utformingen av de regionale midlene. Videre sies at et eventuelt fylkeskommunalt eierskap bør være knyttet til den regionale divisjonen eller forvaltningen av virkemidler i egen region. Det vil sikre at fylkeskommunene kan påvirke ledelse og organisering av den regionale forvaltningen dersom man opplever at forvaltningen ikke holder tilstrekkelig høy kvalitet.

I rapporten skisseres tre alternative organisatoriske modeller for fylkeskommunenes oppdrag, utførelsen av oppdragene og eierskap til Innovasjon Norge:

- 1) Fylkeskommunene plasserer sine oppdrag hos Innovasjon Norge, mens de tar forvaltningsansvaret for FoU-virkemidlene selv. Denne løsningen innebærer ingen større endringer fra dagens organisering og forutsetter fortsatt 49% eierskap i Innovasjon Norge nasjonalt.
- 2) Den regionale divisjonen organiseres som en selvstendig juridisk enhet hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene eier enheten i fellesskap. Fylkeskommunene retter sine oppdrag til denne regionale divisjonen. Denne løsningen innebærer at fylkeskommunenes *kollektive eierskap* i Innovasjon Norge videreføres, men at det flyttes fra Innovasjon Norge til regionaldivisjonen som forvalter regionale virkemidler.
- 3) Omgjøring av Innovasjon Norges regionskontorer til enheter hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene har delt eierskap i hver region. Fylkeskommunene retter sine oppdrag til virkemiddelenheten i sin egen region. En slik løsning vil innebære to viktige forskjeller fra dagens organisering; for det første at den regionale divisjonen består av 11 regionale juridiske enheter; for det andre at fylkeskommunenes eierskap i Innovasjon Norge endres fra kollektivt minoritetseierskap på nasjonalt nivå til direkte eierskap i forvaltningsenheten i egen region.

Rapporten argumenterer for alternativ 2 som den mest hensiktsmessige modellen.

Eiendomsvirksomheten i SIVA

Rapporten anbefaler at Sivas eiendomsvirksomhet videreføres av den nye samhandlingsdivisjonen i Innovasjon Norge med følgende innretning:

Avvikle investeringer og eierskap i single purpose industribygg (forsvarlig nedsalg).

Avvikle investeringer i generiske næringsbygg, med unntak av situasjoner hvor investeringene er utløsende for privat kapital til byggeprosjektet og det er reelle synergier med næringshageprogrammet.

Videreføre investeringer i flerbruks industribygg hvor investeringene vil være utløsende.

Videreføre investeringer i kunnskaps- og innovasjonssentre, gitt at utformingen og forvaltningen av byggene bidrar til å utløse/forsterke kunnskapsspredning og innovasjonsaktiviteter.

Profilering av Norge som reisemål

Rapporten drøfter reiselivsoppdraget til Innovasjon Norge, og anbefaler å legge dette ut i en egen enhet. Dette er i samsvar med anbefalinger fra tidligere rapporter.

4. FKs vurdering av forslagene

Oppdragsgiverrollen, programstyre i regionale og nasjonale program, selvstendig rolle

Programstyre

Fylkeskommunenes mulighet til påvirkning på programmene og ordningene må skje gjennom *programstyre* og ikke programråd. Fylkeskommunene ønsker å delta for å kunne påvirke de ulike programmenes innretning og bidra til gode resultater, både i sin region og på aggregert nivå.

Divisjonsinndeling Innovasjon Norge

Fylkeskommunene støtter rapportens forslag om at Innovasjon Norge får hovedansvar for forretningsdrevet innovasjon og vekst. Videre støttes også hovedtrekkene i forslaget til organisering av IN i tre ulike divisjoner under noen forutsetninger samt klargjøringer for hva rapporten egentlig sier.

Innovasjon Norges regiondivisjon

Opprettelse av en divisjon med ansvar for Innovasjon Norges kundeportal overfor norsk næringsliv vurderes riktig. Økt ansvar for fylkeskommunene som oppdragsgiver for regionale virkemidler til regionale enheter støttes også. Det er imidlertid vanskelig å forstå hva rapporten mener om hvor forvaltning av tilskudds- og innovasjonsrettede lånevirkemidler (dvs. nasjonale virkemidler) skal ligge. Vi forutsetter at forvaltningen av disse tillegges de regionale kontorene slik at ikke Innovasjon Norge skal operere med både nasjonale og regionale kundeporter. Det vil ikke oppfattes som kundevennlig eller være effektivt.

Når det gjelder vurdering av eierskap og organisering av regional divisjon/regionale enheter, så vises det til eget avsnitt om dette.

Innovasjon Norges samhandlingsdivisjon

Bygging av en ny divisjon i Innovasjon Norge rundt SIVAs eksisterende miljø for samhandlingsvirkemidler støttes av fylkeskommunene. Gjennom Innovasjon Norges regionale kontorer vil dette innsatsområdet kunne bli mer tilgjengelig regionalt. Siva oppleves generelt i dag å ha liten regional tilstedeværelse.

Innovasjon Norges bedriftsutviklingsdivisjon, herunder innovative offentlige anskaffelser

Fylkeskommunene støtter i hovedtrekk forslaget om at bedriftsutviklingsdivisjonen skal ha ansvar for portefølje og utvikling av nasjonale 1) tilskudds- og innovasjonsrettede lånevirkemidler, 2) kompetansebyggingsprogrammer og rådgivingstjenester, 3) såkornordninger inkl. forvaltning og 5) mobiliseringsansvar for enkelte internasjonale virkemidler. Fylkeskommunene stiller seg imidlertid spørrende til at 4) forvaltning av etterspørselsrettede virkemidler til innovative offentlige

anskaffelser flyttes til Innovasjon Norge og ikke vurderes innlemmet i fylkeskommunens forvaltningsoppgaver.

Fylkeskommunene har over tid jobbet intensivt med leverandørutvikling i tett samarbeid med partnerskapet i leverandørutviklingsprogrammet og har i tillegg en viktig og nær relasjon til kommunene. Leverandørutviklingsprogrammet er et kraftfullt virkemiddel for innovasjon i offentlige virksomheter og næringsutvikling, og har derfor siden starten av har vært likeverdig eiet av de to største medlemsorganisasjonene i hhv. privat og offentlig sektor, nemlig NHO og KS, i tillegg til et sterkt partnerskap på tvers av forvaltning og sektorer. Modellen i Norge med et uavhengig partnerskap er unik, og suksessen har vakt internasjonal oppsikt som andre land ønsker å lære av. Fylkeskommunene mener at denne eierstrukturen og modellen må videreføres, og knyttes tettere til fylkeskommunens forvaltningsoppgaver i tråd med det leverandørutviklingsprogrammet har planlagt.

En ny enhet for eksportvirksomheten

Fylkeskommunene støtter rapportens forslag om å styrke virkemiddelapparatets eksportrettede rådgivningsvirksomhet for mindre vekstbedrifter. Hvorvidt dette betinger at slike tjenester samles i en egen enhet er vanskelig å vurdere, men avgjørende er at disse markedsføres og gjøres tilgjengelig gjennom INs regionale kontorer som ofte allerede har en god dialog med bedriftene.

Eiendomsdivisjonen i SIVA

Når det gjelder investeringer i forvaltning av kunnskaps- og innovasjonsparker, så foreslås dette videreført til ny Samhandlingsdivisjon i Innovasjon Norge. Fylkeskommunene er av den oppfatning at denne virksomheten med fordel kan regionaliseres og inkluderes i fylkeskommunens satsinger innen innovasjon, nærings- og kompetanseutvikling. Fylkeskommunene besitter allerede ressurser og kompetanse på forvaltning av store eiendomsmasser og vil enkelt kunne overta et slikt ansvar fra SIVA. For utvikling av kunnskaps- og innovasjonsparker har fylkeskommunene over lang tid bidratt med finansiering og kompetanse i samarbeid med SIVA for å utvikle disse raskere og i større omfang enn SIVAs bevilgninger alene tillater. Fylkeskommunene vil derfor med begrenset tilførsel av kapasitet og kompetanse kunne overta også denne delen av oppdraget. Gjennom en overføring til fylkeskommunene vil en også kunne styrke de videregående skolenes rolle som senter for kompetanse- og kunnskapsutvikling.

Profilering av Norge som reisemål

De fleste fylkeskommunene er aktive på reiselivsfeltet, mange er eiere i landsdelselskaper. Noen fylkeskommuner støtter også destinasjonsstrukturen direkte på ulike felt.

Reiselivsnæringene utvikler seg til en sektor med sterk vekst, og vi anbefaler en utredning med mål å skille ut Visit Norway i en egen enhet. Landsdelsselskapene og destinasjonsselskapene er eid av næring, fylker og kommuner, og arbeidet må derfor skje i nært samarbeid med og mellom involverte eiere og aktører.

Kommunenes rolle, førstelinjetjenesten

Førstelinjetjenesten er en viktig innfallspurt for økt verdiskaping gjennom entreprenørskap. Førstelinjen har i alle fylker, til tross for ulikheter, et definert tjenestespekter som utføres av flere offentlige og ikke-kommersielle tjenesteytere. Særlig har kommunene et ansvar for veiledning av gründere i tidlig fase samt overfor gründere som faller utenfor INs oppdrag med sitt fokus på innovasjonshøyde. Fylkeskommunene tar viktige roller i dette innsatsområdet med finansiering, tilrettelegging og fasilitering, kobling til relevante aktører og som pådriver. Fylkeskommunene etterlyser derfor en helhetlig drøfting av entreprenørskapssatsingen som i dag forvaltes, utvikles og finansieres av flere aktører og nivåer som på flere andre områder i rapporten er grundig drøftet med forslag til nye løsninger.

5. Konsulentenes anbefaling for regional organisering av og eierskap i IN – fylkeskommunens vurdering og anbefaling

Vi har vurdert forslagene til regionale modeller ut fra i hvilken grad de kan sees å bidra til formålet med regionreformen, og styrking av fylkeskommunene i utøving av den regionale næringspolitikken.

- Alternativ 1, NFD/FK 51/49 eierskap - som i dag
- Alternativ 2, 50/50 eierskap i regional divisjon - konsulentenes anbefalte modell
- Alternativ 3, 50/50 eierskap i hver sin regionale enhet

Slik vi ser det vil ingen av de 3 foreslåtte løsningene gi fylkeskommunene tilstrekkelig anledning til å utvikle og forvalte ønsket regional næringspolitikk. Fylkeskommunene ønsker heller å bygge videre på og forsterke dagens arbeidsmåter og samarbeid med det øvrige verkemiddelapparatet.

Samtlige forslag innebærer å fjerne forvaltningsoppgaver hos fylkeskommunene (søknadsbehandling, prosjektforvaltning og konkret økonomistyring av tilskuddsmidler) og rendyrke oppdragsgiverrollen. Dette er i seg selv problematisk.

Ved å flytte forvaltningsansvar ut, f.eks. til et regionalt «AS» (modell 3), er det fare for at et viktig fagmiljø hos fylkeskommunene bygges ned. Dette vil kunne gjøre fylkeskommunen mindre relevant for regionalt næringsliv og partnerskap. Til tross for fylkeskommunalt flertall i styret, vil et aksjeselskap med selvstendige styrever, kunne føre til utydelig rolledeling i det regionale verkemiddelapparatet, om hvem som fatter beslutninger om verkemiddelbruken. Kostnadseffektiviteten ved å flytte forvaltningsansvar ut fra fylkeskommunen, ikke minst hva det vil innebære av administrasjonskostnader er ikke tilstrekkelig begrunnet og utredet.

Fylkeskommunene har selv bygget opp kapasitet og kompetanse til å ta hånd om en langt større forvaltning av næringsrettete verkemidler, men er opptatt av at et godt næringsrettet verkemiddelapparat må skje i et forpliktende samspill mellom ulike parter.

I FKs brede samfunnsutviklerrolle inngår de næringspolitiske verkemidlene i en større sammenheng. For å kunne ivareta rollen overfor verkemiddelapparatet på en god måte, må fylkeskommunen både ivareta helhetstenkingen og gis anledning til å tilpasse verkemiddelbruken slik at de i praksis møter behovene i felten/regionalt. Valg av organisering av det regionale verkemiddelapparatet må sees i sammenheng med det brede oppdraget FK har som samfunnsutvikler, basert på bærekraftig verdiskaping og samhandling i partnerskapet.

Fylkeskommunens samfunnsoppdrag innebærer også å sørge for at regional politikk realiseres på best mulig måte også gjennom verkemiddelbruken. Organiseringen av det regionale verkemiddelapparatet skal sikre best mulig samlet effekt av midlene.

Den avgrensede porteføljen av verkemidler som så langt er foreslått overført til det regionale nivået gir slik vi ser det heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å gjennomføre en omlegging av verkemiddelapparatet. Ei heller er det i tråd med formålet med regionreformen. Det gir ikke tilstrekkelig kraftfullt instrument for realiseringen av den regionale innovasjonspolitikken, og målsettingene med regionreformen.

5.1 Eierskap i Innovasjon Norge sentralt

I rapporten foreslås Fylkeskommunenes eierskap i Innovasjon Norge (IN) sentralt avviklet og erstattes med eierskap i den regionale divisjonen i IN. Forslaget til Deloitte er med andre ord å gjøre Innovasjon Norge 100 % statlig eid.

Fylkeskommunene finner imidlertid flere grunner til å opprettholde FKs eierskap til IN nasjonalt:

- Delt statlig og fylkeskommunalt eierskap vil påvirke selskapets identitet, og være i tråd med selskapets formål, ansvar og innretning. FK vil som eier være en garantist for at den regionale dimensjonen alltid er med i styring, utvikling og drift av IN.
- INs virke- og innflytelsesområde går langt utover forvaltningen av finansielle virkemidler. IN har en tydelig rolle som agendasetter i det norske samfunn nasjonalt og regionalt. Videre leverer IN en rekke kompetanse- og koblingstjenester som det er viktig for FK å kunne diskutere og påvirke gjennom eierskap og styrerepresentasjon.
- Fortsatt eierskap i IN vil bidra til å opprettholde fylkeskommunenes relevans overfor både regionalt og nasjonalt næringsliv og partnerskap.
- Fortsatt eierskap i IN vil bidra til å opprettholde fylkeskommunenes relevans overfor offentlige aktører (dept./kommuner/andre statlige aktører).
- Å erstatte eierskapet sentralt med eierskap i regional divisjon er ikke tilstrekkelig, da FK også foreslås oppdragsgiveransvar for virkemidler som ligger i øvrige divisjoner i IN.

Fylkeskommunene kan ikke se at forslaget fra Deloitte er i tråd med tidligere vedtak og utredninger. «Hagen-utvalget», som på bakgrunn av Stortinget sine vedtak arbeidet fram et forslag til oppgaveoverføring til de nye fylkeskommunene i 2018, behandlet også forholdet mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge. Dette utvalget foreslo å styrke fylkeskommunen sin rolle som oppdragsgiver overfor Innovasjon Norge, og at fordelingen av eierskap skulle reflektere den økte overføringen av virkemidler. Forslagene til Hagenutvalget ville dermed styrket fylkeskommunene både ved at de fikk større ansvar for oppdrag til selskapet og at de samlet sett skulle være majoritetseier i selskapet.

5.2 Fylkeskommunenes forslag til alternativ modell

Dagens modell kan utvides og styrkes, gjennom mer forpliktende samarbeid mellom virkemiddelaktørene for strategisk innretning av felles regional innsatsen. Med en partnerskapsavtale som sikrer FK innflytelse på INs distrikts-/regionkontorenes prioritering av innsatsen regionalt, og i tråd med FKs/partnerskapets regionale strategier og planer. Eierskapet i IN beholdes som i dag, men styrkes.

Denne modellen bygger på følgende:

a) FELLES VIRKEMIDDELPORTAL

Det etableres en felles virkemiddelportal som favner alle næringsrettede virkemidler og som setter brukeren i sentrum. Regionale aktører går sammen med nasjonale om dette. For brukeren er det kontaktflaten som er viktig, ikke den bakre organiseringen. En vellykket felles virkemiddelportal vil realisere gevinstene av ambisjonene for endringen av det næringsrettede arbeidet.

b) BEDRIFTSRETTEDE VIRKEMIDLER HOS INNOVASJON NORGE

Det regionale apparatet til Innovasjon Norge styrkes innen de kjerneoppgaver de har knyttet til bedriftsrettede virkemidler. Innovasjon Norge bør få større fullmakter regionalt. Dette betyr at tiltak som «lån og garantier» og «mentortjenesten» blir værende hos Innovasjon Norge.

c) FYLKESKOMMUNEN HAR ANSVAR FOR DE SYSTEMRETTEDE VIRKEMIDLENE (B, C og D)

Fylkeskommunene har i dag et regionalt hovedansvar for virkemidler for næringsutvikling, som ikke er direkte bedriftsrettet. Et unntak er RFF, som både har egen forskrift (retningslinje) og som er meldt inn som egen ordning i ESA. Fylkeskommunene vil fortsette med dette uavhengig av virkemiddelgjennomgangen, basert på egne, frie midler og regionale oppdrag. Fylkeskommunene har kapasitet og kompetanse til dette. Det vil ikke være i tråd med fylkeskommunenes oppdrag som samfunnsutvikler å legge dette til en annen enhet. Staten må tildele næringsrettede virkemidler direkte til fylkeskommunene.

d) STYRKET REGIONALT-NASJONALT SAMARBEID – BEHOV FOR Å VURDERE AVTALEINSTITUTTET

De beste resultatene kommer når faglig sterke og ansvarsfulle enheter med klart mandat jobber sammen i et forpliktende samarbeide. Det er behov for å styrke samarbeidsgrunnlaget mellom de som har ansvar for næringsrettede regionale virkemidler nå og i framtiden. Det er ønskelig med et mer forpliktende samarbeid mellom fylkeskommunen, Innovasjon Norge og andre regionaliserte statlige strukturer som Forskningsrådet, SIVA m.fl. Det er også behov for å jobbe videre med samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunene og Forskningsrådet.

Fylkeskommunene har erfaring med avtaleinstituttet som forpliktende grunnlag for samarbeide. Et eksempel er «Byvekstavtalene/bymiljøavtalene», som er forpliktende avtaler der også stat og kommuner inngår. Her trekkes det opp hovedlinjer i fellesansvaret for det regional transport- og arealplanlegging som gjensidig forpliktelse – og som grunnlag for å finansiere. En lignende modell for samarbeid mellom statlige aktører, kommune og fylkeskommune bør en kunne vurdere for arbeidet med næringsutvikling i regionene.

Vedtakskompetanse

Fylkesrådmannen/prosjektleiaren finn saka så viktig for den fylkeskommunale verksemda at han vil fremme saka for fylkestinget.

Vurderingar og verknader

Økonomi: Fylkesrådmannen/prosjektleiaren finn saka så viktig for den fylkeskommunale verksemda at han vil fremme saka for fylkestinget

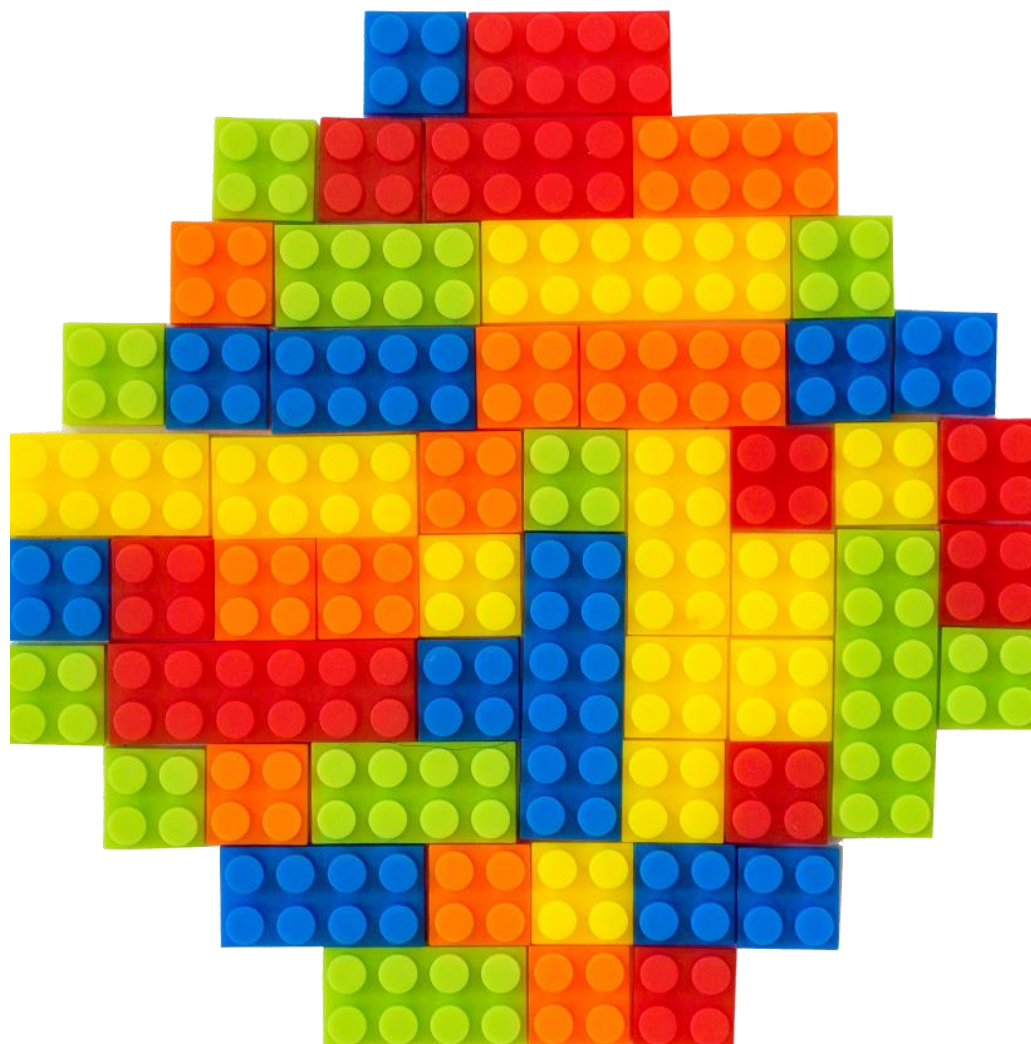
Klima: Fylkesrådmannen vurderer at saka ikkje har direkte klimaverknader

Folkehelse: Ikkje relevant

Regional planstrategi: Fylkesrådmannen vurderer at saka har stor betydning for det fylkeskommunale handlingsrommet som samfunnsutviklar, og dermed også for arbeidet med regionale planer

Konklusjon

Fylkesrådmannen tilrår vedtak i tråd med vedtakspunkta. Desse er ei oppsummering av saka.



Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet

4. november 2019

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Innledning	9
1.1 Mandat for oppdraget	9
1.2 Mål for områdegjennomgangen	9
1.3 Rapportens oppbygging	9
1.4 Fremgangsmåte, metode og datagrunnlag	10
2 Bakgrunn og beskrivelse av dagens næringsrettede virkemiddelapparat	11
2.1 Virkemiddelapparatets rolle i den økonomiske politikken	11
2.2 Hensikten med de næringsrettede virkemidlene	13
2.3 Virkemiddeltypen – instrumentene som anvendes	14
2.4 Seleksjonsprinsipper	17
2.5 Kort om det næringsrettede virkemiddelapparatet	19
2.6 Brukerne av det næringsrettede virkemiddelapparatet	25
2.7 Koblingene mellom UoH-sektoren, forskningsinstituttene og virkemiddelapparatet	26
3 Prinsipper og avveininger rundt en ny struktur	28
3.1 Overordnede prinsipper for innretning og organisering av virkemiddelapparatet	28
3.2 Ansvars- og arbeidsdeling mellom geografiske nivåer	30
3.3 Horisont Europa - EUs nye rammeprogram	31
3.4 Prinsipper for utforming av virkemidler	33
3.5 Eksportutfordringen	34
3.6 Hvordan finne en god overordnet struktur og styringsmodell	35
4 Overordnet struktur og styringsmekanismer	37
4.1 Anbefalt overordnet struktur og styringsmodell	37
4.2 Store lån og garantier bør være atskilt fra det øvrige virkemiddelapparatet	38
4.3 Forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon	38
4.4 Samhandlingsvirkemidler	41
4.5 Egenkapitalaktørene	43
4.6 Regionalisering av virkemidler	43
4.7 Eksportrådgivning	45
4.8 Brukerperspektiv og førstelinje	50
4.9 Ikke-strukturelle styrings- og samordningsmekanismer	51
4.10 Oppdrags- og eierstyring	52
4.11 Bedre gjennomføring av større satsinger – bærekraftig verdiskaping	53
4.12 Mer helhetlig system for evaluering av virkemidler og aktører	54
5 Norges forskningsråd - forskningsdrevet innovasjon	56
5.1 Større tematiske programmer	56
5.2 Endring av SkatteFUNN	56
5.3 Sammenslåing og overføring av deler av FORNY-virkemidler til Innovasjon Norge	57
5.4 Endring av IPN-prosjekter	57
6 Innovasjon Norge - forretningsdrevet innovasjon og vekst	59
6.1 Anbefalt organisering av det nye Innovasjon Norge	59
6.2 Strukturelle endringer og overføring av virkemidler	60
6.3 Divisjon for Bedriftsutvikling	62
6.4 Siva – divisjon for samhandlingsvirkemidler	64
6.5 Regiondivisjonen	67
6.6 Porteføljestyling i Innovasjon Norge	77
7 En ny eksportfinansieringsaktør	79
7.1 Organisatorisk overlapp	79
7.2 Håndtering av statsstøttereguleringen	79
7.3 Risikostyring	80

7.4	Formell tilknytningsform	80
7.5	Styring og lokalisering	81
8	Egenkapitalvirkemidler	82
8.1	Nærmere om virkemidlene	83
8.2	Hvorfor statlig tilførsel av egenkapital	83
8.3	Erfaringer fra virkemiddelapparatet så langt	84
8.4	Sentrale problemstillinger på egenkapitalområdet	85
8.5	Veien videre	86
9	Øvrige anbefalinger	90
9.1	Felles infrastruktur	90
9.2	NORWEP	93
9.3	Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering	94
9.4	Norges sjømatråd	95
9.5	Norsk Romsenter	95
9.6	Ungt Entreprenørskap	96
	Referanseliste	97
	Appendiks	99
A1	Vurderinger knyttet til organisering av forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon	99
A2	Virkemidler til støtte for pilot- og demonstrasjonsprosjekter	103
A3	Innovative offentlige anskaffelser	107
A4	Design og arkitektur Norge	109
A5	Forskningsrådets senterordninger	110
A6	Markedet for tidligfasekapital og omfang av markedssvikt	111
A7	Oppgavefordeling: Anbefalt arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå	113
A8	TRL- og CRI-skalaene	123

Sammendrag

Formålet med virkemiddelapparatet og med områdegjennomgangen

Prosjektets oppdrag er å etablere et kunnskapsgrunnlag for hvordan det næringsrettede virkemiddelapparatet kan legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Områdegjennomgangen skal synliggjøre hvor det er mulig å effektivisere ressursbruken uten at måloppnåelsen reduseres. Områdegjennomgangen skal også bidra med kunnskap om hvordan vi kan oppnå en klarere ansvars- og oppgavedeling mellom staten og fylkeskommunene.

Overordnede observasjoner og anbefalinger

Kartleggingen demonstrerer at virkemiddelapparatet er for komplekst, og at forenkling er viktig for kostnadseffektivitet, kvalitet og styrbarhet. Forenkling er også nødvendig for å gjøre virkemiddelapparatet mer brukervennlig. I dette forenklingsarbeidet er det også viktig å reflektere behovet for mangfold til å kunne dekke et spekter av formål, fra å kunne bistå lokale gründerbedrifter i hele landet til internasjonalt forankret forskningsdrevet innovasjon samt å kunne håndtere alt fra store finansielle garantier via egenkapitalinvesteringer til bistand til klynger og nettverk.

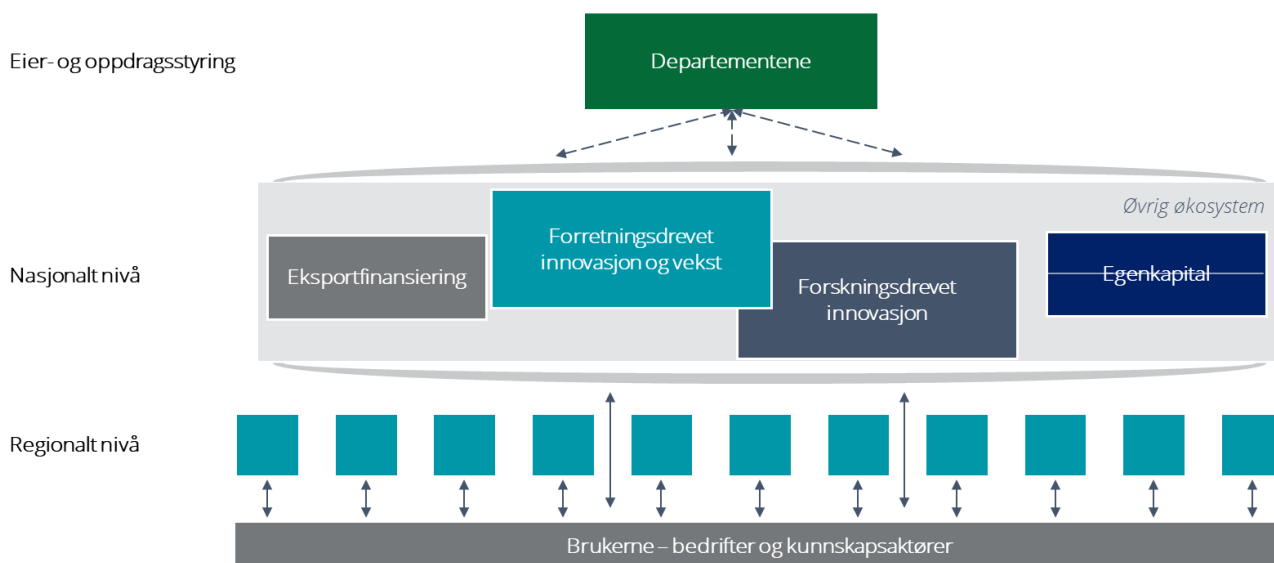
Total sammenslåing av virkemiddelapparatet vil ikke være hensiktsmessig fordi oppgavene er så mange, og fordi det er behov for institusjoner som ser utfordringene fra ulike vinkler og fokuserer på ulike brukergrupper. Samtidig gir dagens fragmenterte struktur med 20 uavhengige aktører et sett av styrings- og koordineringsutfordringer som gjør at dagens løsning ikke oppfyller kravene om å være effektivt, treffsikkert, enkelt og ubyråkratisk.

Vi anbefaler en modell som vil balansere mangfold og fokus ved å etablere fire distinkte grupperinger av virkemidler innen 1) eksportfinansiering, 2) forretningsdrevet innovasjon og vekst, 3) forskningsdrevet innovasjon, og 4) egenkapitalinvesteringer.

1. Innenfor eksportfinansiering vil vi anbefale en samling av kompetanse, roller og ansvar for større lån og garantier. Kompetansen ved å forvalte disse ordningene spesielt med tanke på risikodisponeringen dette medfører for den norske stat, tilsier at disse bør håndteres samlet.
2. Innenfor forretningsdrevet innovasjon og vekst vil vi anbefale en sterk regional struktur som forvalter et bredt spekter av virkemidler med nærhet til brukerne i et nært samarbeid mellom fylkeskommunene og de nasjonale virkemiddelaktørene.
3. Innenfor forskningsdrevet innovasjon vil vi anbefale en større grad av åpne program. Det er ikke et entydig skille mellom forskningsdrevet innovasjon og forretningsdrevet innovasjon. Det er derfor nødvendig å tydeliggjøre roller og grenseflater mellom disse områdene.
4. Innenfor egenkapitalinvesteringer anbefaler vi at virkemidler bør innrettes mot å utløse vesentlig større private investeringer fra miljøer med dyp relevant domenekompetanse.

Vi fremhever i vår rapport at skalering av virksomheter med stort potensial er en av de viktigste og mest krevende oppgavene for virkemiddelapparatet. Dette krever et finstemt samspill mellom regional tilstedeværelse for å møte bedriftene der de er og et bredt sett av virkemidler for å skape økosystemer som stimulerer til vekst og legger til rette for å bistå bedrifter uten store ressurser til å lykkes i internasjonale markeder. Dette vil kreve samling, spissing og fokusering av den eksportrettede nettverks- og rådgivningskompetansen.

Figuren nedenfor gir en illustrasjon av anbefalt overordnet struktur.



Figur 1: Anbefalt ny overordnet struktur.

Det er en fin balanse mellom å gi tidligfasebedrifter finansiering gjennom virkemiddelapparatet og å bidra til at de beste bedriftene kvalifiserer seg for tilgang til skalerbar innenlands og internasjonal finansiering. Investeringsdisiplinen innenfor egenkapitalvirkemidlene er derfor viktig for å unngå negativ seleksjon gjennom å tilby for enkel tilgang på kapital. Det kan ha som konsekvens at bedriftene slipper unna den krevende jobben med å kvalifisere seg for privat finansiering. Egenkapitalvirkemidlene bør ha som et klart krav at de skal innrettes og brukes på en måte som utløser private investeringer.

Rapporten beskriver i detalj våre vurderinger og løsninger for hver av de fire grupperingene. Vi vil særlig beskrive de områdene der de foreslåtte løsninger fremkommer gjennom en avveining av motstridende mål og interesser. Her vil vi beskrive flere alternative løsninger vi mener kan være aktuelle.

Noen aktører har særskilte eierskaps- og finansieringsmodeller som gjør dem mer krevende å plassere i disse grupperingene. Dette gjelder særlig Sjømatrådet, FHF og NORWEP. Vi mener det vil skape en unødvendig komplisert struktur dersom vi dimensjonerer virkemiddelapparatet som helhet for å ivareta slike spesialtilfeller. Dersom disse aktørene ikke passer inn i den helhetlige anbefalingen for innretning- og organisering av virkemiddelapparatet, mener vi det er bedre å la disse institusjonene bestå som selvstendige enheter innenfor eller utenfor virkemiddelapparatet enn å komplisere hovedstrukturen for å gi plass for særordninger. Vår anbefaling vil likevel være at det bør tilstrebes å ha færrest mulig særordninger. Vi vil presentere våre vurderinger av hensiktsmessig håndtering av disse aktørene i slutten av rapporten, men vil ikke ta hensyn til disse i anbefalingene for innretning og organisering av kjernen i virkemiddelapparatet.

Bedre styring av virkemiddelapparatet

Vi mener at bedre styring av virkemiddelapparatet vil bli viktigere fremover for å nå de målene som er satt i prosjektmandatet. Det innebærer tydeligere eierstyring, bedre selskapsstyring og gode mekanismer for å sikre en hensiktsmessig balanse mellom typer av innovasjon, utviklingsfaser, geografi og kategorier av virkemidler. Det innebærer i særdeleshet å ha gode strukturer for løpende å vurdere effektiviteten i virkemidlene, og å ha evne til å avvikle satsinger eller virkemidler som ikke bidrar godt nok til måloppnåelsen.

Bedre styring vil kreve endringer på flere nivåer. Departementene som eiere og oppdragsgivere bør i størst mulig grad definere mål og funksjonelle krav til aktørene. Særlig Norges forskningsråd og Innovasjon Norge bør få et tydelig ansvar for aktiv porteføljestyling innen eget område innenfor rammen av styringsdokumenter og oppdrag fra departementene. Porteføljestylingen bør understøttes av en tydelig forsterking av mål- og resultatstyring (MRS) fra oppdragsgiverne, noe som innebærer mer styring på mål og målbare resultatkrav heller enn styring på aktivitetsnivå. Målstyringen kan være sektor- og/eller temaspesifikk, men bør i størst mulig grad unnlate å spesifisere tiltak på virkemidelnivå. Slike oppdrag vil gi virkemiddelaktørene bedre muligheter til å utnytte synergier mellom oppdrag, og å benytte sin kompetanse til å sikre at oppdragene utføres mest mulig effektivt. Rapporteringen fra aktørene bør

innrettes slik at oppdragsgiverne får tydelig tilbakemelding på hvordan oppdragene utføres med muligheter for å korrigere dersom det er avvik fra forutsetningene for oppdragene.

Styrene i virkemiddelaktørene bør sammensettes slik at de kan bidra til å sikre at hver aktør finner sin riktige rolle i det totale virkemiddelapparatet. Dette krever tydelige rolledefinisjoner og styreinstrukser for hver aktør, og kan styrkes ved å sikre at styrene har medlemmer som også har kjennskap til virkemiddelaktører med tilgrensende roller. Det kan gjøres gjennom noe overlapp i styremedlemmer for å sikre relevant breddekompetanse og rolleforståelse i styrene. Den foreslåtte sammenslåingen av virkemiddelapparatet vil gjøre dette lettere fordi det vil være færre og tydeligere grenseflater mellom aktørene, og mindre risiko for silotenkning i styrer og ledergrupper.

En slik styringsmodell vil også gi forutsetninger for bedre politisk målstyring av virkemiddelapparatet, ved at definerte oppdrag og prioriteter kan kanaliseres gjennom en enklere og tydeligere styringsstruktur som sikrer at satsingsområder blir fulgt opp og resultatene synliggjort gjennom rapporteringen fra aktørene.

Et mer brukerorientert virkemiddelapparat

Virkemiddelapparat har mange brukerinnganger og dagens brukergrensesnitt oppleves som fragmentert. 59 prosent av dagens brukere og 80 prosent av dagens ikke-brukere oppgir at de er uenig i at virkemiddelapparatet er oversiktlig.¹ For å sikre en bedre brukerdiallog anbefaler vi at det etableres en felles førstelinje og digital inngang til virkemiddelapparatet. Effekten av en digital «én dør inn»-løsning er imidlertid sterkt avhengig av de andre anbefalingene knyttet til forenkling, og en oversiktlig digital «virkemiddelportal» fordrer en vesentlig opprydding og forenkling både på virkemiddel- og aktørnivå. I tillegg anbefaler vi at Innovasjon Norge får et utvidet førstelinjeansvar, med breddekompetanse om og henvisningslogikk til de andre virkemiddelaktørene. En slik henvisningskompetanse vil være enklere å forvalte dersom det er tydelige rolle- og ansvarsdelinger mellom ulike virkemiddelaktører.

Justeringer i antall virkemidler (avvikling, sammenslåing eller forenkling) vil bidra til å gjøre virkemiddelapparatet mer oversiktlig og brukervennlig.

Sammendrag av konkrete anbefalinger

Punktene nedenfor oppsummerer våre anbefalinger som omfatter departementenes og fylkeskommunenes eier- og oppdragsstyring:

1. *Styrke mål- og resultatstyring og store satsinger ved å innføre tydelige mandater for porteføljestyring i Innovasjon Norge og Forskningsrådet.* Dette vil sørge for at aktørene får større autonomi i hvordan oppdraget skal løses, men fordrer at departementene gir oppdragsbrev som styrer på mål og resultatkrav. Dette i motsetning til dagens styring som i stor grad skjer på aktivitetsnivå fra oppdragsgiverne. Se kapittel 4.10.
2. *Styresammensetning og eierstyring som bidrar til tydeligere og mer helhetlig eierstyring av virkemiddelapparatet.* Vi foreslår i større grad å skape et mer koordinert og samlet virkemiddelapparat. En mekanisme for dette er å benytte kryssrepresentasjon av styremedlemmer. Se kapittel 4.9.
3. *Opprettelse av en felles digital inngang til virkemiddelapparatet.* Dette vil gjøre det enklere å finne fram i det offentlige virkemiddeltilbudet. Se kapittel 9.1.1
4. *Tydelig krav til investeringskompetanse i styrene for egenkapitalaktørene.* Styrene i egenkapitalaktørene bør spille en viktig rolle som øverste investeringskomite, der relevant investeringskompetanse bør tillegges avgjørende vekt ved utvelgelse og i styrenes arbeidsform. Se kapittel 4.5 og 8.
5. *Et mer helhetlig system for evaluering.* Dette innebærer en klar ansvarsdeling mellom aktører og departementer med tydeliggjøring av formål med og ansvar for evalueringer på ulike nivåer. Det innebærer også en felles evalueringsmetodikk som forvaltes av DFØ. Se kapittel 4.12.

¹ Data fra brukerundersøkelse utført i forbindelse med områdegjennomgangen. Omtales utdypende i vedlegg 2.

Anbefalinger som innebærer strukturelle endringer:

6. *Opprettelse av en ny eksportfinansieringsaktør basert på en konsolidering av GIEK og Eksportkreditt.* Disse organisasjonene har i dag en rekke felles kompetanse og prosesser, som gjør at en konsolidering vil utgjøre en mer kostnadseffektiv modell for eksportfinansiering. Se kapittel 7.
7. *Samling av samhandlingsvirkemidler og opprettelse av en egen samhandlingsdivisjon i Innovasjon Norge.* Siva har god og lang erfaring med samhandlingsvirkemidler rettet mot forretningsdrevet innovasjon og bør få et totalansvar for disse. For å sørge for en tett kobling mellom disse og det regionale tilbudet anbefaler vi at Siva innlemmes som en egen divisjon i Innovasjon Norge lokalisert i Trondheim. Se kapittel 6.4.
8. *Tydeliggjøring av rolledeling og ansvar innenfor eksportrådgivning for å konsolidere nøkkelkompetanse og redusere overlapp.* Spesialisert transaksjonsrådgivning bør organiseres sammen med eksportfinansieringsaktøren, mens Innovasjon Norge bør beholde et førstelinjeansvar. Klynger, nettverk og bransjeorganisasjoner bør få et større ansvar og en tydeligere rolle som mobiliserende aktører for både eksportrådgivning og eksportfinansiering i SMB segmentet. Utekontorene bør rasjonaliseres og kobles enda tettere mot utenriktjenesten. Se kapittel 4.7.
9. *Sammenslåing av Investinor og Nysnø klimainvesteringer med opprettholdelse av et klimafokusert investeringsteam i Stavanger og et generalist-team i Trondheim.* Disse to aktørene vil etter våre anbefalinger (punkt 15) ha et likt mandat og like kompetanseprofiler som ikke rettferdiggjør to separate organisasjoner. Se kapittel 8.
10. *Samling av virkemidler rettet mot designbasert innovasjon og overføring av DOGA til Innovasjon Norge.* En samling av disse virkemidlene hos de to aktørene, samlet med virkemidler for offentlig innovasjon og risikoavlastende tilskudd/lån for innovasjon vil utløse store synergier, samtidig som at feltet får et større geografisk nedslagsfelt. Se kapittel 6.2.1.
11. *Tydlig divisjonalisering av Innovasjon Norge med betydelig autonomi for divisjonene.* En divisjonsstruktur med sterke fagmiljøer vil være nødvendig for å ivareta bredden av ulike fagmiljøer som foreslås integrert i Innovasjon Norge. En liten, integrerende konsernstruktur vil øke Innovasjon Norges totale evne til å utøve en effektiv og målrettet porteføljestyring som følger av våre anbefalinger om mer autonomi til aktøren. Se kapittel 6.1.

Endringer i mandat, roller og ansvar:

12. *Endring av innretningen på eiendomsvirksomheten i Siva.* Investeringer i «single purpose» industribygg og generiske næringsbygg avvikles, mens investeringer i industrianlegg for pilotering og testing, samt investeringer i og forvaltning av kunnskaps- og innovasjonsparker videreføres. Eiendomsvirksomhet knyttes tett opp til programvirksomheten. Se kapittel 6.4.
13. *Tydeliggjøring av Investinor og Nysnø klimainvesteringers mandat til ikke-kontrollerende investeringer som bidrar til å utløse investeringer fra høyt kvalifiserte private investorer som kan bidra i selskapenes utvikling.* Dette vil innebære en opprydning og videre avvikling av «legacy»-porteføljen i Investinor. Se kapittel 8
14. *Omgjøring av Argentum til et selskap i statens eierskapskategori 2.* Det er vår oppfatning at Argentum har bygget opp Norges ledende fagmiljø for vurdering av investeringsfond. Et mer styrt «virkemiddelmandat» for Argentum kan undergrave forutsetningene for fortsatt verdiskapning i selskapet. Primærmotivet for eierskapet bør være å sikre at hovedkontoret med tilhørende kompetansemiljø blir værende i Norge. Se kapittel 8.
15. *Innovasjon Norge må koordinere sitt tilbud om IPR-rådgivning mot Patentstyret.* Patentstyret veileder og behandler søknader om patent, varemerke og design. IPR-rådgivning i Innovasjon Norge bør ikke overlappes med dette. Se kapittel 9.1.2.
16. *Overføring av ansvar for innovative offentlige anskaffelser til Innovasjon Norge.* Vi anbefaler en økt prioritering på etterspørselsrettede virkemidler, spesielt innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Innovative anskaffelser utgjør et stort verdiskapingspotensial både for offentlig sektor og for næringslivet. Vi mener derfor at det bør være en tettere kobling mellom prosess- og fasiliteringsdelen og tilskuddsmidler på dette området. Se kapittel 3.4 og 6.2.2.
17. *Ungt Entreprenørskap bør avklare en eventuell økt satsing mot studenter med Innovasjon Norge.* Ungt Entreprenørskap har planer om å gjennomføre en slik satsing, men for å unngå nye overlapp bør dette avklares nøye med de andre virkemiddelaktørene, spesielt Innovasjon Norge. Se kapittel 9.6.

18. *Awikling av preså Korn- og såkornordningene i Innovasjon Norge.* Aktiv seleksjon av prosjekter er kostbart og usikkerheten svært høy i oppstartfasen av innovative selskaper. Det er etter vår vurdering mer hensiktsmessig og kostnadseffektivt å gi støtte til oppstart (presåkorn) gjennom tilskudd. Fond-i-fond-ordningen for såkorn foreslås erstattet av matchingkapital gjennom Investinor/Nysnø. Se kapittel 8.
19. *Tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet.* Forskningsrådet bør ha primæransvar for hele kjeden av virkemidler innen forskningsrettet innovasjon, mens Innovasjon Norge bør ha primæransvar for virkemidler knyttet til forretnings- og kundedrevet innovasjon. Det er bør ikke etableres et «stafettpinneprinsipp» der det forutsettes at ansvaret skifter ved en gitt teknologisk modenhet uavhengig av om innholdet i kommersialiseringsløpet er forankret i vitenskapelig metodikk. Det bør ryddes i grenseflaten, og Innovasjon Norge og Forskningsrådet bør etablere samarbeidsmekanismer som bidrar til at de kan utnytte og koble hverandres virkemidler på en god måte. Se kapittel 4.3.

Endringer på virkemidelnivå:

20. *Økt SMB-fokus og redusert maksimalt fradrag for SkatteFUNN.* Skattefradrag og utbetalinger i forbindelse med SkatteFUNN har økt betraktelig de siste årene, mye drevet av en kraftig vekst av større bedrifter. Evalueringer tyder samtidig på at SkatteFUNN har størst effekt for små- og mellomstore bedrifter og mindre prosjekter. Se kapittel 5.2.
21. *Dreining mot brede, ikke-tematiske virkemidler for å øke aktørenes evne til å drive mer effektiv porteføljestyling og for å redusere antallet ordninger.* En del av ordningene som skaper overlapp og bidrar til et uoversiktlig virkemiddeltilbud i dag er tematisk avgrensede virkemidler som bør samles. Sektor- eller «missions»-satsinger kan fortsatt ivaretas gjennom oppdragsstyringen. Se kapittel 3.4. Vi anbefaler at flere tematisk avgrensede ordninger samles, herunder:
 - a) Forskningsrådets senterordninger (fire til ett)
 - b) Innovasjon Norges pilot- og demonstrasjonsordninger (tre til ett)
22. *Sammenslåing av Forskningsrådets og Innovasjon Norges oppstartsordninger for markedsavklaring og kommersiell verifisering.* Forskningsrådets FORNY STUD-ENT overlapper i stor grad med Innovasjon Norges Markedsavklarings- og Kommersialiseringsstilskudd. Innovasjon Norge bør ha eneansvar for etablerings- og entreprenørskapsmidler. Se kapittel 5.3.
23. *Endring av betingelsene rundt IPN-prosjektene.* For å gjøre virkemiddelet mer relevant for næringslivet bør ordningen ha kontinuerlig søknadsvurdering. Krav om partner og publisering bør også evalueres. Se kapittel 5.4.
24. *Etablere et nasjonalt program for reisemålsutvikling* som forvaltes av samhandlingsdivisjonen i Innovasjon Norge (dagens Siva). Formålet med programmet vil være å etablere tydelige kvalitetskriterier for reisemålsutvikling, spre god praksis, samt oppnå kritisk masse (hensiktsmessig størrelse) og forutsigbar finansiering for reisemålselskaper. Se kapittel 6.4.1 og A7.

Regionale anbefalinger:

25. *Økt oppdragsgiveransvar til fylkeskommunene.* Innebærer blant annet å overføre oppdragsgiveransvaret for Arenaprojektene i klyngeprogrammet, FORREGION, MABIT-ordningen, inkubasjonsprogrammet og Næringshageprogrammet. Se kapittel 6.5.3.
26. *Opprettelse av regional divisjon med delt eierskap mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge.* Denne divisjonen vil ha ansvar for Innovasjon Norges distriktskontorer, og fylkeskommunene vil ha rett til å oppnevne styreleder. Dette vil erstatte fylkeskommunenes minoritetseierskap i Innovasjon Norge som i praksis gir liten innflytelse, med et kollektivt eierskap med reell innflytelse på den regionale divisjonen i Innovasjon Norge. Se kapittel 6.5.8.
27. *Awikling av fylkeskommunene minoritetseierskap i Innovasjon Norge.* Fylkeskommunene har i dag med sitt 49 prosent eierskap liten reell påvirkning av Innovasjon Norge. For å tydeliggjøre og rydde opp i eierskapsstrukturen anbefaler vi derfor at fylkeskommunenes eierskap overføres til NFD. Se kapittel 4.6.

1 Innledning

1.1 Mandat for oppdraget

Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Deloitte, sammen med Menon Economics og Oxford Research, i oppdrag å gjennomføre en områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Denne rapporten oppsummerer våre vurderinger og anbefalinger for overordnet innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Prosjektets oppdrag er å etablere et kunnskapsgrunnlag for hvordan det næringsrettede virkemiddelapparatet kan legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Områdegjennomgangen skal synliggjøre hvor det er mulig å effektivisere ressursbruken uten at måloppnåelsen reduseres. Arbeidet skal også bidra med kunnskap om hvordan vi kan oppnå en klarere ansvars- og oppgavedeling mellom staten og fylkeskommunene.

Områdegjennomgangen omfatter aktører og virkemidler som har som formål å fremme næringsutvikling og der brukerne i hovedsak er bedrifter. Institusjoner og ordninger som mer indirekte har betydning for næringsutvikling, omfattes i utgangspunktet ikke.

1.2 Mål for områdegjennomgangen

Områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet skal adressere seks mål:

- Ryddige grenseflater og avklarte roller
- Et brukervennlig virkemiddelapparat
- Godt samspill mellom virkemidler på ulike nivåer
- Effektive modeller for administrasjonskostnader
- Klarere oppdrags- og eierstyring
- Styrket kompetanse hos virkemiddelaktørene

1.3 Rapportens oppbygging

Kapittel 1 – Innledning til områdegjennomgangen som gjennomføres med en kort beskrivelse av mandat, mål, metode og fremgangsmåte som er lagt til grunn.

Kapittel 2 - Bakgrunn og beskrivelse av dagens næringsrettede virkemiddelapparat beskriver virkemiddelapparatets rolle i den økonomiske politikken, og redegjør for de ulike virkemiddeltypene. Kapittelet gir også en kort beskrivelse av eiere, oppdragsgivere, virkemiddelaktører og brukere.

Kapittel 3 - Prinsipper og avveininger rundt en ny struktur forklarer hvilke prinsipper vi har lagt til grunn for våre anbefalinger. Disse prinsippene knytter seg til den overordnede strukturen, styringsmekanismer, rollefordeling og samordningsmekanismer.

Kapittel 4 - Overordnet struktur og styringsmekanismer forklarer den nye anbefalte strukturen og redegjør for de ulike delene i denne på et overordnet nivå.

Kapittel 5-8 omhandler de nye aktørene og porteføljene. Anbefalinger og vurderinger rundt aktørene og grenseliggende tema beskrives i dette kapittelet.

Kapittel 9 - Øvrige anbefalinger beskriver våre anbefalinger rundt én felles inngang til virkemiddelapparatet og har en del mindre anbefalinger rundt de øvrige aktørene som ikke omfattes av våre hovedanbefalinger.

Sist i rapporten ligger det appendiks med bakgrunnsinformasjon og mer detaljerte vurderinger knyttet til enkelte av anbefalingene.

Det er også to vedlegg til rapporten. Vedlegg 1 er rapporten fra kartleggingsarbeidet, og vedlegg 2 er resultatene fra vår brukerundersøkelse. Disse to vedleggene ble utarbeidet som egne rapporter i henholdsvis fase 1 og 2 av områdegjennomgangen, og funnene, vurderingene og anbefalingene i disse er å betrakte som foreløpige. Våre endelige vurderinger og anbefalinger er gitt i denne rapporten.

1.4 Fremgangsmåte, metode og datagrunnlag

I arbeidet med områdegjennomgangen har det vært gjennomført en rekke aktiviteter for å samle innsikt, kvalitetssikre og forankre nødvendig og relevant informasjon. Det har vært foretatt dokumentstudium av tidligere evalueringer, utredninger, revisjoner, styringsdokumenter og gjennomgang av databaser. Videre er det gjennomført intervjuer med eksempelvis virkemiddelaktører, bedrifter, gründere, organisasjoner, departementene samt spørreundersøkelser til både brukere og ikke-brukere og gjennomført workshops med relevante aktører fra virkemiddelapparatet og eierne.

Arbeidet har vært inndelt i fire faser:

- Fase 1: Kartlegging (til mars)
- Fase 2: Analysere (til mai)
- Fase 3: Samlet vurdering og anbefalinger (til oktober)
- Fase 4: Plan for forbedringstiltak og gevinstuttak (vil pågå frem til 18. desember)

I kartleggingsfasen ble det blant annet gjennomført en metaanalyse av alle relevante større evalueringer. Virkemidler, brukere og aktiviteter ble kartlagt hovedsakelig basert på NFD/SSBs Samspillsdatabase. Det ble gjennomført et stort antall intervjuer av de ulike virkemiddelaktørene, samt sendt ut en brukerundersøkelse som kartla brukernes erfaring med apparatet. Det ble i tillegg hentet erfaringer fra en tilsvarende områdegjennomgang i Danmark og gjennomført innspillskonferanse og workshops med henholdsvis nasjonale og regionale aktører.

I analysefasen ble det utarbeidet fire delrapporter; regional organisering (vertikal struktur), samspill og grenseflater (horisontal struktur), kompetanse og styring, samt brukeres og ikke-brukeres opplevelse av virkemiddelapparatet. Rapportene bygger på kartleggingsarbeidet i fase 1, men det er i tillegg gjennomført videre kartlegging, dokumentstudium, intervju og møter, og deretter utført analyser innenfor hvert område. Det ble gjennomført workshop med departementene.

I syntesefasen ble denne rapporten utarbeidet, basert på arbeidet gjort i fase 1 og 2 og tilbakemeldingene på det foregående arbeidet. Det ble gjennomført to workshops med fylkeskommunene.

2 Bakgrunn og beskrivelse av dagens næringsrettede virkemiddelapparat

2.1 Virkemiddelapparatets rolle i den økonomiske politikken

Det næringsrettede virkemiddelapparatet består av virkemidler som direkte eller indirekte skal stimulere til mer innovasjon og verdiskaping i næringslivet. Prinsipielt kunne man inkludert en lang rekke andre politikkområder som kan stimulere til det samme, for eksempel:

- Skatte- og avgiftspolitikken
- Konkurranseregulering
- Konsesjoner i olje/gass, vannkraft og akvakultur
- Handelsavtaler
- Samferdsel
- Utdanning
- Arbeidsmarkedsregulering
- Øvrige nasjonale forskningsstrategier

Alle disse politikkområdene påvirker næringslivets forutsetninger for innovasjon, produktivitet og internasjonal konkurransevne. For eksempel vil både grunn- og videreutdanning påvirke bedrifters tilgang på kompetanse, og dermed evnen til å ta i bruk ny teknologi fra forskningsprosjekter. Handelsavtaler vil påvirke bedrifters mulighet til å nå ut i internasjonale markeder med sine innovasjoner, og miljøavgifter vil påvirke hva slags innovasjonsprosjekter bedrifter og kunnskapsaktører vil satse på.

De næringsrettede virkemidlene kalles gjerne den *lille* næringspolitikken, mens summen av politikkområdene som påvirker næringslivets utvikling kalles gjerne den *store* næringspolitikken. Det er viktig å se den lille og den store næringspolitikken i sammenheng, fordi de ulike politikkområdene både kan forsterke hverandre og fordi de kan være i konflikt med hverandre. For eksempel kan skatteincentiver gjøre det mer attraktivt å investere i oppstartsbedrifter og bidra til å styrke tilgangen på risikokapital. Det kan enten forsterke effekten av virkemiddelapparatets egenkapitalinstrumenter eller redusere behovet for de samme instrumentene. SkatteFUNN, en rettighetsbasert FoU-ordning, kan sies å ligge i grenseflaten mellom den store og lille næringspolitikken. På den ene siden er det et skatteincentiv forvaltet av Skatteetaten, på den andre siden et FoU-virkemiddel forvaltet av Forskningsrådet.

Områdegjennomgangens mandat er avgrenset til den lille næringspolitikken, men på enkelte områder kommenterer vi grenseflatene mot andre politikkområder. Det gjelder særlig i drøftingen av næringsrettede virkemidler på regionalt nivå. På regionalt nivå er forutsetningene gode for å se den store og lille næringspolitikken i sammenheng, både fordi fylkeskommunenes ansvarsområder er smalere enn statens og fordi regionene er mindre og følgelig mindre komplekse. Dette ser man blant annet i fylkeskommunenes planarbeid, hvor næringspolitikk er tett integrert med bosteds-, kompetanse- og samferdselspolitikken på en måte som øker samspill og integrasjon mellom den store og den lille næringspolitikken.

2.1.1 To ytterpunkter i tenkingen rundt stimulering av innovasjon og vekst i næringslivet

Virkemiddelapparatets stimulering av innovasjon og vekst i næringslivet må utformes i spenningsfeltet mellom markedsløsninger og nasjonale politiske strategier.

Markedsløsninger kjennetegnes ved at myndighetens rolle er å tilrettelegge gjennom forutsigbare og konkurransedyktige rammebetingelser med fokus på næringsnøytralitet («*level the playing field*»), hvor utfordringene er markedsløst, system- og transformasjonssvikt.

Nasjonale politiske strategier er viktige der hvor mindre nasjoner må spesialisere seg på noen utvalgte områder hvor de kan bli globalt konkurransedyktige - nasjonale myndigheter må prioritere satsingsområder («plukker vinnere»). Utfordringer ved en slik tilnærming kan være en politikksvikt med manglende forutsetninger for å prioritere riktig satsingsområde.

2.1.2 Fire utfordringer virkemiddelapparatet skal løse

Markedssvikt

Områdegjennomgangen hviler på samfunnsøkonomiske vurderingsprinsipper. Det innebærer at 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 innovasjonsinvesteringer har positive effekter på andre bedrifter uten at dette er bevisst fra bedriften som tok beslutningen. Disse positive eksterne effektene fører 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.

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 innsatstjenester – 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. Hensynet til systemsvikt er særlig relevant på regionalt nivå i virkemiddelapparatet.

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

Transformasjonssvikt² er en betegnelse på det faktum at mange nasjonale og internasjonale 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 markedsmechanismene 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.

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 finanskrisen til svikt i kapitaltilgang og reduserte investeringer i hele norsk næringsliv, mens offshorekrisen som fulgte i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014 førte til fall i aktivitetsnivå og oppsigelser i olje/gass-relatert virksomhet, spesielt på Vestlandet. Å dempe konjunkturrelle svingninger er ikke virkemiddelapparatets primær oppgave, men erfaringene fra finanskrisen viste at virkemiddelaktørene kunne fungere som instrumenter for å opprettholde kapitaltilgang og aktivitetsnivået i næringslivet. Det er derfor naturlig å ta hensyn til også denne rollen i utformingen av virkemiddelapparatet.

² Transformasjonssvikt er ikke et alternativ til, men snarere et spesialtilfelle av, markedssvikt, hvor samfunnseffektene av enkeltaktørers beslutninger er indirekte, langsiktige og komplekse.

2.2 Hensikten med de næringsrettede virkemidlene

Målet med de næringsrettede virkemidlene er å gi størst mulig bidrag til nasjonal verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Figuren nedenfor illustrerer sammenhengene mellom virkemidler og verdiskaping. Virkemiddelaktørene disponerer fem generiske virkemiddeltypen som benyttes til å utløse, forsterke og akselerere verdiskapende 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
- 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 2: Fra virkemidler til verdiskaping – årsakssammenhenger i virkemiddelapparatet.

2.2.1 Addisjonalitet

De 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 insentiver og mulighet til å finansiere. Virkemidlene skal ikke fortrenge private aktører. 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. Dersom 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.

Den mest omfattende analysen av de næringsrettede virkemidlenes verdiskapingseffekter ble gjennomført av SSB i 2016/2018. Hovedtyngden av virkemidlene som omfattes av denne områdegjennomgangen var inkludert i analysen. For samtlige virkemiddelgrupper finner SSB positive effekter på én eller flere indikatorer for vekst i verdiskaping, salgsinntekter eller antall ansatte. Effektene øker med støtteintensiteten. SSBs analyse dokumenterer for eksempel positive effekter av eksportfinansiering på norsk eksport, og positive effekter av Sivas inkubator- og næringshageprogram på inntekter, antall ansatte, verdiskaping og produktivitet. SSB finner slik sterk indikasjon på addisjonalitet for alle virkemiddeltypene. Vi finner et lignende unisont mønster i Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser. En svært stor andel av virkemidlene rapporteres med en høy grad av addisjonalitet. Det er samtidig viktig å understreke at disse undersøkelsene ikke har dokumentert at virkemidlene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. For det første kan sammenhengene helt eller delvis skyldes seleksjonseffekter (motsatt kausalitet) som

analysene ikke klarer å fange opp. For det andre har SSB heller ikke gjort noe forsøk på å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med å forvalte og bruke virkemidlene.

2.2.2 Kostnader forbundet med de næringsrettede virkemidlene

Addisjonalitet er 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 verdireducerende 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. Det er heller ikke tilstrekkelig at merverdiskaping og transaksjonskostnader er like store. Avviket må overstige den alternative verdiskaping som disse midlene kunne fremskaffet gjennom beste alternative bruk. På tilsvarende måte er et program/ en ordning samfunnsøkonomisk lønnsom dersom dets bidrag til økt verdiskaping er større enn summen av transaksjonskostnader knyttet til programmet/ordningen.

Det finnes ingen komplett oversikt over de samlede transaksjonskostnadene knyttet til det næringsrettede virkemiddelapparatet. I kartleggingsrapporten (vedlegg 1) anslø vi de nasjonale virkemiddelaktørenes samlede transaksjonskostnader til 3,6 milliarder kroner i 2017, fordelt på om lag 1700 årsverk. Fylkeskommunenes transaksjonskostnader knyttet til næringsrettede virkemidler er ikke inkludert i disse tallene. Det er vanskelig å anslå hvor store brukernes (bedriftenes og kunnskapsaktørenes) transaksjonskostnader er, men fra brukerundersøkelsen vi gjennomførte våren 2019 har vi tall på bedriftenes egenrapporterte ressursbruk knyttet til søknadsprosess og rapportering. Legges dette tallgrunnlaget til grunn, kan vi anslå at bedriftene brukte om lag 2300 årsverk i 2016. Med en gjennomsnittlig personalkostnad per årsverk i norsk næringsliv på 761 000 kroner i 2016³, tilsier det at de samlede transaksjonskostnadene utgjorde om lag 1,8 milliarder kroner. Dette estimatet omfatter kun søknader som har ført til en utbetaling.

I en samfunnsøkonomisk analyse skal man også ta høyde for at samfunnet påføres et effektivitetstap ved å kreve inn og omfordele ressurser gjennom skattesystemet. Det er satt en standard i utredningsinstruksen for samfunnsøkonomiske analyser å trekke fra 20 prosent av skattefinansieringen i form av en kostnad i lønnsomhetsregnskapet.

Siden det ikke eksisterer noen beregning av de samlede samfunnsøkonomiske gevinstene av de næringsrettede virkemidlene, er det ikke mulig å vurdere om transaksjonskostnadene er større enn gevinstene. Imidlertid er det ingen tvil om at transaksjonskostnadene er så omfattende at det er store potensielle samfunnsøkonomiske gevinster forbundet med å redusere dem. Dette er da også ett av seks mål med områdegjennomgangen.

2.3 Virkemiddeltypene – instrumentene som anvendes

Virkemiddelapparatet benytter fem ulike typer instrumenter for å utløse, forsterke og akselerere aktiviteter hos bedrifter og kunnskapsaktører:

- *Nettverk og kompetanse* er bidrag til bedrifters utvikling som ikke involverer prosjektfinansiering. Konkrete eksempler er rådgivning, kurs, kobling av aktører og fasilitering av møteplasser.
- *Tilskudd* er direkte utbetalinger uten andre krav enn at mottakeren skal bruke pengene til prosjektet som støttes.
- *Lån* er utbetalinger med krav om tilbakemelding av lånebeløpet over tid og en rentesats. Enkelte typer lån har innebakt en høy forventning om tap. Dette kalles gjerne for risikolån og den høye tapsforventningen kan delvis kompenseres gjennom høye renter.

³ <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbkost>

- *Garantier* tildeles normalt långivere for å forsikre dem mot eventuell kredittrisiko. I et marked for garantier vil prisen på garantien nettopp gjenspeile denne risikoen. Dersom garantiprisen settes lavere enn dette, er garantivirkemiddelet subsidiert.
- *Egenkapital* tilbys selskapene når investor tildeles en eierposisjon i selskapet som reflekterer den kapitalen som er tilført. Prisen på egenkapitalen skal gjenspeile den forventede fremtidige inntektsstrøm som eierposisjonen skaper. Dersom eierposisjonen (andelen av aksjer i selskapet) er mindre verdt enn kapital som tilføres selskapet, er egenkapitalen subsidiert. Gjennom eierskapet vil virkemiddelaktøren ta en aktiv rolle som interessent i selskapet med varierende grad av forventninger til aktiv medvirkning og styring av selskapet over tid.

Profilering, det vil si generisk markedsføring, innhenting og formidling av markeds kunnskap samt messer og arrangementer, kan også betraktes som en egen virkemiddeltype, men blir i denne rapporten betraktet som en spesiell form for nettverk og kompetanse.

Virkemidlene kan gis direkte til enkeltbedrifter eller kunnskapsaktører og til mindre samarbeidskonstellasjoner, eller de kan gis til større næringsmiljøer. Sistnevnte kan for enkelhets skyld kalles klynger og kan gjerne bestå av både bedrifter, kunnskapsaktører, offentlige institusjoner og organisasjoner. Når virkemidlene gis til klynger som har en operativ prosjektorganisasjon («cluster management»), kaller vi virkemidlene for *samhandlingsvirkemidler*.

2.3.1 Prinsipper for bruk av ulike virkemidler

Virkemiddelapparatet inneholder et stort antall virkemidler som representerer ulike varianter av de fem virkemiddeltypene. I enkelte tilfeller ligger også virkemidlene et sted mellom virkemiddeltypene. For eiere, oppdragsgivere og virkemiddelaktører er det viktig å ha klart for seg når ett virkemiddel bør velges fremfor et annet. Denne vurderingen er på ingen måte triviell, og vi ser mange eksempler på at ett og samme prosjekt tildeles ulike typer virkemidler. Tilsvarende ser man ofte at to relativt like prosjekter har blitt tildelt høyst ulike virkemidler.

Det må i hovedsak være egenskapene ved prosjektene som avgjør hva slags type virkemiddel som egner seg best, men også formen for markedssvikt kan være avgjørende. Forståelsen av hvilke virkemidler som egner seg best må både ses i lys av bedriftenes ønsker og gevinsten for samfunnet.⁴

Fra bedriftens perspektiv vil et tilskudd være å foretrekke fremfor et lån eller overføring av eierskap gjennom tilførsel av egenkapital. Tilskuddet bærer ingen kostnader i form av tapt avkastning og krever heller ingen rentekostnad og tilbakebetaling. Men dersom bedriften har et betydelig finansieringsbehov og står overfor et valg om å ta imot et lite tilskudd eller å inngå et større lån med noe risikoavlastning, så kan bedriften være tjent med å velge sistnevnte. Lånet kan være attraktivt fordi det kan gire (oppskalere) finansieringen.

Fra virkemiddelaktørens side er det flere hensyn å ta. Virkemiddelaktøren skal ta samfunnets perspektiv og maksimere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom bedriften ikke har noen form for gjeldshåndteringsevne innen rimelig tid, skal ikke bedriften gis lån. Dersom det er mulig å ta sikkerhet i betydelige verdier, kan begrepet «rimelig tid» strekkes. Tildeling av kreditter (med og uten risikoavlastning) krever gjeldshåndteringsevne.

Dersom bedriften ikke egner seg som låntaker, kan man vurdere tilførsel av egenkapital. Det innebærer at man som virkemiddelaktør går inn på eiersiden i selskapet (enten direkte eller indirekte gjennom fond-i-fond). Som eier er man residual interessent. Det betyr at man stiller sin kapital tilgjengelig og må vente på avlønning til etter at kreditorer, underleverandører og de ansatte har fått sitt. Man tar derfor langt større risiko. Som eier bør man også være med på å ta viktige strategiske beslutninger for selskapet. Det krever at man er kompetent som eier⁵. Dersom man ikke kan tilføre selskapet verdi gjennom sitt eierskap vil det samfunnsøkonomiske bidraget gjennom eierskap kun være knyttet til risikotaking.

⁴ Økonomene Myers and Majluf (1984) utviklet den såkalte pecking-order teorien som tilsier at bedriftene foretrekker å finansiere nye prosjekter/investeringer gjennom egne driftsoverskudd. Dernest vil bedriftene velge gjeldsfinansiering for til sist å eventuelt hente inn ny egenkapital fra eksterne investorer. Teorien tar utgangspunkt i kostnader knyttet til informasjonsasymmetrier. Dersom du selv har kapital tilgjengelig behøver du ikke å betale dyrt for kapitalen. Långivere trenger heller ikke å ta så høy pris på kapitalen som stilles til veie dersom de har sikkerhet i omsettbare verdier.

⁵ Se Grünfeld og Jakobsen (2016)

Alternativet til lån eller egenkapital er et tilskudd. Det primære argumentet for et tilskudd er at forventet bedriftsøkonomisk lønnsomhet i prosjektet er for lav, men at den samfunnsøkonomiske gevinsten er langt høyere på grunn av positive eksternaliteter. Dette er særlig relevant for forskningsprosjekter med fri spredning av innsikt og resultater. Et tilskudd er å anse som en regulær overføring av ressurser fra staten. For samfunnet vil tilskuddet kun være mindre lønnsomt enn bruk av lån eller egenkapital dersom tilskuddet gjør at bedriftens atferd går i retning av å skape mindre verdier. Mindre verdiskaping kan oppstå som et resultat av at man ikke trenger å forholde seg til en kreditor eller en eier som disiplinere bedriftsledelsens atferd. Tilskudd blir ofte kalt «soft money» nettopp fordi man slipper unna ekstern disiplinering. Men dersom eieren ikke er kompetent og disiplinert blir egenkapital også å regne som «soft money» med utydelig kostnad og risikoprofil. En årsak til at man velger å tilby små tilskudd til bedrifter i tidlig fase (selv uten eksterne effekter) er at det er vanskelig å skille gode og dårlige prosjekter. Utøvelse av kompetent eierkontroll i mange små bedrifter vil også være arbeidskrevende. Da vil et tilskudd kunne egne seg for å kompensere for manglende vilje til private investeringer, primært drevet av informasjonsasymmetrier.

Det er noen virkemidler som ligger i grenselandet mellom tilskudd, lån og egenkapital. Innovasjon Norge har utviklet såkalte betingede virkemidler der de får en del av gevinstene til bedriften dersom prosjektet går bra. Innovasjon Norge har anledning til å gjøre konvertible lån, der lånene gjøres om til egenkapital dersom visse vilkår ved betalingen ikke oppfylles. I praksis gjøres dette sjelden fordi Innovasjon Norge er forsiktige med å komme i eierposisjon. Andre former for oppsideinnetninger er mer, og i økende grad, aktuelt. Det har også vært forsøkt med betingende tilskudd tidligere, men dette er avviklet. Presåknordningen til Innovasjon Norge er et lånevirkemiddel som i stor grad ligner på egenkapital gjennom avtalestrukturen. Risikolån inneholder en tilskuddskomponent ved at Innovasjon Norge skriver av en viss andel av lånet dersom det ikke kan betjenes. Det samme gjelder for lånegarantiene som Innovasjon Norge tilbyr bankene. Her tilbyr man en garanti for deler av lånet der prisen på garantien (forsikringspris) er lavere enn markedsprisen. En slik garanti kan omregnes til en tilskuddsverdi.

Innovasjon Norge har i senere år hatt en bevisst strategi om å vri mer av virkemiddelbruken fra tilskudd til lån. Sammenlignet med tilskudd innebærer lån at virkemiddelaktøren kan finansiere vesentlig større prosjekter med samme subsidieelement. I tillegg gir lån mer markedsorienterte insentiver enn tilskudd gjør; bedrifter vil bare søke om lån til prosjekter som de tror vil bli lønnsomme. På den annen side eksponeres virkemiddelaktøren for risiko. Innovasjon Norge deler denne risikoen delvis gjennom et samarbeid med EIF (European Investment Fund). I et velfungerende kapitalmarked vil tilskudd øke sannsynligheten for at bedriftene får lån fra private aktører. Vår vurdering er at lån som virkemiddel er best egnet som virkemiddel i SMB-markedet hvor tilgangen på kreditt fra banker ofte er mangelfull også for virksomheter med betjeningsevne for lån.⁶

2.3.2 Aktiviteter

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

Innovasjon

Det meste av tilskuddsordningene i virkemiddelapparatet er rettet mot det som i vid forstand kalles innovasjon – ca. 8,2 milliarder kroner i 2016 (inkludert SkatteFUNN). 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 produktivetsgevinster av at innovasjoner spres

Denne innovasjonsskjeden – fra kunnskapsutvikling til spredning av teknologier, produkter og praksis – er illustrert i den vertikale akse i Figur 2 ovenfor (side 13). Forsknings- og forretningsdrevet innovasjon har substansielt forskjellig logikk, men henger likevel nært sammen. For eksempel legger utvikling av ny teknologi ofte grunnlaget for nye forretningsideer

⁶ Markedssvikt knyttet til kreditttilgang for SMB-bedrifter, spesielt i distriktene, er drøftet og analysert i Menon-rapport 42/2013: En statlig bro i kapitalmarkedet: Evaluering av Innovasjon Norges låne- og garantiordninger; i Kapitaltilgangsutvalgets rapport (NOU 2018:5) Kapital i omstillingens tid. Næringslivets tilgang til kapital. Se også Grimsby med flere (2013)

som kombinerer den nye teknologien med eksisterende teknologi, og forretningsdrevne innovasjoner kan gi ideer til forskningsprosjekter for utvikling av ny teknologi. Denne gjensidige forsterkningseffekten er illustrert i figuren ved at pilene mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon går begge veier. Innovasjonskjeden fører til økt produktivitet i næringsliv og offentlig sektor og dermed økt samfunnsmessig verdiskaping. I tillegg vil innovasjoner ha en positiv effekt på den andre vertikale akselen i Figur 2 – fra etablering til vekst/skalering og internasjonalisering.

Bedriftsutvikling

I tillegg til at innovasjonsrettede virkemidler påvirker bedriftsetableringer, vekst og internasjonalisering, rettes om lag en tredjedel av tilskuddene i virkemiddelapparatet mot disse formene for bedriftsutvikling. I tillegg kommer låneordninger, garantier, egenkapitalvirkemidler, rådgivning og profilering. Som påpekt ovenfor er ikke de ulike virkemiddeltypene direkte sammenlignbare, så det er vanskelig å si om den samlede innovasjonsrettede innsatsen er større eller mindre enn innsatsen mot bedriftsutvikling.

Tilskudd til fysiske investeringer i bygg, maskiner og til implementering av teknologi – særlig knyttet til grønn omstilling – utgjør også et betydelig omfang, om lag 2 milliarder kroner i 2016.

Det brukes også betydelige midler på oppstart/entreprenørskap, mens en relativt liten andel av tilskudd rettes mot skalering og internasjonalisering. Det er samtidig viktig å understreke at GIEK og Eksportkreditt tilbyr eksportfinansiering i form av lån og garantier. Den samlede låneporteføljen til Eksportkreditt utgjorde 76,5 milliarder i 2016. Lån og garantier er ikke direkte sammenlignbart med tilskudd og rådgivning, så omfanget av virkemidler som rettes mot eksport er vanskelig å sammenligne med virkemidlene som rettes mot innovasjon.

2.4 Seleksjonsprinsipper

Seleksjonsprinsipper handler om hva som bør ligge til grunn for utvelgelse av prosjekter som skal motta virkemidler. Grovt sett eksisterer det tre hovedtyper av seleksjonsprinsipper i virkemiddelapparatet i dag:

- Søknadsbasert konkurranse - det vil si at det utlyses konkurranser med kjente spilleregler – forhåndsspesifiserte kriterier for å motta støtte og/eller bli tatt opp i et program
- Aktiv seleksjon – det vil si at virkemiddelaktørene selv «plukker talenter»
- Rettighetsbaserte ordninger - det vil si at søkere har krav på å motta støtte, gitt at de oppfyller forhåndsspesifiserte tildelingskriterier

Siktemålet med søknadsbasert konkurranse er å tildele kunnskapsmidler til *de beste*, og gjør dette gjennom passiv, objektiv og nøytral seleksjon. Dette kalles ofte markedsbasert seleksjon. Aktiv seleksjon av talenter innebærer å se gjennom den historiske informasjonen for å finne indikatorer på fremtidige prestasjoner. Logikken er annerledes i rettighetsmodellen, hvor formålet er å tildele midler til *alle* som tilfredsstill kriteriene. Kostnadene knyttet til aktiv og konkurransebasert seleksjon er høyere enn ved rettighetsbasert seleksjon. Kostnadene knyttet til aktiv seleksjon vil være sterkt avhengig av transparens, kompleksitet og risiko i prosjektene som skal vurderes.

I tabellen nedenfor er de tre beskrevne seleksjonsmodellene sammenlignet med henblikk på hvor mye informasjon modellene krever, hvilken virkemiddeltipe seleksjonsprinsippene passer til, hva som er den viktigste forutsetningen for at modellen skal fungere, samt hvilke fordeler og ulemper hver av modellene har.

Tabell 1: Seleksjonsprinsipper – egenskaper, fordeler og ulemper.

	Søknadsbasert konkurranse	Aktiv seleksjon	Rettighetsmodell
Siktemål – tildele støtte til ...	De beste	De mest lovende - talentene	Alle kvalifiserte søkere
Informasjonsbehov	Middels	Stort	Lite
Egnet virkemiddeltype ⁷	Tilskudd, lån og garantier – kan tilpasses aktiviteten som skal støttes, avhengig av kunnskapseksternaliteter, kapitalbehov og risiko	Egenkapital – fordi eiere deler oppsidemuligheten og bør ha høy seleksjonskompetanse	Tilskudd – fordi det begrenser nedsiderisikoen; virkemiddelaktør har ikke kontroll på prosjektenes kvalitet
Forutsetning for å lykkes	Formulere regler og vurderingskriterier som er relevante og <i>rangere</i> i henhold til disse	Identifisere potensial – formulere og måle relevante indikatorer på fremtidige prestasjoner	Formulere vurderingskriterier som er relevante og objektivt målbare og selekere i henhold til disse
Fordeler	Størst forventet addisjonalitet, fordi støtten tildeles de beste prosjektene Virker selvforsterkende, fordi de som vinner konkurransene øker sannsynligheten for å vinne nye konkurranser Konkurranse gir insentiver til kontinuerlige forbedringer – innovasjonspress	Kan vektlegge potensial mer enn meritter Bidrar, gitt tilstrekkelig informasjon og uhildede beslutningstakere, til fornyelse og innovasjon der markeds mekanismer virker sementerende	Kostnadseffektivt - enkelt å administrere, automatiseringspotensial, krever lite informasjon Nøytral, ingen fare for at den som foretar seleksjon er positivt eller negativt forutinntatt Kan (i likhet med søknadsbasert konkurranse) lede til selvseleksjon av de beste/mest relevante
Ulemper	Fordi seleksjonsmodellen er selvforsterkende, reduserer den nye talenters mulighet til å vinne frem Virker også sentraliserende, fordi aktører som er del av de beste kunnskaps- og næringsmiljøene har størst forutsetninger for å lykkes (Kan være) ressurskrevende	Ressurskrevende, fordi informasjonsbehovet er stort og talentutvikling krever tett oppfølging (fordi bedriftene ikke har et komplett sett av relevante ressurser/kapabiliteter) Insentiver til påvirkning (lobbyvirksomhet)	Lite treffsikkert, ingen styringsmulighet Kan bli kostbar, fordi alle (som tilfredsstillende kriteriene) har krav på støtte

Forskningsrådets næringsrettede programmer er basert på søknadsbaserte konkurransearenaer, Investinors investeringer på aktiv seleksjon, mens SkatteFUNN er eksempel på en rettighetsbasert ordning. Vår overordnede vurdering er at søknadsbasert konkurranse, med nasjonale konkurransearenaer for å sikre at det er de nasjonalt beste prosjektene, bør være den bærende modellen i det nasjonale virkemiddelapparatet, særlig knyttet til forskningsdrevet innovasjon. Det er tre grunner til dette: a) Nasjonale konkurransearenaer gir høyest forventet addisjonalitet, fordi tilskuddene kan tildeles til de beste prosjektene; b) Nasjonal konkurranse gir sterke insentiver til å utvikle gode og innovative prosjekter, fordi søkerne vet at konkurransen er hard; og c) Nasjonal konkurranse virker selvforsterkende – de beste vinner og blir dermed enda bedre, noe som leder til økt spesialisering på områdene hvor Norge allerede er sterke. Samtidig er det viktig å understreke at nasjonale konkurransearenaer også har noen utfordringer ved seg – som kan håndteres ved å supplere hovedprinsippet med noen ytterligere prinsipper.

- *Sentraliserende*: Nettopp fordi nasjonale konkurransearenaer har en selvforsterkende effekt, vil virkemidlene virke sentraliserende. Fra et regionaløkonomisk perspektiv – og trolig i et langsiktig nasjonalt perspektiv – er det derfor ønskelig å øke muligheten til å nå opp i den nasjonale konkurransen for bedrifter og kunnskapsaktører som er lokalisert i tynne/svake næringsmiljøer.⁸ Det bør ikke gjøres ved å operere med differensierte kvalitetskriterier, men ved å tilby mobiliserende og kvalifiserende virkemidler. Dette er i dag, og bør fortsette å være, en sentral oppgave for fylkeskommunene.

⁷ Nettverk/kompetanse er egnet innenfor alle tre seleksjonsmodeller og er derfor ikke spesifisert i tabellen.

⁸ Se Menon-rapport nr 20/2015

- *Forsterkende*: En annen virkning av nasjonale konkurransearenaers selvforsterkende effekt er at innovasjonene normalt vil styrke etablerte teknologier, produkter og bransjer. Selv om dette er hensiktsmessig med henblikk på å videreutvikle norske næringers internasjonale konkurranseevne, kan det svekke muligheten til å løse Norges diversifiseringsutfordring.⁹ Det er samtidig viktig å understreke at etablerte bedrifter, kunnskapsaktører og klynger kan se behovet for omstilling og utvikling av nye næringsmuligheter og etablere innovasjonsprosjekter for å utvikle disse. Likevel mener vi at det er behov for virkemidler som stimulerer til innovasjoner på helt nye områder, innenfor nye bransjer, eventuelt *disruptive* innovasjoner innenfor etablerte bransjer. Siden ekspertpaneler og saksbehandlere i programmer med nasjonal konkurranse gjerne har felles referanser, kommer fra samme fagfelt eller fra samme næring, er det fare for at prosjekter fra nye aktører, med radikale og/eller disruptive teknologier, ikke vil nå frem i konkurransen. Dette kan løses med «talentorienterte» virkemidler, hvor man driver aktiv seleksjon av bedrifter. Vår vurdering er at egenkapital er det beste instrumentet for å identifisere og drive frem «talenter», fordi profesjonelle eieres/investorers fremste kompetanse er å identifisere, selektere og stimulere lønnsomme vekstbedrifter.¹⁰ Hvorfor det er behov for egenkapitalvirkemidler og hvordan disse bør utformes, diskuteres i kapittel 8.
- *Ressurskrevende*: Nasjonale konkurransearenaer med ekspertpaneler og administrative saksbehandlere (og eventuelt styrer som fatter beslutninger) er ressurskrevende. Rettighetsbaserte ordninger, som SkatteFUNN, er vesentlig mindre ressurskrevende å forvalte. Vår vurdering er at forvaltningskostnadene ikke bør tillegges for stor verdi, dels fordi brukernes søknads- og rapporteringskostnader også er betydelige for SkatteFUNN¹¹, og dels fordi de potensielle verdiskapingsgevinstene av forskningsdrevet innovasjon er langt større enn forvaltningskostnadene. Kostnadene kan også reduseres for både forvalter og brukere ved å øke prosjektrammen og -lengden samt ved å knytte prosjekter sammen gjennom kjedet samspill, noe Pilot-E er et eksempel på.

2.5 Kort om det næringsrettede virkemiddelapparatet

Områdegjennomgangen omfatter 18 nasjonale virkemiddelaktører¹² og virkemidler for regional og lokal næringsutvikling som gjennomføres av fylkeskommuner og kommuner. Finansieringen av den næringsrettede delen av virkemiddelapparatet kommer i hovedsak fra sju departementer og fylkeskommunene. I arbeidet har også de norske virkemidlene blitt evaluert opp mot flere internasjonale støtteordninger.

For en mer detaljert beskrivelse av virkemiddelapparatet henvises det til kartleggingsrapporten (vedlegg 1).

2.5.1 Nasjonale virkemiddelaktører

De nasjonale virkemiddelaktørene er virksomheter som har en form for forankring i staten og skal tilby virkemidler til alle norske bedrifter og brukere i inn- og utland. Samlet skal det nasjonale virkemiddelapparatet bidra til å løfte norsk konkurransekraft gjennom økt forsknings- og innovasjonsevne, og derav bidra til nyutvikling, skalering og vekst. Det nasjonale virkemiddelapparatet har også en rolle i å sikre satsinger på områder som anses spesielt viktig for Norge. For å lykkes med dette har det nasjonale virkemiddelapparatet også i oppgave å sikre god nasjonal forsknings- og innovasjonsinfrastruktur, samt en rolle i å mobilisere til norsk deltakelse i europeiske ordninger.

En oversikt og beskrivelse av de nasjonale aktørene vises i Tabell 2.

⁹ En av tre utfordringer løftet frem av OECD (2017) i: *Reviews of Innovation Policy: Norway*. Paris: OECD.

¹⁰ Se for eksempel Jakobsen og Grünfeld (2006)

¹¹ Dokumentert i Vedlegg 2.

¹² I tillegg kommer SkatteFUNN-ordningen, som i store deler av områdegjennomgangen har blitt behandlet som en egen «kvasiaktør». Denne ordningen administreres av Norges forskningsråd sammen med Skatteetaten, men det har likevel blitt separert ut som en egen del for å tydeligere skille mellom SkatteFUNN-ordningen og Forskningsrådets øvrige programmer.

Tabell 2: Kort beskrivelse av de nasjonale virkemiddelaktørene.

Aktør	Beskrivelse
Argentum fondsinvesteringer	Argentum investerer i noterte selskaper indirekte gjennom kjøp av aktive eierfond («private equity») med mål om konkurransedyktig avkastning og å bidra til et mer velfungerende kapitalmarked for noterte selskaper. Argentum har siden oppstart mottatt 4,65 mrd. kroner (nominelt) fra staten. Pr. Q2 2018 hadde Argentum 13,4 mrd. kroner i netto kommittert kapital, hvorav 4,0 mrd. kroner var fra private investorer.
Eksportkreditt Norge	Eksportkreditt tilbyr lånefinansiering som fremmer norsk bedrifter som eksporterer. Finansieringen gis til utenlandske kjøpere av norsk vare- eller tjenesteeksport. Fra 2017 har også Eksportkreditt gitt finansiering til norske kjøpere av skip produsert i Norge. Kredittrisikoen er i sin helhet garantert av GIEK eller private banker.
Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF)	FHF skal i samarbeid med fiskeri- og havbruksnæringen identifisere behov for å finansiere forsknings- og utviklingsprosjekter. Disse prosjektene skal sørge for en bærekraftig og lønnsom sjømatnæring. FHF's aktiviteter er finansiert av næringen gjennom en FoU-avgift.
Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)	GIEK stiller garantier på vegne av staten til norske eksportbedrifter, utenlandske importører og/eller partenes banker. GIEK er et supplement til private finansinstitusjoner og skal gi et konkurransedyktig garantitilbud.
Innovasjon Norge	Innovasjon Norge er den største virkemiddelaktøren i Norge, og skal utløse verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Innovasjon Norge gir virkemidler i alle virkemiddelkategorier til både oppstartsbedrifter og etablerte foretak.
Investinor	Investinor sitt formål er å bidra til økt verdiskaping gjennom å tilby risikovillig kapital til norske internasjonalt orienterte konkurransedyktige bedrifter i tidlig vekstfase og med noe fleksibilitet mot ekspansjonsfasen. Investinor skal komplettere det norske markedet for venture- og ekspansjonskapital. Investinor skal også bidra med kompetent og aktivt eierskap i porteføljebedriftene. Selskapets investeringer skal foretas på kommersielt grunnlag, og på like vilkår som private investorer
Norges sjømatråd	Sjømatrådet arbeider for å profilere norsk sjømat internasjonalt og i Norge. Dette gjør de gjennom felles markedsføring i etablerte markeder, men også mot nye markeder. Sjømatrådet har også en rolle i å sørge for at næringen samlet kan søke markedsinnsikt og rådgivning om eksport. Sjømatrådets aktivitet er finansiert av næringen gjennom en markedsavgift.
Norsk Romsenter	Norsk Romsenter representerer Norge i europeisk og andre internasjonale romfora og -programmer. De gir også tilskudd til norske bedrifter og forskningsmiljøer som har eller kan få leveranser til internasjonalt romrelatert eller til anvendelsesområder av betydning for Norge.
Nysnø klimainvesteringer	Nysnø skal bidra til reduserte klimagassutslipp gjennom investeringer. Investeringene skal i hovedsak rettes mot ny teknologi i overgangen fra teknologiutvikling til kommersialisering. Investeringsfokus for selskapet skal være bedrifter i tidlige faser. Selskapet skal investere i noterte selskaper, og/eller fond rettet mot noterte selskaper, med virksomhet i, eller ut fra, Norge. Selskapets investeringer skal foretas på kommersielt grunnlag, og på like vilkår som private medinvestorer.
Patentstyret	Patentstyret hjelper næringslivet og andre samfunnsaktører med å håndtere sine immaterielle rettigheter og verdier. Dette gjør de ved å blant annet veilede vedrørende, og behandle, søknader om patenter, varemerker og design. Patentstyret er også sterkt involvert i regionalt og internasjonalt samarbeid på IPR-området.
Siva - Selskapet for industrivekst	Siva skal utløse lønnsom næringsutvikling i bedrifter og regionale nærings- og kunnskapsmiljøer gjennom å bygge, eie og utvikle infrastruktur for innovasjon i hele landet. Siva arbeider innenfor eiendom og innovasjon, med egne delmål til hvert av områdene.
Design og arkitektur i Norge (DOGA)	DOGA arbeider for å fremme design- og arkitekturdrevet nyskaping i næringslivet og offentlig sektor i Norge. DOGA gjør dette ved å gi økonomisk støtte, øke kompetanse, fasiliterer samhandling og profilere norsk design og arkitektur internasjonalt.

Enova ¹³	Enova skal bidra til reduserte klimagassutslipp og styrket forsyningssikkerhet for energi, samt teknologiutvikling som på lengre sikt også bidrar til reduserte klimagassutslipp. Enova skal etablere virkemidler med sikte på å oppnå varig markedsendring. Enovas hovedvirkemiddel er tilskudd, rådgivning og lån (fom. 2018). Enova ble overført fra OED til KLD 1. mai 2018.
Gassnova	Gassnova er Olje- og energidepartementets rådgiver i spørsmål om CO ₂ -håndtering. Gjennom CLIMIT-Demo gir Gassnova tilskudd til forsknings- og utviklingsmiljøer som utvikler og demonstrerer teknologi for å håndtere CO ₂ . Gassnova forvalter statens interesser i teknologisenteret på Mongstad (TCM). I tillegg har Gassnova ansvar for å planlegge og følge opp det pågående CCS-fullskalaarbeidet.
Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP)	LUP skal bidra til at flere offentlige virksomheter velger innovative anskaffelser når offentlige de 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 anbudskonkurranser.
Norges forskningsråd	Forskningsrådet skal arbeide for dekke samfunnets behov for forskning ved å fremme grunnleggende og anvendt forskning. Deler av dette arbeidet faller inn under det næringsrettede virkemiddelapparatet, spesielt virkemidler rettet mot oppstartsvirksomheter, næringsrettet forskning og utvikling.
Norwegian Energy Partners (NORWEP)	NORWEP er en stiftelse som ble etablert av NFD, OED og UD sammen med flere energiselskaper og bransjeorganisasjoner. Stiftelsen har til hensikt å fremme norsk energisektor (både olje og gass, vannkraft, vindkraft offshore og solenergi) internasjonalt.
Ungt Entreprenørskap (UE)	Ungt Entreprenørskap er en ideell organisasjon som gir undervisning og bistår elever og studenter i Norge i gjennomføring av ulike entreprenørskapsaktiviteter. UE deler ikke ut tilskudd/midler og er ikke involvert i oppstart av ordinære bedrifter, uansett oppretterens alder. UE er organisert fylkesvis med et koordinerende hovedkontor i Oslo. Organisasjonens arbeid er finansiert fra NFD (27 %), privat næringsliv nasjonalt og lokalt (30 %) samt tilskudd fra skoleeiere (kommuner og fylkeskommuner). Ca. 70 % av tilskuddet fra NDF blir viderefordelt ut til fylkesorganisasjonene.

2.5.2 Regionale og lokale virkemiddelaktører

De regionale og lokale virkemiddelaktørene er definert som aktører som har et interregionalt, regionspesifikt eller lokalt mandat i sine oppgaver. Det er i denne områdegjennomgangen tre aktører som er definert som regionale og lokale, i tillegg til Innovasjon Norge som gjennom sine distriktskontorer har et klart regionalt oppdrag.

Lokale og regionale virkemiddelaktører har en viktig rolle i virkemiddelapparatet. De skal gjennom demokratisk forankring av den politiske styrte delen av næringsutviklingen legge til rette for god regional/lokal næringsutvikling. Selv om det finnes unntak, er de regionale og lokale virkemidlene i stor grad komplementære til de nasjonale virkemidlene. Midlene fra den *regionalt* forvaltede delen utgjør om lag 25 prosent av de samlede støttemidlene i det næringsrettede virkemiddelapparatet.¹⁴

De regionale aktørene er beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabell 3: De regionale virkemiddelaktørene.

Aktør	Beskrivelse
Fylkeskommunene	Fylkeskommunen er en betydelig aktør i den regionale dimensjonen av det næringsrettede virkemiddelapparatet, både som eier, oppdragsgiver og forvalter. Fylkeskommunene er deleier i Innovasjon Norge, oppdragsgiver til Innovasjon Norge, og til 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 utarbeider blant annet egne tilskuddsordninger, finansierer programmer i egen regi og medfinansierer nasjonale program. Fylkeskommunen tilbyr i dag ikke rene bedriftsrettede virkemidler direkte. Dette gjøres indirekte gjennom Innovasjon Norge samt regionale og kommunale næringsfond.

¹³ Områdegjennomgangens mandat begrenser vurderinger knyttet til Enova til kun å omfatte grenseflater og overlapp med de øvrige delene av virkemiddelapparatet.

¹⁴ Tallet er ekskl. SkatteFUNN. Med SkatteFUNN er tilsvarende tall på 20 prosent.

Fylkeskommunene er også eiere av de regionale forskningsfondene (RFF), som ble opprettet i 2010. De får sin finansiering direkte fra Kunnskapsdepartementet som et øremerket tilskudd. Formålet med ordningen er å styrke forskning for regional innovasjon og utvikling, å mobilisere til økt FoU-innsats i regionene og å utvikle konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene. Det er syv regionale forskningsfond i Norge som omtales som fondsregioner. Forskningsfondene opererer uavhengig av hverandre, men samarbeider tett med hverandre og Forskningsrådet.

Kommunene	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 næringsfond. Det er stor variasjon mellom kommunene i omfang og innretning på det næringsrettede arbeidet, blant annet som følge av store forskjeller i kommunestørrelse.
Innovasjon Norge	Arbeidsoppgavene til Innovasjon Norges distriktskontorer inkluderer innovasjon og vekst, oppstart, internasjonal satsing, mobilisering av næringsliv, samt rådgivning og kompetansetjenester. Distriktskontorene er tildelt beslutningsmyndighet på saksnivå, gitt at tilskudd eller lån ikke overstiger fastlagte grenser i form av kroner og øre. Disse grensene varierer avhengig av virkemiddel, og er nærmere spesifisert i policy-dokumenter om finansiering.

2.5.3 Internasjonale ordninger

Områdegjennomgangen skal også vurdere norske virkemidler opp mot internasjonale ordninger. Dette arbeidet har vært spesielt fokusert mot mobilisering og grenseflater/overlapp til internasjonale ordninger. Det internasjonale samspillet er viktig for å løfte kvaliteten i norsk forskning og innovasjon og utvikle gode relasjoner for samarbeid mellom næringsliv, forskningsmiljøer og offentlig forvaltning. Det finnes en rekke internasjonale samarbeid rundt forskning, men i områdegjennomgangen har vi lagt vekt på de mest vesentlige ordningene, i samsvar med mandatet fra områdegjennomgangens styringsgruppe. Det finnes derfor samarbeidsprogram og arenaer, eksempelvis Accelerating CCS Technologies, som ikke er trukket frem i gjennomgangen.

EUs nye rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont Europa, tar over etter Horisont 2020 fra 2021. Programmet legger opp til økt samarbeid og nye samarbeidsformer. Programmet skal bidra til å bryte ned disiplinbarrierer og støtte samspill med nye aktører, utenfor den tradisjonelle forskningssfæren. Horisont Europa, og andre viktige europeiske samarbeidsprogram slik som Eureka, Digital Europe og ESAs frivillige programmer, skal bidra til å løse samfunnsutfordringer og løfte den europeiske konkurransekraften.

Tabell 4: Internasjonale støtteordninger.

Ordning / virksomhet	Beskrivelse
Horisont 2020	Horisont 2020 er verdens største forsknings- og innovasjonsprogram. Programmet er åpent for EU-land og samarbeidspartnere. Norske bedrifter og forskningsmiljøer kan delta på linje med kolleger og konkurrenter i andre europeiske land. Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Norsk romsenter ivaretar rollene som nasjonale kontaktpunkt (NCP-er) for H2020. H2020 bidrar med betydelige midler til forskningsaktører og bedrifter i Norge. I tillegg til H2020 finnes det en rekke bilaterale og EU-relaterte programmer for nyskaping og innovasjon.
European Investment Bank	EIB, den europeiske investeringsbanken, ivaretar EU sin utlånsvirksomhet innenfor innovasjon, gründervirksomhet, infrastruktur, samt klima og miljø. EIB sine investeringer skal være bærekraftige og banken er verdens største leverandør av klimafinansiering. European Investment Fund er en del European Investment Bank gruppen. EIF bistår med risikokapital knyttet til SMB-segmentet. EIF er en viktig samarbeidspartner for Innovasjon Norge og bidrar til å øke tilgangen på risikofinansiering i Norge. EIB/EIF vil også spille en viktig rolle i fremtiden når EU introduserer det nye programmet for finansielle investeringer, InvestEU.
European Space Agency / EUs romprogrammer	Både ESA og EU har en rekke romrelaterte programmer. I områdegjennomgangen er de nasjonale følgemidlene til Norsk Romsenter inkludert. Disse midlene skal være med på å mobilisere norske bedrifter til å hente midler fra de europeiske romprogrammene, hvor Norge bidrar med betydelige midler.
Eureka	Eureka er et europeisk rammeprogram som fokuserer på samarbeid mellom små og mellomstore bedrifter, forskningsinstitusjoner og universiteter for å fremme industriell innovasjon.

Digital Europa	Digital Europe Program er EUs nye digitaliseringsprogram som blant annet skal videreføre satsingsområdene som tidligere var organisert rundt CEF Telecom og ISA, som Norge har deltatt i.
Nordic Investment Bank	Nordic Investment Bank (NIB) ble opprettet av de nordiske landene i 1975. I 2005 ble de baltiske landene medlemmer på lik linje med stifterne. NIB skal redusere investeringsbarrierer gjennom kommersiell lånevirkosomhet. NIB fokuserer utlånsvirksomheten rundt ressurs- og energimarkedet, infrastruktur inklusiv transport og telekommunikasjon, industri og tjenesteproduserende næringer, bank og finansinstitusjoner, samt SMB-markedet.
Nordic Innovation	Nordic Innovation er en nordisk institusjon som jobber for å stimulere til handel og innovasjon på tvers av landegrensene. Organisasjonen er underlagt Nordisk ministerråd og er en sentral aktør i implementeringen av det nordiske partnerskapsprogrammet for handels-, industri- og innovasjonssamarbeid. I perioden 2018 – 2021 fokuserer Nordic Innovation på tre tematiske områder; smart mobilitet og dekning/rekkevidde, helse, demografi og livskvalitet, samt bærekraftig transformasjon av nordisk forretningsliv.

2.5.4 Eiere av nasjonale og regionale virkemiddelaktører

Eier av virkemiddelaktør er den overordnede myndighet (departementet eller en annen forvaltningsenhet) som, uavhengig av tilknytningsform, er hierarkisk overordnet virkemiddelaktøren. Tilknytningsformen legger rammene for styrings- og ansvarsrelasjonene mellom det politisk ansvarlige nivå og utførende nivå. Tilknytningsformer grupperes gjerne i tre hovedformer: Forvaltningsorganer, statseide selskaper og stiftelser. Virkemiddelaktørenes eiere og tilknytningsform er vist i Tabell 5.

Tabell 5: Virkemiddelaktørenes eiere og tilknytningsform.

Eier	Virkemiddelaktør	Tilknytningsform
KD	Norges forskningsråd	Forvaltningsorgan
KLD	Enova	Statsforetak
NFD	Argentum fondsinvesteringer	Statsaksjeselskap
	Eksportkreditt Norge	Statsaksjeselskap
	Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering	Statsaksjeselskap
	Garantiinstituttet for eksportkreditt	Statlig forvaltningsbedrift
	Innovasjon Norge (51 %)	Særlovselskap
	Investinor	Statsaksjeselskap
	Norges sjømatråd	Statsaksjeselskap
	Norsk Romsenter	Forvaltningsorgan
	Nysnø klimainvesteringer	Statsaksjeselskap
	Patentstyret	Forvaltningsorgan
	SIVA - Selskapet for industrivekst	Statsforetak
OED	Gassnova	Statsforetak
Fylkeskommunene	Innovasjon Norge (49 %)	Særlovselskap
Ingen eier	Design og arkitektur Norge	Stiftelse
	Nasjonalt program for leverandørutvikling	Ingen (program)
	NORWEP - Norwegian Energy Partners	Stiftelse
	Ungt Entreprenørskap	Forening

2.5.5 Finansiering og oppdragsgiveransvar for virkemiddelaktørene

Virkemiddelaktørene finansieres på ulike måter. Figuren nedenfor viser summen av bevilgninger fra alle departementer samt eksportavgiften. Oversikten er basert på utgiftskapitlene i statsbudsjettet, mens flere av aktørene tilfører staten inntekter og/eller har andre inntektskilder (brukerbetaling, andre finansieringskilder). Dette medfører at den reelle kostnaden til flere av aktørene ikke framkommer. Merk også at oversikten inkluderer all finansiering til Norges forskningsråd, også den som ikke er næringsrettet. Bevilgning per departement og aktør er beskrevet i kartleggingsrapporten (vedlegg 1).



¹ Mangler oppdragsbrev til Innovasjon Norge for 2018. Tallet er trolig rundt 100 MNOK høyere, basert på tidligere års bevilgninger.

² En betydelig andel av bevilgningene til Norges forskningsråd er ikke næringsrettede midler. Den næringsrettede andelen utgjør ca. 5 milliarder.

³ En del av midlene som tilføres fylkeskommunene (fra KMD) gir fylkeskommunene videre til Innovasjon Norge.

⁴ Områdegjennomgangens mandat er begrenset knyttet til Enova til kun å omfatte grenseflater og overlapp med resten av virkemiddelapparatet. Note: For Gassnova er størstedelene av midlene ikke inkludert i denne områdegjennomgangen (kun CLIMIT Demo på om lag 120 MNOK). Norsk Romsenter sine utgifter er knyttet til medlemskap og innbetalinger til internasjonale programmer. Bevilgning til nasjonale følgemidler (kap. 922 post 72) var kun ca. 20 MNOK i 2018.

Kilde: Statsbudsjett, tildelings-, oppdrags- og tilskuddsbrev fra 2017 og 2018. Fullstendig oversikt per departement til hver enkelt aktør finnes i vedlegg 3. Eventuelle supplerende -brev er utelatt.

Figur 3: Finansiering av virkemiddelapparatet. Tallene er hentet fra oppdragsbrev og statsbudsjett. Se vedlegg 1 for en mer detaljert oversikt.

De fleste virkemiddelaktørene mottar bevilgninger gjennom tildelings- og oppdragsbrev fra departementene og fylkeskommunene. FHF og Norges sjømatråd finansieres gjennom en egen eksportavgift på fisk, mens virkemiddelaktørene som ikke formelt sett har en statlig eier mottar tilskudd.

Det bevilges ikke driftsmidler som ordinære utgifter, men egenkapitalaktørene skal finansiere egen drift. Disse aktørene, samt låne-, garanti- og andre aktører som har investeringsvirksomhet representerer likevel en risikoeksponering for staten. Total risikoeksponering per 31.12.2016 er vist i Figur 4.

185 127* MNOK TOTAL KAPITAL TILGJENGELIG (BALANSEN) I 2016			
Argentum	Investinor	Innovasjon Norge	GIEK
5 750 MNOK	1 840 MNOK	16 882 MNOK	98 018 MNOK*
Eksportkreditt (EK)	NIB	SIVA	
76 505 MNOK*	40 690 MNOK**	2 342 MNOK	
37 035* MNOK INVESTINGER/ NYE LÅN OG GARANTIER TIL NÆRINGSLEVET I 2016			
Argentum	Investinor	Innovasjon Norge	GIEK
1 197 MNOK	501 MNOK	3 593 MNOK	16 710 MNOK*
Eksportkreditt	NIB	SIVA	
10 121 MNOK *	12 226 MNOK**	187 MNOK	

* Dersom man skal se på den samlede risikoeksponeringen innenfor kapitalvirkemidlene i det næringsrettede virkemiddelapparatet må man eliminere garantier utstedt av GIEK på Eksportkreditts låneportefølje.

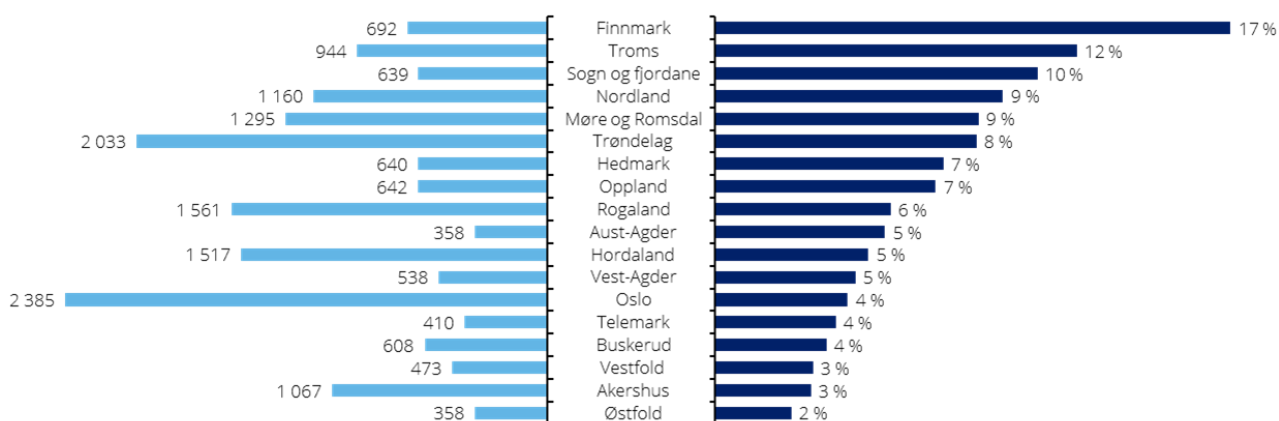
** Beløpene baserer seg på NIB sin årsrapport for 2017. Beløpene er omregnet fra Euro basert på gjennomsnittlig årlig valutakurs for 2016 (1 Euro = 9,2899 NOK), Balansebeløp er basert på Norges totale risikoeksponering i henhold til NIBs årsrapport (Tabell 2). Utlånstallene for NIB inkluderer de samlede utlån. Utlånbeløpet kan derfor inneholdt lån til formål som ligger utenfor det næringsrettede virkemiddelapparat.

Figur 4: Balanse og investeringer for lån, garanti- og investeringsaktørene.

2.6 Brukerne av det næringsrettede virkemiddelapparatet

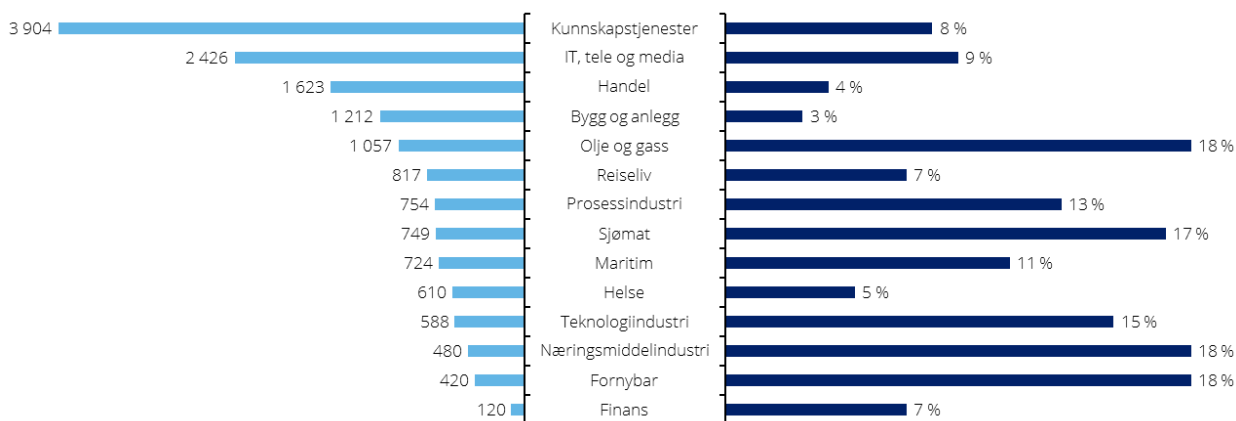
Brukerne, eller kundene, av det næringsrettede virkemiddelapparatet er de foretak/virksomheter som direkte eller indirekte mottar støtte fra virkemiddelaktørene. Brorparten av brukerne er bedrifter, men en stor andel av virkemidlene tildeles også offentlige og andre virksomheter, spesielt fra offentlige og private forskningsmiljøer. Ofte tildeles også støtte til konstellasjoner av offentlige og private aktører. Kartleggingsrapporten om bedriftenes syn på det næringsrettede virkemiddelapparatet gir en detaljert oversikt over brukerne av ulike typer virkemidler, hvilke brukere som får støtte fra de ulike aktørene, utvikling og dreining av virkemiddelbruk over tid m.m. Denne delen gir noen overordnede beskrivelser av brukerne. For flere detaljer og analyser henvises det til kartleggingsrapporten (vedlegg 1).

Det er stor variasjon mellom fylker med hensyn til hvor stor andel av bedriftene som bruker virkemiddelapparatet. Figur 5 nedenfor illustrerer dette og eksempelvis bruker hver sjettede unike foretak i Finnmark virkemiddelapparatet, mens det tilsvarende tallet for Østfold var hver 40. bedrift. Foretakene i Midt- og Nord-Norge bruker virkemiddelapparatet relativt mer enn andre.



Figur 5: Antall brukere per fylke i 2016. Grafen til venstre viser antall brukere i hvert fylke, mens grafen til høyre viser antall brukere relativt til antall registrerte foretak i det enkelte fylke. Kilde: Samspillsdatabasen.

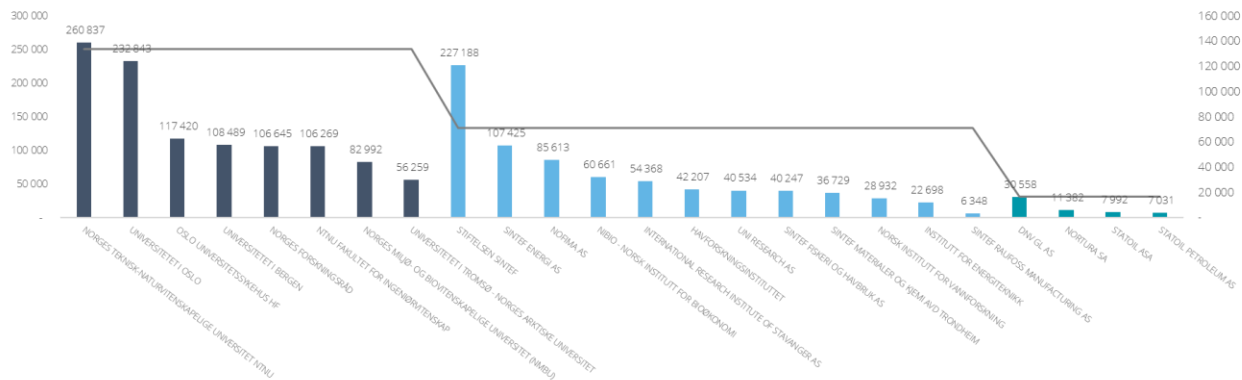
Det største antallet brukere av virkemiddelapparatet finner vi innenfor kunnskapstjenester, IT, tele og media og handel. Relativt til antall foretak registrert innenfor næringene, er det imidlertid foretak innen olje og gass, næringsmiddelindustri, fornybar og sjømat. Se Figur 6 nedenfor.



Figur 6: Antall brukere per næring i 2016. Grafen til venstre viser antall brukere per næring, mens grafen til høyre viser antall brukere relativt til antall registrerte enheter i næringen totalt. Kilde: Samspillsdatabasen.

2.7 Koblingene mellom UoH-sektoren, forskningsinstituttene og virkemiddelapparatet

Universitets- og høyskolesektoren, universitetssykehusene og forskningsinstituttene spiller en viktig rolle i næringspolitikken. Universitetene og forskningsinstituttene er de klart største brukerne av det næringsrettede virkemiddelapparatet. I analyser gjennomført basert på data i virkemiddelbasen kom det frem at 20 av de 24 største brukerne, målt i samlede tilskudd i 2016, var universiteter og forskningsinstitutter. I denne analysen er store programmer utelatt¹⁵, noe som kan medføre at spesielt instituttsektoren i realiteten utgjør en vesentlig større bruker. Figuren nedenfor illustrerer resultatet av analysen. Flere detaljer beskrives i kartleggingsrapporten.



Figur 7: UoH-sektoren og forskningsinstituttenes tilskudd i 2016.

UoH-sektoren har en viktig rolle i å bygge forsknings- og innovasjonskapasitet som på sikt skal skape fornying og omstilling. Et godt eksempel på UoH-sektorens viktige rolle innenfor det nasjonale og regionale økosystemet for næringsrettet forskning og innovasjon er NTNU som har fokus på å bidra til bærekraftig verdiskaping, omstilling og økt konkurransekraft gjennom seks sentre for fremdragende forskning (SFF), deltakelse i 16 sentre (vertskap for syv) for forskningsdrevet innovasjon (SFI), deltakelse i syv (vertskap for tre) forskningscentre for miljøvennlig energi (FME) og deltakelse i 11 klynger. Universitets- og høyskolesektoren deltar også i kommersialiseringen gjennom egne inkubatorer og kommersialiseringsselskap (TTO-er).

Universitet og høyskolesektoren bidrar også til utdanning av PhD- og mastergradsstudenter som vil spille en viktig rolle i å bidra til å omsette forskningsresultater til nye konsepter som kan tas med inn i eksisterende næringsliv eller gjennom

¹⁵ Følgende midler til næringsrettede virkemidler er eliminert i overlappsanalysene som følge av mangelfull datakvalitet: 1 111 millioner til instituttsektoren, 350 millioner i øvrig direkte næringsstøtte, 158 millioner i øvrig støtte til UoH-sektoren, samt ca. 100 millioner knyttet til andre mindre forhold.

å etablere nye start-ups. I dialog med UoH-sektoren kommer det frem et ønske og et behov for å styrke samarbeidet mellom sektoren og Innovasjon Norge og å videreutvikle dagens samarbeid med Forskningsrådet. Det forskes for om lag 23 milliarder årlig i UoH-sektoren, og et bedre samspill med virkemiddelapparatet vil kunne bidra til å omsette mer av denne kunnskapen til innovasjon.

3 Prinsipper og avveininger rundt en ny struktur

3.1 Overordnede prinsipper for innretning og organisering av virkemiddelapparatet

3.1.1 Ivaretagelse av mangfold i et forenklet virkemiddelapparat

Kartleggingen av virkemiddelapparatet har demonstrert at systemet er komplekst. Kompleksiteten gjenspeiler seg i unødvendig overlapp og uhensiktsmessige grenseflater. En forenkling er viktig for kostnadseffektivitet, kvalitet, god styring og for å gjøre virkemiddelapparatet mer brukervennlig. I forenklingsarbeidet er det samtidig viktig å ta hensyn til behovet for mangfold for å kunne dekke et spekter av formål, fra å kunne bistå lokale gründerbedrifter i hele landet til internasjonalt forankret forskningsdrevet innovasjon. Virkemiddelapparatet må også kunne håndtere alt fra store finansielle garantier via egenkapitalinvesteringer til bistand til klynger og nettverk.

En total sammenslåing av virkemiddelapparatet til én aktør vil ikke være hensiktsmessig fordi oppgavene er så mange, og fordi det er behov for institusjoner med ulik kultur og kompetanse som ser utfordringene fra ulike vinkler og fokuserer på forskjellige brukergrupper. Samtidig gir dagens fragmenterte struktur med 20 uavhengige institusjoner et sett av styrings- og koordineringsutfordringer som ikke oppfyller betingelsene om å være effektivt, treffsikkert, enkelt og ubyråkratisk.

3.1.2 Bedre styring av virkemiddelapparatet

Vi mener bedre styring av virkemiddelapparatet vil bli viktigere fremover for å styrke måloppnåelsen. Dette innebærer å sikre en god balanse mellom typer av innovasjon, utviklingsfaser, geografi og kategorier av virkemidler. Videre innebærer det å ha gode strukturer for å løpende vurdere effektiviteten i virkemidlene, og for å ha evne til å utvikle satsinger eller virkemidler som ikke bidrar godt nok til måloppnåelsen.

Det er primært fire faktorer som bidrar til et behov for bedre og mer samordnet styring:

1. Dagens fragmenterte virkemiddelapparat 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 en rekke parallelle strategier med formål å fylle ulike hull i virkemiddelapparatet på en måte som vil øke overlapp av aktiviteter og behovet for ressurskrevende koordinering.
2. Flere av målene som er satt for virkemiddelapparatet krever en godt utviklet evne til å konsentrere ressursene på tvers av virkemidler for å løse de aller største utfordringene. Satsingsområder som klima, 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 fragmentert styringsstruktur.
3. Evnen til å utvikle prosjekter og/eller virkemidler som har realisert sitt formål eller som ikke bidrar tilstrekkelig til formålet er helt nødvendig både for å kunne utvikle nye effektfulle virkemidler innenfor en gitt ramme og for å opprettholde effektiviteten i virkemiddelapparatet over tid. Gjennomgang av et stort antall evalueringer og erfaringer fra arbeidet med denne områdegjennomgangen viser tydelig at både de fokuserte aktørene og de smale evalueringsmandatene medfører at eksisterende tiltak og strukturer forsvares og opprettholdes uten et tilstrekkelig overblikk over helheten.
4. Kostnadene forbundet med koordinering mellom aktørene tillegges systematisk for lite vekt både fra aktørene og i evalueringene. Dette er best illustrert ved gjentatte forklaringer fra aktørene om at overlapp og utydelige grenseflater ikke er noe problem fordi «vi snakker sammen», uten at ressursbruken og kostnadene ved å «snakke sammen» tillegges noen vekt. For å oppnå et kostnadseffektivt virkemiddelapparat er det viktig at kostnadene til koordinering veies mot en konkret vurdering av verdien som skapes i koordineringsarbeidet.

Vi mener styringsutfordringen best kan løses med et fåtall konsoliderte grupperinger av virkemidler og aktører, med et utstrakt mandat for aktiv porteføljestyling innenfor eget område. Flere grupperinger, i stedet for én, bidrar til å sikre mangfold gjennom sterke organisasjoner som ser utfordringene fra ulikt ståsted. Få, sterke grupperinger gjør det mulig å fokusere og redusere omfanget av koordineringsarbeidet. Organisering av virkemidlene i færre konsoliderte enheter med tydelig ledelse vil gjøre det lettere å realisere kostnadssynergier og forenkle samordningsmekanismene. Dette må selvsagt balanseres mot risikoen for store, byråkratiske organisasjoner. Det er derfor viktig at de største aktørene i virkemiddelapparatet, i særdeleshet Innovasjon Norge og Forskningsrådet, etablerer en divisjonalisert organisasjonsstruktur som balanserer faglig fokus og overordnet styring på en god måte.

Departementenes oppdrags- og bevilgningsprosesser bør utgjøre den overordnede porteføljestyringen. Fagdepartementene bør innenfor rammen av regjeringens budsjettprosess beholde mandatet til å fordele midler til ulike formål innenfor virkemiddelapparatet, i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring (MRS). De store aktørene bør få et tydelig mandat til å organisere sine aktiviteter slik at synergier og samspillseffekter utnyttes til å forsterke effektene av oppdrag fra departementene. All slik porteføljestyring hos aktørene må avstemmes med oppdragsgiverne slik at det er sikkerhet for at det ikke undergraver sektorprinsippet. Fagdepartementene har gjennom oppdrag og bevilgninger i budsjettprosessen myndighet til å overstyre virkemiddelaktørenes egen porteføljestyring, men dette bør begrenses for å ikke undergrave styringsmodellen. Aktørene selv må ta ansvar for å synliggjøre at deres porteføljestyring bidrar til å forsterke måloppnåelsen for hver enkelt oppdragsgiver.

Forskningsrådet har etablert en modell for porteføljestyring hvor forskning og innovasjonsprosjekter innenfor tematiske områder ses i sammenheng, på tvers av programmer og søknadstyper. Erfaringer fra omlegging bør evalueres og modellen bør videreføres og utvikles. Tilsvarende prinsipper for porteføljestyring bør videreutvikles i Innovasjon Norge for å sikre at den utvidede porteføljen av virkemidler utnyttes optimalt på tvers av bedrifters utviklingsfase, størrelse, geografi og bransje. Hovedoppgaven for porteføljestyringen i Innovasjon Norge vil være å sikre at virkemidler knyttet til samhandling, finansiering og bedrifts utvikling samvirker godt med både regioner og spesialiserte fagmiljøer for å sikre best mulig effekt av den samlede virkemiddelinnsetsen. På eksportområdet vil porteføljestyringen primært ha fokus på fordeling mellom bransje, geografi og bedriftens utviklingsfase for å sikre fokus på oppdragsgivernes målstyring. Det brede ansvarsområdet stiller større krav til aktiv porteføljestyring som blir videre omtalt i kapittel 6.

Porteføljestyringen må følges av tydelig rapportering der aktørene demonstrerer at de oppfyller hensikten med oppdragene og bevilgningene de mottar. Den må understøttes av tydeligere oppdrags- og eierstyring fra departementene som gir mulighet til å følge opp både at oppdragene utføres etter hensikten og at styrene hos aktørene påser at deres porteføljestyring oppfyller kravet om å forsterke og effektivisere gjennomføringen av oppdragene gjennom å utnytte synergier og samspillseffekter innenfor rammene satt av oppdragsgiver.

3.1.3 Sammenheng mellom formål og innretning av virkemiddelapparatet

Virkemiddelapparatet skal bidra til verdiskapning og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Dette krever at de ulike delene av virkemiddelapparatet innrettes og organiseres på en måte som jobber sammen for å bidra til de store omstillingsutfordringene i norsk næringsliv. I tillegg skal virkemiddelapparatet gi et nasjonalt tilbud med en lavere terskel for å stimulere gründervirksomhet og etablering av småbedrifter i hele landet. Det er imidlertid kritisk at virkemiddelapparatet har en innretning og styringsform som bidrar til å finne riktig balanse mellom et bredt og godt basistilbud på den ene siden og målrettede satsinger mot de viktigste oppgavene på den andre.

Næringspolitikken er politisk bestemt og vil variere over tid. Vi vil legge til grunn at virkemiddelapparatet både skal kunne understøtte en næringsnøytral politikk og spesielle satsingsområder som er en del av det politiske oppdraget på en effektiv måte. Dette kravet kan illustreres gjennom et næringsnøytralt verdiskapningsmål, sterke politiske føringer om økt fokus på klima- og bærekraft, og et underliggende mål om kostnadseffektivitet og god ressursutnyttelse. For å være robust over tid bør det regionale virkemiddelapparatet struktureres på en måte som kan understøtte distriktspolitiske vedtak og politisk besluttede endringer i ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene:

1. *Sikre verdiskapning og skape lønnsomme arbeidsplasser i hele landet.* Dette innebærer at virkemiddelapparatet må ha en god balanse mellom sterke nasjonale kraftsentra og god regional tilknytning. Regionreformen har et klart mål om å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, herunder følger evne til å drive strategisk næringsutvikling. Som det vil utdypes i kapittelet om regionale virkemidler, vil vi anbefale en styrket rolle for fylkeskommunene som oppdragsgiver for et bredere spekter av virkemidler. Vi vil også anbefale at den regionale forvaltningen i virkemiddelapparatet styrkes gjennom bedre lokal samordning, og at det regionale får en tett tilknytning til det nasjonale virkemiddelapparatet for å kunne dra nytte av de totale ressursene. Forskningsbasert innovasjon på høyt nivå, kommersialisering og skalering krever et sterkt nasjonalt virkemiddelapparat som hjelper vekstbedriftene med det største potensialet til å vokse nasjonalt og internasjonalt.
2. *Fokus på klima og bærekraft.* Dette temaet står svært sentralt i hele virkemiddelapparatet, som respons på en av vår tids store samfunnsutfordringer. Det gir seg både utslag i etablering av nye spesialiserte aktører som Nysnø klimainvesteringer og ved at bærekraftig verdiskapning står sentralt i formålet for hele virkemiddelapparatet. Virkemiddelapparatets bærekraftinnretning omtales ytterligere i kapittel 4.11.

3. *Sikre kostnadseffektivitet og minimere kostnadsdrivende overlapp.* Ut over å realisere formålene til de ulike virkemidlene stiller prosjektmandatet tydelige krav til å vurdere tiltak for bedre ressursutnyttelse i virkemiddelapparatet. Dette er førende for våre forslag til forenklinger, og er en viktig årsak til at vi anbefaler en mer konsolidert struktur, der aktørene har bedre mulighet til å oppnå stordriftsfordeler på administrasjonssiden og til å optimalisere virkemidlene for å bedre samspillet og redusere kostnadsdrivende overlapp. Det er også viktig at virkemiddelapparatet struktureres slik at alle grupper av oppdragsgivere har tillit til at oppdrag innenfor virkemiddelapparatets virkeområde gjennomføres på en så god måte at det ikke er behov for å etablere overlappende prosjekter på siden av virkemiddelapparatet.

Kombinasjonen av bred tilstedeværelse, evne til koordinert satsing og fokus på effektivitet vil være førende for våre anbefalinger av løsninger for innretning og organisering av virkemiddelapparatet.

3.2 Ansvars- og arbeidsdeling mellom geografiske nivåer

Norske bedrifter og kunnskapsaktører har tilgang til næringsrettede virkemidler på europeisk, nasjonalt og regionalt nivå. Et sentralt spørsmål blir da hvordan ansvars- og arbeidsdelingen bør være mellom ordningene som tilbys på disse tre geografiske nivåene.

Når det gjelder innretningen av de nasjonale virkemidlene, står man overfor en aweining mellom å komplementere internasjonale virkemidler for bedre total ressursutnyttelse, eller å speile de internasjonale for å hjelpe at nasjonale bedrifter/miljøer når opp på internasjonale konkurransearenaer. Til dette dilemmaet anbefaler vi at strategisk viktighet og norske miljøers konkurranseposisjon internasjonalt legges til grunn for å bestemme innretningen av de nasjonale virkemidlene:

- Høy strategisk viktighet og lav konkurranseevne tilsier speiling av ordningene for at norske miljøer skal kunne bygge kapabilitet og kapasitet gjennom norske ordninger for å styrke sin internasjonale konkurranseevne
- Høy strategisk viktighet og høy konkurranseevne tilsier komplementering, fordi det er grunn til å tro at norske miljøer vil nå opp i konkurransen på internasjonale ordninger

Vi anbefaler tilsvarende grunnprinsipp i arbeidsdelingen mellom nasjonalt og regionalt nivå. På områder som anses som strategisk viktig å utvikle regionalt, bør regionale virkemidler bidra til å kvalifisere til nasjonale virkemidler ved å bygge regional kapasitet på områder hvor miljøene i regionen har svak nasjonal konkurranseevne. Senere i dette kapittelet beskriver og anvender vi et konseptuelt rammeverk for hvordan dette overordnede prinsippet for ansvars- og arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå kan konkretiseres og operasjonaliseres.

Felles ansvar for å sikre god mobilisering

Områdegjennomgangen har tre mål: 1) et brukervennlig virkemiddelapparat, 2) ryddige grenseflater, og 3) avklarte roller som sikrer et godt samspill mellom virkemidler på ulike nivåer. Organiseringen bør tilrettelegge for at de ulike virkemiddelaktørene på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå komplementerer hverandre. Dette innebærer også mobilisering til andres virkemidler, der disse er bedre egnet. Valg av organisering vil påvirke hva slags henvisningskompetanse virkemiddelaktørene bør ha.





Henvisningskompetansen regionalt og lokalt bør bygges slik at den bidrar til å mobilisere til nasjonale ordninger. Heterogeniteten i det regionale, og ikke minst det lokale, forvaltningsnivås virkemidler tilsier at det kan være vanskelig å sikre en like god henvisningskompetanse fra nasjonalt til regionalt/lokalt. Nasjonale virkemiddelaktører bør likevel ha en generell henvisningskompetanse, slik at de kan mobilisere til de største og mest generiske regionale og lokale virkemidlene, som for eksempel regionale forskningsfond.

Selv om det er et felles ansvar å sikre mobilisering til internasjonale program ligger det et spesielt ansvar på de nasjonale aktørene å mobilisere til internasjonale samarbeidsprogrammer hvor Norge deltar. Spesielt gjelder dette Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Norsk Romsenter. For EUs nåværende rammeprogram (Horisont 2020) har Innovasjon Norge det nasjonale oppfølgingsansvaret for SMB-instrument¹⁶, Fast Track to Innovation og Innovation

¹⁶ Dette inkluderer finansielle instrumentene Innovasjon Norge i dag mobiliserer til gjennom sambed med EIF og som flyttes inn i Invest EU. Disse midlene vil støtte fire politikkområder: (1) bærekraftig infrastruktur; (2) forskning, innovasjon og digitalisering; (3) små og mellomstore bedrifter; og (4) sosiale investeringer og ferdigheter. Det er naturlig at Innovasjon Norge fortsatt ivaretar en slik rolle for område 2.

Support Actions, Norsk Romsenter ansvar for romforskning, mens Forskningsrådet har ansvar for mobilisering til øvrige virkemidler som utgjør hovedparten av rammeprogrammet.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan mobiliseringsansvar kan plasseres med øvrige oppgaver på de ulike nivåene i virkemiddelapparatet.

Internasjonalt 	Europa (Horizon, Eureka, CEF, ESA etc): <ul style="list-style-type: none"> • Øke den europeisk konkurransekraften • Løse globale eller europeiske samfunnsutfordringer • Økt samspill mellom bedrifter, innovasjonsmiljøer og forskningsmiljøer på tvers av landegrensener 	Bilateralt (Accelerating CCS Technologies) <ul style="list-style-type: none"> • Løse globale samfunnsutfordringer Nordisk (Nordic Innovasjon, NIB) • Sikre økt nordisk konkurransekraft
Nasjonalt 	Nasjonalt virkemiddelapparat: <ul style="list-style-type: none"> • Sikre satsinger på områder som anses spesielt viktig for Norge, herunder sæmorske fokusområder • Skape nasjonale spydspisser • Sikre fremtidig nasjonal konkurransevne • Sikre nasjonal forsknings- og innovasjonsinfrastruktur • Mobilisere til europeiske ordninger 	
Regionalt 	Regionalt virkemiddelapparat: <ul style="list-style-type: none"> • Sikre regional demokratisk tilstedeværelse i beslutninger som omhandler næringsutvikling i regionen • Underlette for utvikling av forsknings og innovasjonskompetanse i regionen • Sikre regional innovasjonsinfrastruktur • Mobilisere til nasjonale ordninger 	
Lokal 	Lokalt virkemiddelapparat <ul style="list-style-type: none"> • Sikre lokal demokratisk tilstedeværelse i beslutninger som omhandler næringsutvikling i regionen • Utnytte lokale fortrinn • Løse lokale utfordringer • Sikre god henvisningskompetanse 	

Figur 8: Eksempel på oppgaveløsning og mobiliseringsansvar på ulikt nivå i virkemiddelapparatet.

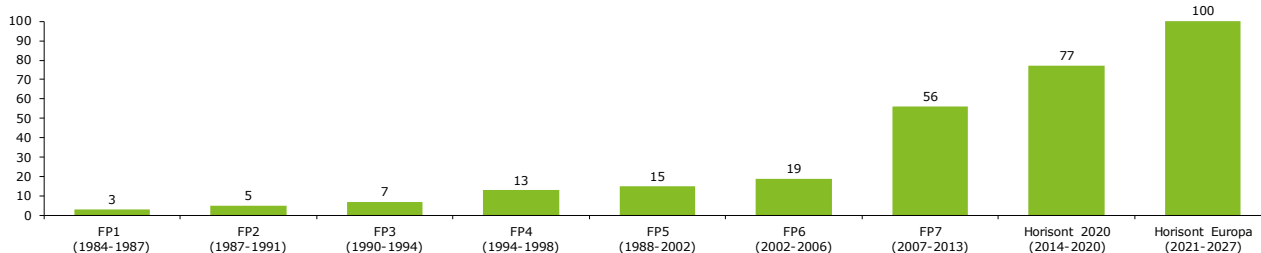
Norge står seg godt på å delta i internasjonale forsknings- og innovasjonsprogram, forutsatt at man klarer å hente hjem en akseptabel returandel. Som EØS-land kan Norge innta en proaktiv rolle knyttet til hvilke program man velger å delta i. Det er likevel viktig at en eventuell kraftig økning i finansiering av norsk deltakelse sees opp mot den samlede finansieringen av næringsrettede virkemidler i Norge.

3.3 Horisont Europa - EUs nye rammeprogram

Horisont Europa, bygger videre på erfaringene fra dagens Horisont 2020-program, men har et sterkere fokus på innovasjon og misjonsdrevne porteføljer («missions»¹⁷) som skal bidra til å løse økonomiske, politiske, sosiale og miljømessige utfordringer, med sterkere krav til målbare effekter. Fra etablering av det første forskningsprogrammet i 1984 til i dag har satsingen på forskning og innovasjon økt betydelig i omfang. Norge har deltatt i EUs rammeprogram siden etableringen av FP 4 i 1994. Figuren nedenfor viser størrelsen på de ulike forskningsprogrammene i milliarder euro. Endelig ramme for Horisont Europa forventes avklart tidligst ved utgangen av 2019.¹⁸

¹⁷ Med «missions» menes ambisiøse, dristige mål for å takle store samfunnsproblemer og som er co-designet av borgere, interessenter, Europaparlamentet og medlemslandene. Innføringen av «missions» på overordnet nivå i tråd med Mazzucato-rapporten (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en>) og som anbefalt i LAMY-rapporten.

¹⁸ Europakommisjonen har foreslått en ramme på 100 milliarder euro for Horisont Europa (Kilde: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-research-innovation_en.pdf). EU-parlamentet har indikert en ramme på inntil 120 milliarder euro for Horisont Europa)



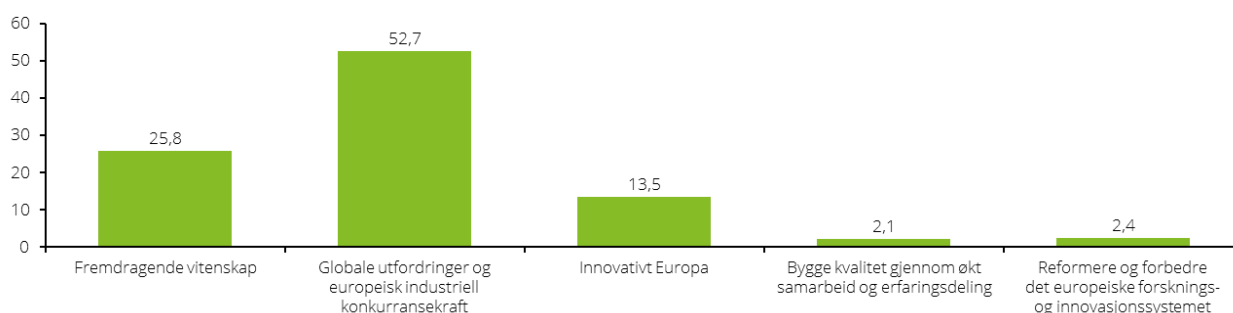
Figur 9: Utvikling i de europeiske forskningsprogrammernes størrelse fra 1984.

Horisont Europa vil ha hovedfokus på tre hovedpilarer: 1) fremragende vitenskap, 2) globale utfordringer og europeisk industriell konkurransekraft, og 3) Innovativt Europa. Viktige nyvinninger i programmet er «missions» (faller i hovedsak inn under pilar 2), etablering av EIC, det europeiske innovasjonsrådet (pilar 3), og satsing på økosystemer for innovasjon (pilar 3). I tillegg til disse nyvinningene, har kommisjonen lagt til grunn at Horisont Europa skal medføre en kraftig forenkling for brukere og styrke samhandlingen med andre EU-program.¹⁹ Figur 10 viser den tematiske oppbyggingen av Horisont Europa.



Figur 10: Programstruktur for Horisont Europa.²⁰

Selv om Horisont Europa bygger videre på erfaringene fra Horisont 2020 medfører den nye innretningen en betydelig endring knyttet til innovasjonsområdet. Etableringen av EIC kan sees som en større konsolidering av innovasjonsvirkemidler på tvers av små, mellomstore og store selskap. Det er også lagt opp til en større samhandling mellom aktører samlet sett og på tvers av nivå og selskapsmodenhet i de misjonsdrevne programmene. Selv om det i Horisont Europa er en kraftig økt satsing på åpen innovasjon med 13,5 milliarder euro, hvorav 10 milliarder euro er budsjettert til det europeiske innovasjonsrådet, er i overkant av halvparten av rammene budsjettert til pilar 2 (Globale utfordringer og industriell konkurransekraft). Programmet er således ikke en videreføring av Horisont 2020, men en evolusjon med vesentlige endringer fra tidligere rammeprogram.



Figur 11: Rammer innen Horisont Europa.

Endringer i organisering og struktur fra Horisont 2020 til Horisont Europa vil medføre et behov for å se nærmere på hvordan Norge organiserer sitt arbeid rundt EUs forskningsprogram. Hvis et mål om at norske fagmiljøer skal hente

¹⁹ Kilde: Europakommisjonen; (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-research-innovation_en.pdf)

²⁰ Kilde: Europakommisjonen

hjem to prosent av de konkurranseutsatte midlene i Horisont 2020 skal videreføres til Horisont Europa, er det viktig å avklare de nasjonale aktørenes rolle og ansvarsdelingen i arbeidet med å ta i bruk og mobilisere til virkemidlene.

I Horisont 2020 har Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Norsk Romsenter egne dedikerte ansvarsområder i hvor de ivaretar rollen som nasjonale kontaktpunkt (NCP-er). Vi tror en organisering med nasjonale kontaktpunkter er hensiktsmessig også for Horisont Europa. Vi tror også det er et viktig prinsipp at aktører som jobber tett opp mot potensielle brukere av de internasjonale virkemidlene bør ha en fremtredende rolle i mobiliseringen til disse. En klar fremtidig rolledeling vil redusere muligheten for oppbygging av dublerende kapasitet og kompetanse i virkemiddelapparatet, samt redusere behovet for løpende koordinering i det operative arbeidet rundt Horisont Europa mellom aktørene. Koordineringen bør skje på strategisk nivå, hvor det er hensiktsmessig at Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Siva og Norsk romsenter har et godt samarbeid om hvordan Norge samlet sett mobiliserer til ulike internasjonale ordninger som eksempelvis Horisont Europa, ESA, Invest-EU, Erasmus og Digital Europe. Et slikt samarbeid bør også kunne involvere UoH-sektoren, industrien og andre viktige aktører med inspirasjon regjeringens strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU²¹ og fra 21-prosesser.²²

Det nye rammeprogrammet vektlegger økt samfunns effekt av forskningen, dvs. å investere mer i forskning som har et anvendelsessiktemål og mer i skalering og forretningsutvikling basert på den anvendte forskningen.

- Fremragende vitenskap (pilar 1) er sterkt knyttet til den forskningsrettede delen av virkemiddelapparatet, med hensikt å fremskaffe ny kunnskap.
- Globale utfordringer og europeisk industriell konkurransekraft (pilar 2) baserer seg i stor grad på samhandling med sterkt fokus på økosystem for løse globale utfordringer gjennom ny kunnskap og sikre vekst gjennom industriell konkurransekraft for Europa. Dette går mer på tvers av forsknings- og innovasjonsagendaer.
- Innovativt Europa (pilar 3) er i hovedsak knyttet til vekst gjennom økt innovasjonskraft, og har et mer rendyrket fokus på innovasjon.²³

Gitt dagens organisering vil det vært hensiktsmessig å gi Forskningsrådet hovedansvar for oppfølging og mobilisering av pilar 1-programmer og Innovasjon Norge hovedansvar for oppfølging og mobilisering av pilar 3-programmer. Både Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Siva og Norsk Romsenter kunne hatt ansvar for ulike elementer av pilar 2-programmer. Med unntak av ansvaret for romforskning som bør ivaretas av Norsk Romsenter anser vi likevel at det overordnede ansvar for mobilisering til pilar 2 legges til Forskningsrådet, men med sterke føringer om samarbeid med spesielt Innovasjon Norge og Siva.

Selv om man plasserer hovedansvaret for en pilar hos en organisasjon betyr det nødvendigvis ikke at alle NCP-ene innenfor området skal være lokalisert i en organisasjon. Det kan være naturlig at IN og SIVA har enkelte NCP-er innenfor pilar 2, mens Forskningsrådet kan ha NCP for deler av pilar 3, eksempelvis knyttet til EIC Pathfinder. Dette forutsetter dog et behov for en klar og tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom aktørene hvor man tydeliggjør totalansvaret for pilaren, ansvaret for ulike virkemidler og ansvar for å mobilisere til ordningene.

3.4 Prinsipper for utforming av virkemidler

I kapittel 2 ble de ulike virkemiddeltypene beskrevet. En opprydding i aktørstrukturen i det næringsrettede virkemiddelapparatet vil være forenklende fra et styringsperspektiv. Det vil også bidra til et mer oversiktlig overordnet tilbud for brukerne. Sammenslåing av aktører vil imidlertid ha en begrenset forenklende effekt hvis man ikke samtidig forandrer og forenkler virkemidlene.

Vi anbefaler en dreining mot færre, men åpne virkemidler framfor flere tematiske virkemidler. En del av overlappene og de uklare grenseflatene som har blitt identifisert i vårt arbeid skyldes at det finnes et stort antall ordninger.²⁴ I flere av disse tilfellene finnes det ett eller flere tematiske virkemidler som helt eller delvis kunne inngått i et allerede

²¹ Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU – Horisont 2020 og ERA, Kunnskapsdepartementet, 2014

²² Erfaringer fra departementenes forskningsutvalg bør også legges til grunn for å vurdere hvordan dette best bør samordnes

²³ Elementer innenfor pilar 3, spesielt EIC-pathfinder og økosystem for innovasjon, har tydelig sammenheng med pilar 2-aktivitetene.

²⁴ Kartleggingsrapporten (vedlegg 2) viser at det var 181 aktive virkemidler (programmer/ordninger) i 2016. Mange av disse er små og i en del tilfeller tematisk avgrenset eller rettet mot bestemte næringer og/eller regioner. Eksempler er BIONÆR, MABIT, Bioøkonomiordningen og kondemneringstilskudd til skip i nærskipstfart.

eksisterende åpent (ikke-tematiske) virkemiddel. Samtidig finnes det også områder hvor opprettelse av åpne virkemidler kan erstatte flere tematiske virkemidler. De tematiske virkemidlene har ofte til hensikt å understøtte «missions» eller sektorsatsinger, og er ofte begrunnet i usikkerhet om eksisterende virkemidler kan mobiliseres på en god nok måte. Eierne og oppdragsgiverne må ha styringsrett til å ivareta slike satsinger, men det bør primært gjøres ved å utnytte handlingsrommet som større, åpne virkemidler gir. I praksis kan dette gjøres ved å øremerke midler mot en satsing innenfor et åpent virkemiddel, eller ved å foreta tematiske utlysninger innenfor et åpent virkemiddel. BIA-programmet er et godt eksempel på et slikt stort, åpent virkemiddel.²⁵ Færre, men åpne, virkemidler vil forenkle tilbudet til brukerne og reduserer faren for at gode enkeltprosjekter ikke blir støttet fordi de ikke passer inn i de tematiske rammene. Åpne virkemidler vil også kunne bidra til et større søknadstilfang, og kan dermed også bidra til sterkere konkurranse og hyppigere tildelinger.

Åpne ordninger med øremerkede utlysninger gir departementene og virkemiddelaktørene en kostnadseffektiv og fleksibel måte å ivareta «missions», sektorsatsinger og endrede politiske prioriteringer på, heller enn ved å opprette nye aktører eller virkemidler. Omfang og innretning på utlysninger kan da endres for hver nye utlysingsrunde, mens det kreves langt mer omfattende prosesser for å legge ned virkemidler og aktører. Det er en risiko for at åpne, større virkemidler skal bli enda mer krevende å legge ned. Vi mener likevel at fleksibiliteten åpne virkemidler tilbyr til eiere, oppdragsgivere og aktører oppveier denne ulempen. Denne anbefalingen er et viktig ledd for å nå målet om et mer robust virkemiddelapparat - på virkemidelnivå.

Brorparten av virkemidlene er i dag rettet mot tilbudssiden. Kartleggingen av kompetansen i virkemiddelapparatet viste at samtlige aktører besitter betydelig kompetanse innenfor sine ansvarsområder. Samtidig påpekte kompetansekartleggingen at det er relativt lav fornyelsestakt hos mange virkemiddelaktører. Dette skaper etter vår oppfatning en risiko for at virkemiddelapparatet kan bli for mye tilbudsstyrt ved at brukerne får tilbud om bistand basert på den kompetansen aktørene til enhver tid har, i stedet for den kompetansen de faktisk trenger i sin utvikling.

Vi anbefaler derfor en økt prioritering av virkemidler rettet mot etterspørselssiden som kan bidra til å redusere risikoen for et for tilbudsstyrt virkemiddelapparat. Dette gjelder spesielt innovative offentlige anskaffelser.²⁶ Det offentlige bruker om lag 500 milliarder årlig på offentlige innkjøp, og det er derfor også store potensielle gevinster forbundet med å implementere nye teknologier, produkter, tjenester og prosesser i offentlige virksomheter.²⁷ I tillegg representerer de offentlige innkjøpene et enormt stort hjemmemarked for innovative norske bedrifter. Koblingen mot innovasjon og verdiskaping i næringslivet kan dermed ha en stor positiv synergieffekt. Offentlige virksomheter bruker i dag innovative anskaffelser i for liten grad²⁸, og det er derfor et stort uforløst verdiskapingspotensial for både bedrifter og offentlige virksomheter.²⁹

3.5 Eksportutfordringen

Suksess på eksportmarkedet er svært viktig for utvikling av lønnsomme arbeidsplasser i Norge, og for å understøtte en verdiskapende og positiv omstilling av norsk næringsliv. For en liten, åpen økonomi som den norske, med et svært begrenset nasjonalt marked, vil suksessfull skalering som regel forutsette suksess i eksportmarkedet. For å lykkes med å få innpass i attraktive eksportmarkeder må det som regel brukes store ressurser på markedsforståelse, markedstilgang og formelle prosesser i land med fremmede kulturer og legale rammer. Små bedrifter, og bedrifter i en tidlig vekstfase, vil ofte ikke ha ressurser til å ansette personer med slik kompetanse på tvers av alle relevante markeder. Selv energibransjen som Norges største og sterkeste næring har valgt å samle krefter i NORWEP for å kunne støtte medlemsbedriftene i deres internasjonale satsing. Andre sterke eksportnæringer har også etablert tilsvarende organisasjoner på utsiden av virkemiddelapparatet, som for eksempel Norges Maritime Eksportører. Mindre bedrifter eller oppstartsbedrifter som ikke har tilgang til å dele kompetanse og infrastruktur fra sterke næringsorganisasjoner vil ofte mangle kompetanse og kapasitet til å forstå og posisjonere seg i viktige eksportmarkeder. Dette er en potensiell

²⁵ Det er liten grunn til å frykte at brede, åpne programmer vil gå på bekostning av forskningskvalitet. I evalueringen av BIA-ordningen (2017) skriver Samfunnsøkonomisk analyse følgende: «BIA har vist at fjerning av tematiske føringer ikke har svekket kvaliteten på søknadsmassen – snarere tvert imot. Det har vært en viktig stimulans for noen næringer å måtte strekke seg for å utvikle kvalitativt gode søknader.»

²⁶ Det foregår også et arbeid med en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor, www.offentliginnovasjon.no.

²⁷ Meld. St. 22 (2018-2019) – Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

²⁸ Dette bekreftes både av LUP og Difi i sin årsrapport for 2018.

²⁹ Det er også flere gode eksempler på at offentlig innkjøpsmakt kan brukes som et effektivt verktøy for å understøtte ulike bærekraftsmål.

markedssvikt som kan hindre neste generasjon med vekstbedrifter i å utnytte det fulle eksportpotensialet. Gode kompetansemiljøer i virkemiddelapparatet som kan hjelpe enkeltbedrifter med å kvalifisere seg i viktige eksportmarkeder vil derfor etter vår oppfatning være et viktig bidrag til internasjonal skalering av norske vekstbedrifter.

Internasjonalisering er også et viktig tema for kapitalvirkemidlene. Det er en solid struktur og et godt tilbud for eksportfinansiering av kapitalvarer gjennom Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Eksportkreditt AS (Eksportkreditt). De største og mest kraftfulle virkemidlene er innrettet mot finansiering av kapitalvarer som er egnet for pantesikret kjøperfinansiering. Balansen mellom ulike garantiordninger bør utvikles over tid for å understøtte ønskede endringer i eksportstrukturen.

Kapitaltilgangsutvalget fremhever egenkapitalfinansiering av bedrifter i tidlig vekstfase (venture-finansiering) som en av de store uløste utfordringene i kapitalmarkedet. I vår vurdering av egenkapitalvirkemidler i kapittel 8 påpeker vi at manglende kapitaltilgang til norske venture-bedrifter også har sammenheng med mangel på investeringsobjekter som oppfyller de kravene som stilles av ledende venture-investorer. Eksportrådgivningen bør derfor også fokusere på å hjelpe norske vekstbedrifter til å få innpass i relevante internasjonale økosystemer som kan øke både privat kapitaltilgang og styrke forutsetningene for å lykkes med internasjonal skalering.

Vi mener suksess på eksportområdet er så viktig for verdiskapende omstilling av norsk næringsliv at dette bør tillegges større vekt i virkemiddelapparatet. Dette gjelder særlig bistand til skalering og vekst, der internasjonal suksess i de fleste tilfeller er nøkkelen til å lykkes. Det brukes allerede betydelige ressurser på eksportrettede virkemidler i flere av de eksisterende aktørene, og vi mener samling av kompetanse og en mer hensiktsmessig organisering av eksisterende eksportvirkemidler kan gi bedre stimulering av eksport for å skape lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. I forbindelse med endringene bør også oppgaver, størrelse og bemanning av utekontorene vurderes. Vi mener det er behov for økt prioritering av bistand til enkeltbedrifters markedstilgang og tilgang til internasjonale økosystemer fremfor til generell profilering og markedsføring. Det er også muligheter til å både styrke relevansen og redusere kostnadene ved utekontorene ved å satse mer på lokal spisskompetanse fremfor kostbare etableringer med utestasjonerte nordmenn.

Eksport, skalering, internasjonalisering og venture-investeringer bør etter vår oppfatning sees i sammenheng for å bistå innovative bedrifter i internasjonal skalering. Utgangspunktet for dette er det viktige samspillet mellom deal-flow, kompetanse og kapital for å bidra til vellykket internasjonal skalering av innovative virksomheter. Dette vil kreve en fornyelse av eksportrådgivningsvirkemidlene både i Norge og ved utenlandskontorene.

3.6 Hvordan finne en god overordnet struktur og styringsmodell

Det er sterke argumenter for å samle de næringsrettede virkemidlene i få og store organisasjoner. Avhengighet mellom ordninger, enten i form av komplementaritet³⁰ eller kjedet samspill³¹, trekker i retning av felles organisering. Dette skyldes at det er gevinster forbundet med å koordinere ordningene, for eksempel i form av felles utforming, målgrupper og seleksjonskriterier. I tillegg er det enklere å realisere synergier mellom ordninger innenfor samme organisatoriske enhet heller enn mellom ulike enheter. Stordriftsfordeler i fagmiljøer og i forvaltningen av ordningene trekker også i retning av felles organisering. Felles organisering kan også gi økt intern kompleksitet og større behov for formalisering og sentral styring som kan lede både til økte administrasjonskostnader og svekket evne til å tilpasse virkemiddelbruken til endrede behov og utfordringer.

Med flere spesialiserte aktører som har mulighet til å skreddersy sine tilbud til målgruppens behov, vil konkurranse og markedsmekanismer kunne lede til at de beste løsningene og ordningene vokser frem og blir brukt mer. På den andre siden vil denne formen for organisk dynamikk over tid lett kunne føre til voksende overlapp mellom ordninger, manglende oversikt over det samlede tilbudet, og dermed til redusert brukervennlighet og redusert effektivitet. I tillegg vil et slikt fragmentert virkemiddelapparat være vanskeligere for eierne og oppdragsgiverne å styre på en helhetlig måte, noe som vil svekke muligheten for å bruke virkemiddelapparatet til å løse store, komplekse samfunnsutfordringer.

³⁰ To virkemidler er komplementære – og dermed gjensidig forsterkende – dersom en bruker øker nytten av ett virkemiddel ved å ha tilgang til et annet virkemiddel samtidig.

³¹ Kjedet samspill foreligger når *effekten* av ett virkemiddel er større dersom man tidligere har mottatt et annet virkemiddel.

Våre anbefalinger forsøker å balansere hensynet til stordriftsfordeler og avhengighet mellom virkemidlene og hensynet til fleksibilitet og organisk dynamikk. Konkret anbefaler vi å dele inn det næringsrettede virkemiddelapparatet i fire distinkte grupperinger. Innenfor disse grupperingene bør det være rom for spesialistmiljøer med betydelig faglig autonomi, men uten egen administrativ kostnadsstruktur. I tillegg vil virkemiddelapparatet som økosystem ha en rekke omkringliggende virksomheter som også er med på å utgjøre det totale økosystemet som skal bidra til verdiskaping. I tillegg vil vi anbefale en sterk regional struktur som forvalter et bredt spekter av virkemidler med nærhet til brukerne.

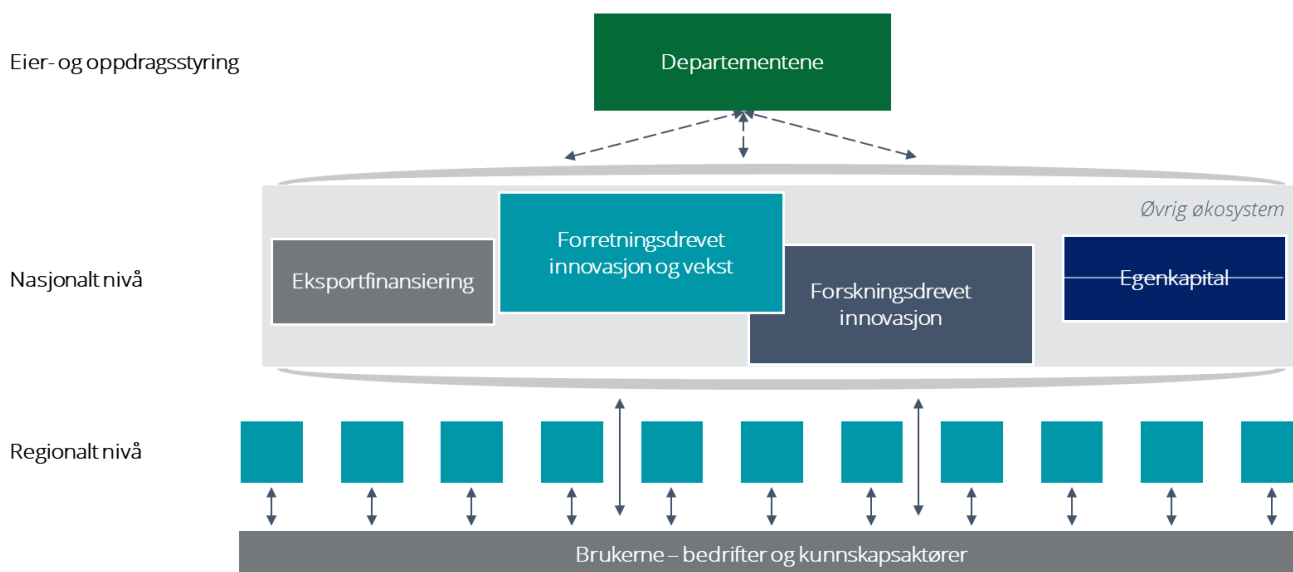
4 Overordnet struktur og styringsmekanismer

4.1 Anbefalt overordnet struktur og styringsmodell

Vår anbefaling er at virkemiddelapparatet bygges opp av fire komplementære deler:

- *Forretningsdrevet innovasjon og vekst* bygges opp rundt Innovasjon Norge som en helt sentral aktør som kan integrere et bredt spekter av virkemidler i et kjedet samspill. For å kunne håndtere bredden i oppgaver og kompetanseområder på en god måte bør det etableres faglig sterke divisjoner med betydelig autonomi, samordnet i en lederstruktur med evne til å se helhet og prioritere på tvers av divisjonene. Denne virksomheten vil være landsdekkende. Det er flere alternativer for omfang og organisering som vil utdypes senere.
- *Forskningsbasert innovasjon* bygges opp rundt Norges forskningsråd, og vil ha ansvar for de nasjonale forskningsdrevne innovasjonsprogrammene. Det bygges videre på Forskningsrådets etablerte styringssystem, inkludert porteføljestyrimodellen. Finansielt vil dette være den største aktøren i virkemiddelapparatet, med mer fokus på store prosjekter og brukere enn for eksempel Innovasjon Norge. Virkemidlene for forskningsdrevet innovasjon bør, som i dag, tildeles gjennom nasjonale konkurransearenaer for å sikre at de beste prosjektene og kunnskapsmiljøene vinner, og derigjennom forsterke norske konkurransefortrinn.
- *Eksportfinansieringsaktøren* bygges opp rundt GIEK og Eksportkreditt for å etablere en sterk og effektiv organisasjon for eksportfinansiering. Andre store finansielle garantiprodukter i GIEK og eventuelt nye eksportrettede låneordninger vil også høre hjemme her. Denne aktøren vil fokusere på lån og garantier, og vil ha et tett samspill med en konsolidert eksportrådgivningsenhet for at de sammen kan levere et helhetlig eksportstøtteprodukt til hele spekteret av norsk næringsliv. Eksportrådgivningsenheten kan være en egen divisjon sammen med Eksportfinansieringsaktøren eller i Innovasjon Norge.
- *Egenkapitalgruppen* vil omfatte Argentum, Nysnø klimainvesteringer og Investinor. Nysnø og Investinor bør integreres i en felles administrativ struktur med to investeringsteam med ulikt investeringsfokus.

I tillegg vil vi anbefale at Innovasjon Norge får ansvaret for en førstelinjetjeneste for hele virkemiddelapparatet, med breddekompetanse om hele virkemiddelapparatet og henvisningslogikk til de øvrige aktørene. Gründersenteret i Førde videreføres som førstelinje med dagens oppgaveportefølje. Det bør i tillegg være fysisk førstelinje i hver region med tilsvarende bredde- og henvisningskompetanse. Dette vil til sammen utgjøre et samlet grensesnitt mot brukerne.



Figur 12: Anbefalt ny overordnet struktur.

Noen aktører har særskilte finansieringsmodeller eller andre særegenheter som gjør dem mer krevende å plassere i disse grupperingene. Dette gjelder særlig Sjømatrådet, FHF og NORWEP med hensyn til finansiering, og Ungt Entreprenørskap, Norsk Romsenter og Patentstyret for øvrig. Vi mener det vil skape en unødvendig komplisert struktur

hvis man dimensjonerer virkemiddelapparatet som helhet for å ivareta disse spesialtilfellene. Dersom disse aktørene ikke passer inn i den helhetlige anbefalingen for innretning og organisering av virkemiddelapparatet, mener vi det er bedre å la disse institusjonene bestå som selvstendige enheter innenfor eller utenfor virkemiddelapparatet enn å komplisere totalstrukturen for å gi plass for slike særordninger.

Vår anbefaling er at det bør likevel tilstrebes å ha færrest mulig særordninger. Vi gir derfor en anbefaling om at eierdepartementene jevnlig vurderer muligheten for å innpasse eksisterende ordninger inn i vår foreslåtte struktur, spesielt dersom grunnforutsetningene (finansiering, mandat m.m.) skulle endre seg. Vi vil presentere våre vurderinger av hensiktsmessig håndtering av alle aktørene utenfor hovedstrukturen i slutten av rapporten, men vil ikke ta hensyn til disse i anbefalingene for innretning og organisering av kjernen i virkemiddelapparatet.

Andre aktører som ikke er nevnt her vil så langt det passer bli foreslått lagt inn i en av de fire hovedaktørene med de grupperingene som er beskrevet ovenfor. Vi vil også anbefale at noen få aktører videreføres som selvstendige enheter dersom det ikke er tydelige fordeler ved å legge dem inn i en av disse grupperingene, eller at reorganisering og integrasjon skjer i flere faser.

4.2 Store lån og garantier bør være atskilt fra det øvrige virkemiddelapparatet

Som nevnt i det forrige kapitlet vil en total sammenslåing av virkemiddelapparatet til én aktør være uhensiktsmessig. For det første anbefaler vi å skille ut de store låne- og garantiordningene, som i dag leveres av GIEK og Eksportkreditt, fra de øvrige aktørene. Å skille ut dette til en distinkt gruppering kan være nødvendig for å overholde internasjonale reguleringer. Samtidig innebærer store låne- og garantiordninger en stor finansiell risikoeksponering som vil kreve andre styringsmodeller enn det øvrige virkemiddelapparatet.

Eksportrådgivningen er i dag fragmentert og oppstykket, fordelt på aktører som Innovasjon Norge, Eksportkreditt, UD, Sjømatrådet og NORWEP. En rendyrking av eksportfinansieringen bør følges av en fokusering, konsolidering og faglig styrking av eksportstimulerende virkemidler der tiltak som bidrar direkte til internasjonal skalering av norske virksomheter (både oppstartsbedrifter og etablerte virksomheter) prioriteres.



Vurderinger og anbefalinger vedrørende eksportfinansiering står beskrevet i kapittel 7.

4.3 Forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon

I kapittel 2 presenterte vi en konseptuell modell som beskriver sammenhengene i virkemiddelapparatet.³² Virkemidlene skal utløse og forsterke innovasjons- og bedriftsutviklingsaktiviteter som leder til bedrifts- og samfunnsøkonomisk gevinst. Store deler av disse virkemidlene ligger hos de to største aktørene i virkemiddelapparatet, Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Mens Forskningsrådets virksomhet handler om å utløse og forsterke forskningsdrevet innovasjon, har Innovasjon Norges et langt bredere mandat. Det meste av Innovasjon Norges virksomhet handler ikke om innovasjon, men om læring og spredning av god praksis, og om entreprenørskap, vekst og internasjonalisering. De krevende grenseflatene mot Forskningsrådet er knyttet til *innovasjon*, ikke til de øvrige aktivitetene som Innovasjon Norge skal stimulere. Arbeidsdelingen og grenseflatene mellom disse to aktørene er illustrert i figuren nedenfor.

³² I innovasjonslitteraturen er det vanlig å operere med følgende tredeling: Forskning, teknologisk innovasjon og bedriftsutvikling (eventuelt ikke-teknologisk innovasjon). Se for eksempel Technopolis (2019): Vi mener at det er viktig å vektlegge utvikling og spredning av innovasjoner som en selvstendig verdiskapende prosess, selv om det naturligvis er nært relatert til bedriftsutvikling.



Figur 13: Arbeidsdeling og grenseflater mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Grenseflatene mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon er markert med rød ramme.

4.3.1 Ansvars- og arbeidsdeling mellom Forskningsrådets og Innovasjon Norges innovasjonsvirkemidler

Arbeidsdelingen og grenseflatene mellom Forskningsrådets og Innovasjon Norges innovasjonsrettede virkemidler kan trekkes på flere måter. To alternative prinsipper for ansvars- og arbeidsdeling er:

- Stafettpinneprinsipp*, det vil si at arbeidsdelingen er *sekvensiell*, hvor Forskningsrådet bidrar til å utvikle teknologier og produkter, mens Innovasjon Norge overtar ansvaret et stykke ut i innovasjonsprosessen for å bidra til at teknologiene og produktene kommersialiseres.
- Ulik logikk*. Man kan også legge til grunn at det er en substansiell forskjell på innovasjonsprosesser som er forskningsdrevet og innovasjonsprosesser som er forretningsdrevet: De initieres på ulike måter, har ulike kvalitetskriterier og krever ulik kompetanse. Dermed bør også virkemidlene som skal støtte de ulike formene for innovasjon være forskjellige med hensyn til seleksjonskriterier og kompetanse hos virkemiddelaktørene. I denne forståelsen vil virkemidlene være delvis *parallell* (i motsetning til sekvensielle), noe som innebærer at det er naturlig og ønskelig med et visst omfang av overlapp mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge.

Legger man stafettpinneprinsippet til grunn, vil det være naturlig å knytte overgangen fra forskning/utvikling til kommersialisering til et steg på TRL-skalaen³³. Det kan for eksempel innebære at pilot/demo-virkemidler bør samles hos Innovasjon Norge. Det er imidlertid to viktige argumenter som taler mot stafettprinsippet som grunnlag for ansvars- og arbeidsdelingen mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Selv om TRL-skalaen er nyttig for å beskrive og forstå innovasjonsprosesser som starter med teknologiutvikling og ender som kommersielle produkter i et marked, er den lite relevant for å beskrive og forstå innovasjonsprosesser som starter med å identifisere et markedspotensial og hvor utvikling og kommersialisering skjer i samspill mellom innovatøren og dens kunder. Stafettpinneprinsippet egner seg dårlig til å avklare arbeidsdelingen mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge for denne typen forretnings- og kundedrevet innovasjon. En annen uheldig konsekvens av stafettpinneprinsippet er at det fjerner markedsimpulser og kommersialiseringsansvar fra Forskningsrådet. Når formålet med forskningsdrevne innovasjonsprosesser er å føre nye teknologier og produkter ut i et kommersielt marked, er det viktig at prosjekter blir vurdert etter en kombinasjon av vitenskapelige og kommersielle kriterier og at Forskningsrådet kan benytte virkemidler som er langt ut på TRL-skalaen til testing og pilotering.

I våre anbefalinger for arbeidsdeling og grenseflater mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge legger vi derfor til grunn at de har ansvar for å bidra til innovasjonsprosesser som har *ulik logikk* – og trekker et hovedskille mellom:



³³ Technology Readiness Scale, et mål på teknologisk modenhet. Se appendiks A8.

- Forskningsrådet bør ha ansvar for forskningsdrevet og -støttet innovasjon, det vil si anvendt forskning og eksperimentell utvikling som er ny, kreativ, usikker, systematisk og overførbar eller repliserbar.³⁴ Dette inkluderer arbeid med verifisering og kommersialisering av innovasjon med forskningsmessig utspring. Virkemidlenes viktigste funksjon er da å *reducere kunnskaps- og teknologisk risiko* for brukerne.
- Innovasjon Norge bør ha ansvar for forretningsdrevet innovasjon, det vil si utvikling og kommersialisering av nye produkter, tjenester eller forretningsmodeller basert på et identifisert markedspotensial og nye anvendelsesområder for kjent teknologi. Virkemidlenes viktigste funksjon er å *reducere brukernes markedsrisiko*.

Alternative organisatoriske modeller for innovasjonsvirkemidler

Vi har i vårt arbeid også vurdert om innovasjonsområdet kan organiseres på en annen måte for å unngå, eller for å løse, problemene med tydelige grenseflater og overlapp mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Vi har vurdert fire alternative modeller:

1. Å samle alle innovasjonsvirkemidler – uavhengig av om de er forsknings- eller forretningsdrevet – sammen med virkemidlene for forskning (tilsvarende UKRI)
2. Å samle all forsknings- og forretningsdrevet innovasjon til én aktør, mens øvrig «tradisjonell» forskning holdes utenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet (tilsvarende det tidligere finske Tekes)
3. Å opprettholde to separate aktører, men hvor virkemidler som er relevante for både forsknings- og forretningsdrevet innovasjon håndteres av en felles eid «joint venture»
4. Å opprettholde to separate aktører, men skape tydeligere rollefordeling mellom aktørene

Det kan være forenkende å ha én stor aktør med ansvar for all forskning og innovasjon (alt. 1) med en stor portefølje med både forsknings-, innovasjons-, kommersialiserings- og skaleringsvirkemidler. Det kan gi et mer enhetlig og omforent tilbud til brukerne, og løsningen kan trolig utløse flere stordriftsfordeler. Alternativet medfører imidlertid flere risikoen, blant annet store prosess- og integrasjonsutfordringer. På sikt er det også en fare for at mangfoldet, med ulike kulturer for forskning og næringsliv, forsvinner.

For det næringsrettede virkemiddelapparatet kan det også være forenkende, både fra et bruker- og styringsperspektiv å skille ut all forskning fra forsknings- og forretningsdrevet innovasjon (alt. 2). Det innebærer også en større portefølje av virkemidler som samlet sett kan knytte forsknings- og forretningsdrevet innovasjon tettere sammen. På den andre siden byr alternativet på flere av de samme utfordringene som er knyttet til alternativ 1. Det vil også være krevende å bestemme hva som er forskning og hva som er forskningsdrevet innovasjon, og man har dermed bare flyttet problemstillingen. Den største risikoen ved alternativet er imidlertid at forskningen som ikke direkte knytter seg til innovasjon mister kontakt med, og innovasjonspulser fra, næringslivet.

Alternativ 3 med en felles eid joint venture for alle innovasjonsvirkemidler kan skape et godt samspill mellom miljøene som forvalter disse virkemidlene, og dynamikken og sammenhengen mellom dem kan trolig bli bedre. Den største utfordringen med alternativet er at det gir en komplisert styringsstruktur med ulike eiere, oppdragsgivere og aktører. Det kan være at en felles styring av disse virkemidlene kan redusere behovet for samordning, men trolig ikke i tilstrekkelig grad til å introdusere og rettferdiggjøre en så komplisert struktur.

Alle de tre alternativene over tar hensyn til at innovasjon sjelden er en lineær prosess fra forskning til innovasjon og kommersialisering, men heller en iterativ prosess hvor innovasjon trenger impulser fra marked og forskning om hverandre. Det knytter seg likevel en, etter vår mening, for stor risiko ved disse alternativene. Vi anbefaler derfor å fordele ansvaret mellom to aktører, én som har ansvar for forskningsdrevet innovasjon og én som har ansvar for forretningsdrevet innovasjon (alt. 4). Det å skape et klart skille mellom forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon er krevende, men alternativene ignorerer at dynamikken i primært forskningsbasert innovasjon og kommersialisering er helt forskjellige fra innovasjon basert på kommersialisering av kjent teknologi.

Vi mener det er mulig å rydde i dagens ordninger, og skape en tydeligere skillelinje mellom det som er forskningsdrevet og det som er forretningsdrevet innovasjon. Dette skillet bør ta utgangspunkt i aktørens særegenhet, herunder kompetanse, kultur og nærhet til brukere. Styrkene til de to aktørene på de forskjellige områdene bør være drivende for fordeling av eksisterende og nye virkemidler. Se appendiks A1 for ytterligere vurderinger rundt de fire alternativene.

Selv om vi kan trekke et prinsipielt skille mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon, vil mange innovasjonsprosjekter ha elementer av begge deler. I disse tilfellene mener vi at det er naturlig at brukerne selv vurderer hva slags type risiko det er viktigst å redusere – kunnskaps-/teknologisk risiko eller markedsrisiko og søker på ordninger som er tilpasset deres behov. Det kan også oppstå et behov for teknologisk verifisering underveis i et

³⁴ Frascati Manual, OECD (2015)

forretningsdrevet innovasjonsløp eller at en bedrift ønsker å teste ut en prototyp i et avgrenset markedssegment før bedriften eventuelt investerer videre i teknologiutvikling. I det siste tilfellet vil Innovasjon Norges innovasjonskontrakter, være relevante som virkemiddel for kommersialisering av forskningsdrevens innovasjoner.³⁵ Disse eksemplene illustrerer at det er viktig med koordinering og samarbeid mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og andre aktørers innovasjonsvirkemidler.

4.3.2 Teknologiske innovasjonsvirkemidler

Det kanskje mest krevende området innenfor «forskningsdrevet kontra forretningsdrevet»-problematikken er prosjekter som støtter teknologiutvikling, spesielt piloterings- og demonstrasjonsvirkemidler. Til dette formålet har både Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Gassnova og Enova virkemidler.³⁶ Alle disse virkemidlene, fra samtlige aktører, har en form for tematisk avgrensning. Basert på diskusjonen i delkapittel 3.4 vil vi anbefale at slike virkemidler også utformes som åpne.

Vi har vurdert både å samle disse under forskningsdrevet innovasjon og å samle disse under forretningsdrevet innovasjon. Det som gjør disse virkemidlene svært krevende er at teknologiutvikling ofte skjer med innslag av forskning samtidig som det bør være et sterkt markedsfokus, gjerne med bruker-/kundeinvolvering. Begge løsningene har fordeler, men begge vil bryte med prinsippet som er diskutert i forrige delkapittel.

Støtte til teknologiutviklingsprosjekter, både de som er tett knyttet til forskning og de som skjer uten forskningstilnærming, er viktig for verdiskapning innen flere sektorer. Vi anbefaler derfor at begge aktørene fortsatt har virkemidler for pilotering- og demonstrasjonsprosjekter, men understreker anbefalingen om at disse ordningene bør være åpne. Dette vil føre til at Forskningsrådet og Innovasjon Norge har hver sin pilot- og demoorrdning. For å forenkle for brukerne og redusere overlapp, anbefaler vi videre at øvrige ordninger som retter seg mot teknologiutvikling tydeliggjøres slik at:

1. Teknologiutvikling som baserer seg på å tilpasse/utnytte eksisterende teknologi («near market») for å ta et nytt marked bør tilfalle forretningsdrevet innovasjon, dvs. Innovasjon Norge.
2. Teknologiutvikling hvor det kreves vesentlig FoU og/eller hvor resultatene skal være bidrag til forskningslitteraturen bør falle inn under forskningsdrevet innovasjon, dvs. Forskningsrådet

Som diskutert ovenfor, bør brukerne ta stilling til hva de mener kjerneutfordringen er i tilfeller hvor det er tvil. Dersom de er usikre, eller brukerne mener begge deler er like viktige, bør de kunne søke hos begge aktørene. Vi tror derfor at bruken av fellesutlysninger bør videreutvikles for å forenkle for brukerne, og så får Forskningsrådet og Innovasjon Norge ta stilling til om søknaden er støtteberettiget. Dette gjøres allerede i Pilot-E-utlysninger og i forbindelse med innovative anskaffelser (ordningene Innovasjonspartnerskap og før-kommersielle anskaffelser). I disse søknadsprosessene fyller brukerne ut én søknad, men kan motta støtte fra en eller flere av aktørene.

Vår anbefaling betyr i praksis at en del av midlene til pilot-/demovirkemidler i Innovasjon Norge bør overføres til Forskningsrådet og inngå i et nytt åpent (ikke-tematisk) virkemiddel (som også bør omfatte dagens DEMO2000-midler). I Forskningsrådet kan koblinger mot forskningsprogrammer fortsatt ivaretas på samme måte som i dag. Det er flere brukertilbakemeldinger på at et slikt virkemiddel må tildeles oftere enn en eller et fåtall ganger per år for å være tilstrekkelig relevant. Søknadsmengden på disse ordningene er totalt sett relativt store, hvilket gjør at saksbehandlerne raskt bør kunne bygge opp en erfaring på hvilke prosjekter som bør få støtte eller ikke. Vi anbefaler derfor at denne ordningen har løpende frist. Dette betyr videre at brukerne alltid kan søke gjennom en fellesutlysning fra Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Dette er med på å bidra til økt brukervennlighet.

Mer detaljerte vurderinger er beskrevet i appendiks A2.

4.4 Samhandlingsvirkemidler

Hovedtyngden av de næringsrettede virkemidlene gis direkte til bedriftene, men det finnes også en portefølje av programmer/ordninger som gis indirekte gjennom en klynge/nettverk med en prosjektorganisasjon. Klyngene består

³⁵ Innovasjonsprosjekter er en tilskuddsordning i Innovasjon Norge som gir støtte til prosjekter hvor nye produkter med et internasjonalt potensial testes ut i samarbeid med en pilotkunde.

³⁶ Enovas virkemidler er utenfor mandatet til områdegjennomgangen. Våre anbefalinger knytter seg derfor ikke til disse. Se for øvrig appendiks A2 for flere vurderinger rundt CLIMIT Demo.

gjærne av både bedrifter, kunnskapsaktører, offentlige institusjoner og organisasjoner. Når virkemidlene gis til klynger, økosystemer eller til klyngebaserte aktiviteter, kaller vi virkemidlene for samhandlingsvirkemidler. Samhandlingsvirkemidler utgjør ca. 7-8 prosent av samlede tilskudd. Vår vurdering er at indirekte støtte til bedrifter og kunnskapsaktører i klyngeprosjekter og andre samhandlingsprosjekter er svært relevante og kostnadseffektive virkemidler. De stimulerer til samarbeid i og mellom verdikjeder og kobler næringsliv og forsknings-/utdanningsaktører sammen, og bidrar gjennom det til innovasjonssamarbeid, kunnskapsspredning, kompetansetilførsel og internasjonaliseringmuligheter. Vi anbefaler derfor at samhandlingsvirkemidler gis økt prioritet i virkemiddelapparatet.

Porteføljen av samhandlingsvirkemidlene består i dag³⁷ av:

- Norwegian Innovation Clusters (NIC) – program for klyngebygging, innovasjon, internasjonalisering og kompetanseutvikling (nærings-/klyngerettet grunn- og etterutdanning). Forvaltet av Innovasjon Norge.
- Bedriftsnettverk - en tjeneste for fasilitering av nettverk og små bedriftsklynger. Forvaltet av Innovasjon Norge
- FoU-sentre SFI/FME/Petrosenter/FKB. Forvaltet av Forskningsrådet.
- Pilotering-, testing- og demonstrasjonsordningen Norsk Katapult. Forvaltet av Siva.
- Inkubatorprogrammet for nyskaping/entreprenørskap. Forvaltet av Siva.
- Næringshageprogrammet er et program for deling av fellesressurser og samarbeid mellom samlokaliserte bedrifter. Forvaltet av Siva.

Samhandlingsvirkemidlene har mye til felles. De ledes av en prosjektorganisasjon, gjerne et innovasjonsselskap eller et forskningsinstitutt. Den grunnleggende ideen med alle programmene er at det er store potensielle synergier mellom deltakerne som kan utløses gjennom samhandling. De fleste ordningene vektlegger også samspill mellom næringsliv, kunnskapsaktører og offentlig forvaltning («triple helix»). Klyngeprogrammet har utvidet triple helix med MITs såkalte femfaktormodell, som også inkluderer gründermiljø og kapitalinstrumenter. Samhandlingsvirkemidlene er også en viktig arena for å styrke forsknings- og innovasjonskompetanse hos partnere som deltar, samt gjennom utdanning av master- og PhD-kandidater som igjen vil styrke kompetansen i næringslivet.

Disse fellestrekkene gjør at kompetansen forbundet med å utforme og forvalte virkemidlene har mye til felles. Det krever en annen type kompetanse enn å forvalte de mer direkte bedriftsrettede virkemidlene. Dette trekker i retning av å samle alle samhandlingsvirkemidlene under felles forvaltning.

Samtidig er det flere viktige forskjeller mellom ordningene. Klyngeprogrammet er det mest generiske av ordningene, både fordi det er et eksplisitt formål å stimulere relasjonelle forutsetninger for samhandling³⁸, og fordi de substansielle aktivitetene som kan inngå i et klyngeprosjekt dekker svært bredt. Enkelte klynger kan legge hovedvekten på forskningsdrevet innovasjon, andre på kompetanseutvikling, og atter andre på internasjonalisering. På mange måter fungerer klyngeprogrammet også som plattform for felles søknader om andre samhandlingsprosjekter (for eksempel Inkubator, SFI og Norsk Katapult) og FUI-samarbeidsprosjekter (for eksempel Horisont 2020). Klyngene fungerer som koblings- og utviklingsarenaer for nye prosjekter, noe som gjør at det både kan være overlapp og synergier med alle de andre samhandlingsvirkemidlene.

De øvrige samhandlingsvirkemidlene har et mer avgrenset formål og er dermed mindre overlappende med hverandre. Dermed blir det også færre grenseflater mellom dem. SFI- og de andre FoU-sentrene i Forskningsrådet er ledet av forskningsaktører (universiteter eller forskningsinstitutter) og krever en dypere teknologisk/domenespesifikk kompetanse å forvalte. Senterordningene i Forskningsrådet skiller seg fra de hos Siva og Innovasjon Norge ved å ha et mer akademisk særpreg, både med tanke på deltakere (ofte stor andel fra forskningsmiljøer og universitets- og høyskolesektoren), krav om publisering, PhD-stipendiater m.m.

Vi har vurdert tre ulike organisatoriske alternativer: 1) Samle alle samhandlingsvirkemidlene hos én aktør; 2) Beholde FoU-sentrene i Forskningsrådet og samle de øvrige ordningene hos én aktør som enten er selvstendig eller en divisjon innenfor Innovasjon Norge; og 3) Samorganisere Norsk Katapult med Forskningsrådets FoU-sentre og samle de øvrige ordningene i en felles divisjon i Innovasjon Norge.

Vår vurdering er at senterordningene i Forskningsrådet skiller seg så mye fra de øvrige samhandlingsvirkemidlene at de bør forbli i Forskningsrådet, selv om det er klare grenseflater mellom FoU-sentrene og Norsk Katapult – og viktige

³⁷ Vi anbefaler at det opprettes et nytt nasjonalt samhandlingsprogram for reisemålsutvikling, se appendiks A7. Dette programmet bør forvaltes sammen med de øvrige samhandlingsvirkemidlene.

³⁸ Se Jakobsen EW og Røtnes R (2012).

grenseflater mot de mest innovasjonsorienterte klyngeprosjektene i klyngeprogrammet. Videre anbefaler vi å samorganisere Norsk Katapult med klyngeprogrammet og de øvrige samhandlingsvirkemidlene, selv om det er klare synergier mellom katapultordningen og FoU-sentrene, i form av at katapultordningen bidrar til å utvikle og tilgjengeliggjøre en infrastruktur for pilotering og testing av teknologier og produkter som utvikles i senterordningene. De kompetansemessige synergiene mellom klyngeprogrammet og katapultordningen anses som sterkere. Vår anbefaling er derfor å beholde FoU-sentrene i Forskningsrådet og samle de øvrige ordningene i en felles divisjon innenfor Innovasjon Norge, bygget opp rundt Siva. Det er også mulig å samle ordningene i Siva uten å integrere i Innovasjon Norge, men da vil man risikere å miste en ønsket tettere kobling mellom samhandlingsvirkemidlene, de bedriftsrettede låne- og tilskuddsordningene og det regionale virkemiddelapparatet.

4.5 Egenkapitalaktørene

Vi anbefaler at egenkapitalvirkemidlene som en gruppe holdes atskilt fra det øvrige virkemiddelapparatet. Selv om det er en del felles kompetanse og kunnskap knyttet til forretningsmessige forhold som bl.a. innovasjons- og vekstpotensial og effektiv drift med det øvrige virkemiddelapparatet, må disse aktørene ha en finans- og investeringskompetanse som skiller seg fra resten. Vedtektene til Argentum, Investinor og Nysnø klimainvesteringer stadfester også at investeringene de tar skal foregå på forretningsmessige vilkår. Det gjør at deres tilknytningsform og prosessene i selskapene har en egenart som skiller seg fra de øvrige aktørene.



Vi mener at styring av egenkapitalaktørene i større grad bør sees under ett for å ha en mer helhetlig tilnærming til bruk av egenkapitalvirkemidler. Vi gir anbefalinger om fokusering og innstramming av investeringsmandater der Argentum blir den eneste aktøren som har et generelt mandat for fond-i-fond-investeringer basert på sin velprøvde investeringsmetodikk med god resultathistorikk. Investinor og Nysnø bør få tydelige mandater om å søke å utløse økte investeringer i vekstbedrifter fra kompetente private investorer som har forutsetninger for å hjelpe bedriftenes muligheter til å lykkes. Dette gjøres best ved minoritetsinvesteringer som matcher kapital fra private investorer som kan ta en aktiv rolle i utvikling av selskapene, men kan i noen tilfeller også understøttes av strategisk motiverte fondsinvesteringer som kan utløse etablering av sterke investeringsmiljøer i Norge eller bygge sterke nettverk med de mest kompetente internasjonale aktørene på de høyest prioriterte satsingsområdene.

I vår anbefalte modell vil Investinor og Nysnø ha så nært beslektet mandat at det bør ligge muligheter i tettere samarbeid om utvikling av investeringsmetodikk og utvikling av nasjonale og internasjonale kontaktnett og økosystemer. Vi mener det bør vurderes å konsolidere Investinor og Nysnø til ett investeringsselskap med et klimainvesteringsteam i Stavanger og et generelt investeringsteam i Trondheim som begge får mulighet til å utvikle egne investeringsteam og spisse sin identitet mot private investorer.

Styrene i egenkapitalaktørene bør spille en viktig rolle som øverste investeringskomite, der relevant investeringskompetanse bør tillegges avgjørende vekt ved utvelgelse av styremedlemmer. En slik utvidet styrerolle vil etter vår mening være viktig for investeringsdisiplin og verdiskapning på et svært krevende område ved å gi tilgang på bredere kompetanse på investeringsbeslutninger enn det vil være hensiktsmessig å ha på fulltids basis i virksomheten. En utvidet, og potensielt tidkrevende, rolle for hele eller deler av styret bør også reflekteres i styreinstruks og honorering.

Vurderinger og anbefalinger vedrørende egenkapitalvirkemidlene står beskrevet i kapittel 8.

4.6 Regionalisering av virkemidler

Fylkeskommunene har flere roller i det næringsrettede virkemiddelapparatet. De har eierskap i Innovasjon Norge, er oppdragsgiver overfor flere nasjonale virkemiddelaktører og er selv operativ forvalter av virkemidler. Både i rollen som oppdragsgiver og forvalter bidrar fylkeskommunene til å mobilisere og kvalifisere bedrifter, kunnskapsaktører og næringsmiljøer til de nasjonale ordningene.

Et av formålene med regionreformen er å etablere en klarere ansvars- og arbeidsdeling mellom stat og fylkeskommune, ved blant annet å flytte oppdragsgiveransvaret for flere næringsrettede virkemidler til fylkeskommunene. Våre analyser og anbefalinger om regionalisering av virkemidler og organisering av det regionale virkemiddelapparatet bygger opp

under regionreformens formål. Siktemålet med anbefalingene er å styrke fylkeskommunenes mulighet til å drive strategisk næringsutvikling i egen region, samtidig som hensynet til nasjonal verdiskaping ivaretas. Næringsutvikling er en av flere oppgaver for fylkeskommunene, hvor næringsutvikling både er et mål i seg selv og et middel til å realisere andre samfunns mål. Fra fylkeskommunenes perspektiv er det derfor ønskelig å se de næringsrettede virkemidlene i en større sammenheng av regional utvikling, for eksempel samspill mellom næringsutvikling, utdanning/kompetanseutvikling, samferdsel og bostedskvalitet.

Fylkeskommunenes handlingsrom for å legge rette for verdiskaping og samfunnsutvikling vil styrkes gjennom å tilføre dem oppdragsgiveransvaret for flere virkemidler og la fylkeskommunene sette sammen en portefølje av virkemidler som er best egnet til å realisere mål knyttet til næringsutvikling og bidra til realiseringen av andre samfunns mål. For å tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom det nasjonale og det regionale nivået i virkemiddelapparatet har vi vurdert hvilket nivå oppdragsgiver- og forvaltningsansvaret for alle de næringsrettede virkemidlene bør plasseres på, basert på seks kriterier, hvorav de to første trekker i retning av regionalt ansvar mens de fire siste trekker i retning av nasjonalt ansvar. De seks kriteriene er nærmere beskrevet og begrunnet i appendiks A7, mens vår konkrete anbefaling til oppgavefordeling mellom nasjonalt og regionalt nivå er skissert i kapittel 6.5.

Kriterier som trekker i retning av regionalt ansvar:

- (i) Behov for nærhet til brukerne – utnytte nærhetskompentanse
- (ii) Behov for regional koordinering – realisere smart spesialisering

Kriterier som trekker i retning av nasjonalt ansvar

- (iii) Behov for enhetlig nasjonal kvalitetsvurdering – like kvalitetskriterier over hele landet
- (iv) Stordriftsfordeler i organisering og i fagmiljøer
- (v) Nasjonal konkurransearenaer – unngå regional suboptimering
- (vi) Store nasjonale satsinger – gjennomføre politisk besluttede «missions»

Kriterienes relevans og betydning vil variere mellom virkemidlene. For eksempel vurderer vi at nærhet og regional koordinering er viktig for bedriftsnettverks-tjenesten, mens de fire kriteriene som taler for nasjonalt ansvar har mindre relevans for dette virkemiddelet. Følgelig anbefaler vi at bedriftsnettverk bør forvaltes regionalt og at fylkeskommunene bør være oppdragsgiver for denne ordningen. For Norsk Katapult er vurderingen motsatt. Det er en kompleks ordning, hvor det er store gevinster i at ett miljø forvalter ordningen for hele landet og hvor det er ønskelig med enhetlig kvalitetsvurdering og nasjonal konkurranse mellom næringsmiljøene, blant annet fordi det er få næringsmiljøer som tilfredsstillende kriteriene for å bli tatt opp i ordningen. For andre virkemidler kan det være gode argumenter *både* for regionalt og nasjonalt ansvar. RFF er et godt eksempel her. På den ene side skal RFF bidra til å bygge kapasitet og kvalifisere bedrifter, kunnskapsaktører og næringsmiljøer til de nasjonale FoU-programmene, noe som krever nærhetskompentanse og mulighet til å se virkemiddelet inn i en bredere regional kontekst. Samtidig er det ønskelig med enhetlig nasjonal kvalitetssikring av forskningskvalitet («excellence»³⁹), noe som trekker i retning av nasjonalt ansvar. Vår vurdering er at denne avveiningen er løst på en god måte i dag, ved at Forskningsrådet har ansvaret for vurderingen av forskningskvalitet, mens RFF-ene selv vurderer regionalt verdiskapingspotensial og effekter («impact»).

Basert på de seks kriteriene ovenfor har vi foreslått en fordeling av alle de næringsrettede virkemidlene i fire grupper:

- A-virkemidler – nasjonale oppdragsgivere og nasjonal forvaltning
- B-virkemidler – regionale oppdragsgivere (for å sikre fylkeskommunenes mulighet til å prioritere denne typen virkemidler i sin region) og nasjonal forvaltning (for å sikre at gevinster knyttet til kriterium (iii)-(vi) kan realiseres)
- C-virkemidler – regionale oppdragsgivere og regional forvaltning (men nasjonal kvalitetssikring for å sikre enhetlig kvalitetsvurdering over hele landet)
- D-virkemidler – regionale oppdragsgivere og regional forvaltning

Fylkeskommunene blir i vår anbefaling oppdragsgivere for B-, C- og D-virkemidler. I tillegg anbefaler vi at fylkeskommunene har ansvar for å mobilisere og kvalifisere bedrifter og næringsmiljøer i egen region til A-virkemidler

³⁹ I EU-systemet brukes ofte tre vurderingskriterier: 1) *Excellence* - innovasjonsgrad og relevans og kvalitet på FoU-aktivitetene, 2) *Impact* - verdiskapingspotensial og gevinstmuligheter og eksterne effekter, og 3) *Implementation* - Plan for FoU-prosjektet og plan for utnyttelse av FoU-resultatene for innovasjon

og til internasjonale virkemidler. Hvilke virkemidler som bør plasseres på nivå B, C og D, redegjør vi for i kapittel 6.5.2 og i appendiks A7.

4.7 Eksportrådgivning

Gjennom eksportrådgivning skal norske bedrifter få tilgang til innsikt og kompetanse som er nødvendig for å lykkes med eksport. I dag drives denne rådgivningen gjennom flere aktører, slik som Innovasjon Norges virkemidler innen kompetanseutvikling, delegasjonsarbeid og nettverksprogrammer, Eksportkredits rådgivning knyttet til finansieringsløsninger, og utenriktjenestens oppdrag om å gi råd og støtte til norske bedrifter i utlandet og som spiller en avgjørende rolle som «døråpnere» for norske bedrifter i utlandet og i delegasjonssammenheng. Det er også mer spissede organisasjoner slik som NORWEP og Sjømatrådet som skal hjelpe bedrifter i sine næringer med internasjonal vekst. Ansvar for virkemiddelapparatets samlede eksportrådgivning er således fragmentert og utydelig. En betydelig del av eksportrådgivningen gis av nettverk, samarbeidsorganisasjoner eller selskap som ikke mottar eksportrådgivningstjenester fra virkemiddelapparatet, og av profesjonelle tjenesteytere slik som advokater, konsultantselskap og annen privat eksportrelatert rådgivning på markedsmessige vilkår.

Kvalifisert eksportrådgivning krever erfaring og kompetanse som er begrenset i norsk næringsliv. Tilstedeværelse i krevende eksportmarkeder er kostnadskrevede, og normalt bare økonomisk mulig å opprettholde for de største bedriftene i sine viktigste markeder. Opprettelsen av organisasjoner som NORWEP, Sjømatrådet og Norske Maritime Eksportører demonstrerer at også bedrifter i våre største og sterkeste eksportnæringer har konkludert med at det er behov for å samle og dele eksport- og internasjonalseringskompetanse også når dette finansieres av industrien selv. Vi mener dette sannsynliggjør en tydelig markedssvikt ved at mindre vekstbedrifter med internasjonalt skaleringspotensiale verken har ressurser til å tiltrekke seg denne kompetansen eller sterke bransjeorganisasjoner til å støtte seg, slik tilfellet er i energibransjen og maritime næringer.

Eksportsatsingen i virkemiddelapparatet er sterkt vektet mot eksportfinansiering og profilering, og er undervektet mot eksportrealiserende rådgivning som ikke er knyttet til finansiering av kapitalvarer. Både Eksportkredit og Innovasjon Norge har uttrykt tydelige ønsker om å styrke sine eksportvirkemidler. Det er også vår vurdering at mange av motforestillingene mot sammenslåing av GIEK og Eksportkredit kommer fra aktører som i særlig grad verdsetter den delen av Eksportkredits virksomhet som hjelper bedriftene til å realisere eksportkontrakter uten at det i siste instans utløser norsk eksportfinansiering. Det er etter vår vurdering derfor behov for å styrke den eksportrettede rådgivningsvirksomheten gjennom bedre samordning og prioritering av de eksportrettede aktivitetene på tvers av de involverte aktørene. Dette bør omfatte en konsolidering av kvalifisert eksportrådgivning, bedre utnyttelse av klynger og nettverk til eksportmobilisering og en grundig gjennomgang og prioritering av utenlandsvirksomheten for å forbedre fokus og effektivitet i denne viktige og kostbare delen av det eksportrettede virkemiddelapparatet. Både Sverige og Danmark har gått i tilsvarende retning, der egne aktører har et tydelig fokus på eksportfremme gjennom rådgivning, nettverk og ambassadene.

Virkemiddelapparatets evne til å bidra til verdiskapende eksport, som bidrar til både kompetanseutvikling, positiv omstilling og lønnsomme arbeidsplasser i Norge, kan på denne måten styrkes ved å tydeliggjøre roller på eksportområdet og ved å utnytte tilstøtende eksisterende virkemidler innen samhandling, teknologiutvikling, pilotering og finansiering som vil kunne mobiliseres bedre for å stimulere eksport dersom spisskompetansen i virkemiddelapparatet er mer samlet og koordinert.

4.7.1 De ulike eksportvirkemidlene

Mye av den eksisterende aktiviteten på eksportområdet i virkemiddelapparatet er «en-til-alle»- og «en-til-mange»-aktiviteter som gir generell informasjon til næringer og bedrifter om markeder og muligheter. Det omfatter også studieturer og messedeltagelse som gir bedriftene mulighet til å orientere seg i markedet. Dette er ofte aller mest nyttig for større bedrifter som har ressurser til å utnytte slike arrangementer. Mindre bedrifter uten stor organisasjon eller ressurser til å engasjere egne spesialister vil ofte ha størst nytte av fokusert «en-til-en»-rådgivning knyttet til realisering av konkrete eksportmuligheter.

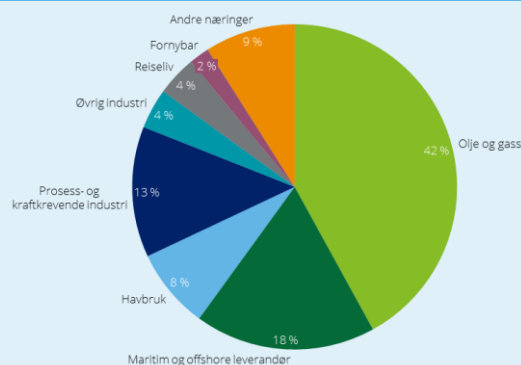
Ulike bedrifter vil ha store forskjeller i behov for eksportrådgivning basert på modenhet og erfaring. Det er derfor hensiktsmessig å dele inn eksportrådgivning i flere distinkte grupper:

- Rådgivning knyttet til eksportfinansiering/transaksjonsrådgivning, som krever høy finansiell transaksjonskompetanse

- Spisset eksportrådgivning og -tjenester knyttet til bedrifters ekspansjon til nye geografiske markeder og andre konkrete muligheter, som krever høy transaksjonskompetanse, landkompetanse og gjerne relevante nettverk i de aktuelle markedene
- Grunnleggende kompetansetjenester og informasjonstilgang som er velegnet for «en-til-alle/mange» tjenester

Norsk eksport

Eksportverdien av norske varer i 2018 er beregnet til om lag 990 milliarder, mens det for tjenester var om lag 365 milliarder, totalt om lag 1355 milliarder. Dette er en økning i eksport på varer og tjenester på om lag 160 milliarder fra året før.⁴⁰ Denne økningen er sterkt preget av en økning i prisen for råolje og naturgass, og dette segmentet sto for om lag 70 prosent (110 milliarder) av økningen. I en rapport om norsk eksports betydning for norske fylker og kommuner⁴¹, ble det beregnet de ulike næringenes bidrag til norsk eksport i 2017. På grunn av økt råvarepriser for olje og gass er det derfor naturlig å anta at eksportbidraget fra denne næringen var betydelig høyere i 2018. Fordelingen er gjengitt i figuren nedenfor.



I oversikten er maritim virksomhet og leverandørsiden knyttet til olje- og gassnæringen slått sammen. Leverandørindustrien knyttet til olje, gass og offshore sin internasjonale omsetning er beregnet til om lag 100 milliarder i både 2017 og 2018.⁴² Basert på økt oljepris og denne leverandørindustriens eksportbidrag er det derfor rimelig å anta at olje- og gassnæringen i sin helhet utgjør godt over 50 prosent av norsk eksport. De andre største enkelt næringer i oversikten er maritim (rederivirksomhet og utstys-/tjenesteleverandører) og havbruk (inkludert utstys-/tjenesteleverandør). Prosess- og kraftkrevende industri omfatter metall-, kjemisk, miljøteknologi-, papir- og farmasøytisk industri. Øvrig industri omfatter IT, tele og media, teknologiindustri (utenom maritim og olje/gass) og næringsmiddelindustri. Andre næringer inkluderer bygg og anlegg, finans, handel, helse og kunnskapstjenester.

Bransje- og landkompetanse er kritisk i forbindelse med eksportfinansieringen for å kunne gjøre gode vurderinger av både prosjekt- og motpartsrisiko. Dette har ført til at dagens eksportfinansieringsaktører har bygget opp en svært sterk internasjonal bransje- og landkompetanse innenfor de største eksportnæringene, som kan være svært nyttig også for eksportører som ikke har behov for eller som ikke kvalifiserer for eksportfinansieringsordningene.

Grunnleggende informasjons- og kompetansetjenester gis i dag hovedsakelig av Innovasjon Norge. Dette skjer i stor grad gjennom kurs, kompetanseprogrammer og seminarer som eksempelvis Global Growth, Global Entrepreneurship og Go Global. De hjelper også til med spørsmål knyttet til toll og avgifter, eksportdokumenter, kontrakter og betalings- og leveringsbetingelser. Det meste av denne aktiviteten styres og administreres sentralt, men med en kobling til både utenlandskontor og regionkontorene. På regionkontorene sitter det internasjonalseringsrådgivere som i praksis fungerer som en førstelinje for eksportører i SMB-segmentet. Det er en variabel sektorkompetanse hos rådgiverne i Innovasjon Norge, og gjennomgående mye lavere transaksjonskompetanse enn på eksportfinansieringssiden.

I spisset eksportrådgivning legger vi tilbud som utføres av personer med svært høy sektor- og markedskompetanse. I løpet av områdejennomgangen har NORWEP blitt trukket fram som en aktør med et nettverk av bransjeeksperter i utlandet som også besitter spesifikk markedskompetanse. For denne typen rådgivning krever det også relasjoner til internasjonale kunder og ofte myndighetskontakter. Det er ofte vanskelig å finne nordmenn med denne kompetansekombinasjonen. NORWEP har løst dette ved å i stor grad benytte seg av lokalt ansatte, noe som også bidrar til å redusere kostnadene. Det kan for øvrig legges til at det i vår brukerundersøkelse kom fram at flere ikke-brukere kritiserer det de mener er et lavt kunnskapsnivå i virkemiddelapparatet, spesielt innenfor IT og kreative næringer.

Det er nødvendig med en kombinasjon av grunnleggende tilbud og spisset eksportkompetanse. Førstnevnte bør primært være landsdekkende, mens den spissede delen bør ha tilstedeværelse i både Norge og i utlandet for å hjelpe virksomheter med konkrete eksporttransaksjoner.

⁴⁰ Nasjonalregnskap, tabell 07336: Eksport, etter produkt 1970-2018, Statistisk Sentralbyrå.

⁴¹ Fylkes- og kommunefordelt eksport i 2017 – betydning for sysselsetting, Menon Economics på oppdrag fra NHO, 2019.

⁴² Internasjonal omsetning fra norske oljeserviceselskaper, Rystad Energy på oppdrag fra OED, 2019.

4.7.2 Hva bør virkemiddelapparatet dekke?

Olje- og energibransjen (og tilhørende leverandørindustri) er godt dekket med eksportbistand gjennom et sterkt tilbud fra eksportfinansieringsaktørene og NORWEP. Det samme ser vi innen havbruksnæringen, hvor norske myndigheter har samlet eksportvirkemidler gjennom Sjømatrådet. Det er heller ingen holdepunkter for å si at det er en markedssvikt rundt eksport for verken prosess- og kraftkrevende industri eller maritim industri. Dette har trolig med at disse to er etablerte næringer med sterke aktører, som selv har bygget den nødvendige kompetansen som kreves for å nå et internasjonalt marked. Reiselivsnæringen har også et offentlig støttet tilbud gjennom regionale reiselivsselskaper (landsdelsselskaper) og Visit Norway (Innovasjon Norges profilering av Norge som ferieland og andre markedstiltak).

Den største utfordringen ligger i å gi kvalifisert eksportbistand til bedrifter i skaleringsfasen eller i nye næringer uten sterke bransjeorganisasjoner. En bedre samordning av eksportrådgivningen vil gjøre det lettere å bruke eksisterende erfaring til å bistå nye eksportører. For å bistå nye, innovative bedrifter som ikke har økonomisk mulighet til å knytte til seg bred eksportkompetanse vil det være behov for mye mer spesifikk en-til-en-rådgivning. Dette er mer ressurskrevende, men etter vår oppfatning også en viktigere rolle for virkemiddelapparatet for å bidra til å løse skaleringsutfordringen for norske bedrifter (mer om dette i kapittel 8).

4.7.3 Ulike modeller for organisering av eksportrådgivning

Som nevnt tidligere ser vi at de største eksportnæringene har gått sammen i sitt internasjonaliseringsarbeid, og i intervjuer framkommer det at bransjespesifikk kompetanse er kritisk for å lykkes internasjonalt. Denne kompetansen handler ikke bare om det tekniske knyttet til deres tjenester eller produkter, men også nettverk og kontakter i utemarkedene. Generelle eksportrådgivere vil verken kunne bygge en slik bransjekompetanse eller et slikt nettverk. Å utnytte eksisterende bransjenettverk, som også har en internasjonal tilstedeværelse, er derfor kritisk for å lykkes med norsk eksport.

Vi mener at samhandlingsprosjekter er spesielt godt egnet som verktøy for å bidra til internasjonalisering av SMB-bedrifter, både fordi samarbeid gjør at man utnytter stordriftsfordeler i internasjonaliseringsarbeidet og fordi lokomotivkunder kan bringe sine leverandører ut i sine markeder. Internasjonalisering er en av flere aktiviteter som klyngeprogrammet (NIC) gir støtte til. Det er stor variasjon mellom klyngene, men en del av dem, for eksempel Norway Health Tech, jobber systematisk med internasjonalisering, gjennom nettverksbygging med ledende helseklynger i andre land, delegasjoner og samarbeidsprosjekter. Vi anbefaler at internasjonalisering og eksport gis høyere prioritet i samhandlingsvirkemidlene, spesielt i klyngeprogrammet, blant annet ved å inkludere internasjonalisering i programmets formål og ved å øke prosjektenes økonomiske rammer.⁴³

Når det finnes flere klynger på samme område bør det vurderes konsolidering av likeartede klynger eller tildeling av hovedansvaret til den eller de sterkeste klyngene på et område.⁴⁴ En kanalisering av eksportrådgivning gjennom klynger og nettverk vil øke nedslagsfeltet på en effektiv og fleksibel måte. Dette kan også være en effektiv informasjons- og markeds kanal for eksportfinansieringsløsninger og garantiprodukter.

Områdegjennomgangen av næringsfremme i utlandet viser at utenlandsetableringene er ressurskrevende og at en stor del av aktiviteten er knyttet til profilering. Vi mener ressursfordelingen mellom profilering og eksportutløsende rådgivning ved utenlandskontorene bør revurderes. Av kostnads- og effektivitetshensyn bør det vurderes om flere utestasjonerte nordmenn kan erstattes av lokalt ansatte med relevante nettverk og markedskompetanse. Det bør også vurderes om flere oppgaver kan løses med innleid kapasitet enn ved faste ansatte etter modell fra NORWEP. Utvidet egenbetaling fra brukere for en-til-en-assistanse i utlandet bør også vurderes for bedrifter med betalingssevne. I arbeidet med å skape et mer kostnadseffektivt uteapparat bør det vurderes å bygge utenlandsstrukturen rundt handelsattache-funksjonen på ambassadene supplert med innleid ekspertise og eventuelt lokale ansatte ved behov. Den reiselivsrelaterte delen av utevirksomheten bør følge med Visit Norway (se kapittel 6.2.3), og utenlandsrepresentasjonen på dette området bør også vurderes.

⁴³ Dette kan for eksempel gjøres ved å utvide rammen for tilskudd per klynge til operative aktiviteter i «Arena Pro». Midlene bør blant annet kunne brukes til kjøp av eksportrådgivningstjenester fra eksperter i prioriterte markeder, slik NORWEP gjør i dag. Revideringen av den delen av klyngeprogrammet som rettes mot «modne klynger» er fremdeles under utredning. Anbefalingene om prioritering av internasjonalisering gjelder også denne delen av programmet.

⁴⁴ Et stykke på vei kan dette håndteres gjennom de tre nivåene i klyngeprogrammet; Arena, Arena Pro og «modne klynger». Kriteriet for sistnevnte er blant annet at enkeltbedrifter og klyngen som helhet har en sterk internasjonal posisjon.

Uavhengig av framtidig modell anbefaler vi at Innovasjon Norge viderefører noe førstelinje internasjonaliseringskompetanse på regionskontorene for bedrifter som er tidlig i internasjonaliseringsfasen. Dette arbeidet henger tett sammen med de øvrige vekst-virkemidlene som forvaltes i regionene. Også Innovasjon Norge har i intervjuer sagt at deres rådgivere identifiserer behov for mer «grunnarbeid» for mange av bedriftene som ønsker å starte med eksport. Det er derfor viktig at forberedelses- og tidligfasen av en internasjonaliseringsbedrift også i framtiden kan leveres regionalt av Innovasjon Norge som en integrert del av veiledningen av unge bedrifter. Denne tjenesten bør, i tillegg til å være et lavterskel introduksjonstilbud, ha en tydelig mobiliseringsrolle mot eksportrettede prosjekter innenfor samhandlingsvirkemidlene (som vi også anbefaler å samle i Innovasjon Norge, se kapittel 4.4) og mer spesialisert eksportrådgivning.

Vi har vurdert fire alternativer rundt plassering av den nasjonale eksportrådgivningen:

1. Eksportrådgivning opprettes som en separat aktør
2. Eksportrådgivning opprettes som en divisjon sammen med eksportfinansieringsaktøren
3. Eksportrådgivning opprettes som en divisjon i Innovasjon Norge
4. Eksportrådgivning deles mellom eksportfinansieringsaktøren, klyngene, Innovasjon Norge og utenriktjenesten med tydelig rolledefinisjon og en styrket koordinerende rolle for Team Norway og NFD for å hindre overlapp.

Første alternativ skaper en selvstendig aktør med en sterk eksportkultur og tydelig fokus og mål. Dette er en modell som både Sverige og Danmark har satset på, riktignok med to ulike tilnærminger. En slik aktør bør ha en svært framtreddende rolle i Team Norway og bør ligge tett opp mot utenriktjenesten og eksportfinansieringsaktøren. I en slik modell bør også eksportrådgivningsaktøren være tett koblet med næringsutsendingene i utenriktjenesten. Dette gjør aktøren i stand til å kunne være døråpner for bransje- og markedseksperter som klyngene selv har eller ansetter lokalt.

En ulempe med en selvstendig aktør er at det ikke bidrar til forenkling. Dette vil være nok en aktør som krever mye koordinering mot flere aktører og som kan bidra til mer duplisering av kompetanse og tjenester. At denne virkemiddelgruppen legges under et eget eierskap svekker også evnen til å drive effektiv porteføljestyling på aktørnivå. Vi mener løsningene fra Sverige og Danmark understreker behovet for å ha et godt samordnet eksportrådgivningsmiljø med en tydelig profil, og at det bør tillegges stor vekt ved etableringen. Vi mener imidlertid det vil være effektivitets- og samordningsgevinster ved å legge denne virksomheten som et tydelig virksomhetsområde (dvs. divisjon med betydelig autonomi, men som inngår i en helhetlig porteføljestyling) enten sammen med eksportfinansiering eller sammen med Innovasjon Norge. Begge disse plasseringene medfører imidlertid også utfordringer som kan gjøre det nødvendig med en hybridløsning.

Eksportinnsats i Sverige og Danmark

Sverige og Danmark har valgt ulike modeller for (ikke-finansielle) eksportvirkemidler⁴⁵. Felles for begge landene er at de har valgt å samle ansvaret for støtte av bedrifter som ønsker å eksportere til utlandet og ansvaret for å promotere etablering av utenlandske bedrifter i landene (Invest-in). I både Sverige og Danmark har utenriksdepartementene en svært framtreddende rolle, og næringslivet er med å finansiere arbeidet. Se for øvrig områdegjennomgangen av næringsfremme i utlandet for mer informasjon om organisering og styring av eksportaktørene i disse, og flere, land.

Sverige – Business Sweden

Business Sweden (BS) ble opprettet i 2013 etter en konsolidering av det svenske Exportrådet og Invest Sweden. Det er et samarbeid mellom den svenske staten og svensk næringsliv for å hjelpe bedrifter i landet med å vokse internasjonalt. BS har også ansvaret for å få utenlandske selskaper til å etablere seg eller utvide sin virksomhet i Sverige. Aktørens deleierskap med næringslivet begrunnes med at næringspartnerne kan tilby tilgang til kontakter og nettverk på alle nivå internasjonalt. BS' utenriksvirksomhet skjer i et tett samarbeid med ambassader, konsulater og handelskammer. I utlandet har de både svenske og utenlandske konsulenter.



BS tilbyr både virkemidler rettet mot både umodne og modne eksportbedrifter. I mange tilfeller er tilbudene rettet mot spesifikke næringer, og består av tjenester som eksportrådgivning, toll- og handelsregler for ulike markeder, kompetanseprogrammer, markedsanalyser, messer og matchmaking. De har også valgt å digitalisere en del av tjenestene, som f.eks. grunnleggende eksportrådgivning/verktøy for å bygge eksportstrategi. Enkelte av tjenestene krever brukerbetaling. BS har bransjespesifikke rådgivere både flere steder i Sverige og internasjonalt, samtidig som de tilbyr B2G-rådgivning («business to government») innen utvalgte sektorer (forsvar og sikkerhet). Samtidig tilbyr de kontorplasser rundt om i verden for sine brukere.

Danmark – The Trade Council

I det danske systemet er det Udenrigsministeriet som har hovedansvar for eksportfremmestøtte for private virksomheter. Oppgavefordeling mellom sentralt og desentralt nivå i Danmark er lovregulert, og ansvarsfordeling på eksportområdet framkommer i Strategi for decentral erhvervsfremme 2019.⁴⁶ Alt internasjonaliseringsarbeid håndteres gjennom deres eksportråd – The Trade Council (TC). Dette omfatter både eksport, innovasjon, internasjonalisering, samt Invest in Denmark. Innovasjonselementet i denne delen omfatter innovasjon gjennom internasjonale nettverk og inkubatorer. Det desentraliserte virkemiddelapparatet i Danmark (Erhvervshusene) har ansvar for å styrke virksomheters forutsetninger for internasjonalisering, mens adgang til marked skjer i samarbeid med TC. Denne «eksportsparringen» består av grunnleggende rådgivning for SMB med ingen eller begrenset eksporterfaring desentralisert. Dersom disse vurderes til å ha forutsetninger for eksport, gis videre rådgivning av TC. Selve eksportsparringsforløpet fasiliteres av TCs internasjonaliseringsrådgivere som er utplassert i Erhvervshusene.



TC tilbyr et variert sett av sektorspesialisert rådgivning til dansk næringsliv. I tillegg til grunnleggende eksportsparring, tilbys fellesprogrammer for internasjonalisering, intensive eksportløp (VITUS), program rettet mot e-handel, og utarbeidelse av skreddersydde markedsanalyser og blant annet markedsadgang og «døråpnerfunksjon» gjennom ambassadene.

Ved å samorganisere eksportfinansiering og eksportrådgivning i en samlet eksportaktør (alternativ 2) samler man tung bransje-, land-, og transaksjonskompetanse i én organisasjon. Nær tilgang til tung juridisk kompetanse og sterke miljøer for landrisikovurderinger, antikorrupsjon og internasjonal compliance, som er nødvendig for finansieringsvirksomheten, vil bidra til å styrke den transaksjonsnære delen av eksportrådgivningen vesentlig. Dette er viktig for å bidra til at rådgivningen i størst mulig grad blir fokusert på å utløse konkrete eksporttransaksjoner, uavhengig av om de finansieres av de offentlige eksportfinansieringsordningene. En slik aktør har behov for en tydelig intern organisering som skiller de formelle kredittprosessene og kredittvurderingene fra annen rådgivningsvirksomhet, men som også utnytter kompetansesynergiene til å oppnå stordriftsfordeler. Ulempen ved denne løsningen er at en mer omfattende generell rådgivningsrolle kan ta fokus bort fra den viktige kredittvurderingsprosessen som skal være eksportfinansieringsaktørens hovedoppgave.

Organisering av eksportrådgivning som en egen divisjon i Innovasjon Norge (alternativ 3) vil bidra til en god kobling mot samhandlingsvirkemidlene og regionene, som er en viktig «førstelini» for eksportvirkemidlene. Plassering av en samlet eksportrådgivningsvirksomhet i Innovasjon Norge forutsetter en organisering som kan bygge videre på spisskompetansen som ligger i organisasjoner som Eksportkreditt og NORWEP. Risikoen i dette alternativet er primært at

⁴⁵ Eksportfinansiering omtales ikke i denne delen. Eksportvirkemidler i denne delen knytter seg dermed til rådgivning, nettverksaktiviteter, utenriksfunksjoner, invest-in-aktiviteter og andre ikke-finansielle eksporttiltak.

⁴⁶ https://erhvervsfremmestyrelsen.dk/sites/default/files/strategi_for_decentral_erhvervsfremme_2019.pdf

Innovasjon Norge i en bred generalistrolle ikke klarer å etablere et tilstrekkelig sterkt faglig miljø til å kunne levere god nok spesialisert eksportrådgivning. Det er derfor etter vår oppfatning en nødvendig forutsetning at Innovasjon Norge gjør betydelige endringer i den interne ledelsesstrukturen for å kunne være et godt hjem for en konsolidert eksportrådgivningsvirksomhet.

Eksportrådgivning vil uansett være en bred, tverrfaglig aktivitet. Videreutvikling av Team Norway og fortsatt nært samarbeid med utenriktjenesten vil derfor være viktig uavhengig av organiseringsalternativ.

Våre anbefalinger av omfattende endringer i Innovasjon Norge/Siva og GIEK/Eksportkreditt bør sees i sammenheng, der et viktig mål er å øke kvaliteten og rekkevidden for de eksportrelaterte virkemidlene. De fire viktigste driverne for effektivitet og verdiskapning vil være å forenkle eksportfinansieringen gjennom konsolidering av GIEK og Eksportkreditt, samle den spesialiserte eksportrådgivningskapasiteten på ett sted for å utvikle et sterkest mulig fagmiljø på eksportrådgivning, utnytte klynge- og nettverksvirkemidlene i samhandlingsdivisjonen (Siva) for å etablere en effektiv kanal til SMB-segmentet og etablere en enhetlig førstelinje i regionene med god henvisningskompetanse også til eksportaktørene. Dette, sammen med åpenbare utfordringer med full konsolidering enten sammen med eksportfinansieringsaktøren eller Innovasjon Norge, kan gjøre det nødvendig å utvikle et mest mulig helhetlig kompromiss.

Et slikt kompromiss kan innebære at eksportrådgivningen deles opp med tydelige roller og en styrket integrasjonsrolle for Team Norway. Dette kan beskrives som følger:

1. SMB-bedrifter får primært tilgang til eksportvirkemidler, både finansiering og rådgivning, gjennom deltagelse i klynger, der samhandlingsdivisjonen (Siva) som eier av klyngevirkemidlet sikrer tilgjengelighet av god henvisningskompetanse. Bedrifter som ikke har behov for rådgivning kan fortsatt søke finansiering direkte fra eksportfinansieringsaktøren.
2. Bransjespesifikke aktører, som NORWEP, Sjømatrådet og andre sterke bransjeorganisasjoner, kan spille samme rolle som klyngene for sine medlemmer/bransjer.
3. Eksportfinansieringsaktøren bygger et sterkt fagmiljø for transaksjonsfokuset rådgivning, som både understøtter kredittvurderingsprosessene og som gjøres tilgjengelig for SMB-segmentet gjennom klyngene. Rådgivningsmandatet omfatter transaksjonsrelatert rådgivning på områder som landrisiko, motpartsrisiko, antikorrupsjon, avtalestrukturer og finansieringsløsninger uavhengig av om brukerne kvalifiserer til ECA-finansiering.
4. Innovasjon Norge fortsetter med generell eksportrettet informasjons- og kunnskapsspredning som kanaliseres gjennom den regionale førstelinjen.
5. Utenlandssatsingen rasjonaliseres og bygges rundt handelsattache ordningen ved ambassadene. Innovasjon Norge ivaretar henvisningsrollen og den koordinerende rollen for utekontorene opp mot brukerne.
6. Team Norway struktureres som koordinerende og integrerende samarbeidsorgan. NFD bruker sin eierstyringsrolle til å sikre rolleforståelsen til aktørene for å styrke samarbeidet og hindre kostnadsdrivende overlapp.

På grunn av ulempene og risikoer med fullstendig konsolidering av eksportrådgivningen hos en aktør vil vi anbefale denne kompromissløsningen. Vi anbefaler at eksportrådgivningsaktivitetene struktureres i en egen prosess med bred deltagelse fra de mest kompetente eksportrådgivningsmiljøene der roller og kompetanseprofil defineres tydelig for alle de involverte aktørene. En eventuell innlemmelse i Innovasjon Norge eller i eksportfinansieringsaktøren bør ikke skje før det er etablert en struktur og rollefordeling som sikrer effektiv samling av kompetanse uten unødig overlapp.

4.8 Brukerperspektiv og førstelinje

Gjennom to omfattende spørreundersøkelser svarte 59 prosent av dagens brukere og 80 prosent av dagens ikke-brukere at de er uenig i at virkemiddelapparatet er oversiktlig.⁴⁷ Ikke-brukerne opplyser at et uoversiktlig tilbud er den viktigste årsaken til at de ikke benytter seg av virkemiddelapparatet. Videre opplever mange bedrifter, selv de som allerede er brukere, at det er vanskelig å vite hvor de skal henvende seg for å få dekket sine behov. Dette understrekes av at mange aktører i virkemiddelapparatet er ukjente for bedriftene, selv når bedriftene har fått støtte fra en eller flere

⁴⁷ Data fra brukerundersøkelse utført i forbindelse med områdegjennomgangen, med svar fra 2 782 brukere og 4 041 ikke-brukere. Se vedlegg 2.

andre virkemiddelaktører. Manglende kjennskap til aktører i virkemiddelapparatet, så vel som manglende oversikt over tilbudet, kan utgjøre en betydelig terskel for å benytte tilbudet.

For å gjøre det lettere for både brukere og ikke-brukere anbefaler vi at Innovasjon Norge får ansvaret for en førstelinjetjeneste for hele virkemiddelapparatet med breddekompetanse om og henvisningskompetanse til alle aktørene. Grunnen til at dette legges til Innovasjon Norge er at det er SMB-segmentet som er hovedmålgruppen for en slik førstelinje, mens eksempelvis forskningsinstitusjoner eller bransjespesifikke aktører med en tett kobling til sine respektive bransjespesifikke tilbud har bedre oversikt over hvem de skal henvende seg til. I løpet av kompetansekartleggingen ble det identifisert at svært mange av aktørene sitter på en generell henvisningskompetanse for hele virkemiddelapparatet. Det er etter vårt syn unødvendig å bygge opp denne kompetansen på tvers av hele virkemiddelapparatet. En annen viktig begrunnelse for denne anbefalingen er at Innovasjon Norge oppleves i dag av mange som et naturlig første kontaktpunkt og har derfor allerede bygget opp en god kompetanse på dette området.

Vi foreslår at Gründersenteret i Førde videreføres som førstelinje med dagens oppgaveportefølje, herunder behandle alle søknader om markedsavklaringsstilskudd og ansvar for Gründertelefonen og E-søknadssupport. Det bør være et mål om at mest mulig kommunikasjon skjer via telefon eller digitale løsninger og at (potensielle) brukere får bistand, råd og veiledning så tidlig som mulig i en søkeprosess. I tillegg til Gründersenteret og gode løsninger for bistand på avstand bør det være en fysisk førstelinje i hver region med tilsvarende bredde- og henvisningskompetanse. Både brukere og ikke-brukere ytrer videre et ønske om en felles virkemiddelportal for informasjon og søknader. Dette omtales nærmere i 9.1.1.

4.9 Ikke-strukturelle styrings- og samordningsmekanismer

Strukturelle endringer utgjør bare en del av våre samlede anbefalinger. Disse bør kompletteres av ikke-strukturelle mekanismer som videreutvikler styring og arbeidsformer for å skape et mer verdiskapende, mer effektivt og bedre samordnet virkemiddelapparat. Noen aktuelle, men ikke utfyllende, eksempler på mekanismer er:

- *Regionale mekanismer* som gir fylkeskommunen større innflytelse over virkemiddelapparatet i egen region. I tillegg til ressurser og kompetanse for å kunne utøve et kompetent oppdragsgiveransvar kan dette omfatte mekanismer som gir fylkeskommunene større innflytelse på regionale prioriteter i Innovasjon Norge og et kollektivt forum for å kunne påvirke sammensetning og profil på de nasjonale virkemidlene for å sikre at de støtter opp under regionale prioriteter.
- *Porteføljestyrimandater for de store virkemiddelaktørene*, der særlig Norges forskningsråd og Innovasjon Norge får et tydelig ansvar for aktiv porteføljestyriming for eget område, innenfor rammen av styringsdokumenter og oppdrag fra departementene. Porteføljestyrimingen bør understøttes av tydeligere mål- og resultatstyring (MRS) fra oppdragsgiverne. Målstyringen kan være sektor- og/eller temaspesifikk, men bør unnlate å spesifisere tiltak på virkemidelnivå. Aktørenes porteføljestyriming skal sørge for at et hensiktsmessig sett av virkemidler benyttes for å løse oppdraget på best mulig måte. Porteføljestyrimingen bør også inneholde spesifikke mekanismer for å sørge for at virkemidler utfordres regelmessig. Dette for å fase ut lite effektive tiltak for å frigjøre midler til nye satsingsområder.
- *Tydeligere prosesser rundt store nasjonale oppgaver* for å sørge for at organisatoriske og finansielle ressurser i tilstrekkelig grad konsentreres om viktige initiativer for å i større grad kunne bidra til brede samfunnsutfordringer. For eksempel knyttet til grønn omstilling og andre bærekraftområder, og til diversifisering av det eksportrettede næringslivet – slik OECD anbefaler for Norge.
- *Mer helhetlig tenkning rundt styresammensetning og selskapsledelse* for å sikre bedre samordning av overlappende områder. Dette bygger på en erkjennelse av at det vil være umulig og uhensiktsmessig å definere skarpe skiller mellom de ulike porteføljene, og at styrene i de enkelte aktørene vil ha en viktig rolle i å se aktørens rolle i helheten. Det kan derfor være fordelaktig å vurdere å ha noe overlapp i styresammensetningen i aktører med tilgrensende arbeidsoppgaver. Eksempler på dette kan være et styremedlem med tung kompetanse på kommersialisering av teknologi som oppnevnes i både Norges forskningsråd og Innovasjon Norge, et styremedlem med bred finansiell og ikke-finansiell eksporterfaring som oppnevnes i både Eksportfinansieringsaktøren og Innovasjon Norge og et styremedlem med erfaring fra skalering av bedrifter som oppnevnes både i Innovasjon Norge og på egenkapitalinvesteringsområdet.
- *Tydelige og gode prosesser for gjennomføring av endringer* som sikrer at viktige kompetanseområder ivaretas på en god måte der oppgaver og/eller mennesker overføres mellom aktører eller der flere aktører konsolideres. Dette vil være helt sentralt for å unngå kompetanse- og verdilekkasje i endringsprosessene som vil være

nødvendig for å etablere en mer verdiskapende og effektiv struktur på virkemiddelapparatet. Det vil være særlig viktig å etablere gode prosesser for de kompliserte strukturelle endringene på tvers av eksisterende miljøer knyttet til eksportfinansiering, eksportrådgivning og samhandlingsvirkemidler (Siva).

Vi mener at fokus på denne typen mekanismer og prosesser vil være minst like viktig for resultatet som kvaliteten på de strukturelle anbefalingene. Det vil være viktig å legge stor vekt på sammenhengen mellom strukturelle valg, ikke-strukturelle styrings- og samordningsmekanismer og gode endringsprosesser, både ved gjennomføring av endringer og innenfor den reviderte strukturen i virkemiddelapparatet.

4.10 Oppdrags- og eierstyring

Et mer konsolidert virkemiddelapparat vil også bidra til mer fokusert eierstyring. Vi legger til grunn at Forskningsrådet fortsatt vil være underlagt KD, mens Innovasjon Norge, en konsolidert garanti- og finansieringsaktør (GIEK og Eksportkreditt) og egenkapitalaktørene fortsatt vil være underlagt NFD.

Vår hovedanbefaling er at øvrige aktører i størst mulig grad integreres i Forskningsrådet eller Innovasjon Norge. Dersom det er sterke grunner til å opprettholde en separat identitet vil det være mulig å beholde separate faglige miljøer integrert i de overordnede administrative strukturene. I spesielle tilfeller kan de integrerte aktørene også organiseres som datterselskaper for å ivareta egen identitet innenfor en bedre samordnet totalstruktur.

Vi forutsetter at departementenes oppdragsstyring gjennom tildelings- og oppdragsbrev i hovedsak fortsetter som før, men at tildelings- og oppdragsbrevene skifter fokus fra virkemidler til mål. Vi anbefaler at det stilles krav til de aktørene som får et eksplisitt porteføljestyrimandatt på tvers av flere oppdragsgivere om å rapportere tydelig hvordan de enkelte oppdragene er håndtert i porteføljen og hvordan både utførelsen av ulike oppdrag og det totale bidrag til verdiskapning har blitt styrket av enhetens interne samordning og porteføljestyriming. Dette blir viktig for å gi de involverte departementene trygghet om at porteføljestyrimingsprosessen ikke griper inn i sektoransvaret på en uønsket måte.

Styring basert på mål og resultater istedenfor på aktiviteter hemmer ikke virkemiddelapparatets evne til å svare på politiske, demokratiske eller andre samfunnsmessige utfordringer. Selv om vi anbefaler at det blir gitt større autonomi til virkemiddelaktørene til å bestemme *hvordan* mål skal nås, er det fortsatt de ulike departementene som bestemmer *hva* som skal oppnås. Videre er det virkemiddelaktørene, gjennom styrene, som står ansvarlig for at eiernes og oppdragsgivernes mål blir oppfylt. Mål- og resultatoppnåelse er en del av rapporteringen aktørene skal gjøre til sine oppdragsgivere, og dette vil fortsatt også være en viktig del av aktør- og virkemiddelevalueringer.

For Innovasjon Norge og Forskningsrådet vil det fortsatt være flere departementer som gir oppdrag til aktørene. Den anbefalte modellen fordrer ikke at departementene koordinerer mellom seg i den løpende oppdragsstyringen av disse aktørene, men vi mener likevel at en mer helhetlig og koordinert oppdragsstyring vil være formålstjenlig for å unngå suboptimalisering. Det kan for eksempel skje dersom to departementer har sammenfallende interesser, men hver sin satsing. Det kan dermed bli en totalfinansiering av ett mål som er u hensiktsmessig stor, hvor «overforbruket» har gått på bekostning av andre mål som får for lite eller ingen midler. En mer helhetlig tilnærming til oppdragsstyringen av disse to aktørene vil redusere risikoen for en suboptimal bruk av offentlige penger. Det vil være fornuftig at eierdepartementene tar en ledende rolle i å skape og fasilitere en slik koordineringsprosess, f.eks. en eller to ganger per budsjettår. Kunnskapsdepartementet har allerede tatt en lignende rolle i forbindelse med oppdragsstyringen av Forskningsrådet, og har dermed vist at en slik mekanisme kan fungere uten å gå på akkord med sektorprinsippet.

En mer mål- og resultatdrevet oppdragsstyring bygger på ideen om at det er mer effektivt å gi de underliggende virksomhetene (virkemiddelaktørene) økt handlingsrom og frihet i hvordan de skal oppnå målene, siden det er de som sitter nærmest på brukerne og dermed kjenner utfordringsbildet best. En mulig risiko ved å delegeres ansvaret ned til virkemiddelaktørene er at de sitter *for* tett på brukerne, og dermed kan miste objektivitet i forbindelse med vurdering av for eksempel markedssvikt og addisjonalitet. Det er primært tre mekanismer som kan redusere den risikoen. For det første er det oppdragsgivernes ansvar å formulere mål som rettes mot områder hvor det trengs offentlig støtte. For det andre vil det fortsatt være en styringsdialog mellom virkemiddelaktør og eiere/oppdragsgivere. Vi foreslår også et mer helhetlig system for evalueringer av virkemiddelapparatet (kap. 4.12). Tydeligere krav til vurdering av elementer som markedssvikt og addisjonalitet i slike evalueringer representerer en tredje mekanisme for å redusere risikoen for at virkemiddelaktørene gir støtte til prosjekter hvor det ikke bør være offentlig støtte.

4.10.1 Regional oppdrags- og eierstyring

Vi anbefaler at fylkeskommunenes deleierskap i Innovasjon Norge opphører, og erstattes av andre mekanismer for å gi innflytelse på den regionale virksomheten og utformingen av de regionale virkemidlene. Tilbakemeldingene er at minoritetsseierskap gir liten reell innflytelse for fylkeskommunene, samtidig som det kompliserer eierstyringen av Innovasjon Norge. Det siste poenget styrkes ytterligere dersom vår anbefaling om en helhetlig styresammensetning på tvers av virkemiddelapparatet følges, med rom for at enkelte styremedlemmer oppnevnes i to aktører med delvis overlappende aktiviteter for å bidra til bedre helhetssyn også på styrenivå. Dersom anbefalingene om å etablere nye mekanismer som gir fylkeskommunene større innflytelse på det regionale virkemiddelapparatet innføres vil det være naturlig at minoritetsseierskapet i Innovasjon Norge kan opprettholdes.

Vi anbefaler at fylkeskommunen får oppdragsgiveransvar for flere virkemidler enn det som er foreslått i statsbudsjettet for 2020. Fylkeskommunenes kompetanse og kapasitet til å bruke dette aktivt i en regional næringspolitikk, er et viktig bidrag til fylkeskommunenes styring og innflytelse på virkemiddelapparatet. Samtidig er det gode argumenter for å supplere fylkeskommunenes oppdragsstyring med eierstyring. Vi anbefaler at et eventuelt fylkeskommunalt eierskap bør være knyttet til den regionale divisjonen eller forvaltningen av virkemidler i egen region. Det vil sikre at fylkeskommunene kan påvirke ledelse og organisering av den regionale forvaltningen dersom man opplever at forvaltningen ikke holder tilstrekkelig høy kvalitet. Dette er drøftet i kapittel 6.5.

4.11 Bedre gjennomføring av større satsinger – bærekraftig verdiskaping

Det er en forutsetning at virkemiddelapparatet skal bidra til etablering av lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Vi mener at våre helhetlige anbefalinger for organisering og styring av virkemiddelapparatet legger et godt fundament for å kunne oppfylle kriteriet om «bærekraftige rammer». Definisjonen av disse rammene bør imidlertid ligge til departementet som oppdragsgivere, og bør være gjenstand for politisk styring som manifesteres blant annet gjennom oppdrag til virkemiddelapparatet. I tråd med anbefalingene om porteføljestyling bør de store virkemiddelaktørene ta ansvar for at det tas i bruk en hensiktsmessig portefølje av virkemidler for å gjennomføre oppdragene på best mulig måte innenfor rammene, og at effektene måles og rapporteres i henhold til internasjonalt anerkjente prinsipper for bærekraftrapportering.

Vi mener våre anbefalinger, spesielt knyttet til bedre eier- og oppdragsstyring, konsolidering av aktører og åpne virkemidler, gir virkemiddelapparatet evne og fleksibilitet til å ivareta slike satsinger. Vi legger til grunn at enhver større satsing på tvers av virkemiddelapparatet bør defineres av oppdragsgiverne i fellesskap. Dette er nødvendig for å unngå ytterligere fragmentering og overlapp i virkemiddelapparatet, og kan kreve tettere og mer formelt samarbeid mellom departementene for å koordinere brede satsinger.

For virkemiddelapparatets bærekraftsatsing vil det være viktig å holde fast på at satsing på bærekraft ikke skal redusere eller komme i konflikt med målene om lønnsomhet og verdiskaping over tid. Kommersielle aktører som Blackrock, Storebrand og Summa Equity er eksempler på et bredt spekter av institusjonelle investorer som understreker at det ikke er noen innebygget konflikt mellom verdiskaping og bærekraft. Alle tre mener tvert imot at bærekraftfokus vil gi meravkastning over tid. Det norske private equity fondet Summa Equity blir brukt som undervisningscase på Harvard Business School på temaet «Building Purpose-Driven Organizations». Siden etableringen i 2016 har fondet hentet inn mer enn NOK 10 milliarder fra private og institusjonelle investorer til en investeringsstrategi der alle investeringene er knyttet til og måles mot ett eller flere av FNs bærekraftsmål. Fondet og investorene har like høye finansielle avkastningsmål som andre private equity fond, og investeringsstrategien er basert på at det ligger store verdiskapningsmuligheter i å eie og utvikle virksomheter som løser viktige samfunnsutfordringer på en forretningsmessig og skalerbar måte.

FNs bærekraftsmål er etablert som et referanse- og styringsverktøy på bærekraftområdet både for FN, de fleste nasjonalstater, store globale selskaper, investeringsselskaper og byer/lokalsamfunn. Det er i ferd med å etableres anerkjente systemer for kvalifisering og effektmåling basert på disse målene. Vi mener oppdragsgiverne og virkemiddelapparatet i størst mulig grad bør koble bærekraftrelaterte oppdrag til FNs bærekraftsmål for å dra nytte av de store investeringene som gjøres av både globale kommersielle aktører og myndigheter for å etablere benchmarks, beste praksis og gode strukturer på rapportering og resultatmåling knyttet til bærekraftmålene.

Vi mener vår anbefalte struktur og styringsmekanismer kan ivareta en bred bærekraftsatsing. Videre mener vi det vil være viktig å styrke sammenhengen mellom verdiskaping og bærekraft fordi initiativer som ikke er kommersielt forsvarlige vil være mye mer krevende å skalere tilstrekkelig til å få global effekt. Oppdragene til virkemiddelapparatet

bør derfor fokusere på den delen av bærekraftagendaen som over tid har potensiale til å omsettes i lønnsom og skalerbar næringsvirksomhet.

Når virkemiddelapparatet skal benyttes til å realisere en nasjonal eller global bærekraftagenda vil det kreve at det benyttes et samspill av virkemidler innen forskning, pilotering, bedriftsutvikling, finansiering og andre tiltak. Det er viktig å unngå unødvendig etablering av selvstendige virkemidler for å realisere mål som krever et bredt sett av tiltak fordi det vil bidra til verdiødeleggende kompleksitet og overlapp i virkemiddelapparatet. Det medfører også risiko for fragmentering av bærekraftagendaen på en måte som gir dårligere måloppnåelse.

4.12 Mer helhetlig system for evaluering av virkemidler og aktører

Kartleggingsarbeidet viser at det er få evalueringer relatert til det næringsrettede virkemiddelapparatet som ser virkemidlene i sammenheng ut fra et helhetlig perspektiv, enten fra brukeres, aktørers eller eiers/oppdragsgivers ståsted. Selv om utredningsinstruksen gir rammer med krav for utredninger og evalueringer, viser vår analyse at evalueringer relatert til det næringsrettede virkemiddelapparatet gjennomføres på veldig mange forskjellige måter med ulike tilnærminger. Dette gjør det mer krevende å sammenligne evalueringer av enkeltaktører på tvers. De fleste evalueringene og utredningene er av mindre elementer, enten av en aktør eller et program, og det er få utredninger og områdegjennomganger som ser på de mer overordnede og tverrgående temaene og fokusområdene relatert til det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Det er heller ikke noen enhetlig mal for evalueringer av det næringsrettede virkemiddelapparatet som gjør det enkelt å sammenligne og sammenstille evalueringer om enkeltaktører, enkelttemaer eller lignende. Det er imidlertid et omfattende veiledersett for evalueringer i staten. Dette administreres av DFØ som også drifter evalueringsportalen.

Dagens evalueringspraksis har to klare svakheter. Det ene er at metodikk og datakilder varierer i så stor grad at det er svært vanskelig å sammenligne evalueringene og trekke overordnede konklusjoner basert på dem. Det andre problemet er at det ikke eksisterer noen overordnet systematikk for hvem som har ansvaret for å evaluere, hva som skal evalueres og hvor ofte. Vi foreslår to grep for å bøte på disse utfordringene:

1. *Klar ansvarsdeling mellom aktører og departementer med tydeliggjøring av formål med og ansvar for evalueringer på ulike nivåer:*
 - *Følgevalueringer* og andre typer evalueringer hvor formålet er å lære og forbedre eksisterende ordninger bør ligge hos aktørene selv. Aktørene bør kunne velge om de gjennomfører evalueringene selv eller setter det ut som et oppdrag til eksterne evalueringsaktører.
 - Ansvar for *relevans-, effekt- og effektivitetsevalueringer* av ordninger bør ligge hos eierdepartementet, eventuelt hos oppdragsgiver.⁴⁸ Begrunnelsen for dette er at eiere/oppdragsgivere bør kunne få uavhengige vurderinger av om virkemidlene forvaltes i tråd med formålet, om de har de tilskattede effekter og om forvaltningen er kostnadseffektiv. Dette er spesielt relevant når eier- og oppdragsstyring går mer i retning av mål- og resultatstyring, mens virkemiddelaktørene får økt handlingsrom og frihet i hvordan de skal oppnå målene, jf. anbefalingene i kapittel 4.10 ovenfor. Det er naturlig at evalueringene gjennomføres av en ekstern, uavhengig evalueringsaktør.
 - Eierdepartementet bør ha ansvaret for å *evaluere aktørene og deres samlede virkemiddelportefølje*. Dette er i tråd med dagens praksis.
 - *Områdegjennomganger* bør betraktes som en del av evalueringshierarkiet og ansvaret ligge hos Finansdepartementet – som i dag.
2. *Regionalt forvaltede virkemidler*, det vil si C- og D-virkemidler (se kapittel 4.7 og 6.5) enten evalueres av eierdepartementet eller av Innovasjon Norge. For å gi fylkeskommunene mest mulig relevant informasjon om virkemidlenes relevans, effekt og effektivitet i egen region, bør det tilstrebes at analysene gjennomføres *komparativt* mellom regionene.
3. *Vurdere behovet for å videreutvikle veiledningsmaterieell for evalueringer med anbefalt metodikk*. For å sikre at evalueringer skal kunne sammenlignes, er det ønskelig med en mer enhetlig metodikk. Det er viktig å understreke at egenskaper ved evalueringsobjektet kan sette begrensninger for hva slags datagrunnlag som

⁴⁸ *Relevans-, effekt- og effektivitetsevalueringer* vil ikke være hensiktsmessig å gjennomføre for oppdragsgivere dersom oppdragene ikke er knyttet til bestemte ordninger/programmer, men i stedet er gitt i form av formål/mål. Da er det naturlig at eierdepartementet tar ansvar for evalueringene.

eksisterer og dermed hva slags metodikk som kan benyttes. Det vil trolig være hensiktsmessig med en egen metodikk for de fire nivåene beskrevet ovenfor (følgeevalueringer, relevans/effekt-evaluering av ordninger, evaluering av aktører og områdejennomganger).

5 Norges forskningsråd - forskningsdrevet innovasjon

Vår anbefaling knyttet til Forskningsrådet er begrenset. Det har vært gjennomført en egen områdegjennomgang som har tatt for seg Forskningsrådet, og våre anbefalinger knytter seg derfor kun til de innovasjonsrettede virkemidlene. Vår overordnede anbefaling er at Forskningsrådet bør ha ansvaret for forskningsdrevet og -støttet innovasjon, med programmer og søknadstyper som dekker alle faser fra kunnskapsutvikling til kommersialisering.

5.1 Større tematiske programmer

Vi viser til diskusjonen rundt åpne kontra tematiske programmer i kapittel 3.4, og anbefaler at Forskningsrådet i større grad uformer åpne programmer. Vi foreslår konkret at senterordningene SFI, FME, FKB og Petrosenter slås sammen. For beskrivelse og videre begrunnelse for anbefalingen, se appendiks A5.

5.2 Endring av SkatteFUNN

SkatteFUNN er en *rettighetsbasert* ordning med formål om å styrke FoU-aktivitet i næringslivet. At ordningen er rettighetsbasert innebærer at alle bedrifter som tilfredsstillers til fordelingskriteriene⁴⁹, har krav på støtte. Det var 7440 aktive SkatteFUNN-prosjekter i 2018. Ordningens store styrke er både at transaksjonskostnadene for både virkemiddelapparat og brukere er lave og at ordningen er tilgjengelig for næringer og bedrifter som ikke ville nådd opp i nasjonale konkurranser om FoU-prosjekter. Vår vurdering er likevel at SkatteFUNN har fått et for dominerende omfang i det næringsrettede virkemiddelapparatet med en samlet ramme på 4,5 milliarder kroner i 2018. Dette er mer enn Forskningsrådets og Innovasjon Norges samlede (søknadsbaserte) tilskudd til bedrifters innovasjonsprosjekter.

SØAs evaluering av SkatteFUNN⁵⁰ viser at addisjonaliteten er størst for «nye» SkatteFUNN-bedrifter og for små prosjekter. Dette trekker klart i retning av at SkatteFUNN er mest effektivt som et SMB-virkemiddel, også fordi SMB-er er klart underrepresentert i Forskningsrådets programmer. Den kraftige veksten i SkatteFUNN-tilskudd de siste årene har særlig kommet blant større bedrifter. Bedrifter med mer enn 250 ansatte mottok 10 prosent av midlene i 2018, mot 6 prosent i 2013. SkatteFUNN bør etter vår vurdering være et lavterskeltilbud til bedrifter med begrenset FoU-erfaring. For større bedrifter med intern forskningskompetanse er Forskningsrådets næringsrettede virkemidler mer egnet, ikke minst på grunn av Forskningsrådets grundige vurderinger av forskningskvalitet og innovasjonshøyde. Vi anbefaler derfor at det gjøres endringer i SkatteFUNN-ordningen for å øke SMB-profilen. SØAs anbefaling om å redusere maksimalt fradraggrunnlag fra 50 til 25 millioner kroner⁵¹ vil trekke i denne retningen og fremstår derfor som hensiktsmessig⁵². Dreiningen mot SMB-markedet kan med fordel forsterkes ytterligere ved fremtidige bevilgninger, for eksempel ved å redusere maksimalt fradraggrunnlag ytterligere. Det kan også vurderes å gjøre SkatteFUNN til en rettighetsbasert tilskuddsordning siden en stor del av brukerne får kontantrefusjon i stedet for skattefradrag og fordi Skattedirektoratet ikke har noen særskilt kompetanse til å vurdere tilskuddsberettigelsen av prosjektene.

⁴⁹ Forskningsrådet skriver: «Kjernen i SkatteFUNNs definisjon av FoU er at prosjektet må være målrettet og avgrenset, det må ha som mål å fremskaffe ny kunnskap eller nye ferdigheter, det må dreie seg om utvikling av nye eller bedre varer, tjenester eller produksjonsprosesser og det må være til nytte for bedriften.» (skattefunn.no)

⁵⁰ Evaluation of SkatteFUNN, Report 18-2018, Benedictow m.fl., 2018.

⁵¹ Maksimalt fradraggrunnlag per skattepliktig er i dag 25 mill. kroner for kostnader til egenutførte FoU-prosjekter, og 50 mill. kroner for kostnader til FoU-prosjekter utført av forskningsinstitusjoner.

⁵² SØA foreslo også andre endringer, blant annet å øke timesatsen fra 600 til 650 kroner og øke fradragssatsen til 25 % for nye brukere av SkatteFUNN. I etterkant av SØAs evaluering sendte Finansdepartementet ut et høringsnotat hvor SØAs anbefalinger ble vurdert. Finansdepartementet støtter forslaget om å redusere fradraggrunnlaget til 25 mNOK, samt øke timesatsen til 650 kroner, og foreslår i tillegg å harmonisere prosentatsen mellom store og små bedrifter til 19 %. Disse endringene vil til sammen være tilnærmet provenynøytale.

5.3 Sammenslåing og overføring av deler av FORNY-virkemidler til Innovasjon Norge

Forskningsrådets FORNY2020-program består av fire deler: STUD-ENT, Kommersiell verifisering, Lokale prosjektmidler, og Strukturforbedring, kompetanseheving og nettverksbygging.⁵³ Hovedmålet til programmet er «økt kommersiell anvendelse av lovende forskningsresultater fra offentlig finansierte forskningsinstitusjoner i Norge». Størstedelen av midlene gis til, eller gjennom, TTO-ene, med unntak av STUD-ENT og en liten andel av verifiseringsmidlene som gis direkte til mikrobedrifter.

Søkere som har fått tilsagn fra STUD-ENT har i dag ikke anledning til å søke på Innovasjon Norges markedsavklarings- og kommersialiseringsordninger, noe som tydelig indikerer en overlapp mellom ordningene. Vår vurdering er at STUD-ENT representerer en avgrenset versjon av Innovasjon Norges markedsavklarings- og kommersialiseringstilskudd. Forskningsrådets ordning skiller seg fra Innovasjon Norges primært på fire områder: 1) nasjonal konkurranse kontra Innovasjon Norges som forvaltes regionalt, 2) ordningen er begrenset til prosjekter som drives av mastergradsstudenter, 3) støttesummen er høyere, og 4) årlige utlysninger istedenfor kontinuerlig tildeling. Vi mener at ingen av disse ulikhetene er vesentlige nok til at det skal administreres og forvaltes som en egen ordning.

Hovedsøker for STUD-ENT-midler må være mastergradsstudent, men i all hovedsak dreier prosjektene som får støtte seg om anvendelse av kjent teknologi – altså forretningsdrevne innovasjon. Basert på likhetene i ordningene og at STUD-ENT i hovedsak går til forretningsdrevne innovasjon, mener vi at ordningene er overlappende. Vår anbefaling er derfor at FORNY STUD-ENT overføres til, og slås sammen, med Innovasjon Norges markeds- og kommersialiseringstilskudd. Dersom kriteriene for STUD-ENT endres slik at prosjektene må være forskningsbaserte, mener vi at disse prosjektene bør søke støtte gjennom andre ordninger, f.eks. gjennom de øvrige midlene i FORNY-ordningen via TTO-ene.

Brorparten av verifiseringsprosjektene går gjennom TTO-ene, og Forskningsrådet skriver i sin årsrapport for FORNY at prosjektene som «prekvalifiseres» gjennom TTO-ene holder høy kvalitet og har høy innvilgelsesprosent. Siden prosjektene skal komme fra offentlig finansierte forskning, mener vi at det bør vurderes om alle prosjektene skal søke gjennom TTO-ene. De fleste av disse forskningsmiljøene har avtaler med en TTO. En slik endring kan være: forenkling i administrasjon, siden TTO-ene rapporterer samlet for alle prosjektene; kvalitetshevende, siden TTO-ene gjør en første vurdering av prosjektene; og mer utløsende av privat kapital, siden TTO-ene også hjelper prosjektene å hente finansiering fra andre kanaler, f.eks. private pre-seed. TTO-ene vil også bidra til veiledning til tema utover finansiering, noe som også vil gi en større effekt og læring for brukerne. En endring av dette vil også føre til at hele FORNY vil gå til finansiering av/gjennom TTO-ene.

Dersom presåknordningen utvikles, som vi anbefaler i kapittel 8, kan en økning av tilskudd til samme type bedrifter kunne kanaliseres gjennom eksempelvis FORNY og TTO-ene.

5.4 Endring av IPN-prosjekter

IPN-prosjekter (innovasjonsprosjekter i næringslivet) i Forskningsrådet ledes av bedrifter og skal ha omfattende innhold av forsknings- og utviklingsaktiviteter. IPN-prosjekter er med andre ord rettet mot forskningsdrevet innovasjon, og vi anbefaler følgelig at ordningen/søknadstypen bør forvaltes av Forskningsrådet som i dag. Anbefalingen forsterkes av at det er klare synergier mellom IPN-prosjekter, senterordningene og KPN-prosjekter.

Vi anbefaler at det utredes om antall utlysninger per år bør økes, eventuelt innføre løpende søknadsfrist.⁵⁴ Det kan gjøre programmet mer relevant for næringslivet. I dialog med brukere har vi også oppfattet at partnerkravet⁵⁵ og publiseringskravet gjør ordningen mindre relevant. Det kan vurderes om et eller begge av disse kravene er hensiktsmessig, og om det eventuelt foreligger en reell markedssvikt dersom disse kravene fjernes. Ved en eventuell fjerning av publiseringskrav og/eller partnerkrav, bør det imidlertid også vurderes om ordningen skal overføres til Innovasjon Norge da en slik ordning vil være helt annerledes enn dagens IPN og bli lik de tilskuddsordningene som allerede forvaltes av Innovasjon Norge.

⁵³ Programplan FORNY2020 2018, forskningsradet.no.

⁵⁴ Forskningsrådet har allerede innført en testgjennomføring av løpende utlysning på IPN for feltet «data og tjenester overall».

⁵⁵ Med partner mener vi bedriftspartner. Det er i dag ikke noe formelt krav til å ha med seg forskningsinstitusjoner i IPN-prosjekt.

På den annen side er forskningshøyde og samarbeid mellom flere partnere nært knyttet til selve begrunnelsen for dette virkemiddelet, nemlig etablering av fellesgoder og spredning av ny kunnskap for en bredest mulig anvendelse av denne kunnskapen i verdiskapende virksomhet. Publisering er et middel for å sikre vitenskapelig kvalitet, åpen forskning og spredning i et større kunnskapsmiljø. Prinsippet om åpen forskning, samtidig som konkurransesensitiv informasjon beskyttes tilstrekkelig, anses som en grunnpilar i moderne forskningspolitikk.⁵⁶ Samarbeid med forskningspartner sikrer at generisk kunnskap som bygges opp gjennom prosjekter spres til andre aktører i næringslivet, ikke minst til små og mellomstore bedrifter med mindre forskningskapasitet. Både krav om samarbeid og dokumenterbar forsknings- og innovasjonshøyde bidrar til at vi unngår at forskningsbevilgningene går til kunnskapsutvikling som låses inne i enkeltvirksomheter. Dette er forhold som er understreket i dialog med blant annet forskningsinstituttene, og også påpekt i OECDs analyse av det norske forsknings- og innovasjonssystemet.⁵⁷

⁵⁶ EU-kommisionær Carlos Moedas (2018)

⁵⁷ OECD Reviews of Innovation Policy Norway (2017)

6 Innovasjon Norge - forretningsdrevet innovasjon og vekst

Flere virkemiddelaktører har ordninger som skal stimulere til forretningsdrevet innovasjon og vekst. Innovasjon Norge har den største samlingen av virkemidler med både kapitalvirkemidler, kompetansevirkemidler, samspillsvirkemidler, egenkapitalvirkemidler og tilskudd. Forskningsrådet, DOGA, LUP, Siva, FHF og Norsk Romsenter har også virkemidler som til en viss grad også skal stimulere denne typen innovasjon. Også sektorspesifikke aktører arbeider delvis på samme område, spesielt med tanke på skalering og vekst gjennom eksport. Dette gjelder eksempelvis Norges sjømatråd og NORWEP.

Vi anbefaler at Innovasjon Norge får hovedansvar for forretningsdrevet innovasjon og vekst, under forutsetning av at Innovasjon Norge endrer sin organisasjonsmodell til en tydelig divisjonsmodell. Dette er nødvendig for å gjøre det mulig å organisere ulike forretningsmodeller med betydelig selvstendighet innenfor en konsernmodell som kan utnytte synergier mellom divisjonene og utøve overordnet porteføljestyring. Endret organisasjonsmodell er en nødvendig forutsetning for våre anbefalinger, fordi det ellers er stor risiko for at sterke kulturer i Siva og DOGA blir ødelagt ved integrasjon i Innovasjon Norge i sin nåværende form. Uten vesentlige endringer i organisasjonsstrukturen i denne retningen er Innovasjon Norge etter vår oppfatning en uegnet plattform for integrering av nye aktiviteter der ivaretagelse av kultur og kompetanse i de integrerte enhetene er kritisk for verdiskapningen. Eier bør derfor be styret i Innovasjon Norge klargjøre sin organisasjonsmodell før det tas beslutning om å innlemme Siva og DOGA i konsernstrukturen. Våre anbefalinger om å samle samhandlingsvirkemidler i Siva står fast uavhengig av disse aktørenes tilknytning til Innovasjon Norge.

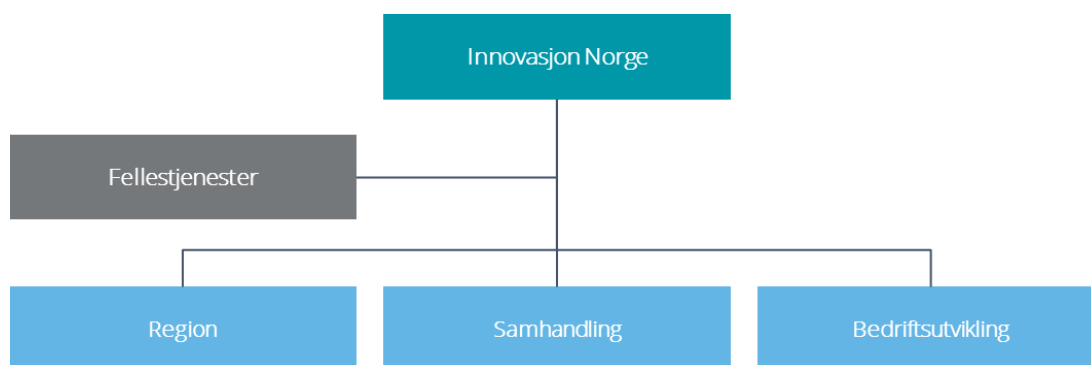
6.1 Anbefalt organisering av det nye Innovasjon Norge

Vi foreslår at Innovasjon Norge får hovedansvar for virkemidler knyttet til forretningsdrevet innovasjon og vekst, men med betydelige krav til organisatoriske endringer. Et nytt Innovasjon Norge bør bestå av tre sterke fagdivisjoner med betydelig autonomi, i tillegg til stabs- og støtteelementer. Disse divisjonene skal sikre et bredt og mangfoldig virkemiddeltilbud for 1) Region, 2) Samhandling, og 3) Bedriftsutvikling. Disse divisjonene skal bygges opp basert på dagens sterke fagmiljøer, både i Innovasjon Norge, men også fra de øvrige aktørene involvert i forretningsdrevet innovasjon i dag. En slik organisering vil etter vår oppfatning skape sterkere fagmiljø med nødvendig kompetanse, kultur og virkemidler for å levere tjenester til brukerne.

De ulike divisjonene bør ha følgende ansvar:

- *Regional divisjon* bør være utøvende aktør for det regionale virkemiddelapparatet, og forvalte en samling av de fleste av virkemidlene som i dag opererer regionalt, inkludert samhandlingsvirkemidlene Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk. Den regionale divisjonen vil i stor grad operere på oppdrag fra fylkeskommunene, som vil få et utvidet ansvar som oppdragsgiver for både det regionale og det nasjonale virkemiddelapparatet. Den regionale divisjonen, sammen med fylkeskommunene selv, har som oppgave å mobilisere for nasjonale virkemidler, samt å stimulere regionale eksportbedrifter.
- *Divisjon for samhandlingsvirkemidler* blir en felles divisjon med ansvar for forvaltning av klyngeprogrammet (NIC), Norsk Katapult og Inkubatorprogrammet. Å samle dette i ett felles fagmiljø vil kunne utnytte stordriftsfordeler i fagmiljøet og utnytte synergier mellom de tre programmene. Divisjonen bør bygges rundt dagens miljø i Siva. Den bør også ha det *faglige* ansvaret for Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk, som vi foreslår at bør *forvaltes* i den regionale divisjonen.
- *Divisjon for bedriftsutvikling* vil omfatte nasjonale virkemidler som støtter opp om forretningsdrevet innovasjon og vekst. Disse virkemidlene omfatter rådgivningsaktiviteter, nettverksbygging og større kapitalvirkemidler, herunder Innovasjon Norges pilot-/demoordning, innovasjonskontrakter, innovasjonspartnerskap og innovative offentlige anskaffelser

Beskrivelse av divisjonene kommer i de neste delkapitlene.



Figur 14: Anbefalt divisjonsstruktur for Innovasjon Norge.

Dagens organisering av Innovasjon Norge fremstår veldig ubalansert i forhold til størrelse på divisjonene. I det som kalles for Divisjon for Regioner, som omfatter både utekontorene og distriktskontorene, er det omtrent 450 årsverk. De øvrige 5 divisjonene har mellom 14 og 57 årsverk. Ledelse, stab og støttefunksjoner utgjør om lag 130 årsverk. Totalt har Innovasjon Norge 724 årsverk.

Den anbefalte organiseringen vil bli mer balansert; den regionale divisjonen vil fortsatt bli den største, etterfulgt av bedriftsutvikling og samhandling. Balansen blir styrket ved at utekontorene flyttes ut av regiondivisjonen i Innovasjon Norge og at samhandlingsdivisjonen styrkes gjennom konsolidering i Siva.

I forbindelse med flytting av reiselivsoppdraget og Visit Norway vil om lag 36 årsverk forsvinne. Med en ny innretning på Divisjon for samhandling (Siva) og med endringer knyttet til eksportrådgivning vil dette gi en mer balansert organisasjon.

Beregningene er grove og tar ikke hensyn til årsverk og oppgavefordelingen som er på distrikts- og utekontorene i dag. Regiondivisjonen vil sannsynligvis bli litt mindre hvis samhandlingsrådgivere (klyngerådgivere) og rådgivere for virkemidler tilhørende bedriftsutviklingsdivisjonen på distriktskontorene organisatorisk blir overført til divisjonene for samhandling og bedriftsutvikling. Dette vil imidlertid ikke påvirke den regionale tilstedeværelsen.

6.2 Strukturelle endringer og overføring av virkemidler

Som et ledd i å samle kompetanse rundt forretningsdrevet innovasjon og vekst, anbefaler vi følgende endringer:

1. Ansvar og kompetanse rundt designdrevet innovasjon bør samles til dagens DOGA, som bør bli en integrert del av Innovasjon Norge
2. Midlene til innovative offentlig anskaffelser (i dag til LUP) overføres til Innovasjon Norge.
3. Sammenslåing av Forskningsrådets FORNY STUD-ENT og Innovasjon Norges Markeds- og kommersialiseringstilskudd. Den nye ordningen bør legges til Innovasjon Norge (se delkapittel 5.3).

Innovasjon Norge har lenge vært rådgiver for både næringsliv og offentlig sektor på tema innenfor forretnings- og kundedrevet innovasjon og vekst. Vi mener at disse endringene vil styrke Innovasjon Norge som rådgiver på designdrevet produkt- og tjenesteinnovasjon og som rådgiver for det offentlige, både med hensyn til innovasjon og innovative offentlige anskaffelser.

6.2.1 DOGA

Det har i løpet av arbeidet blitt kartlagt at både Innovasjon Norge og DOGA besitter kompetanse og arbeider for å spre kunnskap og bruk av metoder for designdrevet innovasjon. Ansvaret for alle virkemidler på dette området bør samles rundt DOGA, som bør overføres til Innovasjon Norge som en del av porteføljen for virkemidler knyttet til forretningsdrevet innovasjon. DOGA kan opprettholde en delvis autonom profil som tar vare på institusjonens kompetanseprofil, men stordriftsfordeler knyttet til enkelte fellesfunksjoner bør realiseres og endelig organisering bør velges ut fra hva som gir det mest brukervennlige (forenklete) utfallet.

DOGAs øvrige virksomhet (arkitektur, byutvikling og innovasjon i offentlig sektor) bør tas med inn i Innovasjon Norge. Det finnes viktige synergier både i DOGAs nåværende portefølje, men også mot de andre virkemidlene som vi anbefaler

bør være i Innovasjon Norge. Eksempelvis kan kompetanse på innovasjon i offentlig sektor, arkitektur og byutvikling være svært nyttig kunnskap både i forbindelse med innovative anskaffelser og i forbindelse med utvikling av næringshager og annen eiendomsvirksomhet knyttet til samhandlingsvirkemidlene. Vi mener derfor at det er flere eksisterende og nye synergier som kan gå tapt ved å splitte porteføljen, men gitt områdegjennomgangens mandat bør dette avklares med oppdragsgiverne.

Design som metode er viktig både for gründere og etablerte bedrifter. Innovasjon Norge har et større nedslagsfelt enn DOGA i dag, og vi tror dermed DOGAs ansvar for å fremme design som metode vil kunne nå flere brukere og få større effekt som en del av Innovasjon Norge enn som en separat aktør. DOGA og Innovasjon Norge samarbeider allerede i dag på flere arenaer, blant annet gjennom felles pilot for eksportprogram for design- og ferdigvareindustrien, i forbindelse med Designrevet Innovasjonsprogram (DIP) og på innovative offentlige anskaffelser (også med LUP). Andre fordeler med denne organiseringen er høyere effektivitet, kompetansesynergier, en mer samlet innsats for offentlig innovasjon i virkemiddelapparatet, forenkling for brukere og økt spredningseffekt. Flere detaljer rundt denne anbefalingen finnes i appendiks A4.

6.2.2 Innovative offentlige anskaffelser

Vi mener det nye Innovasjon Norge bør ha et større og mer samlet ansvar for virkemidler rettet mot innovative offentlige anskaffelser. Dette innebærer en innlemming av LUP. Innovasjon Norge har allerede et miljø for dette, og store virkemidler som kan utløse synergier i samspill med fasiliterings- og «match-making»-prosessen som foregår rundt innovative offentlige anskaffelser. Denne organiseringen vil innebære behov for koordinering opp mot DFØ og deres overordnet ansvar for offentlige anskaffelser. Videre detaljer rundt vurdering og anbefaling er beskrevet i appendiks A3.

Vi har i denne sammenheng også vurdert om ordningen før-kommersielle anskaffelser i Forskningsrådet bør overføres og samles med Innovasjonspartnerskap. Disse to programmene er svært tett knyttet til hverandre, og det har vært flere fellesutlysninger. Før-kommersielle anskaffelser skiller seg likevel fra innovasjonspartnerskap ved at de benyttes når det ikke eksisterer noen markedsnære løsninger, og det kreves vesentlig FoU i disse prosjektene. I henhold til rollefordelingen beskrevet i kapittel 4.3, anser vi derfor dette som forskningsdrevet og bør videreføres i Forskningsrådet. Av et forenklingssyn anbefaler vi at fellesutlysninger videreføres og at søknadene blir vurdert samlet slik at prosjektsøknader kan rutes til riktig ordning.

Forskningsdrevet innovasjon er kritisk for omstilling og innovasjon i offentlig sektor. Ifølge en undersøkelse utført av Center for Offentlig Innovasjon⁵⁸ på innovasjon i offentlig sektor ligger Norge langt bak på «first of a kind»-innovasjoner – som ofte kommer fra forskningsdrevet innovasjon. Prosessfasiliteringen for innovative anskaffelser bør derfor fortsatt ha en sterk kobling også til ordningene i Forskningsrådet.

6.2.3 Profilering av Norge som reisemål og andre profileringsaktiviteter

Innovasjon Norge har i dag et reiselivsoppdrag fra NFD, hvor hovedtyngden er knyttet til profilering av Norge som reisemål for utenlandske turister, samt kongresser og arrangementer – heretter kalt Visit Norway. Reiselivsoppdraget er beskrevet i appendiks A7. I områdegjennomgangen av næringsfremme i utlandet (2018) anbefalte PwC og Oslo Economics å skille ut Visit Norway som en separat aktør fra Innovasjon Norge:

«Visit Norway» bør organiseres på linje med de andre bransjespesifikke virkemiddelaktørene. For å sikre effektivitet i ressursbruken og prioriteringer som er i tråd med næringens behov og ønsker, bør «Visit Norway» selskapsorganiseres. Styringsmodellen bør legge til rette for at næringen i større grad får innvirkning på prioriteringene.⁵⁹

Denne anbefalingen er i tråd med konklusjonene og anbefalingene fra Menon Economics i 2016. Rapporten konkluderte med at synergiene mellom reisemålsprofileringen og annen eksportrettet aktivitet i Innovasjon Norge er begrensede, mens synergiene mot reiselivsnæringens egne markedsføringsaktiviteter er sterke:

⁵⁸ <https://www.innovationbarometer.org/nordic-publication/>

⁵⁹ PwC/Oslo Economics (2018)

Det er vår samlede vurdering at [...] reisemålprofilering i en separat enhet, vil være best egnet til å realisere synergiene som er analysert og drøftet i denne rapporten. Synergiene er, etter vår vurdering, klart sterkest mellom reisemålprofilering og markedsføring av reiselivsprodukter. For å realisere disse synergiene kreves det brede og varierte grenseflater og tett koordinering med de ulike aktørgruppene i reiselivsnæringen; landsdelsselskaper, destinasjonsselskaper og store og små bedrifter over hele landet.⁶⁰

Det er to ulemper ved å skille ut Visit Norway som selvstendig aktør. En utskilling vil innebære at profileringsaktiviteten skilles fra innovasjons- og vekstvirkemidler knyttet til reiseliv. Det kan løses ved at Visit Norway samarbeider tett med destinasjonsselskapene, det vil si reiselivsorganisasjoner for reisemålsutvikling. Et nasjonalt program for reisemålsutvikling (se kapittel 6.4.1 og A7) vil kunne bidra til å styrke dette samarbeidet. Et frittstående Visit Norway kan i tillegg styrke samarbeidet med landsdelsselskapene (regionale reiselivsmarkedsføringsselskaper). Dersom Visit Norway skilles ut som selvstendig virkemiddelaktør, anbefaler vi at det vurderes om landsdelsselskapene skal innlemmes i Visit Norway.

En annen potensiell ulempe er at synergier med andre profileringsaktiviteter (dagens Merkevarer Norge/the Explorer) og eksportrådgivning, for eksempel knyttet til samlokalisering/felles personal på utekontorer, blir mer krevende å realisere. På den annen side samarbeider Innovasjon Norge i dag med Sjømatrådet om profilering av sjømat og reiseliv, og mer generelt samarbeider aktørene som jobber med næringsfremme gjennom Team Norway. Disse samarbeidene bør kunne videreføres i et selvstendig Visit Norway.

Et alternativ til en selvstendig aktør for reisemålprofilering er å la Visit Norway bli en relativt autonom avdeling innenfor eksportrådgivningsaktøren. Fordelen med en slik løsning er at synergier med eksportrådgivning, reisemålsutvikling og annen profileringsaktivitet kan realiseres innenfor samme aktør. I tillegg vil det trolig være stordriftsfordeler i en del støttefunksjoner. Ulempen er at fleksibiliteten i samarbeidet med reiselivsnæringen som Visit Norway skal betjene svekkes, og at profileringsaktiviteten kan vanne ut den faglige profilen for eksportrådgivningsenheten. Med unntak av samlokalisering på utekontorer er det få faglige eller kulturelle koblingspunkter mellom profilering og eksportrådgivning. Løsningen kan likevel fungere godt dersom Visit Norway får operere relativt selvstendig og samarbeide tett med reiselivsnæringen.

Vi anbefaler at reiselivsprofileringen – Visit Norway – skilles ut av Innovasjon Norge som en egen enhet med tette koblinger til reiselivsnæringen og et samarbeid med Team Norway på utekontorene. I en eventuell konkretisering av denne anbefalingen bør en organisatorisk tilknytning til landsdelsselskapene inngå.

6.3 Divisjon for Bedriftsutvikling

Divisjon for bedriftsutvikling skal være et felles kompetansesenter for Innovasjon Norges nasjonale innovasjonsvirkemidler. Divisjonen skal ha:

1. Ansvar for tilskudds- og innovasjonsrettede lånevirkemidler som skal tildeles basert på nasjonale konkurranser
2. Ansvar for nasjonale kompetansebyggingsprogrammer og rådgivingstjenester
3. Ansvar for etterspørselsrettede virkemidler (Innovasjonspartnerskap, Innovasjonskontrakter og innovative offentlige anskaffelser)
4. Mobiliseringsansvar for enkelte internasjonale virkemidler⁶¹

Med overordnet ansvar menes det at divisjonen vil ha ansvar for økonomistyring, utarbeidelse av tildelingskriterier, måleindikatorer m.m. Forvaltningen (søknadsbehandling og innstilling, mobiliseringsansvar m.m.) kan foregå i regionene i tilfeller hvor det er hensiktsmessig.

Divisjonen vil i stor grad bygges rundt allerede eksisterende miljøer i Innovasjon Norge, men det innebærer også sammenslåing med DOGA og overføring av oppdraget for innovative offentlige anskaffelser.

⁶⁰ Menon Economics 35/2016.

⁶¹ Se kapittel 3.2

6.3.1 Innovasjon Norges låne- og garantiordninger

Innovasjon Norges tilbud av lån og garantier til næringslivet utgjør en sentral pilar i organisasjonens tjenestetilbud. Det gis tilbud om tre typer kredittrelaterte produkter:

1. *Markedsbaserte lån:* Her tilbys det kreditt til samme vilkår som man finner hos regulære banker og krav til sikkerhet og betjeningsevne speiler også kravene i det private markedet. De markedsbaserte lånene tilbys tre kundegrupper: Landbruk, fiskeriflåten og industri.
2. *Lån med risikoavlastning:* Her tilbys lån til bedrifter som har prosjekter med et tydelig innovasjonsinnhold. Kravet til innovasjonsinnhold gjør at risikoen er høyere og Innovasjon Norge tar høyde for denne risikoen gjennom å avsette et risikojustert tap i et tapsfond. De landsdekkende innovasjonslånene har høyere krav til innovasjon i prosjektene enn de distriktsrettede risikolånene. Det kreves normalt at prosjektene delfinansieres gjennom andre lån eller tilførsel av egenkapital. Innovasjon Norge setter en rente på slike lån som ikke varierer med risiko. Fra 2017 tilbyr Innovasjon Norge også et oppstartslån til unge bedrifter. Her gis det rente og avdragsfrihet i starten av låneperioden. Ettersom bedriftene er svært unge settes det lave krav til sikkerhet, men det settes som betingelse at bedriften klarer å matche lånet med egenkapital tilsvarende 40 prosent av finansieringspakken. For oppstartslånene stilles det ikke like strenge krav til at finansieringen skal gå til en spesifikk investering. Kapitalen kan også anvendes til drift. Som følge av høy risiko knyttet til dette lånevirkemiddelet settes det også her av ressurser i tapsfondet for å kunne håndtere forventede og uventede tap.
3. *Garantier:* Innovasjon Norge har i lang tid tilbudt landsdekkende og distriktsrettede garantier som knyttes opp til bankers kreditter til bedrifter. Garantiene sikrer at bankene ikke behøver å ta hele tapet dersom bedriften ikke klarer å håndtere låneforpliktelsene. Garantirammene har gjennomgående vært små og ordningene har fått lite oppmerksomhet, både blant kunder og hos Innovasjon Norge. I 2017 satte man opp en ny garantiordning rettet mot vekstbedrifter. Denne ordningen har større rammer, er et samarbeid med EIF der EIF tar 50 prosent av tapene, og tilbyr andre typer krav og vilkår i markedet.

Låne og garantiordningene til Innovasjon Norge ble evaluert av Menon Economics i 2013 og de nye oppstartslånene og vekstgarantiene er allerede førevaluert av samme aktør i 2018. De blir nå løpende følgevaluert.

Det er et sentralt poeng at en aktør som Innovasjon Norge har solid finansiell kompetanse og en aktiv portefølje av engasjementer som gjør at organisasjonen til enhver tid kan følge opp og ta finansielle beslutninger. Å operere en liten bankvirksomhet er en effektiv måte å opprettholde denne kompetansen på. Behovet for slik kompetanse knyttes ikke bare til utlånsvirksomheten, men i like stor grad til tilskuddsaktivitetene, ettersom det også her er behov for strukturert innsikt i de finansielle sidene ved prosjektene.

Evalueringene viste at markedsbaserte lån fra Innovasjon Norge har en funksjon der bankene er for små til å finansiere større prosjekter alene, slik som fiskebåter og større industrielle investeringsprosjekter. Behovet for en samfinansiering av ellers lønnsomme prosjekter trekker i retning av at Innovasjon Norge bør fortsette med denne virksomheten på utvalgte områder. Samtidig er det et viktig poeng at Innovasjon Norges regulære utlånsvirksomhet utgjør en svært liten andel av nasjonal utlånsvirksomhet til SMB-markedet.

Evalueringene har fremhevet at det er behov for lån og garantier med risikoavlastning. Samtidig er det blitt presisert at de ordinære garantiene ikke blir/ble ansett som attraktive ettersom bedriftene selv må bygge finansieringspakken, i tillegg til at garantiens form ikke ble ansett som egnet. Med den nye vekstgarantiordningen er dette i stor grad løst. Det er bankene som søker om garantier i stedet for bedriftene selv. Kravene knyttet til prosjektenes utforming er mer fleksible og her har også EIF tilbudt et samfinansieringsløp som tar ned risikoen for Innovasjon Norge. Denne typen garantiprodukter der man både mobiliserer internasjonale ordninger og der bankene som gjør kredittvurderingene også tar del i kreditt risikoen, er etter vår oppfatning gode virkemidler for å stimulere kredittkapasiteten i SMB-markedet. Det sentrale i denne anbefalingen er at staten bør tilby virkemidler som stimulerer banker og kredittinstitusjoner til å vri noe av porteføljen sin mot unge og innovative bedrifter som kan skape vekst i fremtiden. Vekstgarantiordningen er et godt eksempel på en slik ordning.

Evalueringene har også pekt på at lån og garantier helst ikke bør rettes mot bedrifter i for tidlig fase, fordi de ofte ikke vil klare å håndtere sine låneforpliktelser. Slik sett er satsingen på vekstgarantiordningen en bevegelse i riktig retning, mens satsingen på oppstartslån ikke er det. Bedrifter i tidligste fase bør i større grad håndteres gjennom bruk av tilskudd som utløser private investeringer.

I andre deler av denne rapporten har vi vært tydelige på at det innovasjonsrettede virkemiddelapparatet i større grad bør stimulere til utvikling av prosjekter som har et høyt potensial for internasjonal skalering. Man kan tilby mer i lån enn i tilskudd, og da kan man støtte opp om mer kapitalkrevende prosjekter. Prosjekter med et internasjonalt skaleringspotensial har ofte et stort finansieringsbehov. Vi anbefaler at låne- og garantiordningene prioriterer prosjekter med en tydelig internasjonal ekspansjonsplan, og finansiell deltagelse fra norske og/eller utenlandske private investorer og industrielle samarbeidspartnere.

6.4 Siva – divisjon for samhandlingsvirkemidler

Vi anbefaler å integrere Siva som en divisjon i Innovasjon Norge. Anbefalingen om å innlemme Siva i Innovasjon Norge hviler på et premiss om at kulturen, kompetansen og arbeidsformen i Siva blir videreført i den nye strukturen. Anbefalingen forutsetter derfor at Siva blir en divisjon med stor grad av autonomi i beslutninger.

6.4.1 Samling av samhandlingsvirkemidler

I kapittel 4 drøftet vi grenseflater, komplementaritet og overlapp mellom samhandlingsvirkemidlene. Vi anbefalte at Forskningsrådet beholder ansvaret for FoU-sentrene⁶², men at de øvrige samhandlingsvirkemidlene blir samlet i ett felles fagmiljø.

Siva har god erfaring og kompetanse på samhandlingsvirkemidler. De har eksemplifisert hvordan man kan styre nasjonale programmer nasjonalt, og samtidig opprettholde nødvendig nærhetskompentanse og kobling mot regionene. Vi mener det vil være store synergier å realisere ved å bygge en ny divisjon i Innovasjon Norge rundt Sivas eksisterende miljø for samhandlingsvirkemidler. Dette gjør det mulig å øke regional tilstedeværelse gjennom Innovasjon Norges regionskontorer, samtidig som man vil ha ett faglig sterkt miljø for forvaltning av de fleste samhandlingsvirkemidlene. Dette gjelder både i form av sekretariatsfunksjoner og programutvikling av nettverksvirkemidler som er komplementære. Ved å samle disse samhandlingsvirkemidlene vil man samtidig kunne skape en enklere og tydeligere grenseflate mot de forskningsdrevne programmene som styres av Forskningsrådet.

GIEK har påpekt at samhandlingsarenaene også kan bli viktigere for mobilisering for garantiordningene. Økt eksportfokus i klyngene, inspirert av blant annet NORWEP, vil også ha stort potensial for mobilisering til garantiordninger, eksportfinansiering og eksportrådgivning. Klyngene kan også utgjøre en effektiv førstelinje for eksportrådgivning til SMB-markedet.

Med unntak av Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverksordningen vil divisjonen i våre anbefalinger være forvaltningsansvarlig for samtlige nettverks-, infrastruktur- og klyngevirkemidler som har fokus på å sikre bærekraftig kommersialisering av innovasjon. Dette inkluderer Klyngeprogrammet som i dag forvaltes av Innovasjon Norge, samt Inkubasjonsprogrammet og Norsk Katapult, som i dag forvaltes av Siva.⁶³ I tillegg anbefaler vi at samhandlingsdivisjonen får i oppdrag å utvikle et nasjonalt program for reisemålsutvikling (se appendiks A7). Formålet med programmet vil være å etablere tydelige kvalitetskriterier for reisemålsutvikling, spre god praksis, samt oppnå kritisk masse (hensiktsmessig størrelse) og forutsigbar finansiering for reisemålselskaper.

For Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk vil forvaltningsansvaret ligge i den regionale divisjonen, men samhandlingsdivisjonen vil ha det *faglige* ansvaret for disse. Vi anbefaler at divisjonen bygger videre på det eksisterende miljøet hos Siva i Trondheim.

6.4.2 Sivas eierskapsrolle i innovasjonsselskapene

Siva har i dag to primære aktiviteter i tillegg til programforvaltningen: 1) Eiendomsinvesteringer og forvaltning, og 2) Eierskap i innovasjonsselskaper. Disse er nært knyttet til Sivas formål om å sikre at det bygges, eies og utvikles en samlet infrastruktur for innovasjon i hele landet. I begrepet infrastruktur ligger det at det eksisterer både kompetansemiljø (i form av innovasjonsselskap) og møteplasser (i form av innovasjonssentre/lokaler og industrieiendom) der det skapes positive og selvforsterkende miljøer for innovasjon og næringsutvikling.

⁶² Med FoU-sentre sikter vi til SFI, FME, Petrosenter og FKB. Disse er forvaltet av Forskningsrådet.

⁶³ Siva har i dag også Næringshageprogrammet. Forvaltningsansvaret for dette er beskrevet under kapittelet om det regionale virkemiddelapparatet.

Innovasjonsselskapene utgjør en sentral del av økosystemet for innovasjon og næringsutvikling i Norge, ikke minst som prosjektleder/operatør for samhandlingsvirkemidler. Innovasjonsselskapene er ofte prosjektleder/operatør for Arena- og NCE-prosjekter i klyngeprogrammet, katapultsentre og inkubatorer. I tillegg til operatørrollen for samhandlingsprosjekter fungerer flere som utleiende av lokaler og testfasiliteter, som TTO-er for universitetene. Enkelte innovasjonsselskaper har utviklet en helt sentral rolle i det regionale innovasjonssystemet. Eksempler på dette er ÅKP (Ålesund Kunnskapspark), Validé og Helgeland Kunnskapspark. Disse er prosjektledere for flere klyngeprosjekter, inkubatorer og katapultprosjekter.

Siva er i dag deleier i 76 innovasjonsselskaper spredt over hele landet. Et viktig formål med eierskapet er å utvikle en organisatorisk infrastruktur for nyskaping i hele landet med sterk forankring i lokalsamfunn og i lokale og regionale kunnskaps- og næringsmiljøer. Sivas eierandel i innovasjonsselskapene varierer fra 4 prosent til 47 prosent.⁶⁴ Siva har vært instrumentell både i utviklingen av de enkelte innovasjonsselskaper og i utviklingen av en samlet nasjonal struktur.

Siva mener at kombinasjonen av programvirksomhet og eierskap har vært viktig for mobilisering av private og offentlige aktører lokalt og regionalt, og dermed for kapitaltilførsel og forpliktelse, og til utvikling av forretningsmodeller og strategiske veivalg. Mobilisering- og rådgivningsrollen har med andre ord vært rettet vel så mye til regionale myndigheter, næringsorganisasjoner og enkeltbedrifter som til administrasjonen i innovasjonsselskapene.

Selv om det er synergieffekter mellom programvirksomheten og eierskapsrollen i innovasjonsselskapene, er det prinsipielt sett problematisk at Siva har eierskap i en del av (men ikke alle) søkerne til Sivas programmer. Det problematiske er både knyttet til insentiver og til informasjon. Det kan reises tvil om Siva vurderer søknadene fra selskapene de selv har eierskap i på en annen måte enn selskapene de ikke har eierskap i – fordi man kjenner søkerne bedre og/eller fordi man ønsker at de skal lykkes. Det er imidlertid viktig å understreke at vi ikke har noen indikasjoner på at denne prinsipielle problemstillingen oppfattes som et problem blant innovasjonsselskapene som ikke har Siva på eiersiden.

«Begge sider av bordet»-problematikken kan reduseres ved å bruke eksterne eksperter i kvalitetsvurderinger og seleksjonsprosesser og ved at de Siva-ansatte som utøver eierskapet (for eksempel gjennom styrerepresentasjon) ikke deltar i seleksjonsprosesser.

Siva har lang og bred erfaring med oppstart, drift og utvikling (herunder nedleggelse, fusjoner, fisjoner) av innovasjonsselskaper. Det er all grunn til å tro at denne kompetansen kan fortsette å komme innovasjonsselskaper til nytte. Tilbakemeldinger fra innovasjonsselskapene styrker dette bildet.⁶⁵ Det er likevel ingenting som tilsier at denne rådgivningen kun kan skje dersom Siva har eierskap i disse innovasjonsselskapene, selv om reell påvirkningskraft blir mindre. Rådgivningen kan i stor grad foregå ute i regionene. Rådgivning knyttet til samhandlingsvirkemidler, både i søknadsfase og i prosjektgjennomføringen, både kan og bør involvere bedriftsdeltakerne i samhandlingsprosjektene (for eksempel styringsgruppene), ikke bare prosjektadministrasjonen. Ved å knytte rådgivningsaktiviteten til programvirksomheten, sikrer man at rådgivningen blir fullt tilgjengelig for alle innovasjonsselskaper – uavhengig av om Siva har eierskap i det.

I tillegg til rådgivningen til innovasjonsselskaper, kan Siva gjennom eierskap spille en utløsende rolle i etablering og avvikling av innovasjonsselskaper – og gjennom det bidra til at den organisatoriske infrastrukturen er best mulig tilpasset regionale næringsutviklingsstrategier og det næringsmessige ressursgrunnlaget i regionene. Isolert sett tilsier dette at Siva bør kunne fortsette å benytte eierskap som virkemiddel, men samtidig er det viktig å understreke at programvirksomheten indirekte kan fylle samme funksjon. Tilslag på søknader til samhandlingsprosjekter gir grunnlag for å etablere innovasjonsselskaper, mens bortfall og avslag på samhandlingsprosjekter reduserer eksistensberettigelsen til innovasjonsselskaper.

Drøftingen av Sivas eierskap i innovasjonsselskapene trekker i ulik retning. «Begge-sider-av-bordet»-problematikken trekker i retning av at eierskapet bør avvikles og erstattes av rådgivning knyttet til programvirksomheten. I motsatt retning trekker Sivas potensielt utløsende rolle for etablering og avvikling gjennom eierskap og styrearbeid. Vi anbefaler

⁶⁴ Investering i innovasjonsselskaper gjøres med Siva SFs egenkapital. Dette innebærer at investeringene ikke kan kategoriseres som statsstøtte. Investeringene består av frigjort kapital i porteføljen av innovasjonsselskaper gjennom utbytte, salg, kapitalnedskrivelse eller avvikling av selskaper.

⁶⁵ FIN (bransjeforening for innovasjonsselskapene) skriver følgende: «De fleste innovasjonsselskaper opplever eierskapet fra Siva som positivt. Gjennom eierskap på tvers av hele landet har den skapt et nettverk mellom innovasjonsselskapene. Vi mener at Sivas eierskap blir enda viktigere nå som fylkeskommunene får mer ansvar for næringsutvikling. Det vil være et virkemiddel for å unngå fragmentering.»

at eierskapsrollen videreføres, men at Siva i størst mulig grad knytter rådgivningsfunksjonen til programvirksomheten og har en uttalt strategi om å selge seg ut av innovasjonsselskaper hvor de ikke har en tydelig addisjonal rolle.

6.4.3 Eiendomsvirksomheten

Siva har i dag eierskap i totalt 107 bygg over hele landet, hvorav 37 er heleide og 70 er deleide. Eiendomsvirksomheten drives i dag gjennom det heleide datterselskapet Siva Eiendom Holding AS (SEH). SEH har eierposisjoner i 38 eiendomsselskaper, hvorav posisjonen som minoritetseier i 19. Balanseført verdi på eiendom og eiendommer eid gjennom SEHs eiendomsselskaper er på om lag 2 milliarder kroner pr 31.12.2018.⁶⁶ Eiendomsvirksomheten til Siva er selvfinansierende og SHE dekker sin andel av alle kostnader i Siva SF.

Sivas eiendomsvirksomhet skal bidra til å utvikle næringsarealer for nye og umodne næringer, eller for bedrifter med behov for omstilling og vekst. Eiendomsvirksomheten skal være utløsende, det vil si at de skal bidra til å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som ikke ville blitt realisert gjennom markedet. Det kommersielle eiendomsmarkedet har blitt betydelig utviklet de siste tiårene, og det er liten grunn til å tro at det eksisterer noen generell markedssvikt for nærings- og industribygg i dag. Som påpekt i kapittel 2.3.1 er det dokumentert mangelfull kapitaltilgang til SMB-bedrifter, spesielt i distriktene, men dette gjelder alle typer investeringer, ikke bare i eiendom. Det er også et viktig poeng at ved å investere i spesialiserte industribygg med lav alternativverdi, eksponeres Siva for industriselskapets forretningsmessige risiko.⁶⁷ I den grad virkemiddelapparatet skal støtte denne typer investeringer, er det mer hensiktsmessig å gjøre det gjennom tilskudd og lån enn gjennom egenkapitalinvesteringer. Innovasjon Norge har låneordninger som kan risikoavlaste investeringer i bygg.⁶⁸

Sivas eiendomsvirksomhet er også rettet mot investeringer i kunnskaps- og innovasjonsparker. Kunnskaps- og innovasjonsparker skal utformes på en måte som stimulerer til kunnskapsdeling og innovasjonssamarbeid. Det er også ønskelig at pre-kommersielle tidligfasebedrifter kan være lokalisert i disse parkene for å bygge nettverk og etablere samarbeid og få tilgang til ressurser som kan akselerere kommersialiseringssprosessene. For denne typen eiendommer kan det derfor foreligge markedssvikt knyttet til utforming og forvaltning. Menons evaluering fra 2015 viste at Siva har en addisjonal rolle både i utvikling og forvaltning av kunnskaps- og innovasjonsparker, så vi anbefaler at denne rollen videreføres. Riktignok er det mulig å videreføre rollen/funksjonen med andre virkemidler enn gjennom eiendomsinvesteringer, for eksempel gjennom tilskudd til eiendomsforvalterne eller direkte til tidligfase-bedriftene, men det er viktig å understreke at eiendomsvirksomheten er selv-finansierende (ikke innebærer subsidier) og derfor er å foretrekke fremfor tilskudd.

Vi anbefaler at Sivas eiendomsvirksomhet videreføres av den nye samhandlingsdivisjonen (Siva) med følgende innretning:

- Avvikle investeringer og eierskap i single purpose industribygg (forsvarlig nedsalg). I den grad slike investeringer kan føre til varig økning i sysselsetting i et arbeidsmarked, er det mer hensiktsmessig å gi lån til industriselskaper enn å investere gjennom eierskap i en bygningsmasse som eksponerer Siva for industriselskapets forretningsrisiko.
- Avvikle investeringer i generiske næringsbygg, med unntak av situasjoner hvor investeringene er utløsende for privat kapital til byggeprosjektet og det er reelle synergier med næringshageprogrammet.
- Videreføre investeringer i flerbruks industribygg hvor investeringene vil være utløsende. Denne typen investeringer bør ses i sammenheng med programvirksomheten knyttet til pilotering- og testklynger (Norsk katapult) for å kunne utløse synergier
- Videreføre investeringer i kunnskaps- og innovasjonssentre, gitt at utformingen og forvaltningen av byggene bidrar til å utløse/forsterke kunnskapsspredning og innovasjonsaktiviteter. I kunnskaps- og forskningsparker er Siva mer verdiøkende enn utløsende, i form av tempo, utforming og leietakersammensetting, samt

⁶⁶ Årsregnskap 2018, Siva Eiendom Holding AS

⁶⁷ Denne typen «asset specific» eller «relation specific» investeringer skaper et avhengighetsforhold som tilsier vertikal integrasjon, det vil si at industriselskapet bør eie egne bygninger (Oliver Williamson, 1985).

⁶⁸ Mot dette kan det innvendes at Siva selv lånefinansierer sine investeringer og at private medfinansierer gjør det samme.

samhandlingsaktiviteter. Denne typen investeringer og eierskap bør ses i sammenheng med samhandlingsprogrammene for inkubasjon og klynger.

Vi anbefaler også at Siva selger seg ut av alle eiendoms- og reiselivsengasjementer⁶⁹ hvor man ikke har en tydelig addisjonal rolle som eier, med andre ord der Siva ikke har noen dokumenterbare eierskapsfortrinn.

6.5 Regiondivisjonen

I analysene av den regionale dimensjonen i virkemiddelapparatet har vi vurdert to overordnede spørsmål:

1. Hvordan bør ansvars- og arbeidsdelingen for de næringsrettede virkemidlene være mellom nasjonalt og regionalt nivå?
2. Hvordan bør oppgavene på regionalt nivå organiseres?

Med hensyn til oppgavefordeling anbefaler vi å overføre oppdragsgiveransvaret for flere virkemidler til fylkeskommunene. I tillegg til virkemidlene som er tilrådet overført til de nye regionene⁷⁰ og som nå er foreslått i statsbudsjettet for 2020, anbefaler vi at fylkeskommunene får oppdragsgiveransvaret for Arenaprojektene i klyngeprogrammet, FORREGION, MABIT-ordningen, presåknordningen⁷¹, samt et nytt program for reisemålsutvikling⁷².

Med hensyn til organisering ser vi for oss tre alternativer. Det ene alternativet er en videreføring av dagens organisering, hvor fylkeskommunene plasserer sine oppdrag hos Innovasjon Norge⁷³, mens de tar forvaltningsansvaret for FoU-virkemidlene selv. Det andre alternativet er at den regionale divisjonen organiseres som en selvstendig juridisk enhet hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene eier enheten i fellesskap. Det tredje alternativet er at Innovasjon Norges regionale kontorer omgjøres til regionale forvaltningsenheter organisert som aksjeselskaper som eies av fylkeskommunen i regionen sammen med Innovasjon Norge.⁷⁴

Det er mange hensyn å ta når man vurderer hva som er hensiktsmessig ansvars- og arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå og hvordan oppgavene bør organiseres på det regionale nivået. Formålet med det næringsrettede virkemiddelapparatet er at det skal legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer og arbeidsdeling og organisering må understøtte dette. Dette trekker i retning av mest mulig regional konsolidering. Meld. St. 22 (2015-2016) og Innst. 377 S (2015-2016) omtaler nye folkevalgte regioner og oppgavefordeling mellom stat, region og kommune. Her ble hovedprinsippet for oppgavefordeling stadfestet. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres likeartet over hele landet og oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.

Når man skal velge en modell for arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå for det næringsrettede virkemiddelapparatet må flere av disse hensynene kombineres for ulike deler av virkemiddelapparatet. Hva man ender opp med vil avhenge av hvilke hensyn som veier tyngst. Hvordan modellene vil fungere i praksis vil også avhenge av eksempelvis økonomiske frihetsgrader og muligheter og rammer for initiativ og innflytelse innenfor og utenfor valgte modell. Både når det gjelder arbeidsdeling og organisering mellom nasjonalt og regionalt nivå ser vi at kompleksiteten i de alternative modellene øker i takt med fylkeskommunens innflytelse.



Figur 15: Sammenheng mellom organisatorisk kompleksitet og fylkeskommunens innflytelse.

⁶⁹ Siva eier 47,38% av Aurland Ressursutvikling, et reiselivskonsern i Flåm, og 42,55% av Lofoten Utvikling, eierselskapet til Lofoten Golf.

⁷⁰ Meld. St. 6 (2018-2019)

⁷¹ Gitt at presåknordningen videreføres. Se drøfting av dette spørsmålet i kapittel 5.4.

⁷² Se beskrivelse og begrunnelse for opprettelsen av et slikt program i appendiks A7.

⁷³ Vi anbefaler at Siva innlemmes som en egen divisjon i Innovasjon Norge med ansvar for alle samhandlingsordninger. Hvis Siva videreføres som en selvstendig aktør, vil fylkeskommunenes oppdrag plasseres hos både Innovasjon Norge og Siva.

⁷⁴ Med en slik organisering vil fylkeskommunenes oppdrag plasseres hos den regionale forvaltningsenheten, eventuelt med unntak for FoU-virkemidlene (RFF og FORREGION), som i en del regioner vil være hensiktsmessig at fylkeskommunene har forvaltningsansvaret for selv.

I alle de tre alternativene har fylkeskommunene eierskap i Innovasjon Norge, men på ulikt organisatorisk nivå. I tillegg til selve organiseringen må det opprettes mekanismer som ivaretar de ulike nivåenes interesser og påvirkningsmulighet. Disse tre organisatoriske alternativene drøftes i kapittel 6.5.8.

6.5.1 Det regionale virkemiddelapparatet

Den regionale forvaltningen av det næringsrettede virkemiddelapparatet dekker et sted mellom 20 og 25 prosent av virkemiddelapparatets ressurser. I dagens struktur er det fylkeskommunene og Innovasjon Norge gjennom distriktskontorene som er regionale aktører, mens Siva og Forskningsrådet er nasjonale aktører med tette koblinger til det regionale. Vi anslår at om lag 4 milliarder kroner ble forvaltet på regionalt nivå i 2018. Dette inkluderer midlene som Innovasjon Norges distriktskontorer forvalter. Holdes disse utenfor og man kun fokuserer på midler hvor fylkeskommunene er oppdragsgivere eller forvaltere, var virkemiddelbruken på regionalt nivå om lag 1,5 milliarder kroner i 2018.⁷⁵

De regionale aktørene i virkemiddelapparatet sysselsetter litt over 550 personer, noe som utgjør omtrent 30 prosent av de ansatte i virkemiddelapparatet nasjonalt. Den regionale dimensjonen er beskrevet nærmere i kartleggingsrapporten.

6.5.2 Regionalisering av oppgaver - arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå

I mandatet for områdegjennomgangen er vi bedt om å vurdere hva som er en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom det nasjonale og det regionale nivået. En vurdering av hvor oppdragsgiveransvaret for et virkemiddel skal ligge bør hvile på en klar definisjon av hva dette ansvaret innebærer. Vi legger til grunn følgende definisjoner av roller:

- *Oppdragsgiver* er den som tildeler og finansierer et oppdrag til en virkemiddelaktør.
- *Forvalter* er den som utfører virkemiddeloppgaven, det vil si utlyser og håndterer søknadsprosesser, beslutter hvilke søkere som får tilslag på sine søknader (seleksjon) samt håndterer oppfølging og rapportering fra brukerne. Det er et etablert prinsipp at forvaltningsoppgaver bør legges på det lavest mulige effektive forvaltningsnivået.⁷⁶
- *Eier av et virkemiddel (program/ordning)*⁷⁷ er den som har det *faglige ansvaret* for å utvikle og revidere/endre et virkemiddel.
- *Eier av virkemiddelaktør* er det departementet (eller en annen forvaltningsenhet) som, uavhengig av tilknytningsform, er hierarkisk overordnet virkemiddelaktøren.

Vi anbefaler at eierskapet/det faglige ansvaret for virkemidlene bør ligge hos en nasjonal virkemiddelaktør for å sikre at ordningene har en konsistent utforming og innhold, på tvers av regioner og over tid. Dette er viktig for å unngå at det etableres stadig nye ordninger, samt for å utnytte stordriftsfordeler i utvikling og revidering av virkemidlene.⁷⁸ Et virkemiddel, for eksempel næringshageprogrammet, kan forvaltes regionalt, mens det faglige ansvaret for å utarbeide og revidere programbeskrivelsen, bør ligge nasjonalt. Samtidig er det viktig å sikre at virkemidler hvor oppdragsgiveransvar ligger regionalt er relevante og hensiktsmessige for regionene. Fylkeskommunene bør derfor involveres i etablering, utforming, endring og eventuell nedleggelse av virkemidler som de er oppdragsgiver for.

Vi anbefaler at oppgavefordelingen mellom nasjonalt og regionalt nivå baseres på seks vurderingskriterier, hvorav de to første trekker i retning av regionalt ansvar, mens de fire siste trekker i retning av nasjonalt ansvar. De seks kriteriene er skissert i kapittel 4.6. Avhengig av hvordan et virkemiddel "skårer" på de seks kriteriene, får man fire alternative oppgavefordelinger, noe som er vist og anvendt nedenfor.

⁷⁵ Innovasjon Norge forvalter landbruksrettede IBU-midler på drøye 600 millioner kroner gjennom saksbehandlere ved distriktskontorene. Disse midlene blir kanalisert fra LMD til Innovasjon Norge gjennom Fylkesmannen. Vi ser ingen grunn til å endre denne praksisen, da de ansatte ved distriktskontorene har opparbeidet seg mye kompetanse knyttet til denne forvaltningsoppgaven. Midlene fra LMD blir derfor ikke drøftet nærmere i rapporten.

⁷⁶ Meld. St. 14 (2014-2015)

⁷⁷ Begrepet virkemiddel benyttes svært vidt. I denne konteksten skal virkemidler forstås som ordninger/programmer som har et klart definert formål, som beskriver hvilke tjenester (verktøy/instrumenter) som tilbys, hvilke typer aktiviteter tjenestene kan benyttes til og eventuelt hvilke brukergrupper som kan benytte dem.

⁷⁸ I vurderingen av oppgavefordeling legger vi dette prinsippet til grunn. Dette innebærer at alle regionalt og lokalt forvaltede midler må forvaltes i henhold til de retningslinjer som er trukket opp for virkemiddelet på nasjonalt nivå. Dette vil også sikre at statsstøtteregeleverket gjennom EØS-avtalen følges.

Tabell 6: Kriterier for oppgavefordeling

	Behov for nærhet til brukerne	Behov for regional koordinering	Behov for enhetlig nasjonal kvalitetsvurdering	Behov for organisering og spesialkompetanse	Stordriftsfordeler i konkurransearenaer	Nasjonale konkurranserealer	Store nasjonale satsinger
(A) Nasjonalt oppdrag og forvaltning			X	X	X	X	X
(B) Regionalt oppdrag, men nasjonal forvaltning		X	X	X		X	
(C) Regionalt oppdrag og forvaltning, men nasjonal kvalitetsvurdering	X	X	X				
(D) Regionalt oppdrag og forvaltning	X	X					

Basert på disse kriteriene anbefaler vi en oppgavefordeling mellom departementer og fylkeskommuner som oppdragsgivere og mellom nasjonale virkemiddelaktører og de regionale virkemiddelenhetene som illustrert i figuren nedenfor:

Departementene oppdragsgiver	A-virkemidler <ul style="list-style-type: none"> Norsk Katapult Eksportfinansiering Øvrige virkemidler, f.eks. Forskningsrådets programmer 	Nasjonal forvaltning (nasjonale virkemiddelaktører)
Fylkeskommunene oppdragsgiver	B-virkemidler <ul style="list-style-type: none"> Inkubasjonsprogrammet⁷⁹ Reisemålsutvikling⁸⁰ MABIT-ordningen Klyngeprogrammet – Arena Preså Korn-ordningen⁸¹ 	
	C-virkemidler <ul style="list-style-type: none"> RFF og FORREGION Lån og garantier – mindre beløp 	Regional forvaltning
	D-virkemidler <ul style="list-style-type: none"> Mentortjenesten Bedriftsnettverk Næringshageprogrammet Markedsavklaringstilskudd⁸² 	

Figur 16: Oppgavefordeling mellom departementer og fylkeskommuner

Appendiks A7 inneholder en vurdering av virkemidlene som inngår i tabellen ovenfor og de øvrige næringsrettede virkemidlene basert på disse kriteriene. Den foreslåtte ansvars- og arbeidsdelingen vil innebære en betydelig økning av fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar for de næringsrettede virkemidlene.

6.5.3 Fylkeskommunenes oppdragsgiverrolle

Fylkeskommunene er en viktig del av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Gjennom rollen som samfunnsutviklere har fylkeskommunene viktige samfunnsoppdrag innen eksempelvis utdanning, samferdsel, næringsutvikling og regional planlegging. Som utviklingsaktører har fylkeskommunene ansvar for å samarbeide med statlige aktører, kommuner,

⁷⁹ Hagen-utvalget anbefalte at ansvaret for både inkubator- og næringshageprogrammet ble overført til regionene. Vår vurdering er at inkubatorene bør forvaltes nasjonalt for å ivareta gevinster ved nasjonal konkurranse og for å utnytte faglige stordriftsfordeler. Dette er utdypet i appendiks A7.

⁸⁰ Se beskrivelse av Innovasjon Norges reiselivsoppdrag i appendiks A7. Der foreslår vi at de markedsrettede aktivitetene i reiselivsoppdraget forblir på nasjonalt nivå, mens vi foreslår at det etableres et nasjonalt program for reisemålsutvikling som plasseres på nivå B (regionalt oppdragsgiveransvar og nasjonal forvaltning).

⁸¹ Utgår hvis anbefalingen i delkapittel 8.5 om avvikling av preså Korn-ordningen blir besluttet.

⁸² Markedsavklaringstilskudd er små beløp som hvert år tildeles et stort antall oppstartsbedrifter. Ordningen er standardisert og tilnærmet rettighetsbasert. Selv om vi foreslår at ordningen forvaltes regionalt, anbefaler vi at forvaltningen samles i én region som betjener bedrifter over hele landet. Dette er i tråd med dagens praksis, hvor Innovasjon Norges gründercenter ligger i Førde.

universitets- og høyskolesektoren, næringsliv og andre FoU-aktører for å sikre utvikling i regionen. Næringsutvikling står sentralt i regionale planer og strategier og er høyt prioritert i fylkeskommunene.

Vi anbefaler å skille mellom den regionale oppdragsgiver- og forvalterrollen, jf. definisjonene ovenfor. Det gir større mulighet for strategiske prioriteringer og sikrer avstand mellom politiske beslutninger og operativ forvaltning av virkemidler. Fylkeskommunen bør i hovedsak ha rollen som oppdragsgiver for de regionale virkemidlene, på samme måte som departementene har rolle som oppdragsgiver for de nasjonale virkemiddelaktørene. Dette vil styrke fylkeskommunens strategiske rolle og redusere deres operative rolle innenfor virkemiddelapparatet.

Med vårt forslag til oppgavefordeling har fylkeskommunene oppdragsgiveransvar for B-, C- og D-virkemidlene som er skissert i 6.5.2. Å være oppdragsgiver betyr at fylkeskommunen er den som tildeler og finansierer et oppdrag. Istedenfor at det tildeles rammer til hver av de ulike ordningene over statsbudsjettet, anbefaler vi at fylkeskommunene tildeles en samlet ramme over statsbudsjettet som skal gå til B-, C- og D-virkemidlene. Det er deretter opp til fylkeskommunen å gjøre prioriteringer innenfor denne gruppen av virkemidlene – ut fra regionale behov og prioriteringer.

En *samlet* ramme til virkemidler som fylkeskommunene har oppdragsgiveransvar for, innebærer et større strategisk handlingsrom, for eksempel til å forfølge en smart spesialisingsstrategi⁸³. Fylkeskommunen kan eksempelvis velge å bruke hovedtyngden av rammen på FoU-virkemidler (RFF/FORREGION) og mindre på næringshager eller andre samhandlingsvirkemidler, eller motsatt om det er det som vil svare best ut regionale behov og utfordringer.

Fylkeskommunene har mulighet til å utforme oppdragene slik de selv ønsker – innenfor rammene som er gitt i utformingen av de enkelte ordningene. For de ulike programmene/ordningene er det utarbeidet retningslinjer for formål (hvilke aktiviteter som skal utløses/forsterkes), målgruppe (hvem som kan søke), seleksjonskriterier (hva som vektlegges i utvelgelse av prosjekter), finansiering (for eksempel krav til egenandel), samt krav til rapportering og måling.⁸⁴ Disse programbeskrivelsene er viktige – både med tanke på informasjon og forutsigbarhet for brukerne og for å sikre at virkemidlene forvaltes på samme måte over hele landet.

Samtidig er det viktig å understreke at selv om oppdragene må være i tråd med programbeskrivelsene kan fylkeskommunene legge føringer på forvaltningen i sine oppdragsbrev. Man kan for eksempel stille krav om geografisk fordeling av næringshager eller nærings-/bransjeprofil på bedriftsnettverk. Fylkeskommunenes handlingsrom ligger likevel først og fremst i prioriteringer mellom virkemidlene, ikke i den konkrete utformingen av dem. Derfor er det viktig at fylkeskommunene – for å sikre at virkemidlene er relevante og nyttige – har mulighet til å påvirke utforming av virkemidlene, samt opprettelse av nye og utvikling av eksisterende virkemidler.

For B-virkemidler, det vil si virkemidler som forvaltes nasjonalt (blant annet for å sikre nasjonale kvalitets- og tildelingskriterier), vil oppdragsgiverrollen være *betinget*; med nasjonale konkurranser om midlene må søkere fra regionen nå opp i den nasjonale konkurransen for at prosjektet skal få tildelt virkemidler.⁸⁵ En fylkeskommune kan for eksempel rette en betinget bestilling på ett eller flere Arenaprojekt til Innovasjon Norge. Hvis ingen prosjekter fra regionen når opp i den årlige tildelingen av Arenaprojekter, vil ikke oppdraget bli effektivt, og fylkeskommunen kan bruke de avsatte midlene til andre virkemidler i regionen, for eksempel flere bedriftsnettverk. Det er også viktig å understreke at fylkeskommunene har et *kvalifiseringsansvar* for nasjonale virkemidler (A- og B-virkemidler). Det betyr at de kan tilby rådgivning, forprosjektstøtte og støtte til søknadsskriving for å øke sannsynligheten for at søkere fra egen region skal nå opp i den nasjonale konkurransen.

For fylkeskommunen vil vår anbefalte oppgavefordeling gi fylkeskommunene større frihet i prioritering av virkemidler, ordninger og programmer i egen region. Fylkeskommunens rolle som bindeledd og samarbeidspartner vil derfor fremdeles være svært viktig, siden det er fylkeskommunen som legger føringer og utviklingsmål for regionen både gjennom overordnet plan- og strategiarbeid og gjennom oppdragsbrev som kan gi instruksjoner om hvem og hva som skal prioriteres i forvaltningen av de ulike nasjonale ordningene. Fylkeskommunen bør fremdeles være den aktøren som

⁸³ EUs plattform for regional utvikling, se for eksempel <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/smart-specialisation>.

⁸⁴ For eksempler, se Inkubasjonsprogrammet (<https://siva.no/om-oss/vi-utvikler-oppstartsmiljo-og-bedriftsfelleskap/inkubasjonsprogrammet/>) eller FORREGION (<https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/programmer/forregion/>).

⁸⁵ Som beskrevet ovenfor anbefaler vi at fylkeskommunene gis en *samlet* bevilgning til næringsrettede virkemidler på nivå B, C og D.

fanger opp regionale behov, både gjennom oppdragsstyringen og gjennom egne aktiviteter i regionen. Dette blir viktig siden det er fylkeskommunen som vil styre disponering av midler til de ulike virkemidlene.

6.5.4 Fylkeskommunenes mobiliserings- og kvalifiseringsrolle

En sentral del av arbeidsdelingen mellom det nasjonale og regionale nivået innebærer at fylkeskommunene skal bygge kapabiliteter og kapasitet i regionens næringsmiljøer for å mobilisere og kvalifisere til nasjonale (og internasjonale) virkemidler (se delkapittel 3.2). Det kan dels dreie seg om å anvende C- og D-virkemidler som FORREGION og Bedriftsnettverk til å kvalifisere kunnskaps- og næringsmiljøer til Forskningsrådets programmer og til klyngeprogrammet. Det kan også dreie seg om å initiere og støtte prosjekter *utenfor* disse ordningene. For eksempel jobber mange fylkeskommuner med å tilrettelegge for klyngeutvikling i egen region, i form av å etablere møteplasser, finansiere forprosjekter og søknadsprosesser, og/eller gi brofinansiering for å sikre kontinuitet i klynger hvor kontraktperioden i programmet har utløpt. Fylkeskommunene legger stor vekt på mobiliserings- og kvalifiseringsrollen og understreker at denne rollen er ressurskrevende, både i form av arbeidstimer og tilskudd. Fylkeskommunene kan benytte frie midler til disse oppgavene, men det er også mulig at deler av virkemiddelrammen som gis fra departementene til fylkeskommunene kan øremerkes til mobilisering og kvalifisering.

Det vil være behov for et fagmiljø i fylkeskommunen som kan utforme strategier for næringsutvikling og fylle oppdrags-giverrollen. Hvor mange årsverk og hva slags kompetanse fylkeskommunene bør ha, vil variere fra region til region, avhengig av hvor stort og differensiert næringslivet i regionen er, hvor store midler fylkeskommunene får tildelt til næringsrettede virkemidler og hva slags strategier de utformer.

6.5.5 Fylkeskommunenes påvirkning på porteføljen av regionale (B, C, og D) virkemidler

Vi anbefaler at nasjonale virkemiddelaktører skal eie virkemidlene, noe som innebærer at de har ansvar for utforming/design, endringer og eventuelt avvikling av virkemidlene. I fylkeskommunene er det en bekymring for at virkemidlene blir utformet for detaljert og spesifikt til at de vil være tilstrekkelig relevante verktøy for å realisere strategiene for næringsutvikling i regionene. Vi mener at det er en relevant bekymring. For å sikre at virkemidlene på nivå B-D er relevante og nyttige anbefaler vi at det opprettes et *programråd* eller *programstyre* for B-, C- og D-virkemidler hvor fylkeskommunene kan påvirke opprettelse av nye ordninger, utformingen av ordningene, endringer av ordningene og eventuelt avvikling av ordninger. Hvilken form som er mest hensiktsmessig avhenger av valg av fylkeskommunenes eierskap til Innovasjon Norge. Dagens samarbeidsavtaler mellom fylkeskommunene, Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva kan eksempelvis videreføres tilpasset den nye modellen som grunnlag for et programråd eller programstyre for å sikre at virkemidlene er relevante helt ut i regionene. Et programstyre vil innebære større påvirkningsmulighet enn et programråd.

6.5.6 Forvaltning av oppdragene fra fylkeskommunene

Virkemidlene som vi anbefaler regionalt oppdragsgiveransvar for forvaltes i dag enten av fylkeskommunene selv, Innovasjon Norge, Siva eller Forskningsrådet. For å bygge sterke regionale fagmiljøer for næringsrettede virkemidler ville det være en fordel å samle den regionale forvaltningen av de aller fleste virkemidlene i hver region til én regional enhet – 11 til sammen. En samling av regional forvaltning i en enhet vil også øke muligheten for å utnytte synergier mellom ordningene, for eksempel i form av felles søknadshåndtering, oppfølging av brukere og rapportering.

En felles regional forvaltningsenhet bør også ha ansvaret for førstelinjetjenesten i regionen, da kompetansen om ulike virkemidler vil være mer samlet og henvisningskompetansen kan antas å bli betraktelig bedre. Vår brukerundersøkelse blant nærmere 7000 bedrifter viser at regional tilstedeværelse er viktig for å formidle informasjon om aktørenes tilbud. En av tre bedrifter som har mottatt tjenester fra virkemiddelapparatet har fått informasjon om virkemidler gjennom besøk/møter, telefon og epost. Se for øvrig kapittel 9.1.

Det er også argumenter mot å samle den regionale forvaltningen i én enhet. Den viktigste innvendingen er at synergiene kan være vel så sterke mot andre aktiviteter i fylkeskommunene. For eksempel kan forvaltningen av FoU-midlene være et integrert element i fylkeskommunenes forsknings- og kompetanseutvikling. Koblingen mellom de som forvalter virkemidler og de som lager regionale planer vil også bli svakere med en flytting av flere forvaltningsoppgaver fra fylkeskommunen til en regional enhet. Synergiene mellom den *operative* forvaltningen og det *faglige* ansvaret for næringshage- og inkubasjonsprogrammet kan være vel så sterke som synergiene i forvaltningen av disse to programmene med de bedriftsrettede låneordningene til Innovasjon Norge. I valg av modell for forvaltning av de

regionale virkemidlene må man derfor aweie fordelene ved å *samle* forvaltningen regionalt mot fordelene ved å endre dagens organisering.

6.5.7 Hva innebærer fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar

I vårt arbeid har vi lagt vekt på at våre anbefalinger skal gi en modell som er robust og fleksibel. I dette legger vi blant annet at våre anbefalinger skal kunne fungere uavhengig av hvilke føringer som er gitt for fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar og hva dette innebærer.

I det følgende diskuteres oppdragsgiveransvaret som følger de ulike midlene som skal gå til næringsutvikling og -støtte under programkategori 13.50 (13.50-midlene) som fylkeskommunene mottar. Fylkeskommunene vil uansett begrensninger i oppdragsgiveransvaret for 13.50-midlene, ha frihet til å benytte egne frie midler som de vil. I våre drøftinger vil vi også ta hensyn til de frie midlene, fordi vi mener at en struktur som gir insentiver til fylkeskommunene til å benytte også disse midlene gjennom de nasjonale aktørene vil bidra til økt effektivitet og verdiskaping, jf. forrige delkapittel.

Fylkeskommunenes frihetsgrader i oppdragsgiveransvaret har variert betydelig bare de siste årene. I det ene ytterpunktet har fylkeskommunene anledning til å benytte midlene til forvaltning av egne tilskuddsordninger, finansierte utviklingsprosjekter/programmer i regi av fylkeskommunene eller delegere forvaltningen til kommuner, regionråd eller til de nasjonale virkemiddelaktørene. I det andre ytterpunktet er imidlertid fylkeskommunenes frihetsgrader begrenset til å bestemme fordeling av midler mellom to av de nasjonale aktørene. Vår ordinære faglige forståelse av et «oppdragsgiveransvar» er at det er den som tildeler og finansierer et oppdrag. Dette innebærer normalt innflytelse på både oppdragets innhold og hvem som skal utføre det.

Det er ressurskrevende å gjøre omfattende endringer i virkemiddelapparatet. Det tar også tid å bygge sterke fagmiljøer og å etablere effektive arbeidsrutiner. Vi mener derfor at det vil være faglig riktig, og mer verdiskapende over tid, å tilstrebe en organisering av virkemiddelapparatet der endrede politiske prioriteter ikke vil greve en omfattende restrukturering. For den regionale organiseringen vil vi presentere tre ulike modeller som har ulik grad av robusthet avhengig av definisjon av begrepet «oppdragsgiveransvar».

6.5.8 Tre alternative organisatoriske modeller

Vi har vurdert tre alternative organisatoriske modeller for fylkeskommunenes oppdrag og utførelsen av oppdragene:

- 1) Fylkeskommunene plasserer sine oppdrag hos Innovasjon Norge⁸⁶, mens de tar forvaltningsansvaret for FoU-virkemidlene selv. Denne løsningen innebærer ingen større endringer fra dagens organisering.
- 2) Den regionale divisjonen organiseres som en selvstendig juridisk enhet hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene eier enheten i fellesskap. Fylkeskommunene retter sine oppdrag til denne regionale divisjonen. Denne løsningen innebærer at fylkeskommunenes *kollektive eierskap* i Innovasjon Norge videreføres, men at det flyttes fra Innovasjon Norge til divisjonen som forvalter regionale virkemidler.
- 3) Omgjøring av Innovasjon Norges regionskontorer til enheter, hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene har delt eierskap i hver region. Fylkeskommunene retter sine oppdrag til virkemiddelenheten i sin egen region. En slik løsning vil innebære to viktige forskjeller fra dagens organisering; for det første at den regionale divisjonen består av 11 regionale juridiske enheter; for det andre at fylkeskommunenes eierskap i Innovasjon Norge endres fra kollektivt minoritetseierskap på nasjonalt nivå til direkte eierskap i forvaltningsenheten i egen region.

⁸⁶ Vi anbefaler at Siva innlemmes som en egen divisjon i Innovasjon Norge med ansvar for alle samhandlingsordninger. Hvis Siva videreføres som en selvstendig aktør, vil fylkeskommunenes oppdrag plasseres hos både Innovasjon Norge og Siva.

Vi legger til grunn at fylkeskommunene har eierskap i Innovasjon Norge i alle tre alternativer, men kun på ett nivå. I alternativ 1 er eierskapet på nivå 1, i alternativ 2 på nivå 2, og på nivå 3 i alternativ 3.⁸⁷

Alternativene varierer også med hensyn til forvaltningsansvar for de fylkeskommunale oppdragene. I alternativ 1 gis oppdragene til Innovasjon Norge – som selv vurderer hvor og hvordan oppdragene skal håndteres. Gitt at våre anbefalinger om en divisjonsorganisering av Innovasjon Norge følges, vil fylkeskommunene i alternativ 2 og 3 gi oppdragene for C- og D-virkemidler til henholdsvis den regionale divisjonen og den regionale enheten i egen region. I både alternativ 2 og 3 kan fortsatt fylkeskommunene gi oppdrag for B-virkemidler til Innovasjon Norge (Nivå 1) og andre aktører.

I det følgende drøftes fordeler og ulemper ved alternativ 1 og 3, som ble skissert ovenfor. Alternativ 2 er etter vår mening et kompromiss mellom de to andre, og vi vil i oppsummeringen se hvordan alternativ 2 inneholder ulike elementer fra de to andre.

Alternativ 1: Dagens organisering – fylkeskommunene retter sine oppdrag til Innovasjon Norge

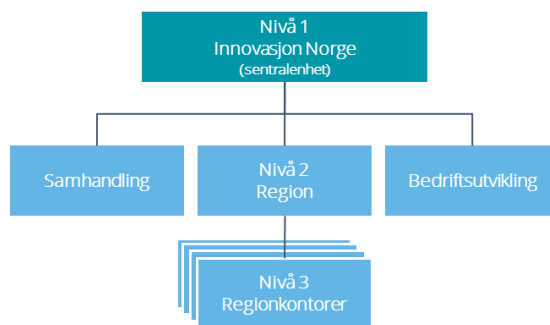
Våre anbefalinger om regionalisering av virkemidler kan gjennomføres uten endringer i dagens eierskap av Innovasjon Norge. Fylkeskommunene fordeler sin rammebevilgning på B-, C- og D-virkemidler og tildeler oppdrag til aktøren(e) som har forvaltningsansvaret for virkemidlene.

I dette alternativet legger vi til grunn at fylkeskommunene beholder forvaltningsansvaret for FoU-virkemidler internt. Dette er allerede tilfellet for RFF, mens FORREGION forvaltes av Forskningsrådet (med fylkeskommunene som samarbeidspartnere). Fordelen med å beholde forvaltningen av FoU-virkemidlene i fylkeskommunene er at denne typen oppgaver ofte er integrert med fylkeskommunenes øvrige forsknings- og kompetanseoppgaver.

Den viktigste fordelene med dette alternativet er at det ikke innebærer noen organisatoriske endringer og at den er den enkleste av de tre modellene. En annen fordel med at fylkeskommunene gir oppdrag til Innovasjon Norge nasjonalt er at oppgaver og kompetanse kan koordineres på en helhetlig måte. Det vil for eksempel gjøre det enklere å *desentralisere* kompetanse og oppgaver fra virksomheten som helhet ut i de regionale enhetene og å allokere ressurser i form av stillinger og ansvarsområder *mellom* enhetene. For eksempel har Innovasjon Norge en klyngeansvarlig i hver region for å skape nærhet til de regionale næringsmiljøene og bistå i søknadsprosesser. Muligheten til å allokere ressurser mellom regionkontorene gir grunnlag for økt kostnadseffektivitet og for større kompetansespesialisering mellom regionene. I tillegg kan oppgaver lettere allokere mellom regionkontorer for å oppnå en jevnere kapasitetsutnyttelse i organisasjonen.

Med et *begrenset oppdragsgiveransvar* for fylkeskommunene vil denne modellen kunne fungere godt. Fylkeskommunene vil være med på å bestemme hvor mye av 13.50-midlene som skal gis til de ulike B-, C- og D-virkemidlene til Innovasjon Norge (og evt. Siva) og på den måten kunne ivareta en viss grad av regional tilpasning. Med full øremerking av hvem som skal utføre oppdragene for 13.50-midlene vil det etter vår oppfatning være unødvendig og kompliserende å sende disse midlene via fylkeskommunene. Det vil være enklere og mer effektivt at bevilgningene gis direkte til de nasjonale aktørene, og at fylkeskommunene legger inn bestillinger innenfor rammene med samme valgmuligheter som de har som oppdragsgiver.

I et tilfelle hvor fylkeskommunene har et *fritt oppdragsgiveransvar* uten at de får vesentlig innflytelse på det regionale virkemiddelapparatet er det sannsynlig at de (i ulik grad) vil opprette egne ordninger utenfor de nasjonale aktørene. Dette vil først og fremst være en reaksjon på liten reell innflytelse på utforming og forvaltning av de regionale virkemidlene. Manglende innflytelse på virkemiddelutformingen vil høyst sannsynlig også bidra til at fylkeskommunene er mer tilbakeholdende med å benytte *egne frie midler* gjennom de nasjonale aktørene, uavhengig av det regulerte



Figur 17: Oppdragene vil gis til ulike nivåer i de ulike alternativene.

⁸⁷ Vi legger til grunn at fylkeskommunenes eierandel på 49% videreføres i alternativ 1, mens deres eierandel i alternativ 2 og 3 er 50%. Dette innebærer at fylkeskommunenes styringsmulighet er lavere i alternativ 1 enn i de to andre alternativene.

oppdragsgiveransvaret for 13.50-midlene. I tillegg betyr manglende mulighet for innflytelse at fylkeskommunene er avhengige av en ekstern aktør med egen styringslinje for å gjennomføre egen politikk og oppgaveløsning⁸⁸. På grunn av dette framstår alternativ 1 som lite robust.

Det er likevel mulig å skape mekanismer for å gi fylkeskommunene en økt innflytelse med dagens eierskapsmodell. I kapittel 6.5.5 diskuterte vi programråd og programstyre som eksempler på slike mekanismer. For at en slik modell skal være god og forebygge et økt antall ordninger utenfor de nasjonale aktørene, anbefaler vi at det for alternativ 1 opprettes et *programstyre* med beslutningsmyndighet over virkemiddelutforming for C- og D-virkemidler. Det samme programstyret kan ha en *programrådsfunksjon* for B-virkemidler. Det er likevel ingen garanti for at den enkelte fylkeskommune ikke oppretter egne ordninger dersom de ikke får gjennomslag i programstyret.

Alternativ 3: Eier- og oppdragsstyring: Felles eid regional forvaltningsenhet i hver region

Alternativ 3 er en organisatorisk løsning hvor fylkeskommunen og Innovasjon Norge har delt eierskap i en forvaltningsenhet i hver region. I praksis innebærer det at regionkontorene omgjøres til deleide datterselskaper i den regionale divisjonen i Innovasjon Norge, mens hver av fylkeskommunene har 50 prosent eierskap i «sin» regionale enhet. Løsningen innebærer videre at fylkeskommunenes oppdrag (for C-/D-virkemidler) gis til den regionale enheten i egen region, i stedet for til Innovasjon Norge nasjonalt. De regionale enhetene vil også ha forvaltningsansvaret for disse virkemidlene.

Det er i denne modellen naturlig at *den operative forvaltningen* av de fleste virkemidlene i fylkeskommunene legges inn i denne enheten. Vår vurdering er at fylkeskommunene selv bør vurdere om FoU-virkemidlene skal forvaltes internt eller av den eksterne enheten, fordi disse virkemidlene bare delvis er næringsrettede. Fylkeskommunene kan utøve mobiliserings- og kvalifiseringsrollen selv, men det er også mulig å sette ut hele eller deler av denne rollen til forvaltningsenheten. På denne måten sikres det at fylkeskommunen fremdeles får en tett kobling opp mellom aktiviteten i regionen og arbeidet i rollen som strategisk næringsutvikler og samfunnsutvikler.

Fordelen med delt eierskap er at fylkeskommunene får bredere styringsmulighet overfor de regionale enhetene, både i form av styrerepresentasjon og påvirkning på de regionale enhetenes ledelse og strategi. Eierskap og styrerepresentasjon kan gi fylkeskommunene større trygghet for at deres regionale enhet etablerer ledelsesfokus, kompetanse og kapasitet som understøtter fylkeskommunens behov. Eierstyring vil gi fylkeskommunene vesentlig større mulighet til å påvirke kvaliteten og effektiviteten på den regionale forvaltningen. Eierstyringen vil i hovedsak foregå gjennom de regionale enhetenes styre. Styrene ansetter og avsetter daglig leder og har det strategiske ansvaret for enhetens utvikling. Det er trolig hensiktsmessig at fylkeskommunene har styreleder med dobbeltstemme for å ivareta reell påvirkning fra fylkeskommunene. Ved etablering av 50/50 eierskap er det vanlig å inngå en aksjonæravtale som sikrer at partene oppfyller forutsetningene for samarbeidet. Et naturlig punkt i en slik aksjonæravtale vil være at vesentlig større innflytelse i den regionale enheten balanseres av at fylkeskommunene forplikter seg til å ikke opprette konkurrerende virkemidler på utsiden av samarbeidsenheten. På denne måten kan deleierskap bidra til ber konsolidert, og dermed mer verdiskapende, forvaltning av de regionale virkemidlene.

Vi tror at et slikt eierskap vil gi fylkeskommunene større insentiver til å benytte både *egne frie midler* og 13.50-midler i Innovasjon Norge med et *fritt oppdragsgiveransvar*. Vi mener at det fortsatt bør være et *programstyre* i dette alternativet som gir fylkeskommunene faktisk innflytelse på utformingen av virkemidler. Programstyret bør imidlertid ikke være tilknyttet hver enkelt regionale enhet, men må representere fylkeskommunene kollektivt, likt som i alternativ 1.

Med et *begrenset oppdragsgiveransvar* mener vi også at dette alternativet kan fungere godt. Det kollektive programstyret vil i praksis begrense den enkeltes fylkeskommunes mulighet til å opprette en rekke små ordninger, og samtidig skape et forum hvor fylkeskommunene kollektivt kan bestemme hvordan regionale virkemidler skal utformes. Med deleierskap i de regionale enhetene vil også fylkeskommunene ansvarliggjøres og dermed arbeide for at forvaltningen skal være så effektiv som mulig. Det kan derfor også være en fordel for Innovasjon Norge dersom fylkeskommunenes innflytelse og medansvar for den regionale enhetens organisasjon gjør at de føler en større forpliktelse for å skape stabile arbeidsforhold gjennom større forutsigbarhet i oppdragene over tid. Ansvarliggjøringen gjennom reelt eierskap og programstyremodellen vil også fortsatt gi fylkeskommunene insentiver til å plassere *egne frie midler* hos den regionale enheten.

⁸⁸ Blant annet problematisert i Hagenutvalget.

Den største ulempen med alternativ 3 er at det skaper en økt organisatorisk kompleksitet. Det vil være behov for 11 styreverv tilknyttet hver enkelt av de regionale enhetene, og hver regionale enhet må ha en egen ledelse. Hver enkelt regionale enhet må samordne seg med de andre divisjonene, noe som kan skape et større byråkrati. Eierskapsmodellen gjør det også vanskeligere å for eksempel desentralisere og samle kompetanse og forvaltning av enkeltvirkemidler til en region. På sikt kan denne modellen gi 11 svært ulike regionale enheter der det blir vanskeligere for den nasjonale enheten å realisere synergier.

I praksis: Hvordan er det tenkt at alternativene kan fungere?

Styring og eierskap

I alternativ 2 foreslår vi at den regionale divisjonen i Innovasjon Norge organiseres som et aksjeselskap som er eid 50-50 mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunene kollektivt. Regiondivisjonen blir da et AS, der styremedlemmene utnevnes fra hhv. Innovasjon Norge og fylkeskommunene. Disse vil da ha styrevervet som en del av sin daglige jobb.

I alternativ 3 foreslår vi at fylkeskommunene og den regionale divisjonen eier de regionale enhetene 50-50. Her vil styremedlemmene utnevnes fra hhv. Innovasjon Norge (regiondivisjonen) og fra hver fylkeskommune.

Uansett modell for den regionale organiseringen anbefaler vi en forsterking av mål- og resultatstyring og en porteføljestyring av Innovasjon Norge. Innovasjon Norge får i dag oppdrag fra en rekke departement i tillegg til fylkeskommunene. De(n) regionale enheten(e), enten det er på divisjons- eller enhetsnivå, skal i hovedsak levere på oppdragene fra fylkeskommunene, i form av å være forvalter av disse oppdragene. Den regionale forvaltningen må likevel bidra til, og understøtte, den overordnede måloppnåelsen til Innovasjon Norge. Det faglige ansvaret for ordningene vil ligge i den regionale divisjonen og denne må utøves i tråd med de overordnede målene for Innovasjon Norge. Fylkeskommunene må likevel gis tilstrekkelig innflytelse, for å sikre at ordningene er relevante og treffer behov i regionene.

Selv om vi foreslår 50-50 eierskap bør Innovasjon Norge regnes som morforetak og selskapet som datterselskap. Nødvendige avtaler for at dette skal fungere i praksis bør inngås. Regionsdirektør vil inngå i ledelsesgruppen til administrerende direktør i Innovasjon Norge. Administrerende direktør bør ha ansvar for å følge opp at styrets vedtak blir gjennomført nedover i organisasjonen, og at dette følges opp også i underliggende AS. Med regionale enheter vil det være direktør i regionsdivisjonen som bør få ansvar med å følge opp enhetene. Det bør inngås konsistente aksjonæravtaler i alle selskapene der fylkeskommunene deltar som sikrer at partene forplikter seg til å oppfylle intensjonene i samarbeidsforholdet.

Samlokalisering eller samorganisering

Uansett eierskapsmodell skal C- og D-virkemidler forvaltes regionalt. Dette betyr at regionskontorene vil ha medarbeidere som jobber med forvaltning av lån og garantier – mindre beløp, mentortjenesten, bedriftsnettverk, næringshageprogrammet og markedsavklaringsstilskudd. FoU-virkemidlene RFF og FORREGION kan fylkeskommunene fortsatt velge å forvalte i egen regi. De medarbeiderne som skal forvalte disse ordningene vil da enten være ansatt i Regiondivisjon AS eller Regional enhet X FK AS.

I tillegg er det naturlig at Innovasjon Norge ønsker regionale rådgivere til ordningene som er lagt til divisjon for samhandling og divisjon for bedriftsutvikling. Det må derfor være en struktur for hvordan de øvrige divisjonene skal kunne ha tilstedeværelse i regionene.

Det er mulig å oppnå desentralisering og mobilitet mellom enhetene i Innovasjon Norge også i en situasjon hvor enten den regionale divisjonen eller de regionale enhetene er selvstendige juridiske enheter med delt eierskap. Konkret kan allokering av personell mellom de regionale enhetene og fra samhandlings- og bedriftsutviklingsdivisjonene til den regionale divisjonen/de regionale enhetene løses på minst to ulike måter:

- a) Samlokalisering uten samorganisering – kontorfellesskap. Denne løsningen innebærer at den regionale divisjonen/enhetene stiller kontorplasser til disposisjon for de andre divisjonene, og at personalet på kontorene kun rapporterer til sine respektive divisjoner. Samarbeid foregår uten noen form for kompensasjon. Kontorkostnadene kan deles basert på kapasitet eller etter faktisk bruk.
- b) Samorganisering. I denne løsningen inngår ressurser fra de øvrige divisjonene i den regionale divisjonens/enhetens organisasjon, som dekkes inn gjennom det regionale budsjettet. For eksempel kan en klyngerådgiver fra samhandlingsdivisjonen være fast stasjonert i en regionen etter ønske og behov. Dette vil i praksis fungere som en matriseorganisasjon, hvor de ansatte i de regionale enhetene både rapporterer til «plassjefen» og til divisjonsdirektøren.⁸⁹

Fordelen med et rent kontorfellesskap er at administrasjonskostnadene blir lave, men ulempen er at det kan være vanskeligere å få til et velfungerende samarbeid når enhetene ikke kompenseres for samarbeidet. Gjennom internavregning øker insentivene til samarbeid, fordi tidsbruken kompenseres. Ved matriseorganisering internaliseres samarbeidet. På den annen side øker den

⁸⁹ Matriseorganisering er en kompleks organisasjonsform pga. doble hierarkier og rapporteringsveier. Dette kan imidlertid håndteres ved å gi den ene dimensjonen i matrisen forrang. I dette tilfellet vil det være naturlig at forvaltningen av A- og B-virkemidlenes underlegges samhandlings- og bedriftsstøttedivisjonen, mens C- og D-virkemidler underlegges den regionale enheten

organisatoriske kompleksiteten, noe som både leder til økte administrasjonskostnader og eventuelt til svekket effektivitet som følge av motstridende ledelsessignaler. Vi tar ikke stilling til hvilken av disse løsningene som er mest hensiktsmessig. Poenget er kun å vise at det er fullt mulig – men administrativt noe mer krevende – å oppnå desentralisering og mobilitet på regionalt nivå dersom man velger å skille ut regionkontorene i Innovasjon Norge som deleide datterselskaper.

Oppsummering og anbefaling

Ovenfor har vi diskutert fordeler og ulemper med to alternative organisatoriske modeller for fylkeskommunenes eierskap og oppdragsgiveransvar til Innovasjon Norge.

Alternativ 1 (dagens modell) innebærer ingen organisatorisk endring. Denne modellen sikrer også at innovasjon Norge har sterk styringsevne og at det er enkelt å allokere oppgaver og kompetanse mellom divisjonene og mellom regionkontorene. Eierskapet i Innovasjon Norge gir fylkeskommunene en viss påvirkning på styringen av Innovasjon Norge som helhet, selv om det må sies at minoriteteierskapet i praksis gir liten reell innflytelse. Oppdragsgiveransvaret for de næringsrettede virkemidlene på B-D-nivå gir fylkeskommunenes innflytelse på virkemiddelbruken i egen region i form av prioriteringsmulighet mellom B-D-virkemidlene, men ingen påvirkning på utformingen og forvaltningen av virkemidlene. Fylkeskommunene er dermed prisgitt av at Innovasjon Norge utøver virkemiddelutforming og -forvaltning på en god måte. Dette reduserer fylkeskommunenes insentiver til å overføre det operative næringsutviklingsarbeidet til Innovasjon Norge, noe som kan medføre overlapp og redusert effektivitet i den regionale forvaltningen.⁹⁰ Alternativ 1 kan fungere bedre, uavhengig av type oppdragsgiveransvar, gitt at det opprettes et programstyre med reell innflytelse på utforming av virkemiddel.

Alternativ 3 (direkte fylkeskommunalt eierskap i regionale forvaltningsenheter) medfører en høyere organisatorisk kompleksitet enn alternativ 2 og svekker Innovasjon Norges (morselskap) direkte styrings- og koordineringsevne. På den annen side gir modellen den enkelte fylkeskommune høy innflytelse på forvaltningen av virkemidler i egen region. Eierskapet vil i tillegg gi enda større insentiver (enn kun programstyre) for fylkeskommunene til å gi både 13.50-midler og egne frie midler til Innovasjon Norge. Modellen kan imidlertid gjøre det mer krevende å koordinere forvaltningen av virkemidler mellom regionene, noe som kan svekke muligheten for å oppnå spesialiseringsgevinster. Alternativ 2 (kollektivt fylkeskommunalt eierskap i regional divisjon) kan betraktes som en mellomløsning mellom alternativ 1 og 3. Alternativ 2 reduserer Innovasjon Norges (morselskap) styringsevne sammenlignet med alternativ 1, men det kan også argumenteres for at styringen av Innovasjon Norge for øvrig blir forenklet. Dersom regiondivisjonsledelsen også utgjør programstyret for C- og D-virkemidler, tror vi den økte kompleksiteten i forhold til alternativ 1 med et programstyre er begrenset.

I alternativ 2 erstatter man et minoriteteierskap i morselskapet (som i praksis har liten betydning for fylkeskommunene) med 100 % eierskap til NFD, og gir fylkeskommunene et 50 %-eierskap i den regionale divisjonen. Dette vil gi fylkeskommunene en høy kollektiv innflytelse over den regionale forvaltningen, men innflytelsen er begrenset til forvaltningen av de regionale virkemidlene (C- og D-virkemidler minus eventuelt FoU), noe som gir større sammenfall mellom fylkeskommunenes oppdrags- og eierstyring. Den enkelte fylkeskommunes påvirkning av den regionale forvaltningen vil være større enn i alternativ 1, men mindre enn i alternativ 3.

En viktig fordel med denne modellen er at den kombinerer fylkeskommunenes kollektive styringsmulighet over den regionale forvaltningen, men uten å skape for stor organisatorisk kompleksitet. Det vil være vesentlig enklere å desentralisere kompetanse og forvaltning av enkelte områder ut til de ulike regionene enn i alternativ 3, siden det her er snakk om én juridisk enhet og ikke 11. På denne måten kan man fortsatt ivareta effektivitetsaspektet man har i alternativ 1. I tillegg vil kombinasjonen av eierskap og innflytelse gi fylkeskommunene insentiver til å også plassere *egne frie midler* hos Innovasjon Norge.

Vi mener det vil være mulig å skape en god løsning med alle de tre alternativene. Valg av modell vil som nevnt avhenge av hvilke hensyn som veier tyngst, og der kompleksiteten i organisasjon øker i takt med fylkeskommunenes innflytelse, samtidig som det også øker sannsynligheten for at fylkeskommunene frivillig legger en større del av sin

⁹⁰ Analysene av den regionale dimensjonen i det næringsrettede virkemiddelapparatet viser at det i dag er overlapp mellom fylkeskommunenes operative næringsutviklingsarbeid og Innovasjon Norge når det gjelder arbeidet med å mobilisere og kvalifisere til ulike programmer og ordninger. Dette støttes av Innovasjon Norges innspill til et tidligere rapportutkast: «I dag er overlapp mellom oppgaver fylkene selv utfører og de som er tillagt det regionale virkemiddelapparatet, bl.a. Innovasjon Norge. Slike parallelle strukturer er kostnadsdrivende og lite kundevennlige.»

næringsutviklingsinnsats i den regionale enheten. Hva som til slutt blir mest verdiskapende og kostnadseffektivt vil avhenge av rammene rundt fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar. Dersom oppdragsgiveransvaret er *begrenset* slik at fylkeskommunene er tvunget til å gi alle virkemiddeloppdrag til Innovasjon Norge vil alternativ 1 være enklest og mest kostnadseffektivt. Dersom oppdragsgiveransvaret er *fritt*, vil den mest effektive modellen være den som gir fylkeskommunen best insentiv til å plassere størst mulig andel av oppdragene i den regionale enheten.

Vi mener det vil være mest verdiskapende over tid med en struktur som er robust nok til å kunne fungere uavhengig av hvordan oppdragsgiveransvar defineres. I våre vurderinger har vi derfor diskutert programråd, programstyre og eierskap som mulige mekanismer som kan bidra til at fylkeskommunene i større grad velger å plassere alle sine midler i Innovasjon Norge, i begge ytterpunktene for «oppdragsgiveransvar». Disse er eksempler på mekanismer for å oppnå løsninger med bred tilslutning og større mulighet for en effektiv regional forvaltning over tid. I dialog mellom partene kan det finnes bedre og mer effektive mekanismer for å ivareta de samme behovene for reell medinnflytelse.

Basert på våre vurderinger, mener vi at alternativ 2 balanserer organisatorisk kompleksitet og fylkeskommunenes innflytelse på en bedre måte enn alternativ 1 og 3. Det gir fylkeskommunene vesentlig mer innflytelse enn alternativ 1 og introduserer mindre kompleksitet enn alternativ 3. Alternativet vil også kunne fungere godt uavhengig av hvordan oppdragsgiveransvaret defineres. Forutsetningen for anbefalingen er at det er mulig å inngå en frivillig aksjonæravtale der partene forplikter seg til modellens intensjon om å etablere et effektivt regionalt virkemiddelapparat gjennom å balansere fylkeskommunenes økte innflytelse på utforming og forvaltning av regionale virkemidlene i Innovasjon Norge med en sterkere forpliktelse til å bruke distriktskontorene som forvaltere av fylkeskommunenes oppdrag.

6.6 Porteføljestyling i Innovasjon Norge

Innovasjon Norge mottar i dag oppdragsbrev fra en rekke departementer og fylkeskommuner. Detaljeringsgraden på oppdragsbrevene varierer, men i de fleste tilfeller gir departementene og fylkeskommunene Innovasjon Norge liten frihetsgrad i fordelingen av midler. Ofte er beløpene fordelt på enkelte virkemidler, hvor oppdragsbrevene ofte også spesifiserer videre hvordan midlene skal brukes innenfor dette virkemidlet. Eksempelvis spesifiserer NFD at 30 millioner kroner av midlene under kap. 2421, post 50 skal øremerkes til Havpilot-ordningen, et program som skal realisere og kommersialisere ny teknologi innen marin og maritim sektor, som på sikt skal være med på å skape flere arbeidsplasser i havnæringen. Samtidig gir NFD 10 millioner til Innovasjon Norges arbeid for å styrke Norges profil som ledende havnasjon, under kap. 2421, post 74.

Kap. 2421, Innovasjon Norge, tilskuddsposter:

Kap.	Post	Betegnelse	Sum
2421	50	Innovasjon – prosjekter, fond	507,746
2421	70	Basiskostnader	169,469
2421	71	Innovative næringsmiljøer, kan overføres	123,271
2421	72	Innovasjonskontrakter, kan overføres	328,732
2421	74	Reiseliv, profilering og kompetanse, kan overføres	555,285
2421	76	Miljøteknologi, kan overføres	565,5
2421	77	Tilskudd til pre-så Kornfond	50,0
2421	78	Administrasjonsstøtte for distriktsrettede såkornfond	3,399
Sum kap. 2421 Tilskuddsposter			2 319,802

Vi argumenterer i kapittel 3 og 4 for at en porteføljestyrimodell bør utvikles for Innovasjon Norge. Vi beskriver videre hvordan mål, styringsparametere og resultatkrav fra oppdragsgiverne bør utformes for å tilrettelegge for at aktørene selv skal kunne bestemme hvilke aktiviteter de mener løser oppdraget best. Dette står i kontrast til dagens oppdragsstyring hvor departementene ofte spesifiserer oppdraget på aktivitetsnivå, som beskrevet ovenfor. Ved mottatt oppdrag vil Innovasjon Norge selv kunne bestemme hvordan de ønsker bruke midlene til å nå disse målene. Porteføljestyrimodellen bør utvikles med hensyn til den anbefalte divisjonsstrukturen i Innovasjon Norge.

Porteføljestyrimodell knyttet til oppdrag fra Fylkeskommunene vil være mer krevende på grunn av den regionale dimensjonen, men et totalt overblikk over den regionale oppdragsmassen bør gi Innovasjon Norge en mulighet til å utnytte synergier mellom regionale oppdrag i samarbeid med de berørte fylkeskommunene.

De strukturelle endringene vi har foreslått vil etter vår mening gjøre Innovasjon Norge bedre egnet til å opprette og effektivt vedlikeholde en slik styringsmodell. Samlede og forsterkede kompetansemiljø i de ulike divisjonene gir et godt grunnlag for divisjonslederne til å kunne gi sine samlede anbefalinger til Innovasjon Norges overordnede ledelse om hvordan deres divisjoner kan bidra til en effektiv måloppnåelse. Det blir dermed en del av porteføljestyrimodellen i Innovasjon Norge å fordele mål, resultatkrav og midler til de ulike divisjonene.

Sammensetningen av en relevant portefølje av virkemidler for å nå målene bør være Innovasjon Norges ansvar, men også foregå i samråd med departementene gjennom styringsdialog, gjennom samarbeid med fylkeskommunene og med næringen og brukerne som vet hvor behovene er. Med et sett av åpne virkemidler, vil denne styringsmetoden gi

en fleksibilitet til å tilpasse seg sykluser innen ulike næringer, på tvers av bedrifters utviklingsfase, størrelse og geografi. Vi mener at porteføljestyring, som eksemplifisert nedenfor, ikke går mot sektorprinsippet, men kan vel utført styrke sektordepartementenes evne til å ivareta sektorspesifikke mål.

I praksis: Hvordan kan porteføljestyring i Innovasjon Norge se ut?

Porteføljestyring kan foregå på flere måter og vi vil derfor gi et eksempel på hvordan porteføljestyring i Innovasjon Norge *kan* foregå, og på den måten vise hensikten. Vi ønsker også å belyse at porteføljestyring hverken bryter med sektorprinsippet eller mål- og resultatstyring. Slik vi tenker det etablert, *fordrer* porteføljestyringsmodellen MRS og vil styrke sektorsatsinger.

I en porteføljestyringsmodell vil en sektorsatsing på havbruk, som nevnt ovenfor, fortsatt kunne ivaretas. Forskjellen er at Innovasjon Norge vil få ansvaret for å benytte de virkemidler, som de mener gir størst verdiskaping innenfor næringen. Øremerking av midler til havnæringen kan være godt forankret i sektorpolitikk og prioriteter, men dagens oppdragsformulering gir ingen frihet til å omdisponere midlene til andre virkemidler, programmer eller ordninger dersom behovet og markedssvikten i næringen krever en bredere virkemiddelbruk for å gi resultater.

Det kan for eksempel være mange bedrifter med gode prosjekter innenfor havbruk som allerede er utviklet et godt stykke, men som sliter med å verifisere produktene. I en porteføljestyringsmodell vil Innovasjon Norge da tilpasse seg slike «sykluser» og heller prioritere midlene mot å støtte bedriftene gjennom pilotering på bekostning av for eksempel bevilgninger til klynger. I et annet tilfelle kan det være at man ser bedre resultater for marin og maritim sektor fra næringsspesifikke klynger, og midlene kunne vært benyttet til opprettelsen av en ny klynge for næringen. Det bør derfor tilstrebes at sektorspesifikke bevilgninger i størst mulig grad knyttes til formål i stedet for detaljerte virkemidler.

Porteføljestyring stiller høyere krav til Innovasjon Norges evne til å fange opp endrede behov i de ulike næringene, og på en god måte evaluere og rapportere virkemidlenes effekter. Til gjengjeld får Innovasjon Norge større frihet dersom de kan synliggjøre bedre resultater. Verdiskapende porteføljestyring fordrer økt innslag av mål- og resultatstyring. Oppdragsgivernes oppgave blir dermed å utforme gode, overordnede mål, samtidig som aktørene må synliggjøre måloppnåelse gjennom god rapportering.

7 En ny eksportfinansieringsaktør

Vi mener det er sterke faglige-, kvalitets- og effektivitetsargumenter for en konsolidering av eksportfinansieringsområdet. Én aktør vil også gi et enklere og mer oversiktlig tilbud til brukerne. GIEK og Eksportkreditt er aktører i en integrert finansieringsprosess der det kreves betydelig koordineringsaktivitet og overlappende kompetanse for å kunne dele prosessen på to aktører uten risiko for kvalitetssvikt. Dagens struktur er etter vår oppfatning satt opp på en måte som gjør at kvaliteten stort sett ivaretas godt, slik at gevinsten fra en sammenslåing i hovedsak vil være muligheter for kostnadseffektivisering og økt kvalitet der overlappende kompetanse samles i sterkere miljøer. Det er etter vår oppfatning mest hensiktsmessig, både fra et kostnads- og brukerperspektiv, at låneavtalene håndteres i samme organisasjon som vurderer og bærer kredittrisikoen. En svært viktig funksjon av en låneavtale (kanskje den viktigste), er å etablere effektive avtalemekanismer for å gi risikotakeren rettigheter som bidrar til å minimere tap i misligholdssituasjoner. Dette gjør det vanskelig å separere låneavtalene fra garantistrollen uten å påføre garantisten betydelig prosessrisiko i restrukturerings- og misligholdssituasjoner.

Det mest vektige argumentet mot en sammenslåing er behovet for å etablere et formelt skille mellom prising av fundingkostnad og kredittrisiko for å gjøre det lettere å dokumentere markedsrett prising under statsstøtteregulverket. Det er flere ECA-institusjoner som gjør dette i én organisasjon i dag, og selv om det stiller krav til juridisk struktur og formelle prosesser er dette etter vår mening ikke et sterkt nok argument for å videreføre en modell som medfører betydelige tilleggskostnader og har store konseptuelle svakheter. I forbindelse med gjennomføringen av en sammenslåing må det etableres tilstrekkelige mekanismer for uavhengig prising av fundingmargin til å kunne forsvare dagens prisingsmodell.

I det etterfølgende vil vi utdype disse vurderingene og komme med noen vurderinger av organisering og lokalisering av en konsolidert eksportfinansieringsaktør.

7.1 Organisatorisk overlapp

Det er totalt ca. 140 ansatte i GIEK og Eksportkreditt, hvorav 90 er i GIEK og 50 er i Eksportkreditt. Begge har egne avdelinger for økonomi, juridisk, compliance, kommunikasjon, HR, IKT og analyse. Begge organisasjonene har sterke kompetansmiljøer innen jus, kredittprosesser, låneforvaltning, risikovurderinger, strategi og administrasjon der det er direkte overlapp. I den markedsrettede organisasjonen har begge behov for dyp bransjekompetanse innen shipping, energi og fisk/havbruk. Også her vil det være muligheter for enten kostnadsbesparelser og/eller samling av sterkere kompetansmiljøer.

I tillegg til den direkte organisatoriske overlappen er det vesentlig overlapp i arbeidsprosessene. Håndtering av låneavtaler og kredittrisiko medfører omfattende dobbeltarbeid og kostnadsdrivende koordinering. Selv om vi legger til grunn at dette i dag håndteres på akseptabel måte ved økt ressursbruk vil det alltid være en residualrisiko for at viktige forhold i avtaleverket mot kunder faller mellom to stoler. Det er etter vår oppfatning ikke gode grunner for å opprettholde et slikt organisatorisk skille i den svært viktige kredittvurderings- og avtaleprosessen.

7.2 Håndtering av statsstøtteregulverket

CIRR-lånene er definert i OECD-avtalen, og er ikke problematiske med tanke på statsstøtteregulverket. Det er en forutsetning at øvrig kredittgivning og garantistillelse prises til markedsmessige vilkår. Det brukes som argument for opprettholdelse av separate organisasjoner at det garanterer notoriteten for uavhengig og markedsmessig prising av lån og garantier.

Det er økende interesse for GIEK-garanterte lån fra ledende kapitalforvaltere. Særlig for langsiktige pensjonsforvaltere vil låneprodukter med de-facto norsk statsgaranti være attraktive på grunn av mangelen på statsgaranterte plasseringsalternativer i NOK på grunn av den norske stats svært begrensede lånebehov. Samlingen av lån og garantier i en organisasjon kan øke muligheten til å introdusere en bredere portefølje av långivere, som både oppfyller kriteriet om at lånevirkemidlene ikke skal fortrenge privat kapital og kan gi viktige datapunkter for å dokumentere markedsbasert fundingkostnad.

Ulike land har organisert kredittgivning og garantistillelse på ulike måter. Flere land har samlet lån og garantier i en organisasjon. Det er ingen andre som har funding direkte fra statskassen. Noen har etablert en juridisk struktur (uten egne ansatte) som separerer lån og garantier, men organisasjonen for begge er samlet i morselskapet. Det finnes anerkjente modeller for markedsprising av kredittinstrumenter som kan benyttes for å skape notoritet, og det bør også etableres hva som er de organisatoriske minimumskravene til å kunne videreføre Eksportkredits prisingsmodell for funding av garanterte lån. Det er ingen sterke holdepunkter for at dette skal gjøre det umulig å realisere kostnads- og kvalitetsgevinstene ved å samle eksportfinansieringsvirksomheten. Den direkte statlige fundingen tilsier at Norge bør kunne ha en enklere struktur enn de landene som finansierer seg i markedet.

7.3 Risikostyring

Eksportfinansieringsaktørene håndterer betydelig kreditt-, likviditets-, motparts-, korrupsjons- og hvitvaskingsrisiko på vegne av staten. Det er en forutsetning at rentesatser settes på markedsmessige vilkår (med unntak av CIRL-lån som følger eget regelverk) og at garantivirksomheten i GIEK går i balanse over tid. Den juridiske strukturen må kvalitetssikres, men vi legger til grunn en selskapsstruktur der risikofordelingen og den juridiske aktiviteten ligger tett opp til dagens struktur og de ansatte og arbeidsprosessene samles i morselskapet. Lånene vil fortsatt ytes fra statskassen og garantiene fra GIEK vil fortsatt ytes av staten på en måte som opprettholder kreditt ratingen uten å kapitalisere opp garantisten. Strukturen må sikre at det ikke etableres nye ansvarsforhold mellom lån og garantivirksomheten og at ansvarsdelingen mot tredjepart ikke endres.

7.4 Formell tilknytningsform

GIEK er i dag en statlig etat med eget styre underlagt NFD. Eksportkreditt er et aksjeselskap 100 prosent eid av NFD. Ved en eventuell fusjon vil det være nødvendig å beslutte tilknytningsform for det samlede selskapet. Den nye virksomheten vil utstede garantier på vegne av staten og gi lån som finansieres fra statskassen. Virksomheten er avhengig av å være støttet av statens kreditt rating og å kunne garantere og finansiere lån direkte fra statskassen. Dette tilsier en nær tilknytning til staten, og er isolert sett et argument for å videreføre den samlede virksomheten som en etat underlagt NFD.

Det finnes også noen tungtveiende grunner for å etablere den samlede virksomheten i et 100 prosent eid statlig aksjeselskap med en hensiktsmessig understruktur som tydeliggjør juridisk/finansielt ansvar og sikrer notoritet for transaksjoner som skal være markedsbasert med armlengdes avstand. Det er en del nøkkelkompetanse i Eksportkreditt som det vil være problematisk om forsvinner i fusjonsprosessen, og det vil derfor være viktig å avklare om overføring til en statlig etat skaper risiko for å miste noen av disse. Det er også et relevant argument at deler av den typen kompetanse som kreves i internasjonal finansieringsvirksomhet som drives i GIEK og Eksportkreditt har etablert markedsverdi som er høyere enn det en statlig etat kan betale. Dette begrenser i dag GIEKs rekrutteringsmuligheter, men styrken i argumentet svekkes av at etaten har lykket med å etablere et svært kompetent team innenfor dagens rammer. De løser dette i dag ved målrettet å rekruttere eldre og svært erfarne medarbeidere som ønsker en annen arbeidsform enn det som tilbys i internasjonale banker og ledende advokatfirmaer. De har imidlertid utfordringer med å beholde de beste yngre medarbeiderne over tid og å rekruttere kompetente medarbeidere i «midten av» alders- og erfaringspekteret. Det kan derfor argumenteres for at GIEK i dag, på grunn av organisasjonsformen, har en unaturlig organisasjonsstruktur der de i for liten grad klarer å utvikle ledere internt, og i for stor grad baserer kritiske deler av virksomheten på et fåtall enkeltpersoner som har vært villige til å akseptere vesentlig lønnsreduksjon. Dette kan øke risikoen for tap av kritisk kompetanse og ha uheldige effekter på selskapskulturen over tid.

Selv om det er åpenbart at lønnsnivået begrenser rekrutteringstilfanget har vi ikke tydelige holdepunkter for at dagens tilknytningsform for GIEK har gjort det umulig å etablere en svært kompetent organisasjon. De tyngste argumentene for å velge aksjeselskapsformen er at det etablerer en større distanse mellom risikoutsatt finansieringsvirksomhet og statsrådets konstitusjonelle ansvar, at det kan redusere prosessrisikoen ved integrasjon av Eksportkreditt, og at en eksportfinansieringsorganisasjon objektivt sett er den organisasjonen i hele virkemiddelapparatet som vil kunne ha størst fordel av å selektivt kunne rekruttere fra miljøer som har vesentlig høyere lønnsnivå enn det som kan tilbys av en statlig etat.

Kostnadsbesparelsene i en godt gjennomført integrasjon av de to organisasjonene vil vesentlig overstige ekstrakostnadene ved lønnsendringer som vil følge av å endre organisasjonsform. Det vil redusere prosessrisikoen ved integrasjonen og vil over tid redusere risikoen for tap av kritisk kompetanse. Etter vår oppfatning er dette gode

argumenter for å velge aksjeselskapsmodellen. Økte lønnskostnader ved omdannelse til aksjeselskap er etter vår mening ikke et tilstrekkelig argument mot å realisere større kostnadsgevinster og viktig kvalitetsforbedring ved en integrasjon.

7.5 Styring og lokalisering

Uansett om den samlede virksomheten organiseres som aksjeselskap eller etat vil vi sterkt anbefale at modellen med et eget styre opprettholdes. Den viktigste funksjonen for et styre er å være det øverste organet for etablering av kredittpolicy og godkjenning av kredittvurderinger for lån og garantier over en gitt størrelse. Uavhengig av organisasjonsform er det regnet som god praksis å ha et styre eller en annen formell komité med tydelig autoritet til å etablere fullmaktstrukturer og godkjenne transaksjoner. Det er ikke god praksis å utføre slike roller administrativt i en hierarkisk organisasjon.

Vi vil fremheve at eksportfinansieringsvirksomheten er blant de mest risikoutsatte virksomhetene i hele virkemiddelapparatet, og at kompetansen og erfaringen som er nødvendig for å utføre dette arbeidet med kvalitet hovedsakelig etableres og rekrutteres fra ledende finansielle sentra. Det er også behov for å kunne jobbe i effektive syndikater med deltagere fra internasjonale sentra som London, Frankfurt, Paris, New York og Singapore. Fysiske møter med internasjonal deltagelse er vanlige, og også hyppige i kritiske faser som restrukturering og misligholdssituasjoner. Oslo er den eneste lokasjonen i Norge som har kritisk masse av relevant kompetanse for denne typen virksomheter. Fra et faglig ståsted vil vi derfor anbefale at eksportfinansieringsvirksomheten legges til Oslo.

Nesten all tung finansieringsvirksomhet og all større restrukturingsvirksomhet i Norge drives i dag fra Oslo. DNB har noe relevant kompetanse i Bergen, men også denne drives i tett samspill med hovedkontoret i Oslo. Ved en eventuell flytting av hovedkontoret til en eksportfinansieringsvirksomhet ut av Oslo er det rimelig å anta at virksomheten må opprettholde/etablere en vesentlig tilstedeværelse i Oslo for å kunne utføre sitt arbeid på en effektiv måte. En slik dobbeltlokalisering for en relativt liten organisasjon vil også medføre vesentlige ekstrakostnader.

8 Egenkapitalvirkemidler

Staten tilbyr i dag næringslivet egenkapital gjennom ordninger som forvaltes av Innovasjon Norge. I tillegg eier staten investeringssselskapene Investinor AS (Investinor), Argentum Fondsforvaltning AS (Argentum) og Nysnø klimainvesteringer AS (Nysnø), samt eiendomsinvesteringsselskapet Siva Eiendom Holding AS. Næringslivet blir også tilført egenkapital gjennom andre offentlige aktører, som kommuner, fylkeskommuner og universiteter/TTO-er, men i denne delen av virkemiddelgjennomgangen konsentrerer vi oss om finansiering gjennom de statlige nasjonale aktørene.

Dagens egenkapitalvirkemidler retter seg mot bedrifter i alle faser, fra presåknemidler, der selskapet er på vei til å bli etablert og det kan være lang vei frem til kommersialisering, til investeringer i store internasjonale oppkjøpsfond gjennom Argentum, der fokus retter seg mot strukturering av globale og modne selskaper. Virkemidlene retter seg også inn mot nær sagt alle næringer i Norge. Det sier seg selv at bredden i denne virkemiddelporteføljen stiller store krav til operasjonell kompetanse som investor og eier.

Det meste av kapitalen som staten tilbyr til næringslivet gjennom egenkapitalvirkemidlene er investert på markedsmessige vilkår i henhold til markedsinvestorprinsippet⁹¹, men enkelte av virkemidlene som retter seg mot bedrifter i tidlig fase inneholder et subsidieelement i form av en statlig risikoavlastning til investorene. Egenkapitalvirkemidlene kombineres gjerne med andre finansielle virkemidler som tilskudd, lån og garantier. Ikke minst gjelder dette for bedrifter som opererer i tidlig fase. Vurderingen av egenkapitalvirkemidlenes funksjon og evne til måloppnåelse må derfor også ses i lys av hvordan de samspiller med andre virkemidler.

Egenkapitalvirkemidlene kombineres gjerne med andre finansielle virkemidler som tilskudd, lån og garantier. Ikke minst gjelder dette for bedrifter som opererer i tidlig fase. Vurderingen av egenkapitalvirkemidlenes funksjon og evne til måloppnåelse må derfor også ses i lys av hvordan de samspiller med andre virkemidler.

Mjøs-utvalget⁹² gjennomgikk nylig forholdene i ulike deler av kapitalmarkedet og konkluderte med at det er behov for statlig kapitaltilførsel til innovative og kapitalintensive bedrifter i tidlig fase. Utvalgets vurderinger munnet ut i enkelte konkrete anbefalinger som overlapper det mandat denne utredningen er gitt. Vår gjennomgang av egenkapitalvirkemidlene berører derfor eksplisitt forslagene fra utvalget.

Dagens egenkapitalvirkemidler kanaliseres til næringslivet gjennom direkteinvesteringer, gjennom tilførsel av kapital til investeringsfond og gjennom fond-i-fond-strukturer. Vi mener egenkapitalvirkemidlenes viktigste hensikt er å utløse private investeringer i selskapene. Dette betegnes gjerne som addisjonalitet.

En rolle som majoritetsinvestor krever investorkompetanse og en investeringsdisiplin som er krevende å få inn i virkemiddelapparatet. Vår anbefaling går i retning av å rydde opp i porteføljen av egenkapitalvirkemidler der man primært satser på å tilby kapital gjennom en matching-kapital-ordning der private investorer tar rollen som lead investor. Fond-i-fond investeringer krever god kompetanse på vurdering av investeringsmiljøer som er svært krevende å etablere, og som allerede finnes med god track-record i Argentum. Vi anbefaler ikke at det gis nye generelle fond-i-fond mandater i tillegg til det eksisterende mandatet til Argentum. Det kan imidlertid åpnes for strategisk motiverte investeringer i etablerte fond dersom det enten utløser etablering av sterke investeringsteam i Norge med relevant internasjonal forankring eller knyttes til internasjonale fonds investeringer i norske selskaper.

Begrensningen om å ikke være lead investor bør kun gjelde på investeringstidspunktet. Virkemiddelaktørene på egenkapitalområdet bør ha frihet og mandat til å bidra til å arbeide frem gode investeringscase for presentasjon til private investorer i sitt nettverk. Selve investeringsbeslutningen bør være betinget av at en, eller en gruppe, private investorer tar en ledende rolle både som investor og i utvikling av selskapet. Dette er ikke til hinder for at virkemiddelaktørene kan ta en aktiv rolle i utviklingen sammen med de private investorene, og at de kan ha en styrerepresentasjon som står i forhold til investorerollen.

⁹¹ ESAs retningslinjer del VI «Rules on public service compensation, state ownership of enterprises, and aid to public enterprises».

⁹² NOU nr 5/2018

8.1 Nærmere om virkemidlene

Investinor og Nysnø er direkteinvestorer som går inn og tar minoritetseierandeler i selskap som befinner seg i tidlig vekstfase (venture). I hver emisjon som de deltar i skal de koinvestere med private aktører slik at man sikrer en form for utløsende effekt. Med visse unntak er de forhindrede fra å ta mer enn 49 prosent av emisjonsverdien. Den samme begrensningen legges på Investinors og Nysnøs eierskap i porteføljeselskapene totalt sett. Investinor og Nysnø er satt opp som såkalte evergreen-fond. Det innebærer at det ikke er satt noen dato for når alle eierandelene man har investert i skal være solgt videre, men logikken bak investeringene i selskapene er at man som investor skal få realisert sine investeringer gjennom salg av aksjer innenfor en ikke alt for lang horisont (normalt ca. 10-15 år etter kommitering av kapitalen⁹³).

Nysnø skal bidra med kapital til å utvikle og kommersialisere teknologi som reduserer klimagassutslipp. Mandatet knyttet til klimagasser kan tolkes relativt bredt. Nysnø er også tildelt et mandat som investor i fond. Det innebærer at Nysnø kan investere i eksisterende fondsstrukturer som retter seg mot bedrifter i tidlig fase, men disse fondene må ha en tydelig innretning mot håndtering av klimaproblematikk. Så langt har Nysnø valgt å investere i det nye såkornfondet Sarsia Seed II, som samtidig er tilført statlig egenkapital med risikoavlastning.

Nysnø er så langt tilført en forvaltningskapital på 725 millioner kroner og er foreslått tilført ytterligere 700 millioner i statsbudsjettet for 2020. Investinor ble etablert i 2008 og er siden dette blitt tilført 4,2 milliarder kroner i forvaltningskapital. Gjennom Innovasjon Norge tilføres det kapital til private såkornfond og investormiljøer som opererer i presåknornfasen. Innovasjon Norge fungerer derfor på mange måter som en fond-i-fond-investor som må selektere forvaltningsmiljøer og som opererer med armlengdes avstand til investeringsbeslutningene. Innovasjon Norge forvalter i tillegg et koinvesteringsfond for Nord-Norge der man preselekterer enkelte investorer som man investerer sammen med i en matching-ordning. Det er den forhåndsutvalgte investoren som tar lead posisjon i investeringen, slik at ordningen har enkelte fellestrekk med et fond-i-fond.

De ni såkornfondene som ble etablert i perioden 2005-2008 ble tilført lånekapital med risikoavlastning. Derfor er det ikke helt riktig å betegne statens involvering i disse fondene som egenkapitalvirkemidler. Såkornfondene som er etablert de siste årene er derimot tilført egenkapital med risikoavlastning. Man har med andre ord valgt å gå bort fra lån til fondene og over til egenkapital. Koinvesteringsfondet for Nord-Norge tilbyr ingen form for subsidiert risikoavlastning. Presåknornmidlene som Innovasjon Norge også forvalter tilføres i form av lån til utvalgte investormiljøer, men her ligger lånevilkårene så tett opp til hva man vil definere som konvertibel gjeld eller egenkapital i private markeder at vi definerer presåknornordningen som et egenkapitalvirkemiddel.⁹⁴ Presåknornmidlene tilføres miljøer som forventes å kunne bringe selskapene inn i eller nærmere en kommersiell fase for deretter å bli solgt videre. Mye av midlene kanaliseres til kommersialiseringsenhetene ved universitetene (de såkalte TTO-ene) og inkubatorer som er tatt opp i Sivas inkubatorprogram. Dette er miljøer som i stor grad eies av offentlige aktører med sammensatte målstrukturer.

Argentum har eksistert siden 2001 og tilfører norsk og utenlandsk næringsliv egenkapital gjennom å investere i aktive eierfond innen venture og buyout. Argentum er dermed en ren fond-i-fond-investor og det tilbys ingen form for risikoavlastning gjennom Argentums investeringer. En stor andel av porteføljen er plassert i fond som investerer i modne bedrifter (såkalte buyout-fond) med fokus på internasjonale markeder.

Med dagens virkemidler har staten valgt å både operere som direkteinvestor og indirekte gjennom andre fond og investormiljøer. Det eksisterer ingen eksplisitt vurdering rundt hvorfor man har valgt å benytte begge strategier, og vi vil vurdere fordeler og ulemper med begge tilnærminger.

8.2 Hvorfor statlig tilførsel av egenkapital

I kapittel 2.3 gjør vi rede for egenskaper ved bedrifter og prosjekter som gjør tilførsel av egenkapital egnet som virkemiddel for økt verdiskaping og vekst. For at egenkapital skal egne seg som virkemiddel må eierfunksjonen være verdiskapende i seg selv. Det innebærer at virkemiddapparatet enten direkte eller gjennom agenter (les fond med privat eierskap) eller aktive koinvestorer klarer å tilføre selskapet verdier og kompetanse som selskapet ellers ikke ville ha fått tak i. I tillegg vil selskaper som kan finansiere sine investeringer over egen drift eller i kredittmarkedet ofte finne

⁹³ Venture-fond operer normalt med en levetid (fra kapitalen kommitteres til fondet termineres) på 10 år + noen ekstra år om nødvendig

⁹⁴ Menon publikasjon nr 86/2018

dette mer attraktivt enn tilførsel av eksternt egenkapital. Som virkemiddelaktør skal man derfor alltid være oppmerksom på at markedsbaserte lån kan fungere som et bedre alternativ enn tilførsel av eksternt egenkapital.

Å operere som verdiøkende eier i et selskap har vist seg å være særlig vanskelig i unge foretak der risikoen er høy. Dersom både eierens utøvelse av seleksjonsfunksjonen og arbeidet med løpende eierstyring er vanskelig, bør man fra statens side vurdere å benytte tilskudd eller risikoavlastende lån, ettersom eierrollen knyttet til egenkapitaltilførsel er tid- og ressurskrevende.

I appendiks A6 redegjør vi grundigere for markedet for tidligfasekapital i Norge og egenskaper som trekker i retning av markedssvikt. Samlet sett synes utviklingen å trekke i retning av at markedet for tidligfasekapital har blitt tilført langt mer privat kapital de senere årene, sett opp mot tidligere, både i såkorn og venturefasen. Samtidig ser vi at venturefondene reduserer sin eksponering i Norge og øker fokuset i utlandet. I henhold til data fra EVCA har tilførselen av utenlandsk såkorn og venture-kapital til norske bedrifter ligget nokså flatt mellom 100 og 200 millioner euro de siste 6 årene, med et unntak for 2017 som lå langt høyere. Mer sentralt er det at det i disse årene kun er registrert mellom 1 og 5 utenlandske nyinvesteringer per år i disse segmentene. Utenlandske investorer kan bidra til å åpne internasjonale markeder og økosystemer for selskaper i vekstfasen. Å få frem flere investeringscase i tidlig fase som er attraktive for utenlandske fond må derfor være et klart mål. Dette investeringsmønsteret til aktive eierfond drives sannsynligvis av to forhold: Venturemiljøene i Norge blir stadig mer internasjonale og spesialiserte i sin strategi og at tilgang på gode case i Norge som passer inn i modellen for venturefond er lav. Vi mener at det er viktig for virkemiddelapparatet å kvalifisere selskaper for venture-investeringer (skape «deal-flow») og at selskaper med et betydelig internasjonalt skaleringspotensial vil ha stor nytte av å bli koblet til større internasjonale venturemiljøer som har evnen til å løfte casene ut i store markeder.

8.3 Erfaringer fra virkemiddelapparatet så langt

Fra de første såkornfondene ble etablert (bølge 1) og til i dag har det gått ca. 20 år.⁹⁵ I denne perioden har man hentet inn omfattende erfaringer med ulike typer egenkapitalvirkemidler i ulike faser. Det er viktig å være oppmerksom på at alle disse ordningene har som premiss at de skal bidra til verdiskaping og sysselsetting i Norge basert på de samme prinsipper som private investormiljøer og fond. Disse søker å skape høyest mulig avkastning for sine investorer gjennom å investere i eierandeler i selskaper, og over tid selge disse eierandelene til høyest mulig verdi. Det er avkastning på kapitalen som er styrende for hele virkemiddellogikken. Logikken tilsier da at høy avkastning på investeringene hviler på høyt verdiskapings- og sysselsettingsbidrag til økonomien.

Erfaringene fra de statlig finansierte såkornfondenes investeringer er relativt nedslående. Disse har blitt evaluert to ganger og blitt underlagt virksomhetsgjennomgang av Riksrevisjonen. Av de 6 fondene som ble etablert i 1998-2000 og som nå er terminert, var det kun ett som oppnådde moderat positiv avkastning. Flere av dem ble slått konkurs. Bidraget til sysselsetting og verdiskaping er også lavt. De ni fondene som ble etablert i perioden 2005-2008 kan heller ikke vise til mye avkastning. Det har vært gjennomført svært få realiseringer med betydelig gevinst i disse fondene, men her kan det hypotetisk tenkes at man står overfor gode realiseringer i de nærmeste årene.

Statens direkte investeringer i venture-segmentet har også vist relativt svake resultater. Investinor ble etablert i 2008 og har så langt tatt langt større tap enn gevinster. Det er en utbredt opplevelse at Investinor i begrenset grad har klart å realisere verdier gjennom exit, noe som er selve kjernen i arbeidet med aktive eierfond. Investinors største realisering er knyttet til investeringer i eiendommer og destinasjonsutvikling i selskapet Alpinco, men dette er mer å anse som et ekspansjons/buyout case. Et sentralt spørsmål i tilknytning til drøftingen av avkastning på Investinors investeringer er hvor lenge man må vente før man kan forvente resultater. I internasjonal venture-industri er det vanlig å opprette strukturer som har 10 års planlagt varighet fra kapital blir kommitert til man terminerer fondet. Tar man dette som utgangspunkt bør man nå begynne å se mønsteret i realiserede gevinster på porteføljen som ble finansiert i de første årene.

Fond-i-fond investeringene gjennom Argentum kan på den annen side vise til høy avkastning. Denne fondsporteføljen består av både norske og utenlandske fond som i økende grad plasserer kapitalen i selskaper utenfor Norge. Argentum har tilført staten inntekter gjennom utbyttebetalinger. Samtidig har Argentum bygget sin egen kapital og utvidet aktiviteten markant. Det er viktig å bemerke at Argentum i begrenset grad utøver en rolle som virkemiddelaktør der

⁹⁵ SND Invest ble opprettet tidligere enn dette, men ettersom SND Invest ble solgt og avviklet i 2004 vurderer vi ikke dette virkemiddelet i denne gjennomgangen.

målet er å bidra til å justere en markedssvikt. Selv om det kan ha vært tilfelle ved etableringen, er det nå vanskelig å argumentere for at buyout-segmentet mangler kapital. Argentums investeringer i venture er rettet mot fond som er utenlandske eller norske fond som investerer mye utenfor Norge. I denne sammenhengen er det viktig å presisere at både venture og buyout har gradvis blitt profesjonalisert i Norge (ikke minst ved hjelp av Argentum som krevende kunde) og at denne profesjonaliseringen går hånd i hånd med en internasjonalisering av investeringsvirksomheten. Eksistensen av et Argentum som et internasjonalt anerkjent norskbasert fond kan derfor bidra positivt til attraktiviteten til det norske Private Equity markedet.

8.4 Sentrale problemstillinger på egenkapitalområdet

Det er viktig å stille spørsmål om hvorfor investeringene har gitt så lav avkastning for både staten og de private eierne i brorparten av fondene. I NVCA/Menon sine aktivitetsundersøkelser for aktive eierfond de siste årene framkommer det en klar tendens til at de norske venture-investorene har økt sin investeringsaktivitet markant siden 2013, men at de primært investerer utenfor landet og at de investerer større beløp i et begrenset antall case. Dette kan vitne om at antall gode investeringscase for investeringsfond er begrenset i Norge. Dette understøttes av det lave antallet initialinvesteringer foretatt av utenlandske ventureaktører. Slike venturefond investerer primært i IT, Life Science og Tech, næringer som har mindre tidligfaseaktivitet i Norge enn i andre nordiske land. Det kan også indikere at profesjonaliserte venturemiljøer beveger seg oppover i verdikjeden og etterlater seg et tomrom for investeringer i området 10-50 millioner kroner.

Vi ser særlig tre sentrale problemstillinger som gjør det vanskelig å oppnå tilfredsstillende avkastning i slike fond i Norge

1. Utvalget og bredden i relevante forvaltningsmiljøer som har solid erfaring og track-record fra tidligfasebedrifter er begrenset her i Norge. En årsak til dette problemet kan ligge i at sterke forvaltningsmiljøer har en tendens til å velge å fokusere på mer modne segmenter som skaper større avkastningsmuligheter. Det gjør det vanskelig å identifisere gode fondsforvaltere som kan håndtere et fond-i-fond mandat, både innen såkorn og venture. Historikken viser at mange av forvaltningsmiljøene går igjen som forvaltere av fond med kapitaltilførsel fra Innovasjon Norge. Dette til tross for at de i begrenset grad kan vise til tidligere suksess. Konsekvensen er at det er vanskelig å få en fond-i-fond struktur til å fungere i dette investeringssegmentet. Argentums suksess kan nok i betydelig grad tilskrives at man har kunnet selektere fra en langt bredere portefølje av fond som også opererer i eller fra utlandet. Rett nok har Argentum investert i mange norske venture fond, men disse åpner stort sett for investeringer i utlandet og/eller har forvaltere som kan vise til en solid track-record.
2. Å operere som statlig direkteinvestor med et mandat som legger opp til å være lead investor har vist seg å være komplisert. Dels har dette vært styrt av at investeringsmandatene har vært kompliserte. Investinor har gjennom sine begrensninger i deltakelse i emisjoner opplevd å ikke kunne stille med nødvendig kapital fordi det har vært kapitaltørke blant potensielle koinvestorer. I starten opererte man også med klare mandater for prioriterte sektorer, og nye tilførte sektormandater har blitt tillagt investeringssekskapet med politiske motiver (eksempelvis investeringer i skog og tre). Dels kan det også tenkes at man taper i konkurransen om de beste forvalterne. Bransjen for aktive eierfond er svært attraktiv, men man konkurrer med en lang rekke andre typer investormiljøer om tilgang til de beste forvalterne. Særlig er det rift om forvaltere med solid exit/salgs-kompetanse. I evalueringer og analyser av forvaltningsmiljøene med statlig kapitaltilførsel har det særlig vært påpekt at mangel på exit-kompetanse har vært et problem.
3. Forvaltningsmiljøene innen venturesegmentet som kan vise til solid avkastning har i økende grad en internasjonal forankring med forvaltere i flere land og med et mer spesialisert fokus, eksempelvis rettet mot IT, web-tjenester, farmasi, petroleumsrettet teknologi, eller fornybar energi. I Norge er aktører som Northzone, Energy Ventures, Neomed og Verdane eksempler på slike forvaltningsmiljøer. Det finnes mange slike miljøer med hovedsete i andre land, og selskapenes konkurranse om deres oppmerksomhet er stor. Mange av teknologiselskapene som inngår i dagens såkorn- og venturefond må finne forretningsmodeller der produktene kan skalere i mange og store markeder. Det er først da man oppnår potensiale for høy avkastning. Kompetansen knyttet til slik skalering og den finansielle evnen til å løfte case opp i en slik skaleringsfase er ofte forbeholdt de store og mer spesialiserte ventureaktørene. For at det norske virkemiddelapparatet skal kunne bidra til å løfte virksomheter over i en internasjonal skaleringsfase vil man måtte tilby løsninger som tiltrekker slike aktører til norske selskaper.

I appendiks A6 viser vi at det er holdepunkter for at det er kapitalmangel innen tidlig venture og vekstinvesteringer i Norge. Hovedårsaken til dette er sannsynligvis at private investeringsfond har konkludert med at det er vanskelig å oppnå tilfredsstillende avkastning i dette segmentet, blant annet fordi kostnadene ved forsvarlig vurdering av investeringsprosjekter er for stor i forhold til den kapitalen som investeres i hvert enkelt prosjekt. I tillegg har de få suksessfulle norske aktørene i dette segmentet fått tilgang til et bredere internasjonalt investeringsunivers som gir muligheter for større enkeltinvesteringer og høyere avkastning selektert fra et beredere utvalg av case.

Stimulering av vekstbedrifter er en viktig oppgave for virkemiddelapparatet, og kapitalmangelen i dette segmentet som påpekes blant annet av Kapitaltilgangsutvalget gir grunn for bekymring. I vurderingen av hvordan virkemiddelapparatet skal bidra til å løse denne utfordringen er det likevel viktig å forstå grunnen til at private fond i liten grad allokere kapital til dette segmentet, og ha en realistisk forståelse av de høye investerings- og forvaltningskostnadene. Det er også viktig med en klar forståelse av hvor mye av markedssvikten skyldes manglende tilfang på gode investeringsobjekter eller høye evaluerings/investeringskostnader, som i så fall bør løses med andre virkemidler enn tilførsel av statlig egenkapital.

8.5 Veien videre

Egenkapitalvirkemidlene til staten har blitt vurdert hver for seg og samlet i en rekke sammenhenger. Det har gjentatte ganger blitt påpekt at graden av måloppnåelse i virkemidlene har vært lav. Det gjelder såkornfondene, direkteinvesteringer gjennom Investinor, investeringsfondet for Øst-Europa og Nordvest Russland, og virkemidler rettet mot oppstartsselskaper gjennom TTO-ene, i den grad disse er blitt tilført egenkapital. Tilsvarende er erfaringene med tidligfase fond i regi av fylkeskommuner dårlig. Et eksempel på dette er såkorninvesteringsfondet i Møre og Romsdal⁹⁶. Erfaringene fra andre lands tidligfaseinvesteringer med offentlig støtte er også gjennomgående dårlige. Nyere forskning på området trekker tydelig i retning av at virkningen av kapitaltilførsel fra offentlig eide direkteinvestorer til bedrifter i tidlig fase ikke kaster mye av seg. Enkelte studier hevder sågar at veksten i bedriftene blir dårligere.⁹⁷ Et unntak fra dette mønsteret er offentlige investeringsstrukturer som kobler seg på private aktører gjennom matching eller eierskap i private fond⁹⁸.

Vi tror det nå er viktig å forsøke å lære av tidligere erfaringer innenfor dette virkemiddelsegmentet. Det er viktig å søke etter alternative virkemidler som treffer bedre inn mot bedrifter i tidlig utviklings- og kommersialiseringsfase. I delkapittelet over peker vi på tre sentrale problemstillinger som gjør det vanskelig å oppnå tilfredsstillende avkastning i slike fond. Disse knyttet seg til:

1. Manglende utvalg og bredde i forvaltningsmiljøene i tidlig fase i Norge
2. Tilfanget av gode, skalerbare investeringskandidater i venturesegmentet er for liten
3. Vanskelige vilkår for å drive statlige direkteinvesteringer i Norge og dårlige erfaringer med slike strukturer i mange land
4. En klar trend der gode skalerbare case trenger internasjonalt rettet venturekapital på eiersiden

Historikken utenfor Argentum tilsier sterk varsomhet med å opprette nye fond-i-fond virkemidler, og erfaringene fra Argentum stiller svært store krav til organisering og investeringsdisiplin for å skape verdier med slike fond. Det er derfor vår anbefaling at man går bort fra fond-i-fond-mandater med et snevert fase- og/eller geografifokus (Norge)⁹⁹. Fond man allerede har investert i må nødvendigvis få leve frem til terminering, men vår anbefaling er at man er tilbakeholdende med å opprette nye slike ordninger, og at presåkornfondordningen ikke videreføres.

⁹⁶ Menon publikasjon nr 12/2013

⁹⁷ Se eksempelvis Josh Lerner (2009); Cumming, D. J., L. Grilli og S. Murtinu (2017); Bertonia, F. og T. Tykvová (2015); Alperovych, Y., G. Hübnerb og F. Lobete (2015)

⁹⁸ Se blant annet Grilli, L. og S. Murtinu (2014); Alperovych, Y., AP. Groh og A Quas (2018)

⁹⁹ I Menon Economics (2018): Førevaluering av presåkornordningen, Menon-publikasjon nr 86/2013 konkluderes det med at ordningen har potensial for å bli et relevant og effektivt virkemiddel, men at dette krever at Innovasjon Norge klarer å selektere sterke forvaltningsmiljøer. Det vises til at erfaringene fra andre land er variert og vanskelig å tolke. Det presenteres et sett med anbefalinger for å øke sannsynligheten for at virkemiddelet skal gi samfunnsøkonomiske gevinster. Et sentralt problem med ordningen knyttes til effekten på privat matching. Egenkapitalen skal utløse annen privat kapital, men det ser ut til at det ofte går motsatt vei. Dette illustrerer at matching-ordninger der det offentlig kapital ikke benyttes initielt kan være bedre egnet.

Vi er enige med Kapitaltilgangsutvalgets analyse av utfordringene med å tiltrekke venture-finansiering til norske selskaper, men mener at matching-kapital i minoritetsposisjon med kvalifiserte private investorer er bedre egnet enn fond-i-fond-strukturer. I den grad det skal tilføres mer ressurser til fond-i-fond investeringer bør dette kanaliseres gjennom Argentum som har erfaring med å identifisere gode forvaltningsmiljøer med et tydelig internasjonalt fokus og uten strenge mandatbindinger. Siden Argentum allerede har et slikt mandat, og siden vi forutsetter at slike investeringer skal gjøres på forretningsmessig grunnlag, er det lite trolig at det vil tilføres mer kapital til slike fondsmiljøer uten at tilfanget av gode investeringsmuligheter styrkes vesentlig.

Nysnø har i sitt mandat mulighet til å investere i fond i tillegg til direkteinvesteringer. Selskapet kan gå inn som fondsinvestor dersom kvaliteten i fondet tilsier dette. Det er med andre ord ikke et tradisjonelt fond-i-fond-mandat. Vi mener at dette er et hensiktsmessig og fleksibelt mandat dersom det brukes til å understøtte etablering av sterke internasjonale investeringsteam som kan bidra til internasjonal skalering av norske klimaaktører eller som kan bringe sterke klimafokuserte teknologiaktører eller økosystemer til Norge. Vi mener generelle fond-i-fond investeringer har mindre verdiskapningspotensiale og bør begrenses. Det gjelder særlig fond med begrenset geografisk nedslagsfelt og kompetanse som vil ha stor risiko for negativ seleksjon på grunn av mer begrenset investeringsunivers.

Vi har påpekt at verdiskapende eierskap i tidlig vekstfase krever sterke, og helst internasjonalt orienterte investorer tilpasset hvert enkelt case. Vi mener tilførsel av matching-kapital til kvalifiserte prosjekter med sterke finansielle sponsorer vil være et egnet virkemiddel. Dette synet er også konsistent med tidligere henvist forskningslitteratur.

Dette understreker behovet for å stimulere til økt fremvekst av gode forretningscase som er internasjonalt skalerbare (punkt 2 over). Det finnes ingen enkel formel for å få dette til, utover å satse tungt på innovasjon i tilknytning til de anvendte kunnskapsmiljøene og de industrielle/teknologiske miljøene i Norge. Den primære kanalen staten kan benytte for dette er tilskudd til forsknings- og innovasjonsprosjekter som har et tydelig kommersielt potensial. Effektivt utformede virkemidler innen pilotering og verifisering (Forny, Miljøteknologiordningen, Kommersialiseringstilskudd etc.) kan fungere godt får øke tilfanget av gode case. Bortfall av ressurser gjennom såkorn- og presåkornfond kan eventuelt kompenseres gjennom økt satsing på slike virkemidler.

Samtidig er det viktig at veien fra et godt case til et godt etablert internasjonalt fokusert eier/investormiljø bør gjøres kortest mulig. Det er virkemiddelapparatets oppgave å fremme vekst og internasjonalisering av norske bedrifter, ikke å støtte norske eiere av utenlandske virksomheter. Som påpekt i forrige delkapittel peker erfaringer fra andre land mot at staten heller bør involvere seg i markedet for tidligfasekapital gjennom matching-ordninger (se også OECD 2015) og gjennom eierskap i fond, enn å operere som ledende direkteinvestor i tidlig fase. Med dette som bakgrunn anbefaler vi at Investinor gradvis selger seg ut av sin portefølje av ventureinvesteringer der man opererer som lead investor og at Investinor ikke lenger opererer med et slikt investeringsmandat. Dette er på linje med hva man har gjort i Finland ved å legge ned ventureinvesteringsaktiviteten i Finnvera.

Vi anbefaler at Investinors mandat tydeliggjøres til å tilby matchingkapital for eksisterende investormiljøer og eventuelt selektive, strategisk motiverte, investeringer i tidligfasefond. Dette innebærer at Investinor stiller med kapital dersom investormiljøer har tilfredsstillende egenskaper og investeringsobjektet vurderes som tilstrekkelig godt. Et slikt mandat avviker fra en fond-i-fond-løsning fordi man ikke dedikerer et betydelig beløp til et gitt antall fond som binder denne kapitalen over lang tid. Matchingen foretas case by case og bredden i aktuelle forvaltningsmiljøer som man velger å knytte seg til gjennom matching kan være langt større enn de man knytter seg til gjennom en fond-i-fond-struktur.

Investinor bør kunne matche investeringer i norske foretak foretatt av norske så vel som utenlandske investormiljøer. Denne fleksibiliteten sikrer nettopp en styrket satsing på å gjøre veien fra gode case til gode internasjonalt rettede investormiljøer kortere for å bidra til internasjonal skalering. Matchingen bør ikke kun knyttes til investeringselskaper som er satt opp som fond, og kapitalen bør kunne investeres i selskaper som opererer i alle faser fra tidlig såkornfase, gjennom tidlig og sen venturefase, hele veien til ekspansjon og skalering. På denne måten brer man ut investeringsuniverset. Det bør etableres et tydelig mål for Investinor om å fokusere på å bidra til å gjøre det mer attraktivt å investere i norske foretak, både for utenlandske og norske investormiljøer (en promoteringsrolle). For å lykkes internasjonalt må norske selskaper settes i stand til å tiltrekke seg interesse og kapital fra aktører som kan bistå med både kapital, kompetanse og tilgang til internasjonale økosystemer som gir forutsetninger for suksessfull internasjonal skalering.

Mer om matching-rollen og rollen som lead investor

Gjennom de siste årene er det blitt etablert en rekke offentlig finansierte investeringsstrukturer med matching-kapital i europeiske land (som Nederland, Storbritannia, Skottland, Sverige og Tyskland). EU har også utarbeidet et slikt instrument i form av European Angel Fund. De ulike ordningene opererer med ulike definisjoner på hva en matchende investor faktisk innebærer av roller og aktiviteter, og det finnes ingen formel for hvilke investeringskriterier som fungerer best.

Det er naturlig å legge til grunn at når det offentlige stiller med matching-kapital, så unngår man å ta rollen som lead investor. Med lead investor mener vi ekstern eier i selskapet som gjennom eierandeler og/eller avtaleverk («term sheets») tar en styrende og strategisk sentral rolle i selskapet med betydelig styringskontroll, normalt representert gjennom styreleder og/eller kontroll på styret. Lead investor er også den som i en emisjon foretar den endelige investeringsbeslutningen og som normalt benytter mest ressurser i seleksjonsprosessen.

Som matchende investor tar man ikke en større andel av emisjonen enn det den private lead-investoren tar. Når dette er sagt er det fullt mulig å tenke seg at lead-investor består av et tett integrert konsortium av private investorer. Det er også naturlig at en matchende investor over tid ikke tar rolle som største eksterne eier gjennom å delta i flere emisjoner med ulike private investorer.

En rolle som matchende investor betyr ikke at man tar en passiv investorrolle. For å kunne foreta kvalifiserte og grundige vurderinger av case og private investormiljøer er man avhengig av relevant og tung kompetanse som aktiv investor med spesialfelt på de næringsområder som casene representerer. Erfaringen tilsier også at private eiere kan oppleve brå skift og endringer som nødvendiggjør at den offentlige matching-investoren tar over rollen som lead investor – i alle fall midlertidig. Det bør heller ikke legges begrensninger på den matchende investorens styredeltakelse all den tid investoren kan besitte kompetanse, nettverk og erfaringer som lead investor ser som verdifull i styrerommet. I tillegg har vi skissert at det er behov for at man fyller en promoterende rolle for å synliggjøre case overfor norske og utenlandske investormiljøer. En slik promoterende funksjon krever finansiell, industriell og operasjonell investorkompetanse.

Vi tror det kan bli vanskelig å trekke opp detaljerte grenser for hvordan Investinor skal opptre som matchende investor. Noen overordnede kriterier kan nedfelles i selskapets vedtekter, men overgangen til dette investeringsmandatet vil høyst sannsynlig kreve at styret innehar tung investorkompetanse og innsikt i hvordan staten opererer som eier med sine former for styringssignaler. Dette poenget aktualiserer behovet for ytterligere profesjonalisering av styrefunksjonen for å bedre eierdialog og målstyring.

I dagens presåkorn- og såkornordninger opererer man med en risikoavlastning for private investorer. Argumentet bak en slik avlastning er at risikooversjon og informasjonsskjevheter bidrar til at private investorer på generelt grunnlag plasserer for lite kapital i disse tidligfase-segmentene. En videreføring av risikoavlastning for investeringer i tidligste fase er derfor fornuftig. En viktig fordel med matchingkapital er at staten kan utforme virkemiddelet med en tydelig risikoavlastningskomponent uten at dette gjør investeringsprosessen vanskelig. Dette tilsier at man på sikt erstatter presåkorn- og såkornfondordningene med en ny matching-ordning der risikoavlastning tilbys på case-nivå basert på at Investinor tar en lavere andel av oppsiden i investeringene.¹⁰⁰ I tillegg er vi opptatt av å tydeliggjøre at tilskuddsordningene rettet mot innovative bedrifter i tidlig fase kan være vel så effektive og målrettede som egenkapitalvirkemidler. Her tenker vi på blant annet på virkemidler som Forny, kommersialiseringsstipend, innovasjonskontrakter og støtte gjennom Horisont Europa.

Vi tror det er hensiktsmessig at Innovasjon Norges avdeling for egenkapitalinvesteringer flyttes over til Investinor ettersom også Innovasjon Norge opererer med en matching-ordning. Ved en slik flytting vil man også få samlet kontakten opp mot de mange forvaltningsmiljøene til en organisasjon med en langt større stab og en bredere erfaringsbase. Det er ikke noe i veien for at et slikt miljø kan ha operativ drift flere steder i landet. Denne anbefalingen er konsistent med Kapitaltilgangsutvalgets anbefaling.

Vi opplever at etableringen av Nysnø er forankret i en politisk beslutning om økt satsing på klimaområdet. Vår primære faglige oppfatning er at brede nasjonale satsingsområder, enten de er sektorspesifikke som akvakultur eller samfunnsomfattende som klima og bærekraft, støttes best gjennom mobilisering av en bred portefølje av virkemidler fra forskning til internasjonal skalering av vekstbedrifter. Når det gjelder innretningen til Nysnø mener vi at vurderingene over om Investinor også gjelder her. Vi anbefaler derfor at Nysnøs mandat fokuseres på matchende

¹⁰⁰ Når staten opererer med lavere avkastningskrav som lead investor skapes det fort problemer fordi koinvestorene kan frykte at investeringsbeslutningen hviler på et for lavt avkastningsmål. Men dersom man kun opererer som koinvestor, vil en risikoavlastning utelukkende fremstå som attraktiv for hovedinvestoren, ettersom risikoavlastningen vil redusere kapitalbindingen til hovedinvestor.

minoritetsinvesteringer i klimarettede investeringer med muligheter for selektive fondsinvesteringer med tydelig mobiliseringsfokus sammen med profesjonelle norske og internasjonale investorer, med tydelig mandat til å kunne være med gjennom flere faser. Vi mener dette ikke er en vesentlig endring i forhold til dagens mandat, men en tydeliggjøring av fokus på å utløse investering fra kompetente private investorer, en innskrenkning av generelle fond-i-fond investeringer og et tydeligere fokus på at fondsinvesteringer skal begrenses til selektive situasjoner som bidrar til å tiltrekke kompetent, klimafokusert fondskapital til Norge og norske selskaper.

Med disse anbefalingene om mer fokuserte, og relativt likartede, mandater for Investinor og Nysnø vil det være naturlig å vurdere tettere integrasjon av de to aktørene. De to aktørene vil ha god nytte av felles investeringsprosesser og deling av nasjonale og internasjonale økosystemer for investering og skalering av oppstartsbedrifter. Til sammen vil de også representere et kraftfullt miljø for å stimulere private investeringer i norske vekst- og ventureselskaper gjennom å tilby nettverk og muligheter for matchende minoritetsinvesteringer som mobiliserer norske og internasjonale private investorer. Vi mener det er både kostnadmessige og kvalitetsmessige fordeler med en slik integrasjon.

Fokuset på klimatiltak tilsier at Nysnø gjerne kan videreføres som et separat klimafokusert investeringsteam i Stavanger. Gevinsten vil ligge i skala og kvalitet i investeringsprosesser, nettverksbygging og administrative funksjoner.

For Nysnøs suksess som investeringsselskap vil være god fremvekst av klimarelaterte forretningsideer, og det er derfor viktig at Nysnø legger stor vekt på å spille sammen med hele det øvrige virkemiddelapparatet og øvrige klimarelaterte økosystemer for å stimulere næringsutviklingen på dette området. Dette vil være tett knyttet til vurderingene om virkemiddelapparatets bærekraftprofil.

Vi anbefaler at Argentum videreføres med nåværende mandat basert på en erkjennelse av at selskapet har gitt god verdiskapning over tid og at eksistensen av et slikt norskbasert fond kan ha en positiv innvirkning på det internasjonale renommeet til det norske Private Equity miljøet, og at det er stor risiko for at et mer styrt «virkemiddelmandat» for Argentum kan undergrave forutsetningene for fortsatt verdiskapning i selskapet. Argentum har også et mandat for å investere i venture-fond, som vi forutsetter at vil bli benyttet dersom de finner investeringskandidater som oppfyller investeringskriteriene. Det er vår oppfatning at Argentum har bygget opp Norges ledende fagmiljø for vurdering av investeringsfond. Det er få holdepunkter for at det vil være verdiskapende å opprette nye fond-i-fond mandater i venturesegmentet som stiller lavere krav til investeringsobjektene. Vi anbefaler at selskapets status endres til et kategori 2 selskap der primærmotivet for statlig eierskap er å sikre at hovedkontoret med tilhørende kompetansemiljø blir værende i Norge.

9 Øvrige anbefalinger

I kartleggingsrapporten og i løpet av prosessen har vi beskrevet et fragmentert virkemiddelapparat, og det er beskrevet sektor- og nisjeaktører som drivende for denne fragmenteringen. Både Norges sjømatråd, Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) og Norwegian Energy Partners (NORWEP) er slike aktører. Evalueringer og intervjuer med departementene, brukere og næringsrepresentanter viser imidlertid at mye av det arbeidet som gjøres av disse aktørene er viktig for de respektive næringene og at disse fyller et behov som de øvrige virkemiddelaktørene i dag ikke klarer å fylle.

Det grunnleggende prinsippet bør være å la de fire hovedaktørene, som er beskrevet tidligere, ha ansvar for og å forvalte fremtidige virkemidler. Samtidig anerkjenner vi de positive tilbakemeldingene fra brukerne og de gode resultatene som evalueringer viser at disse aktørene leverer. Disse aktørene skiller seg også med ulike finansieringsmodeller enn det øvrige virkemiddelapparatet med medlemsbetaling (NORWEP) og avgiftsfinansiering (Sjømatrådet og FHF). Vi ser det på som kompliserende å inkludere disse aktørene i hovedstrukturen for virkemiddelapparatet, samtidig som vi ser det som u hensiktsmessig å legge ned disse sterke fagmiljøene med såpass nærhet til sine respektive næringer, så lenge man ikke tror at noen av de andre aktørene kan klare å utføre den samme jobben på en like tilfredsstillende måte. Vår vurdering er altså å la disse organisasjonene bestå som i dag, men understreker at aktiviteten bør styres og koordineres slik at overlapp og utydelige grenseflater unngås.

Vi har i tidligere rapporter kort omtalt Patentstyret, Norsk Romsenter og Ungt Entreprenørskap. Disse tre aktørene skiller seg også fra de øvrige aktørene, da de har svært spesifikke mandat og oppgaver som i begrenset grad berører de andre virkemiddelaktørene. På lik linje med aktørene som er nevnt i de foregående avsnittene, ser vi ingen større gevinster i å gjøre omfattende endringer med disse aktørene.

I dette kapittelet står våre vurderinger og anbefalinger knyttet til disse aktørene. I tillegg er det først en del om felles infrastruktur – «en-dør-inn»-delen som skal forenkle for brukerne og Patentstyret som skal understøtte alle brukere og ikke-brukere av virkemiddelapparatet.

9.1 Felles infrastruktur

9.1.1 Felles inngang til virkemiddelapparatet

Virkemiddelapparat har mange brukerinnganger og dagens brukergrensesnitt oppleves av brukere som fragmentert. 59 prosent av dagens brukere og 80 prosent av dagens ikke-brukere oppgir at de er uenig i at virkemiddelapparatet er oversiktlig.¹⁰¹ Mangelen på kunnskap om tilbudet i virkemiddelapparatet representerer en reell barriere for mange potensielle søkere og man risikerer at prosjektene med høyest verdiskapningseffekt ikke søker om virkemidler.

Dagens brukervennlighet

Spørreundersøkelsen til brukerne kartla også ressursbruken knyttet til ulike faser i prosessen med å finne frem til, søke om og motta støtte. Halvparten av brukerne oppga at de brukte to dagsverk eller mer på å finne frem til riktig virkemiddel. Videre bruker bedriftene som median fem dagsverk på selve søknaden og i tillegg tre dagsverk på rapportering. Antall dagsverk varierer med de ulike aktørene og ordningene. Det er viktig å påpeke at særlig i søkefasen er ikke alle kostnader rene kostnader, noe av tidsbruken representerer også verdikjende aktiviteter som videreutvikling av ideer, samarbeidsrelasjoner eller rådgivning/veiledning som forbedrer ideen.

Det er tre informasjonskilder knyttet til virkemiddelaktørene selv som er de mest utbredte som utgangspunkt for en søkeprosess – aktørens hjemmeside (21 prosent), direkte kontakt via møter eller besøk (18 prosent) og direkte kontakt via telefon eller epost (15 prosent). I tillegg spiller det regionale nivået en rolle som informasjonsspreder. 8 prosent av søkerne fikk informasjon fra kommunen og 11 prosent fra ulike innovasjonsselskaper (næringshage, inkubator, kunnskapspark, forskningspark). Dersom en ser disse resultatene samlet, viser det at en regional tilstedeværelse er viktig for å formidle informasjon om aktørenes tilbud for 37 prosent av søkerne.

¹⁰¹ Vedlegg 2.

På nettsiden altinn.no er det laget en oversikt over støtteordninger i virkemiddelapparatet. Nettsiden forvaltes av Brønnøysundregistrene og formålet med portalen er å gi informasjon om alle offentlige støtteordninger til næringslivet. Portalen skal gi informasjon om hva som tilbys av assistanse, tjenester og ordninger, uten at brukeren behøver å kjenne de ulike institusjonene eller deres fokusområde. Brukeren skal også kunne ledes til annen offentlig informasjon for næringslivet. Målgruppen til tjenesten er næringslivet, virkemiddelapparatet og kunnskapsmiljøer. Altinn-portalen følger en klar logikk ved at den tar utgangspunkt i bedriftens behov og bransje, og gir forslag basert på det. Slik portalen er utformet i dag, er resultatene imidlertid for lite fokusert og mange treff vil oppleves som irrelevante for bedriften. Det mangler også noen virkemiddelaktører i oversikten. For bedrifter som ikke kjenner til virkemiddelapparatet i noe særlig grad, vil resultatene trolig være overveldende, og det vil være ressurskrevende å finne riktig virkemiddel når søkerresultatene blir en omfattende liste med mer eller mindre relevante treff.

Videre er det ønsket fra ikke-brukere om at virkemiddelapparatet har ansatte med kunnskap om hvordan det er å jobbe i næringslivet, og som vet hvor skoen trykker. Det er ønskelig med flere ansatte med praktisk kompetanse og spisset kunnskap. Flere ikke-brukere kritiserer det de mener er et lavt kunnskapsnivå i virkemiddelapparatet, spesielt innenfor IT og kreative næringer. Flere brukere ønsker mer aktiv oppfølging og veiledning både under oppstart, under prosjektet, og etter at prosjektet er ferdig. Brukerne ønsker veiledning og dialog hvor virkemiddelapparatet i større grad kommer med råd og hjelp. Mange etterlyser også at virkemiddelapparatet tar mer kontakt med markeder som allerede eksisterer, og informerer om mulighetene der. I tillegg til tettere oppfølging er det også mange som ønsker at ansatte i virkemiddelapparatet har mer kunnskap om markedet brukerne opererer i. Flere brukere synes at virkemiddelapparatet mangler kunnskap om ordningene på kommunalt nivå, og kunnskap om hvordan norske bedrifter kan nå ut i nye markeder.

Felles inngang og førstelinje

Det er behov for å forenkle og forbedre brukernes møte med virkemiddelapparatet. Dette behovet gjelder både informasjon om tilgjengelige virkemidler men også rådgivning om selve søknadsprosessen og hvordan kombinere ulike virkemidler for best mulig effekt. Begge behovene bør møtes gjennom en felles inngang og førstelinje til hele det samlede virkemiddelapparatet og hovedinngangen bør være digital. Det er stor forskjell i virkemidlene og hvem de er ment for. Forenkling av informasjonsformidlingen bør derfor starte med å ta utgangspunkt i brukerne. Ved at bedriftene møter en digital førstelinje og eksempelvis registrerer seg og logger inn på en digital fellesløsning kan man i stor grad tilpasse hvilken informasjon som vises til de ulike bedriftene. En start-up vil kanskje ha større interesse av virkemidler som oppstartsradgivning eller tilskudd/lån til produktutvikling, mens en allerede etablert bedrift som driver forskningsbasert teknologisk utvikling vil kunne ha behov for å få informasjon om nettverksvirkemidler, forskningsmidler eller patentering. Den digitale flaten må være basert på brukerreisen til bedriftene, det vil si at innholdet må være dynamisk og tilpasset bedriftens fase, formål, størrelse og andre attributter. Alle aktørene trekker frem at de besitter henvisningskompetanse til de andre aktørene. Det er etter vårt syn lite kostnadseffektivt, og det vil føre til unødvendig overlapp dersom alle aktørene skal sitte på noe mer enn generell henvisningskompetanse.

Alle aktørene trekker frem at de besitter henvisningskompetanse til de andre aktørene. Det er etter vårt syn lite kostnadseffektivt, og det vil føre til unødvendig overlapp dersom alle aktørene skal sitte på noe mer enn generell henvisningskompetanse.

Videre vil det være gevinster å hente på at søknadsutformingen blir noenlunde standardisert, slik at søknadene og prosessen er gjenkjennbar fra gang til gang, uavhengig av virkemidler og aktører. I dag har alle aktørene ulike søknadsskjema, med ulike formaliakrav, ulik utforming og ulike format (Word-skjema, Excel-skjema, nettbaserte skjema, mv.). Enkelte søknader krever vedlegg, men felles for alle er at de er skjemabaserte. Ved å nå ut til flere gjennom en felles inngang og engasjere flere til å søke gjennom å forenkle søknadsprosessen, vil man øke tilfanget av mulige prosjekter. Dette vil gjøre at virkemiddelapparatet totalt sett kan velge de prosjektene som har størst verdiskapingspotensial.

Anbefaling om veien videre

Vi anbefaler at Innovasjon Norge får et utvidet ansvar som en førstelinjetjeneste for hele virkemiddelapparatet, med breddekompetanse om hele virkemiddelapparatet og henvisningslogikk til de øvrige aktørene. Innovasjon Norge har allerede en utbredt førstelinjetjeneste i form av regionkontorer og ikke minst Gründersenteret i Førde. Dette er strukturer det bør bygges videre på. Hvordan denne oppgaven kan gjøres best mulig må løses i et bredere fellesskap innen virkemiddelapparatet. Det har vært eller er pågående arbeider eksempelvis i Innovasjon Norge, Forskningsrådet

og Patentstyret for å lage bedre, mer brukervennlige og digitale løsninger. Virkemiddelapparatet sitter også på kompetanse for å utvikle en mest mulig brukervennlig løsning gjennom designmiljøet i DOGA.

Det er trukket frem elementer både om hva man bør og ikke bør inkludere i en ny fellesløsning. Disse må utredes nærmere og verifiseres gjennom et større felles prosjekt. En del av elementene presenteres likevel her.

En felles digital inngang bør bygges på den eksisterende strukturen til Altinn. Altinn er i dag skjemabasert, og systemene er robuste og inneholder allerede mye nøkkelinformasjon som kan forenkle søknadsutfyllingen for bedriftene. Organisasjonsnummer, regnskapsinformasjon, selskapsvedtekter o.l. er informasjon som de fleste aktørene etterspør i dag, og som allerede ligger hos Brønnøysundregistrene. Innovasjon Norge sitt søknadssystem er i dag allerede knyttet opp mot enhetsregisteret og tillater innlogging med offentlige godkjent identifikasjonssystemer, som BankID. Den nye søknadsportalen bør ha tilsvarende funksjonalitet. Dette er også en mer robust løsning, som følger organisasjonsnummeret heller enn enkeltpersoner, som f.eks. Forskningsrådets søknadsside har per i dag. Ved å følge organisasjonsnummeret vil alle med en formell tilknytning til bedriften kunne tildeles tilgang til bedriftens «Min side» på virkemiddelportalen. På denne måten unngår man problemer med tilganger o.l. hvis enkeltpersoner forlater en bedrift.

Innsikt så langt indikerer at selve søknadsprosessen bør legges opp på en måte der kriterier og valg i skjemaet kan gjøre en første siling på søknader og potensielle virkemidler og aktører. Dette bør det være mulig å sparre med Gründersenteret/førstelinen om underveis eller at nettløsningen selv kan indikere om dette er en søknad det bør jobbes videre med eller ikke. Når behovet for bistand begynner å utkrystallisere seg må søknaden kunne siles til riktig virkemiddelaktør og til mer spesialiserte rådgivere som brukerne kan få sparre med. Dette er særlig viktig for «spisse» prosjekter med et høyt kompetanseinnhold, høy innovasjonshøyde, og som er innrettet mot internasjonale markeder. Generelt må førstelinen bygge kompetanse på en rekke områder for å være til best mulig hjelp til (potensielle) brukere, herunder kompetanse om hele virkemiddelapparatet, mobilisering, forretningsutvikling, internasjonalisering, og bærekraft og samfunnsansvar for å nevne noe. For å nå et høyere nivå av digital modenhet for virkemiddelapparatets samlede tjenesteportefølje og ytterligere styrke dialogen med brukerne, vil det kreve at det tilbys en mer proaktiv digital kommunikasjon og tjenester både når det gjelder generell informasjon og bistand i søkeprosesser.

Dersom man ender med å samle informasjon og søknader på en felles løsning vil man kunne bygge opp en database med søknader, saksgang, innstillinger, utbetalinger og lignende informasjon. Dette vil være nyttig for brukerne, da de kan ha oversikt over alle sine søknader, uavhengig av aktør og virkemiddel, samlet på en plass. Det vil også kunne være nyttig for virkemiddelaktørene, da de også har en samlet oversikt over en bedrifts virkemiddelbruk. I de fleste søknader etterspørres informasjon om bedriftene har mottatt annen støtte. Dette hjelper aktørene å enkelt vurdere støttegraden, både med hensyn til prosjektet og statsstøtteregeverket. I tillegg foregår det i dag mye arbeid for å samle inn informasjon om statsstøtte for å evaluere effektene og føre statistikk over dette. Ved å bygge en slik samlet database for all virkemiddelbruk, vil det også være gevinster å hente for andre parter enn brukerne og aktørene. Dette kan for eksempel være eiere, oppdragsgivere, SSB eller eksterne evaluatore. Hvor omfattende et slik felles system skal være må utredes nærmere for å finne ut hva som er kostnadseffektivt og gjennomførbart.

Vi tror ikke det er hensiktsmessig at det etableres felles datasystemer på tvers av hele virkemiddelapparatet. Det bør fortsatt være rom for aktørenes egne saksbehandlingsprosesser og –systemer siden aktørene og deres virkemidler er såpass ulike. Det er også en rekke sikkerhets- og konfidensialitetsaspekter som taler for at aktørene skal ha egne systemer. Dette betyr at saksbehandlingen fortsatt bør foregå på egne systemer, men at disse må integreres mot fellesdelen. Hvor langt fellesløsningen skal gå når det gjelder mottak av søknader, saksoppdateringer, beskjed om innvilgninger, avslag og annen kommunikasjon bør utredes nærmere. Et område det kan være verdt å se nærmere på er løsninger for felleskomponenter som alle aktørene kan dra nytte av. Et eksempel på dette er en felleskomponent for beregning av bedriftsstørrelse opp mot ESA-regeverket. Et felles arbeid mellom flere aktører vil kunne identifisere flere slike felleskomponenter som kan effektivisere søknadsbehandlingen.

Vi anbefaler at det igangsettes et arbeid ledet av Innovasjon Norge, som førstelinjansvarlig, som skal sikre at grensesnittet og inngangen til hele virkemiddelapparatet blir best mulig for brukerne. Dette er ikke for at flest mulig skal få støtte, men for at virkemidlene skal brukes mer effektivt. Man får mer verdiskapning igjen per krone i utdelt støtte ved å velge de beste prosjektene, og brukerundersøkelsen indikerer at mange, potensielt gode, prosjekter i dag ikke engang søker.

Det er viktig å understreke at «én dør inn» i seg selv ikke er nok. Denne anbefalingen må ses i sammenheng med de øvrige anbefalingene om sammenslåing, avvikling og forenkling av aktører og virkemidler som presenteres i denne

rapporten. Som nevnt, har Altinn dag en oversikt over støtteordninger for bedrifter.¹⁰² Selv om tjenesten har en filterfunksjon for å finne aktuelle virkemidler for enkeltbedrifter, gjør et stort antall virkemidler med svært detaljerte formål og kriterier at søkerresultatet fortsatt er uoversiktlig og i flere tilfeller misvisende. Dette understreker at en digital løsning ikke nødvendigvis er nok, men må kombineres med en omfattende opprydding ellers i «virkemiddeljungelen».

9.1.2 Patentstyret

Patentstyret er nasjonal myndighet for immaterielle rettigheter (IPR) og retter seg mot næringslivet på tvers av sektor, fase og størrelse. Hovedmålet til Patentstyret er «større bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet fra immaterielle verdier». Deres hovedaktivitet er å veilede og behandle søknader om patent-, varemerke- og designregistrering.

Patentstyret er en kritisk del i infrastrukturen som skal understøtte virkemiddelapparatet, dets brukere, næringslivet og virksomheter for øvrig på lik linje med andre statlige organer som eksempelvis Brønnøysundregisteret og Toll- og avgiftsetaten med import-/eksportsøknader. Patentstyret bør trolig få en enda større knytning til virkemiddelapparatet enn hva de har i dag, slik at brukere kan dra større fordeler av sine immaterielle verdier. "En dør inn" kan være med på å bidra til en tettere knytning (fra publikums perspektiv) til det øvrige virkemiddelapparatet. Et ledd i dette er å øke kunnskapen om området, for eksempel gjennom videreutvikling av iprhjelp.no og økt kurs- og opplæringsvirksomhet. Hvorvidt denne oppgaven bør være Patentstyrets eller en annen aktørs ansvarsområde, med mindre begrensninger i rådgivende rolle, er det ikke tatt stilling til i denne rapporten.

De er også medlem og deltaker i flere internasjonale organisasjoner. Patentstyret har inntekter fra alle registrerte rettigheter i Norge. Dette medfører at etaten i praksis er brukerfinansiert, primært fra utenlandske rettighetshavere (om lag 70 prosent, ifølge Patentstyret).

Vi foreslår ingen endringer som direkte berører Patentstyrets roller og ansvar.

Innovasjon Norges IPR-rådgivning

Patentstyret legger vekt på at de som forvaltningsorgan kun kan veilede om søknader og gi informasjon om immaterielle rettigheter på generell basis, men ikke gi rådgivning om bruk av immaterielle rettigheter som strategisk verktøy. Til dette finnes det flere advokatfirmaer, patentbyråer o.l. som gir råd til virksomheter i bruk av immaterielle rettigheter i bedriftenes forretningsmodeller.

Patentstyret har et formelt samarbeid med Innovasjon Norge, som har fire rådgivere som arbeider med IPR. Begge aktørene peker på at rolledelingen på dette området er utydelig og dels krevende. Innovasjon Norges tilbud er et lavterskeltilbud for rådgivning som er mer likt det private aktører tilbyr enn Patentstyrets veiledning. I intervju med Innovasjon Norge framgår det at deres IPR-rådgivere gir råd vedrørende beskyttelse av immaterielle verdier, også ved andre metoder enn rettigheter, og setter dette inn i en forretningskontekst. Denne *rådgivingsaktiviteten* virker dermed ikke å være direkte overlappende med Patentstyrets oppgaver, men er en grenseflate og rollefordeling som aktørene bør avklare.

Patentstyret og Innovasjon Norge samarbeider også om et nettsted¹⁰³ for informasjon og verktøy om IPR. Aktørenes rollekonflikt (som forvaltningsorgan og rådgivende) og ulike ambisjoner gjør et slikt samarbeid utfordrende. Dette kan medføre at nettstedet skaper en mer utydelig grense mellom de to aktørenes tilbud enn hva det i utgangspunktet er.

9.2 NORWEP

NORWEP er resultatet av en sammenslåing av den tidligere aktøren INTSOK, som skulle bidra til internasjonalisering av leverandører av utstyr og tjenester til olje- og gassnæringen, og INTPOW, som var tilsvarende organisasjon for fornybar energinæringen. Brorparten av aktørene som arbeider innen fornybar energi kommer fra olje- og gassnæringen.

NORWEP har i dag en sterk kobling til olje-, gass- og annen energinæring i Norge, samtidig som de har et omfattende internasjonalt nettverk. Tidligere var det en sterk tilstedeværelse av store internasjonale selskaper på norsk sokkel. Disse bidro til at norsk leverandørindustri også ble brukt i prosjekter andre steder i verden. Siden det i dag er en mye mindre tilstedeværelse av slike selskaper på norsk sokkel, har det oppstått et behov for å bringe norsk utstyr og

¹⁰² <https://altinn.no/starte-og-drive/stotteordninger/>

¹⁰³ <http://iprhjelp.no>

teknologi ut til andre markeder for at disse bedriftene skal kunne vokse. NORWEPs arbeid i dette øyemed har vært avgjørende. Kulturen og arbeidsmåten NORWEP har utviklet har vært avgjørende for de gode resultatene. Flere av næringsorganisasjonene innen olje, offshore leverandørindustri og energi bekrefter dette.

Det finnes lignende organisasjoner som NORWEP, for eksempel Norwegian Maritime Exporters (NME). Disse er imidlertid mer rettet mot messe-/arrangementsaktiviteter, noe som kun er en liten del av NORWEPs aktivitet. NME er i dag helfinansiert av sine medlemmer. Medlemsfinansiering representerer en effektiv styringsform ved at organisasjonene tvinges til å dekke medlemmenes behov på en kostnadseffektiv og god måte. Dette skjer uten særlig behov for involvering fra det offentlige. Det kan imidlertid være problematisk å ha en aktør som differensierer sitt tilbud mellom medlemmer og ikke-medlemmer samtidig som den skal være et offentlig næringsrettet virkemiddel. Offentlige tilskudd kan imidlertid være viktig og ha en utløsende effekt i en oppstartsperiode til kritisk medlemsmasse er nådd.

Vi tror NORWEPs arbeidsmetode kan være en viktig modell også for andre næringer. Slike organisasjoner kan være et godt næringsspesifikt supplement til den mer generelle eksportstøtten som i dag tilbys av Innovasjon Norge og delvis Eksportkreditt. Brukerbetalingen i NME og NORWEP viser at det er betalingsvilje for eksportstøtte blant bedriftene i næringene, men det er grunn til å tro at det er markedssvikt (for eksempel koordineringssvikt på områder hvor det kreves samarbeid mellom mange små aktører) som gir grunnlag for økonomisk støtte.

NORWEP har ambisjoner om å utvide sitt tjenestetilbud. Dette indikerer at det kan være behov i tilhørende næringer som faller utenfor dagens portefølje. Vi tror også det finnes flere andre næringer som kan ha nytte av en organisasjon som arbeider på tilsvarende måte. Dette kan være en viktig måte å ivareta sektorspesifikke satsinger på eksportområdet på, uten at det kompliserer hovedaktørene i virkemiddelapparatet eller øker behovet for styring fra departementene. NORWEP og NME demonstrerer, etter vårt syn, at slike ordninger fungerer godt for modne næringer i Norge. At NORWEP også arbeider med internasjonalisering av leveranser til fornybar energi, viser at modellen kan fungere for mer umodne og mindre næringer. I vårt kapittel om eksportrådgivning (kapittel 4.7) anbefaler vi at næringsklyngene får en større rolle i virkemidlene for internasjonalisering og eksport av, fordi næringene selv besitter domenespesifikk kompetanse og har gode forutsetninger for å bygge relevante internasjonale nettverk. Mens energirelaterte klynger bør samarbeide med NORWEP, kan klynger innenfor andre næringer hente inspirasjon fra NORWEP-modellen.

9.3 Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering

FHF iverksetter og gir tilskudd til forsknings- og utviklingsprosjekter på vegne av fiskeri- og havbruksnæringen. FHF finansieres i sin helhet gjennom en FoU-avgift på all sjømateksport. Forskningsprosjektene skiller seg fra prosjekter støttet gjennom Forskningsrådets programmer ved at de (ofte) har en kortere tidshorisont og er mindre. Dette gjør at FHF kan være en fleksibel finansør av forskningsprosjekter på områder som er viktige for næringen på kortere sikt. FHF gir også tilskudd til innovasjonsprosjekter som ligger nærmere prosjekter som kunne fått finansiering av Innovasjon Norge. Det foregår mye utvikling blant enkeltbedrifter eller samarbeidskonsortier i næringen. Utviklingsprosjektene som FHF finansierer skal imidlertid deles med hele næringen og dermed være med på å bidra til at hele næringen utvikler seg.

Mange av forsknings- og utviklingsprosjektene som FHF finansierer faller «mellom to stoler» og skiller seg fra Forskningsrådets og Innovasjon Norges ordninger spesielt på tre områder. For det første stilles det ikke like høye krav til akademisk forskningshøyde i forskningsprosjektene eller kommersielt potensial for utviklingsprosjektene i henholdsvis Forskningsrådets og Innovasjon Norges ordninger. For det andre har stordelen av prosjektene som FHF støtter en klarere definert problemstilling som næringen ønsker svar på. Hyppige prosjekter med kortere tidshorisont skaper en fleksibilitet som skiller seg vesentlig fra andre aktører, spesielt fra Forskningsrådets mer omfattende utlysningprosedyrer. Sist, og kanskje viktigst, er at FHF legger klare føringer på at mesteparten av kunnskapen og innsikten som genereres gjennom disse prosjektene skal deles med næringen for øvrig. FHF's egne ansatte gjør store deler av denne kunnskapsspredningen, enten alene eller sammen med de som er ansvarlige for prosjektene.

Det kan være mulig å opprette mer fleksible, næringsdrevne utlysninger i en regi av Forskningsrådet og/eller Innovasjon Norge som tilfredsstiller fiskeri- og havbruksnæringens behov for «raske svar» - uten samme krav til akademisk forskningshøyde eller kommersielt potensial. Slike endringer vil medføre at Forskningsrådets og Innovasjon Norges seleksjonskriterier vil «vaskes ut», noe som blant annet strider mot anbefalingene i områdegjennomgangen av Forskningsrådet, som anbefaler at vitenskapelig kvalitet bør tillegges større vekt. Vi tror også at mer utydelig

seleksjonskriterier for begge partene kan være med på å gjøre rollefordelingene mellom disse to aktørene enda mer uklar.

Med dagens struktur, søknadstyper og finansiering tror vi det vil være lite hensiktsmessig å gjøre endringer av FHF. En overflytting av dette ansvaret til enten Forskningsrådet og/eller Innovasjon Norge vil som beskrevet ovenfor ikke kunne tilfredsstillende næringsens behov. Næringen vil derfor trolig motsette seg avgiften som i dag går til dette formålet. Vår anbefaling er derfor at FHF forblir en separat aktør, men som koordinerer sine aktiviteter slik at disse komplementerer, og ikke overlapper med, Forskningsrådet og Innovasjon Norge.

Vi har registrert at avgiftfinansieringen er omstridt i enkelte deler av næringen. Dersom denne finansieringsformen skulle utvikles, anbefaler vi at eventuelle nye virkemidler rettet mot fiskeri- og havbruksnæringen innplasseres i vår foreslåtte overordnede struktur.

9.4 Norges sjømatråd

Norges sjømatråd er i likhet med FHF avgiftfinansiert. Næringens tilbakemeldinger, gjennom de intervjuer vi har gjennomført med næringsorganisasjonene, er imidlertid noe mer delt når det gjelder deres innsats for å fremme eksport av norsk sjømat. Misnøyen hører trolig noe sammen med organisasjonens omfattende apparat for noen år siden, da lakseprisen og eksporten økte veldig mye i løpet av få år, mens avgiften forble uforandret. Etter tilbakemeldinger fra næringen, evalueringer, samt en reduksjon i avgiftsnivå, har organisasjonen redusert antall ansatte, men enkelte synes de fortsatt er en omfattende organisasjon.

Spesielt store eksportbedrifter er kritiske til Sjømatrådets generiske markedsføring, da de heller ønsker å bygge egen merkevare. Førsteleddet i næringen (fiskerne) mener på den andre side at avgiften ikke burde vært redusert, og tror den generiske markedsføringen har hatt en positiv effekt for hele næringen, og viser til at sjømat tar markedsandeler fra substitutter som kylling og annet kjøtt. Dette synet er trolig ulikt basert på hvilke fiskearter som fiskes og eksporteres.¹⁰⁴

Vår anbefaling er å la Sjømatrådet bestå som en separat aktør som driver eksportrådgiving og profilering for sjømatnæringen.

I likhet med for FHF, anbefaler vi at en eventuell videreføring av disse aktivitetene innplasseres i den overordnede strukturen sammen med den øvrige profileringsaktiviteten dersom avgiftfinansieringen utvikles.

9.5 Norsk Romsenter

Norsk Romsenter har ansvar for ett virkemiddel, de nasjonale følgemidlene. Midlene er tildelt av NFD, og har vært i størrelsesordenen 20-25 millioner de siste årene. Midlene er i hovedsak ment for å hjelpe norske bedrifter hente større oppdrag gjennom de internasjonale romprogrammene. Mobiliseringsoppdraget synes å være godt koordinert mot Norges forskningsråd og Innovasjon Norges mobiliseringsoppdrag mot Horisont 2020-programmet, som også har enkelte elementer som er rettet mot romvirksomhet.

Norsk Romsenter har tett kontakt med norsk og internasjonal romindustri og andre romrelaterte miljøer. De ivaretar også Norges ansvar og oppgaver som følger med gjennom vår deltakelse i de internasjonale samarbeidene, eksempelvis deltakelse i European Space Agency og utbygging av det europeiske satellittnavigasjonssystemet Galileo. Alle disse oppgavene krever spesiell kompetanse på romvirksomhet og en annen tilnærming enn den som Norges forskningsråd og Innovasjon Norge har på spesielle fagområder.

Selv om følgemidlene i prinsipp kunne tilfalt både Norges forskningsråd og Innovasjon Norge, anser vi at det er store synergier i å ha følgemidlene hos aktøren som har tett kontakt med industrien og miljøene i Norge. Siden det er snakk om en svært liten del av de næringsrettede virkemidlene, ser vi dermed ingen grunn til å foreta noen endringer på Norsk Romsenters forvaltning av disse midlene.

¹⁰⁴ Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet, PwC/Oslo Economics (2018), påpeker at spesielt eksportører av pelagiske fiskearter er klare på at Sjømatrådets aktiviteter bidrar i lav verdiskaping.

9.6 Ungt Entreprenørskap

Ungt Entreprenørskap (UE) sitt arbeid for å øke innovasjonslyst og -kunnskap hos barn og unge kan på lengre sikt kan bidra til økt innovasjon og verdiskapning gjennom det store innovasjonsøkosystemet med utdanningssektoren for øvrig. Med arbeid utelukkende mot barn og unge, med utdanningsfokus, skiller også UE seg fra de andre aktørene, og har ingen utydelige grenseflater eller noen overlapp med andre aktører.

Vi har fått opplyst at UE ønsker å øke sin satsing og sitt fokus mot studenter ved universitetene og høyskolene. Det finnes allerede flere studentorganisasjoner ved utdanningsinstitusjonene som tilbyr opplæring og støtte til studenter i tillegg til det generelle utdanningstilbudet ved lærestedene. I tillegg er studenter kvalifisert til de fleste ordinære ordninger både fra Innovasjon Norge og Forskningsrådet, som også har rådgiving/kursing. Vi anbefaler derfor at UE avklarer og koordinerer en slik satsing mot disse aktørene for å unngå overlapp. Dersom UEs fokus kun er, og forblir, på den faglige delen (altså som en del av studiene) vil dette ikke være overlappende etter vår vurdering, men være et godt komplementerende tilbud til de andre overnevnte ordningene.

Vi vil også oppfordre UE til å fortsette sitt arbeid mot fagskolene. Disse er ofte mindre og kan mangle like gode tilbud, for eksempel fra studentorganisasjoner, som finnes ved høyskolene og universitetene.

Referanseliste

- Alperovych, Y., Groh, A. P. og Quas, A. (2018). *When Can Government Venture Capital Funds Bridge the Equity Gap?* SSRN 2718061. Hentet fra: papers.ssrn.com.
- Alperovych, Y., Hübnerb, G. og Lobete, F. (2015). How does governmental versus private venture capital backing affect a firm's efficiency? Evidence from Belgium, *Journal of Business Venturing*, 30 (4), juli 2015, s. 508-525.
- Altinn (ingen dato). *Støtteordninger*. Hentet fra: <https://altinn.no/starte-og-drive/stotteordninger/>
- Benedictow, A., Bjøru, E., Eggen, F., Norberg-Schulz, M., Rybalka, M., og Røtnes, R. (2018). *Evaluation of SkatteFUNN – Report 18-2018*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8f109e6ae9c4809b21773f9b5168f00/evaluation-of-skattefunn.pdf>
- Bertonia, F. og Tykvová, T. (2015). Does governmental venture capital spur invention and innovation? Evidence from young European biotech companies, *Research Policy*, 44 (4), s. 925-935.
- Cumming, D. J., Grilli, L. og Murtinu, S. (2017). Governmental and independent venture capital investments in Europe: A firm-level performance analysis, *Journal of Corporate Finance*, 42, februar 2017, s. 439-459.
- European Commission (2018). *New Commission guidance supports EU Member States in transition to Open Science*. Hentet fra: https://ec.europa.eu/info/news/new-commission-guidance-supports-eu-member-states-transition-open-science-2018-apr-25_en
- European Commission (2018). *EU Funding for Research and Innovation 2021-2027*. Hentet fra: https://ec.europa.eu/info/news/new-commission-guidance-supports-eu-member-states-transition-open-science-2018-apr-25_en
- European Commission (ingen dato). *Smart Specialisation*. Hentet fra: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/smart-specialisation>
- Forskningsrådet (2018). *Programplan FORNY2020*. Hentet fra: forskingsradet.no
- Forskningsrådet (ingen dato). *FORREGION – Forskningsbasert innovasjon i regionene*. Hentet fra: <https://www.forskingsradet.no/om-forskingsradet/programmer/forregion/>
- Grilli, L. og Murtinu, S. (2014). Government, venture capital and the growth of European high-tech entrepreneurial firms. *Research Policy*, 43 (9), s. 1523-1543.
- Innovation barometer (ingen dato). Hentet fra: <https://www.innovationbarometer.org/nordic-publication/>
- IPR-hjelp (ingen dato). Hentet fra: <http://iprhjelp.no>
- Jakobsen, E. W. og Grünfeld, L. (2006). *Hvem Eier Norge?* Universitetsforlaget.
- Jakobsen, E. W. og Røtnes, R. (2012). Cluster programs in Norway – evaluation of the NCE and Arena programs. Menon-publikasjon nr 1/2012.
- Kapitaltilgangsutvalget (2018). *Kapital i omstillingens tid - Næringslivets tilgang til kapital*, rapport NOU 2018:5.
- Lerner, J. (2009). *A boulevard of broken dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed--and What to Do about It*, Princeton University Press.
- Menon Economics (2018). *Førevaluering av preså Kornordningen*, Menon-publikasjon nr 86/2018.
- Menon Economics (2017). *Fylkes- og kommunefordelt eksport i 2017 – Betydning for sysselsetting*, Menon-publikasjon nr 101/2018.
- Menon Economics (2016). *Organisering av reisemålsprofilering*, Menon-publikasjon nr 35/2016.

Menon Economics (2015). Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene, Menon-publikasjon nr 20/2015.

Menon Economics (2015). *Evaluering av eiendomsvirksomheten til Siva*. Hentet fra: <https://v4dp610i86t3v9gxdj0cbh10-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2015/03/evaluering-av-eiendomsvirksomheten.pdf>

Menon Economics (2013). En statlig bro i kapitalmarkedet: Evaluering av Innovasjon Norges låne- og garantiordninger, Menon-publikasjon nr 42/2013.

Menon Economics (2013). Lokale sparebankers betydning for norsk næringsliv, Menon-publikasjon nr 21/2013.

Menon Economics (2013). Evaluering av Møre og Romsdal Såkornfond AS, Menon-publikasjon nr 12/2013.

Myers, S. C. og Majluf, N. S. (1984). Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics*, 13 (2), s 187–221.

OECD (2017). *Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*.

OECD (2015). Frascati manual 2015 – Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development.

Offentliginnovasjon (ukjent dato). Hentet fra: <https://www.offentliginnovasjon.no/>

Publications Office of the European Union (ukjent dato). Hentet fra: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en>

PwC og Oslo Economics (2018). *Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet*.

Regjeringen (2019). *Meld. St. 22 (2018-2019)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>

Regjeringen (2017). *OECD Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/oecd-reviews-of-innovation-policy-norway-2017/id2556520/>

Regjeringen (2015). *Meld. St. 14 (2014-2015)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>

Rystad Energy (2018). *Internasjonal omsetning fra norske oljeserviceselskaper*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/40de18dc973142488baea9d7596d5254/20181113-rystad-energy_internasjonal-omsetning-fra-norske-oljeservicesel....pdf

Siva (ingen dato). Siva effekten. Hentet fra: <http://effekten.siva.no/>

Siva (ingen dato). Inkubasjonsprogrammet. Hentet fra: <https://siva.no/om-oss/vi-utvikler-oppstartsmiljo-og-bedriftsfelleskap/inkubasjonsprogrammet/>

Siva Eiendom Holding AS (2018). *Årsregnskap 2018*.

SSB (ukjent dato). Nasjonalregnskap, tabell 07336; Eksport, etter produkt 1970-2018.

SSB (ukjent dato). Arbeidskraftkostnader. Hentet fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbkost>

Technopolis (2019). *Raising the ambition level in Norwegian innovation policy*. Hentet fra: <https://www.forskningsradet.no/contentassets/9adfcff0c4a48538c208024abd12b99/technopolis-naringsrettede-virkemidler.pdf/>

Appendiks

A1 Vurderinger knyttet til organisering av forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon

I løpet av arbeidet har man sett at det er et stort antall virkemidler som er relevante for både forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon, noe som fører til overlapp og unødvendige grenseflater. Aktivitetene som virkemidlene er rettet mot kan kategoriseres på mange måter.¹⁰⁵ Vi trekker et hovedskille mellom:

- Forskningsdrevet innovasjon, det vil si anvendt forskning og eksperimentell utvikling som er ny, kreativ, usikker, systematisk og overførbar eller replikerbar.¹⁰⁶
- Forretningsdrevet innovasjon, det vil si utvikling og kommersialisering av nye produkter, tjenester eller forretningsmodeller basert på et identifisert markedspotensial.¹⁰⁷

Det er flere måter å løse utfordringer med utydelige grenseflater og overlapp mellom de to aktørene på. Vi har valgt å vurdere fire alternativer:

1. Å samle alle virkemidlene til én aktør med ansvar for all forskning og innovasjon
2. All forsknings- og forretningsdrevet innovasjon samles til én aktør, mens øvrig forskning holdes utenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet
3. Ha to separate aktører, men hvor virkemidler som er relevante for både forsknings- og forretningsdrevet innovasjon håndteres av en felles eid «joint venture»
4. Ha to separate aktører, men skape tydeligere rollefordeling mellom aktørene

Alternativ 1: Én samlet forsknings- og innovasjonsaktør

En mulighet for å organisere program i overgangen mellom forskning og kommersialisering er å samle de relevante aktørene. Konsolidering vil innebære én stor aktør med overordnet ansvar for forskning og innovasjon, og alle programmene som i dag håndteres av aktører i denne sfæren.

Enkelte andre land opererer i dag med én forsknings- og innovasjonsaktør, som Storbritannias og deres UK Research & Innovasjon (UKRI). UKRI organiserer dette arbeidet gjennom ni relativt selvstendige råd.

Research England og Innovate UK er to

sektorovergrepene råd rettet mot henholdsvis forskning og innovasjon. Disse to rådene har egne program og initiativ, men også noe koordinert innsats. Eksempelvis er Industrial Strategy Challenge Fund et felles fond for initiativer som trekker på både forskning og forretningsdrevet innovasjon. Figur 18 viser hvordan UKRI er organisert i ni interne men relativt selvstendige råd.



Denne organiseringen og koordineringen av initiativer kan til en viss grad minne om skillet mellom Norges forskningsråd og Innovasjon Norge, men avgrensninger og koordinering foregår internt i organisasjonen mellom rådene, eller i styret, istedenfor mellom to ulike aktører.

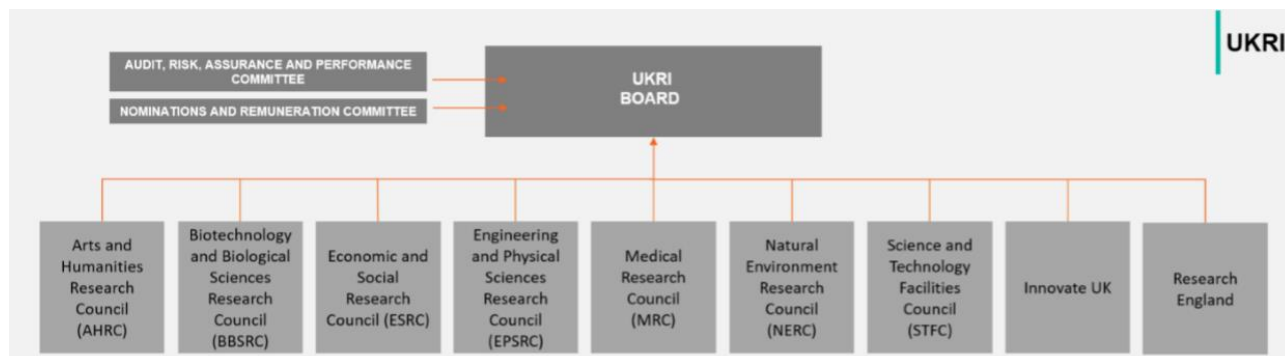
Med én forsknings- og innovasjonsaktør vil overlapp mellom aktørene lettere unngås og det kan skape økt tydelighet og konsistens i, og mellom, programmene. I tillegg kan organisasjonen bygge opp et miljø med ressurser både fra forskningsmiljø og fra miljø med mer kommersielt fokus. Det vil også oppstå synergier i oppfølging av brukere som kommer fra forskning, videre i sin brukerreise mot demonstrasjon av teknologi og til kommersialisering. En sammenslåing vil også gi reduserte administrasjonskostnader på grunn av stordriftsfordeler. For å oppnå dette i den

¹⁰⁵ I innovasjonslitteraturen er det vanlig å operere med følgende tredeling: Forskning, teknologisk innovasjon og bedriftsutvikling (eventuelt ikke-teknologisk innovasjon). Se for eksempel Technopolis (2019): Raising the ambition level in Norwegian innovation policy.

¹⁰⁶ Frascati Manual (OECD 2015)

¹⁰⁷ I en forretningsdrevet innovasjonsprosess kan det også være behov for å gjennomføre prosesser med vitenskapelig metodikk, for eksempel for å oppnå teknologisk verifisering.

nye organisasjonen vil man måtte restrukturere grenseflatene mellom det som i dag er Forskningsrådets samlede oppgaver og virkemidler og det som er Innovasjon Norges samlede oppgaver og virkemidler.



Figur 18: Oversikt over UKRI.

Selv om en samlet forsknings- og forretningsdrevet innovasjonsaktør kan redusere grenseflater og behov for koordinering, vil det skape økt intern kompleksitet. Forsknings- og innovasjonsmiljøene vil fortsatt måtte koordinere sin aktivitet mot hverandre (bare internt), som igjen må koordinere med miljøer som har ansvar for andre ordninger for kommersialisering og vekst. I tillegg vil en sammenslåing øke kompleksitet i resten av organisasjonen, i form av flere rapporteringslinjer, avklaringsprosesser, rapporteringskrav mv.

En sammenslåing av aktørene innebærer også en prosess- og integrasjonsutfordring. Prosessen for å fusjonere to organisasjoner er svært kostnadsdrivende. Det er også krevende for ledelse og styringsorganer å bli enige om premisser. I tillegg er det utfordringer knyttet til integrasjon og samspill. De relevante organisasjonene, spesielt Norges forskningsråd og Innovasjon Norge, har over lang tid bygget ulike interne kulturer og utviklet egne arbeidsmåter. Kulturenes ulikhet drives blant annet av at selskapene har ulike rekrutteringsarenaer, forskjellige overordnede mål og ulik ledelse og organisering av drift. Dette medfører at fokuset i utlysninger, evaluering og gjennomføring av program er svært ulikt. Dette gjør det utfordrende å skulle drive initiativene under en samlet ledelse. Vi har også argumentert for at det er sunt med et mangfold, med ulike kulturer som forskjellige syn på kommersialisering og vekst og forskning, i virkemiddelapparatet, og en eventuell fusjon vil på sikt kunne gi et redusert mangfold.

Alternativ 2: Én rendyrket forskningsaktør

Det er mulig å reorganisere virkemiddelapparatet på en slik måte at et forskningsråd retter sin hovedvekt inn på virkemidler knyttet til forskning med fokus på «høy vitenskapelig kvalitet». Dette kan medføre at man legger både forretningsdrevet og forskningsbasert innovasjon til én eller flere innovasjonsaktører utenfor et forskningsråd.



I en rapport fra Technopolis viser de en modell med tre typer kompetanse som benyttes i forskning, teknologisk innovasjon og forretningsutvikling.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Tehcnopolis Group: "Raising the Ambition Level in Norwegian Innovation Policy", 2019. Utført på oppdrag fra Norges Forskningsråd.

Tabell 7: Technopolis' beskrivelse av kompetanse som er viktig i forskning, teknologisk innovasjon og forretningsutvikling.

Research	Technological Innovation	Business Development
<ul style="list-style-type: none"> • Science policy • Scientific understanding • Peer review • Understand research-performing institutions • Grant instruments 	<ul style="list-style-type: none"> • S&T policy • S&T understanding • Stakeholder engagement • Complex proposal assessment; peer review • Understand research-performing institutions • Understand technological innovation in businesses • Grant instruments 	<ul style="list-style-type: none"> • Instruments to help firms access resources • Financial instruments • Business capabilities

En avgrensning av forskningsråds ansvar til å omhandle kun forskning ser ut til å ha betydelig utbredelse i Europa hvor «forskning» og «teknologisk innovasjon» i flere land har blitt organisert i ulike organisasjoner. Eksempler på dette er:

- Sverige, hvor Vetenskapsrådet har ansvar for forskning, mens Vinnova i større grad har ansvar for teknologisk innovasjon
- Danmark, hvor Danmarks Frie Forskningsfond støtter forskningsprosjekt, mens Innovasjonsfonden støtter teknologisk innovasjon
- Finland, hvor Finlands akademi støtter forskning, og Business Finland støtter teknologisk innovasjon
- Vi ser til en viss grad lignende arbeidsdeling i flere europeiske land slik som Tyskland, Østerrike, Sveits og Nederland

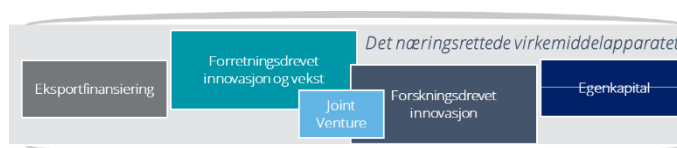
Med én rendyrket forskningsaktør vil overlapp i stor grad kunne reduseres. Virkemiddelapparatet kan bygge opp et miljø med et bredt ansvar for både forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon. En slik ordning ville, gitt dagens organisering, medført at Forskningsrådets rolle i det næringsrettede virkemiddelapparat hadde blitt sterkt avgrenset.

For det næringsrettede virkemiddelapparatet kan det være forenkende, både fra et bruker- og styringsperspektiv å skille ut all forskning fra forsknings- og forretningsdrevet innovasjon. Det innebærer også en at man får en større portefølje av virkemidler som samlet sett kan knytte forsknings- og forretningsdrevet innovasjon tettere sammen. På den andre siden byr alternativet på flere av de samme utfordringene som er knyttet til alternativ 1. Det vil også være krevende å bestemme hva som er forskning og hva som er forskningsdrevet innovasjon, og man har dermed bare flyttet problemstillingen. Norges forskningsråd har også en stor kompetanse på næringsrettet forskning i dag, og det vil være risikofyllt å splitte ut denne fra en velfungerende virksomhet. Den største risikoen ved alternativet er imidlertid at forskningen som ikke direkte knytter seg til innovasjon mister kontakt med, og innovasjonspulser fra, næringslivet.

Alternativ 3: Joint venture for ordninger som faller mellom

Virkemidlene som i dag er forsknings- og forretningsdrevet kan også leveres gjennom en joint venture (JV) mellom aktøren for forretningsdrevet innovasjon og vekst og aktøren for forskningsdrevet innovasjon. En JV vil innebære et felles initiativ mellom disse to aktørene, og følgelig også felles ansvar for styring av JV-ens aktiviteter.

Samarbeid i form av en JV legger til rette for en hensiktsmessig dynamikk i oppbygging av disse virkemidlene. Denne dynamikken gjenspeiler det som oppstår ved 21-prosesser, der næringsliv, forskningsinstitusjoner og myndigheter samles om en felles strategi for satsing på kunnskap og ny teknologi innenfor sin sektor gjennom iterativt arbeid mellom verifisering av teknologi og vurdering av kommersielt potensial. Oppbyggingen av virkemidlene i et eget miljø, eid av både forretningsdrevet og forskningsdrevet aktør, betyr at formålet og utformingen blir gjort på en måte som gagnar begge aktører. Dette innebærer både utvikling av styringssignaler, mål og utforming av program. Det vil kunne etableres felles og balansert kompetanse fra miljø innen både forskning og kommersialisering. Også vektningen av kriterier i



evalueringsprosesser vil kunne balanseres på en nøytral måte. Denne formen for organisering skaper også større tydelighet og brukervennlighet av virkemidlene.

Utfordringene med denne formen for organisering ligger i praktiske hensyn. Det er høy prosessrisiko i gjennomføringen av en slik integrasjon av eksisterende aktører. Opprettelsen av en JV vil også innebære integrasjon av ulike arbeidskulturer, på samme måte som beskrevet i forrige alternativ. I tillegg er det kostbart, særlig i oppstartsfasen. Det vil også forekomme separasjonskostnader, både fra Norges forskningsråd og Innovasjon Norge.

En ny organisasjon eid av Innovasjon Norge og Forskningsrådet i felleskap med fokus på virkemidler innenfor grenseflaten mellom forskningsdrevet innovasjon og forretningsdrevet innovasjon og vekst vil bidra til økt fragmentering og økt behov for koordinering i virkemiddelapparatet mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og den nye felleseide virksomheten, sammenlignet med om ansvaret deles mellom to aktører. I praksis skapes et nytt lag med styrings- og rapporteringsprosesser og det blir behov for flere ressurser for å håndtere dette samt støtte- og administrasjonsroller i det nye fellesforetaket. Det vil trolig også skape uklare styrings- og rapporteringsmodeller mot eierne av *aktørene*.

Alternativ 4: Fordeling av ansvar for ordninger i overgangen mellom forskning og innovasjon

Et annet alternativ er å opprettholde dagens løsning med to separate aktører, men likevel skape en tydeligere skillelinje mellom det som er forskningsdrevet og det som er forretningsdrevet innovasjon. På denne måten vil man begrense mulighetene for at to ulike aktører har sammenfallende virkemidler. I de tilfeller hvor det i dag finnes liknende programmer hos de to ulike aktørene, bør disse programmene samles og legges til én aktør. Ved å legge det til en allerede etablert aktør vil man kunne ivareta og utnytte mange av de styrkene som de ulike aktørene har i dag, men samtidig redusere overlapp, behov for koordinering og andre svakheter som kommer med dagens utydelige skiller.

Styrkene til de to aktørene, den ene som forskningsrettet og den andre som mer forretningsdrevet, bør ligge til grunn for fordeling av eksisterende og nye virkemidler. Dette gjør at man kan plassere virkemidler, siden ulike virkemidler krever ulik kompetanse, kultur, nærhet til brukere, med mer.



Ved å fordele ansvaret blant eksisterende aktører vil man kunne utnytte allerede etablerte støttestrukturer, som fellestjenester, lokaler, systemer og liknende. Dersom dagens aktører har liknende programmer i dette grensesnittet, anbefaler vi at disse ordningene samles og fordeles til en av aktørene. På denne måten vil man få et styrket kompetansemiljø, framfor to ulike. Fordeling til eksisterende aktører opprettholder også ønsket om et enkelt og brukervennlig virkemiddelapparat i større grad enn ved egne strukturer og ordninger for slike virkemidler.

Anbefalt ny fordeling av forretningsdrevet og forskningsdrevet innovasjon

De tre første alternativene erkjenner at innovasjon sjelden er en lineær prosess hvor man går fra forskning til innovasjon og kommersialisering, men heller at det er en iterativ prosess hvor innovasjon trenger impulser fra kunde- og forretningsperspektivet og fra forskning om hverandre.

Til tross for flere fordeler, knytter det seg likevel en, etter vår mening, alt for stor risiko ved de tre første alternativene. Vi anbefaler derfor å fordele ansvaret mellom to aktører: én som har ansvar for forskningsdrevet innovasjon og én som har ansvar for forretningsdrevet innovasjon (alt. 4). Det å skape et klart skille mellom forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon er svært krevende, men ulempene og spesielt integrasjonsrisikoen ved de andre organisatoriske endringene i de andre alternativene vurderes som for store.

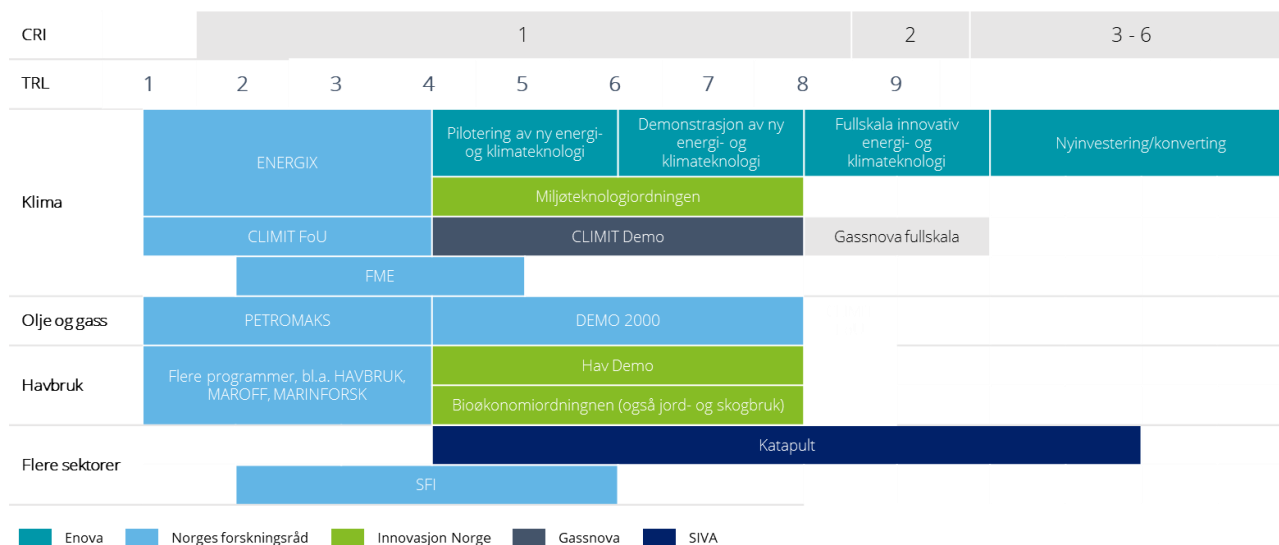
A2 Virkemidler til støtte for pilot- og demonstrasjonsprosjekter

Ordninger for støtte av prosjekter for pilotering og demonstrasjon (pilot/demo) ligger ofte i en glidende overgang mellom forskning og kommersialisering. Virkemiddeltilbudet på dette området oppleves av enkelte brukere som uoversiktlig, med like og likeartede virkemidler som delvis overlapper. Vi ser også at det er store koordineringsbehov mellom aktørene på dette området.

Pilot-/demoordningene er viktige virkemiddel da disse kan bidra til å hjelpe prosjekter som forsøker å utvikle helt ny teknologi for et nytt marked (radikal innovasjon). I slike prosjekter må helt ny teknologi utvikles, testes og verifiseres gjennom vitenskapelig metode mens det samtidig må arbeides for å kunne kommersialisere teknologien i et nytt, ukjent marked. Samtidig går mye av støtten innen pilot/demo i virkemiddelapparatet til utvikling av ny teknologi til eksisterende markeder (*disruptive innovation*) og til risikoavlastning ved utvikling av verifisert/kjent teknologi for et nytt marked (*architectural innovation*). Det finnes også virkemidler som synes å være ment til å støtte inkrementell innovasjon, dvs. videreutvikling av eksisterende teknologi for et eksisterende marked. Det er med andre ord et område hvor prosjektene kan veksle mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon.

I kartleggingen og analysearbeidet har vi ikke oppdaget en helhetlig tilnærming til hvordan pilot-/demoordninger kan bidra til å føre forskning over i kommersiell anvendelse. Ulike pilot-/demoordninger er plassert hos ulike virkemiddelaktører med til dels ulike vurderingskriterier. For å bøte på dette har virkemiddelaktørene forsøkt å koordinere sitt arbeid seg imellom, og det mest strukturerte samarbeidet ser ut til å gjenspeile seg i form av felles utlysninger knyttet til Pilot-E.

Figuren nedenfor viser fem aktører som tilbyr pilot-/demoordninger tilknyttet ulike forskningsprogrammer og påfølgende ordninger for markedsintroduksjon.



Figur 19: Dagens struktur for virkemidler for pilotering og demonstrasjon av ny teknologi. Enkelte ordninger er tematisk avgrenset, mens andre er avgrenset for ulike sektorer.

På dette området har Enova pilot-/demoordninger for prosjekter innen energi-/klimateknologi. Innovasjon Norge har tre ordninger innen miljøteknologi, havbruk og bioøkonomi. Gassnova har et program for pilot/demo innen karbonfangst og -lagring (CCS), mens Forskningsrådet DEMO 2000 er rettet mot olje- og offshorenæringen.

Dagens pilot-/demovirkemidler er i dag tett koblet mot tematiske satsinger. Dette bidrar til å styrke samhandling på tvers av konkrete forskningsprogrammer, pilot/demoordninger og kommersialiseringsprogrammer. Ulempen med satsing på tematiske pilot-/demoprojekter, er at det kan være industrier eller sektorer som faller utenfor sektorsatsinger som dermed ikke er søknadsberettiget, selv om prosjektet kan ha behov for offentlig støtte. Dette, av forenklingshensyn, og jf. våre anbefalinger om åpne, heller enn tematiske, ordninger, gjør at vi også anbefaler at disse virkemidlene samles i størst mulig grad.

Enovas virkemidler er utenfor mandatet for denne områdegjennomgangen. Våre anbefalinger og videre vurderinger knytter seg dermed til Innovasjon Norge og Forskningsrådets pilot/demoordninger. Med Enovas virkemidler og vår anbefaling om større åpne virkemidler, vil det fortsatt være grenseflater på dette området. Koordineringen og eventuell rollefordeling på dette området bør fortsette, og vi anbefaler at dette ivaretar enkelhet for brukerne samt at koordineringen skjer mest mulig kostnadseffektivt.

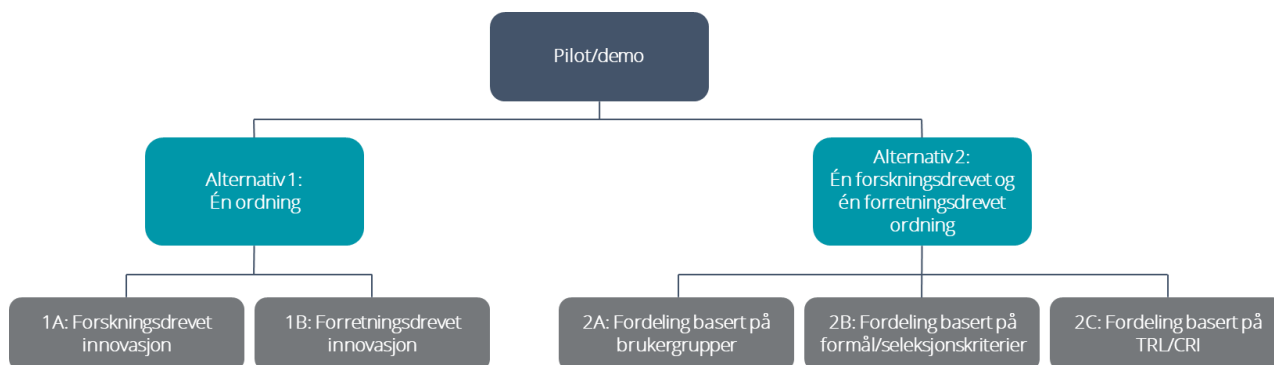
Enovas virkemidler er utenfor mandatet for denne områdegjennomgangen. Våre anbefalinger og videre vurderinger knytter seg dermed til Innovasjon Norge og Forskningsrådets pilot/demoordninger. Med Enovas virkemidler og vår anbefaling om større åpne virkemidler, vil det fortsatt være grenseflater på dette området. Koordineringen og eventuell rollefordeling på dette området bør fortsette, og vi anbefaler at dette ivaretar enkelhet for brukerne samt at koordineringen skjer mest mulig kostnadseffektivt.

Enovas virkemidler er utenfor mandatet for denne områdegjennomgangen. Våre anbefalinger og videre vurderinger knytter seg dermed til Innovasjon Norge og Forskningsrådets pilot/demoordninger. Med Enovas virkemidler og vår anbefaling om større åpne virkemidler, vil det fortsatt være grenseflater på dette området. Koordineringen og eventuell rollefordeling på dette området bør fortsette, og vi anbefaler at dette ivaretar enkelhet for brukerne samt at koordineringen skjer mest mulig kostnadseffektivt.

Gitt en generell anbefaling om å samle de tematiske virkemidlene som i dag finnes til færre åpne, så gjenstår vi med to hovedalternativer for pilot/demo:

- Alternativ 1: Samling av virkemidler hos én aktør med én åpen pilot-/demoordning
- Alternativ 2: Én forskningsdrevet og én forretningsdrevet åpen pilot-/demoordning (Innovasjon Norge og Forskningsrådet), men med en tydeligere fordeling

Figuren nedenfor illustrerer hovedalternativene med underliggende varianter som har vært vurdert i områdegjennomgangen.



Figur 20: Mulige fordelingsalternativer for pilot-/demoordninger.

Alternativ 1: Samling av pilot-/demoordninger hos én aktør

Alternativ 1 er i veldig stor grad lik diskusjonen rundt skillet og fordelingen om forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon som er beskrevet i delkapittel 4.3 og i A1. Vi har vurdert å samle dette til én aktør for forenkling, administrative stordriftsfordeler og færre koordineringsflater mot Enova. Vi ser en viktig kobling mellom pilot/demo og Innovasjonskontrakter/Innovasjonspartnerskap i Innovasjon Norge. Innovasjon Norge har i dag også låneordninger som kan være mulig å benytte i enkelte pilot-/demoprojekter. I tillegg forvalter disse Miljøteknologiordningen, som er den klart største av pilot-/demoordningene i dag. Det er derfor mye som peker i retning av pilot/demo burde samles hos Innovasjon Norge. På den andre siden er mange av disse prosjektene sterkt knyttet til forskning og forskningsmiljøer, i den forstand at de kommer fra andre forskningsprosjekter eller forskningssamarbeider. I tillegg er det også en del prosjekter som uten forskningsmetode og vitenskapelig metodisk tilnærming ikke vil være mulig å gjennomføre.

Alternativ 2: Én forskningsdrevet og én forretningsdrevet ordning

En forskningsdrevet- og en forretningsdrevet pilot/demoordning (alt. 2) gir rom for overlapp og vil kreve koordinering. Det kan likevel finnes flere måter å fordele ansvaret på slik at sannsynligheten for overlapp reduseres. En mulighet kan

være å fordele ansvaret ut fra hvem brukerne er (alt. 2A), for eksempel ved at forskningsinstitutter, brukere fra UoH-sektoren og andre forskningsmiljøer forholder seg til den forskningsdrevne pilot/demoordningen, mens gründere og bedrifter forholder seg til den forretningsdrevne. Denne inndeling viser seg imidlertid å være problematisk av flere hensyn. Blant annet er det ønskelig at innovasjon skal foregå i samarbeid mellom næringsliv og forskningsmiljøer, og det oppstår da uklarheter. Samtidig vet vi at det i mange (spesielt store) selskaper foregår innovasjon som er svært forskningsdrevet. Det kan også argumenteres for at forskningsmiljøer trenger et mer kommersielt fokus i sitt innovasjonsarbeid. Det finnes mange flere måter å dele inn i brukergrupper på, men det vil alltid være å sette et klart skille.

Det er også mulig å forsøke å dele ansvaret basert på prosjektets formål (alt. 2B), hvor noen prosjekter handler om forskning (og innovasjon), og andre handler om (innovasjon og) kommersialisering i marked. Førstnevnte knytter seg spesielt til Horisont 2020s to første seleksjonskriterier¹⁰⁹ *excellence*- og *impact* siden disse vil være dominerende i innovasjonsprosjekter med mål om FoU/teknologiverifisering. Prosjekter som dreier seg i større grad om forretningsdrevne innovasjon vil ofte ha kriterier som markedspotensial og mulighet for markedsverifisering helt ut i et betalende internasjonalt marked. De forretningsdrevne innovasjonsprosjektene er dermed klarere knyttet til vekst. Inndelingen basert på formål kan være et godt utgangspunkt, og mange brukere kan trolig klart svare på hva formålet er. Likevel finnes det argumenter for at det vil være skiftende behov underveis i en teknologiutviklingsprosess, og i enkelte typer prosjekter vil det være aktuelt at begge deler skjer parallelt.

Et tredje alternativ som er vurdert er å fordele ansvaret basert på hvor langt teknologiutviklingen (alt. 2C) har kommet. Vi har i løpet av områdegjennomgangen brukt *technology readiness level* (TRL) og *commercial readiness index* (CRI) som hjelpemiddel for å forsøke å illustrere hvor de ulike ordningene ligger i utviklings- og kommersialiseringsløpet. Teknologiutvikling kan være på enkeltkomponentnivå, men kan også dreie seg om store sammensatte systemer eller nye enkeltkomponenter inn i store systemer. Dette gjør at et prosjekt kan omfatte flere deler som er på ulikt utviklingsnivå. Det er derfor vanskelig å alltid klart definere på hvilket nivå i TRL-skalaen et prosjekt er. Av samme årsak vil det være vanskelig å si at kommersialiseringsløpet starter ved et gitt nivå, når dette også kan variere fra et prosjekt til det neste. Det er for øvrig heller ingen omforent, objektiv og tydelig definisjon på begrepene «piloting» og «demonstrasjon». Se vedlegg A8 for forklaring av skalaene.

Anbefaling vedrørende piloting- og demonstrasjonsordninger

Det er i denne rapporten allerede anbefalt åpne ordninger. Vi mener at det vil åpne for teknologi innen flere næringer og med nye formål skal kunne utvikles. Teknologiutvikling vil være viktig for å videreutvikle store viktige næringer i Norge, og teknologi vil være viktig for at klima- og bærekraftsmålene skal nås, og det vil være viktig for å skape nye næringer. Det kan være noen stordriftsfordeler knyttet til administrasjon ved å samle pilot-/demoordninger til én aktør, og det vil være i samsvar med vårt prinsipp om forenkling. Vi mener imidlertid at konsekvensen ved at et såpass viktig område mister en nødvendig kobling mot enten forskning eller næringsliv (jf. delkapittel 4.3) er betydelig større enn hva en potensiell gevinst ved samling er.

Når det gjelder fordeling av ansvar og skillelinjer mellom de to pilot-/demoordningene er det ingen av alternativene ovenfor som klart utpeker seg som en god løsning. Støtte til teknologiutviklingsprosjekter, både de som er tett knyttet til forskning og de som skjer uten forskningstilnærming, er viktig for verdiskapning innen flere sektorer. Vi anbefaler derfor at begge aktørene fortsatt har virkemidler for piloting- og demonstrasjonsprosjekter, men understreker anbefalingen om at disse ordningene bør være åpne. Dette vil føre til at Forskningsrådet og Innovasjon Norge har hver sin pilot- og demoordning. For å forenkle for brukerne og redusere overlapp, anbefaler vi videre at øvrige ordninger som retter seg mot teknologiutvikling tydeliggjøres slik at:

Støtte til teknologiutviklingsprosjekter, både de som er tett knyttet til forskning og de som skjer uten forskningstilnærming, er viktig for verdiskapning innen flere sektorer. Vi anbefaler derfor at begge aktørene fortsatt har virkemidler for piloting- og demonstrasjonsprosjekter, men understreker anbefalingen om at disse ordningene bør være åpne. Dette vil føre til at Forskningsrådet og Innovasjon Norge har hver sin pilot- og demoordning. For å forenkle

¹⁰⁹ I EU-systemet brukes ofte tre vurderingskriterier: 1) *Excellence* - innovasjonsgrad og relevans og kvalitet på FoU-aktivitetene, 2) *Impact* - verdiskapningspotensial og gevinstmuligheter og eksterne effekter, og 3) *Implementation* - Plan for FoU-prosjektet og plan for utnyttelse av FoU-resultatene for innovasjon

for brukerne og redusere overlapp, anbefaler vi videre at øvrige ordninger som retter seg mot teknologiutvikling tydeliggjøres slik at:

Støtte til teknologiutviklingsprosjekter, både de som er tett knyttet til forskning og de som skjer uten forskningstilnærming, er viktig for verdiskapning innen flere sektorer. Vi anbefaler derfor at begge aktørene fortsatt har virkemidler for pilotering- og demonstrasjonsprosjekter, men understreker anbefalingen om at disse ordningene bør være åpne. Dette vil føre til at Forskningsrådet og Innovasjon Norge har hver sin pilot- og demoordning. For å forenkle for brukerne og redusere overlapp, anbefaler vi videre at øvrige ordninger som retter seg mot teknologiutvikling tydeliggjøres slik at:

1. Teknologiutvikling som baserer seg på å tilpasse/utnytte eksisterende teknologi («near market») for å ta et nytt marked bør tilfalle forretningsdrevet innovasjon, dvs. Innovasjon Norge.
2. Teknologiutvikling hvor det kreves vesentlig FoU og/eller hvor resultatene skal være bidrag til forskningslitteraturen bør falle inn under forretningsdrevet innovasjon

Som diskutert ovenfor, bør brukerne ta stilling til hva de mener kjerneutfordringen er i tilfeller hvor det er tvil. Dersom de er usikre, eller brukerne mener begge deler er like viktige, bør de kunne søke hos begge aktørene. Vi tror derfor at bruken av fellesutlysninger bør videreutvikles for å forenkle for brukerne, også får Forskningsrådet og Innovasjon Norge ta stilling til om søknaden er støtteberettiget. Dette gjøres allerede i Pilot-E-utlysninger og i forbindelse med innovative anskaffelser (ordningene Innovasjonspartnerskap og før-kommersielle anskaffelser). I disse søknadsprosessene fyller brukerne ut én søknad, men kan motta støtte fra en eller flere av aktørene.

Vår anbefaling betyr i praksis at en del av midlene til pilot-/demovirkemidler i Innovasjon Norge bør overføres til Forskningsrådet og inngå i et nytt åpent virkemiddel (som også omfatter dagens DEMO2000-midler). Det er flere brukertilbakemeldinger på at et slikt virkemiddel må tildeles oftere enn en eller et få ganger per år for å være tilstrekkelig relevant. Søknadsmengden på disse ordningene er totalt sett relativt store, hvilket gjør at saksbehandlerne raskt bør kunne bygge opp en erfaring på hvilke prosjekter som bør få støtte eller ikke. Vi anbefaler derfor at denne ordningen har løpende tildelinger. Dette betyr videre at brukerne alltid kan søke gjennom en fellesutlysning fra Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Dette er med på å bidra til økt brukervennlighet.

CLIMIT Demo og Enovas pilot-/demovirkemidler

I utgangspunktet kan CLIMIT Demo betraktes som både et forsknings- og forretningsdrevet innovasjonsvirkemiddel, og er dermed et tematisk avgrenset virkemiddel knyttet til CCS. I utgangspunktet burde dette inngått i større åpne program, som vi anbefaler, at både Forskningsrådet og Innovasjon Norge bør ha. Stortinget skal i løpet av våren 2020 ta stilling til en investeringsbeslutning for gjennomføring av fullskalaprojektet for CCS i Norge. Etter samtale med brukere og aktører oppfatter vi at Gassnovas håndtering av CLIMIT Demo er svært omfattende med tanke på mobilisering, kobling av partnere og rådgiving ovenfor brukere enn øvrige aktørers involvering. Det er også sterke koblinger til fullskalaprojektet. Ved en sammenslåing og overflytting til en annen aktør kan det ta en stund før man finner en god innretning for å ivareta denne koblingen. Vi anbefaler derfor at en eventuell flytting/sammenslåing av CLIMIT Demo avventes til stortingsvedtak foreligger. Dersom CCS-satsingen videreføres bør det avsettes øremerkede midler hos Forskningsrådets og Innovasjon Norges pilot-/demoordninger.

Når det gjelder Enovas virkemidler på dette området er vårt mandat begrenset til grenseflater mot deres ordninger. Områdegjennomgangen av klimarettede støtteordninger og grenseflategjennomgangen fra 2016 har allerede påpekt overlappende formål og berøringspunkter på dette området, og vi er enige i at dette er et område hvor det, etter vår mening, er rom for forbedring.

Inntil videre bør både Gassnova (og Enova) inkluderes i arbeidet med fellesutlysninger for å gjøre dette på en best mulig måte for brukerne.

A3 Innovative offentlige anskaffelser

LUP¹¹⁰ mottar om lag halvparten av sin finansiering fra NFD, men er eid av NHO, KS, IN, Difi og Forskningsrådet. Vårt mandat begrenser dermed våre anbefalinger til hovedsakelig å dreie seg om finansieringen fra NFD (10 millioner i 2018). Den totale finansieringen til LUP var i 2018 på om lag 20 millioner årlig. Evalueringer som foreligger viser at programmet har god nytte, hvilket også framkommer av Meld. St. 22 (2018-2019). Flere intervjuer og innspill til områdegjennomgangen bekrefter dette.

Metoden er stadig under utvikling med formål om å øke det offentliges bruk av innovative anskaffelser ytterligere. Behovet understrekes i forbindelse med KMD sitt arbeid med stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor, som skal legges fram senest 1. kvartal 2020. I bakgrunnen for dette arbeidet står det blant annet: «Flere kommuner og offentlige virksomheter tenker i dag nytt og innoverer, men det er fremdeles mye mer som kan gjøres. Arbeidet med innovasjon og spredning av innovasjon bør derfor prioriteres høyere, og det bør arbeides mer systematisk for å få til den omstillingstakt som det offentlige trenger framover. Det er i dag ingen felles, helhetlig nasjonal politikk for hvordan vi skal tilrettelegge for innovasjon i offentlig sektor, selv om mange aktører arbeider med avgrensede innsatser innenfor sitt fagfelt.»¹¹¹

I vårt arbeid har vi identifisert flere av de overnevnte «avgrensede innsatsene». Det er arbeides med offentlig-privat innovasjon hos både Forskningsrådet, Innovasjon Norge, LUP og DOGA. Rundt LUP har vi identifisert koblinger til både Difi (DFØ fom. 1. januar 2020¹¹²), som ansvarlig for utforming av maler og veiledere for alle offentlige anskaffelser; til Innovasjon Norge og Forskningsrådet, som blant annet gir finansiell risikoavlastning for innovasjonsprosjekter som foregår i samarbeid med bedrifter og offentlige aktører (Innovasjonspartnerskap og før-kommersielle anskaffelser); og til Doga, hvor de har en samarbeidsavtale rundt offentlig-privat samarbeid.

Behovet og evalueringene tilsier at metoden innovative anskaffelser bør videreføres, og en nedleggelse har ikke blitt vurdert. Området er imidlertid fragmentert, og vi har derfor sett på ulike måter å organisere dette arbeidet på. I vårt arbeid har vi vurdert fire ulike alternativer å videreføre programmet på: 1) Videreføring av dagens organisering som separat program, 2) Innplassering av LUP i DFØ, 3) Innplassering av LUP i Innovasjon Norge, og 4) Etablere LUP som en selvstendig aktør.

Dagens programorganisering (alt. 1) gir gode resultater, men har en del utfordringer. Som program, med tidsavgrensede programperioder, gir det stor uforutsigbarhet for de ansatte og dermed for programmet som helhet. LUP opplyser at tidligere ansatte med nøkkelkompetanse har oppgitt at usikkerhet rundt programmets framtid (mot programperiodeslutt) som hovedårsak til at de har sluttet. Med kun 12-13 ansatte er LUP svært sårbare for turn-over, og vår vurdering er at en mer permanent organisasjonsform vil skape bedre forutsetninger for å beholde viktig kompetanse.

LUP selv framhever to ting som gjør deres innsats for å øke innovative offentlige anskaffelser god – metoden og deres organisering som en frittstående enhet. Som en frittstående enhet har de en autonomi som igjen legger til rette for fleksibilitet i arbeidet, både i valg av prosjekter og i videreutvikling av metoden. LUP framhever også en fordel ved å være «nøytrale» - i form av at de gjennom sine eiere representerer både kjøpersiden, leverandørsiden og virkemiddelapparatets aktører. Programmets tilstedeværelse i seks norsk byer, samlokalisert med NHO, er også viktig for å øke kunnskapen om og bruken av innovative anskaffelser i ulike offentlige virksomheter i landet.

Vår vurdering er at det er en risiko for at LUP blir mindre fleksibel dersom det innplasseres i DFØ. Det virker å være et godt og fruktbart samarbeid mellom disse virksomhetene i dag, da (dagens) Difi på den ene siden utformer maler, veiledere og verktøy for offentlige anskaffelser, mens LUP fasiliterer innovative anskaffelsesprosesser for både offentlige virksomheter og leverandører. Det kan tenkes at dette samarbeidet blir enda bedre ved en sammenslåing, men det er også en risiko i form av DFØs manglende kontakt med leverandørindustrien kan være hemmende for programmet. Også i forbindelse med spredningseffekten byr sammenslåing til DFØ på noen utfordringer. Større spredning, også geografisk, er viktig for å øke kunnskap om innovative anskaffelse i all offentlig sektor. LUP selv

¹¹⁰ Se beskrivelse i kapittel 2.5.1.

¹¹¹ <https://www.offentliginnovasjon.no/om-arbeidet/>

¹¹² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/samler-digitaliseringsinnsatsen-i-ett-direktorat/id2632365/>

bekrefter et ønske om å øke ressursinnsatsen for å skape større spredning.¹¹³ DFØ har ikke like bred geografisk tilstedeværelse, og det vil derfor kreve mer ressurser for å bygge opp en like stor eller større landsdekkende funksjon.

I motsetning til DFØ, har Innovasjon Norge en landsdekkende tilstedeværelse som i dag er større enn hva LUP har. Dette gir dermed mulighet til ytterligere geografisk dekning av kompetanse om innovative offentlige anskaffelser dersom LUP legges til dit. I Innovasjon Norge vil LUP ha gode muligheter til å ha tilstedeværelse i alle de nye fylkeskommunene, og samtidig beholde et sentralisert kompetansesenter for utvikling av programmet. Det kan også være andre synergieffekter ved å innplassere LUP i Innovasjon Norge. Blant annet vil koblingen til programmene Innovasjonspartnerskap og Innovasjonskontrakter styrkes. Disse ordningene gir i dag finansiell støtte til flere av de samme prosjektene som LUP er med på å fasilitere. Vår anbefalte innlemming av DOGA i Innovasjon Norge vil også sørge for en tettere kobling, eventuelt samorganisering, med miljøet i DOGA. At Innovasjon Norge, DOGA og LUP i dag ser verdien av hverandres tilbud gir dermed liten grunn til bekymring for at en eventuell overføring til Innovasjon Norge av programmet skulle påvirke hvordan programmet drives og utvikles.

LUP framhever at dagens finansieringsmodell kan være vanskelig å videreføre dersom LUP organiseres inn i Innovasjon Norge eller DFØ. NFDs tilskudd på 10 millioner utgjør i dag halvparten av finansieringen. Den andre halvparten kommer fra programmets partnere. Med unntak av NHO og KS, består partnerskapet av fylkeskommuner, departementer, statlige virksomheter og byer. I den siste halvparten av finansieringen utgjør fylkeskommuner og øvrige departementer ca. 5 millioner i inntekter (som fortsatt vil kunne gi finansiering i IN/DFØ gjennom tilskudds-/oppdragsbrev) og NHO, KS og 11 byer og 11 statlige virksomheter for de siste ca. 5 millionene. Fra et nasjonaløkonomisk perspektiv vil imidlertid de finansielle kostnadene knyttet til bortfall av partnerskapsfinansieringen kun være knyttet til finansieringen fra NHO og KS' finansiering. Bortfall av partnerfinansieringen vil imidlertid kreve endring av finansieringen.

Et annet aspekt ved partnerskapsmodellen som LUP framhever er at denne bidrar til programmets utvikling. Ifølge LUP har partnernes innspill til metoden vært kritisk for programmets utvikling og suksess. LUP hevder videre at de vil miste en slik involvering dersom de organiseres sammen med en annen aktør. Tilbakemeldinger og innspill fra brukere er en viktig del i all virkemiddelutforming og i virkemiddelevalueringer, også hos f.eks. Innovasjon Norge. Dersom brukerne er opptatt av å bruke virkemidlet videre, er det derfor få holdepunkter for å si at de ikke vil involvere seg dersom virkemidlet flyttes til Innovasjon Norge og gjennomføres som tidligere.

Det kan argumenteres for at LUP mister sin forankring mot leverandørindustrien dersom NHO ikke er med som medeiere, men samtidig er Innovasjon Norge ment å støtte alle norske bedrifter, inkludert NHOs medlemmer. Selv om LUP arbeider mot alle innkjøpere og leverandører, uavhengig av om de er representert via partnerne og eierne, kan det også argumenteres for at de uten en formell tilknytning til NHO blir mer nøytrale, og dermed er nøytrale overfor gründere og mindre bedrifter som ikke har medlemskap i NHO. LUP hevder også at de i dag har en objektiv rolle blant virkemiddelaktørene som er nødvendig for å hente andre virkemidler der de finnes, og at mange av prosjektene ikke har behov for f.eks. finansiell risikoavlastning. Markedssvikt er uansett det som avgjør om virkemidler skal tildeles, og dersom markedssvikten krever virkemiddelbruk fra en annen aktør vil dette fortsatt være mulig – henvisning på tvers av virkemiddelapparatet foregår i stor grad i dag. Programmet bør uansett valg ha en sterk kobling mot IN, NFR og DOGA.

Gitt resultatene som er oppnådd mener vi at programmet bør videreføres, men at det vil være hensiktsmessig at LUP finner en mer permanent form enn som et program. Vi mener en overflytting av LUP til Innovasjon Norge framstår som et bedre alternativ enn sammen med DFØ spesielt med hensyn til geografisk dekning og for at den generelle virkemiddelkompetansen bør samles for å skape sterkere fagmiljøer. Sammen med DOGA og det øvrige miljøet som allerede arbeider med offentlig-privat innovasjon i Innovasjon Norge, vil dette være med på å redusere antallet «avgrensede innsatser» og samtidig redusere virkemiddelapparatets totale fragmentering. Innovasjon Norge har en landsdekkende organisasjon som kan øke spredningseffekten av innovative anskaffelser.

Dersom anbefalingen ikke vedtas, vil vi likevel anbefale at LUPs organisasjonsform endres (alt. 4), slik at LUP blir en selvstendig aktør. Dette vil være en enkel måte å skape mer forutsigbarhet på og skape mer permanente rammer for de ansatte. Aktøren kan enten organiseres som en stiftelse eller som et aksjeselskap. Vi har ikke gjort en detaljert vurdering av disse to tilknytningsformene, men vi mener at begge kan legge til rette for at dagens administrative samarbeid med NHO og involveringen fra alle eierne kan foregå på samme måte som i dag, enten gjennom plass i styret eller på eiersiden ved valg av aksjeselskapsformen.

¹¹³ Dette framkommer gjennom intervjuer og «Programbeskrivelse LUP 3.0».

A4 Design og arkitektur Norge

Design og arkitektur Norge (DOGA) skal bidra til bærekraftig samfunnsutvikling gjennom fokus på økt kvalitet ved bruk av design og arkitektur i både næringsliv og offentlig sektor.

Både DOGA og Innovasjon Norge har i dag flere virkemidler for designbasert innovasjon. Virkemidlene er likeartede, og begge miljøene er relativt begrenset i størrelse. Vi anbefaler derfor at disse miljøene samles, og at det samlede miljøet har ansvar for blant annet:

- Designdrevet innovasjonsprogram (DOGA), en tilskuddsordning som dekker inntil 50 prosent av kostnadene knyttet til utvikling av idéfasen i en innovasjonsprosess for private foretak, organisasjoner eller institusjoner.
- Et mer samlet og forenklet tilbud for kompetanseutvikling for designdrevet innovasjon gjennom digitale verktøy og kurs. Denne porteføljen består i dag av tilbud som for eksempel At One (DOGA), Fra idé til marked (Innovasjon Norge), og Innovasjonsverksted (Innovasjon Norge).

Selv om dagens overnevnte tilbud ikke er identiske er de delvis overlappende og bidrar til at lignende kompetanse dubleres i to organisasjoner. Dette er relativt små ordninger knyttet til ett felt, og en sammenslåing vil gjøre at relevant kompetanse samles på ett sted, som igjen gir økt kostnadseffektivitet og er forenkling for brukerne. DOGA som selvstendig aktør kan være en viktig nisjeaktør som gir større fleksibilitet og representerer en tydeligere satsing på design- og brukersentrert innovasjon. Vi mener imidlertid ikke at det er noe i Innovasjon Norge som ødelegger en slik ambisjon. Tvert imot vil en samling gjøre at færre parallelle aktiviteter og strategier på området bygges, slik at mer ressurser kan brukes på kjernevirksomheten og dermed bidrar til økt bruk av designmetode.

Den overordnede vurderingen er derfor at det anses som hensiktsmessig å samle miljøene som jobber med dette feltet. Vi ønsker likevel å trekke fram at DOGA også har oppgaver og virkemidler som ligger i grenseflaten eller utenfor områdegjennomgangens mandat. Dette gjelder deres aktiviteter knyttet til arkitektur, byutvikling og innovasjon i offentlig sektor. Vi anser det som uproblematisk at også denne virksomheten også samles med den tydelig næringsrettede delen. I innspill til områdegjennomgangen peker DOGA selv på at det er flere synergier mellom byutvikling og arkitektur og eksempelvis innovative offentlige anskaffelser og bygg- og eiendomsvirksomheten i Siva. DOGAs arbeid mot innovasjon i offentlig sektor gjennom for eksempel StimuLab (samarbeid med Difi) tar utgangspunkt i samme metode for innovasjon og tjenstedesign. Dette arbeidet kan ofte resultere i løsninger som må utvikles i samarbeid med næringslivet.

Design som metode, er nyttig både for gründere og etablerte bedrifter. Innovasjon Norge har et større nedslagsfelt enn DOGA i dag, og vi tror dermed DOGAs ansvar for å fremme design som metode vil kunne nå flere brukere og dermed ha større effekt enn om de er organisert separat. DOGA og Innovasjon Norge samarbeider allerede i dag på flere arenaer slik som felles pilot for eksportprogram for design- og ferdigvareindustrien og gjennom Innovasjon Norge sin deltakelse i DIP sitt programstyre. Nærings- og fiskeridepartementet har også gitt beskjed til begge aktørene om at deres mest relevante programmer og virkemidler skal ses i sammenheng.¹¹⁴

Vi anser DOGA som dyktige på et felt som stadig blir viktigere og foreslår derfor at det bygges et større miljø rundt DOGA som har ansvaret for virkemidler innenfor designdrevet innovasjon. Vi mener at det vil være forenkling og mer kostnadseffektivt at dette miljøet organiseres som en del av Innovasjon Norge med den øvrige porteføljen for forretningsdrevet innovasjon. DOGA kan ha en delvis autonom profil, enten som et datterselskap lagt inn under divisjonsledelsen eller som eget senter. Endelig valg bør baseres på økt brukervennlighet/oversiktighet og å realisere stordriftsfordeler på de områder hvor det er lik kompetanse og i administrasjon. I en fremtidig organisering bør DOGAs internasjonale rolle og nettverk ivaretas. Når det gjelder DOGAs øvrige portefølje (arkitektur og innovasjon i offentlig sektor), kan dette som nevnt tas med inn i Innovasjon Norge, men at dette bør avklares nærmere med eier/oppdragsgiver.

¹¹⁴ Design og arkitektur Norge (DOGA) tilskuddsbrev 2019, Nærings- og fiskeridepartementet, 2019

A5 Forskningsrådets senterordninger

Forskningsrådet gir i dag støtte til fire typer sentre innenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet: Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), Forskningscentre for miljøvennlig energi (FME), Forskningscentre for petroleum (PETROSENTER) og Forskningscentre for klinisk behandling (FKB).¹¹⁵

SFI-ordningen ble første gang utlyst i 2005. I SFI-ene skal det utvikles kompetanse som på sikt skal bidra til innovasjon og verdiskaping. I disse sentrene skjer forskningen i samarbeid mellom bedrifter og forskningsmiljøer. SFI-ordningen er åpen for alle temaer, og mange er tverrfaglige. Blant SFI-ene finner man flere miljøer innenfor sterke forskningsbaserte næringer, som blant annet petroleum, maritim industri og havbruk. Basert på fagkompetanse og nye forskningsresultater skal disse sentrene utvikle bærekraftige løsninger og tjenester. Samtidig finner man flere SFI-er innenfor andre fagfelt med store behov for forskningsbasert innovasjon. I 2017 og 2018 ble det tildelt henholdsvis 279 og 273 millioner til totalt 24 sentre.¹¹⁶

FME-ene består av en lignende konstellasjon som SFI-ene, med tverrfaglig deltakelse fra både næringsliv og forskningsmiljøer. Målene til FME-ene er derimot noe snevrere definert; et komplementært nettverksvirkemiddel til ENERGIX- og CLIMIT-programmene, som til sammen skal utgjøre størstedelen av en målrettet satsing mot området miljøvennlig energi. FME-ene ble etablert som et resultat av Stortingets klimaforlik i 2008 for å øke innsatsen på forskning innenfor miljøvennlig energi.¹¹⁷ Det er åtte teknologisk rettede FME-er i drift. I tillegg ble det i mai 2019 startet opp to nye samfunnsvitenskapelige FME-er som erstatter de tre samfunnsvitenskapelige FME-ene som ble etablert i 2011. Det ble i 2017 og 2018 tildelt om lag 154 og 163 millioner til FME-ene, størstedelen (om lag 80 prosent) til de teknologiske.

PETROSENTER-ordningen ble opprettet i 2013, og de to første sentrene ble etablert samme år. Ordningen er ment til å mobilisere til og risikoaavlaste langsiktig og målrettet forskning rettet mot å løse definerte utfordringer for utnyttelse av petroleumsressursene. I 2018 ble det godkjent nok et senter som vil starte opp i 2019. Dette senteret vil fokusere på lavutslipp i utvinning av petroleum på norsk sokkel, og skal bidra til at også petroleumsvirksomheten på norsk sokkel understøtter klimareduksjonsmålene. Det ble i 2017 og 2018 tildelt hhv. ca. 21 og 20 millioner til de to sentrene.¹¹⁸

FKB er en nasjonal senterordning som ble opprettet i 2018 for å følge opp HelseOmsorg21-strategien. Sentrene skal blant annet gjennomføre kliniske studier, bidra til innovasjon i behandling og legge til rette for at forskningsmiljøer, andre offentlige aktører og næringsliv kan gjennomføre FoU-prosjekter i samarbeid. Det er foreløpig kun ett senter som er i etableringsfasen. Det er til dette bevilget 20 millioner årlig i perioden 2019-2027.

Forskningsrådets fire senterordninger har en rekke likheter: Varigheten på sentrene er den samme (5+3 år); samtlige vektlegger høy forskningskvalitet og innovasjonsgrad; tverrfaglig samarbeid mellom forskningsmiljø og forskningsintensive bedrifter; internasjonalt samarbeid; og høy grad av deltakelse fra UoH-sektoren, blant annet for å utdanne doktorgradsstipendiater. FME-ene, Petrosentrene og FKB skiller seg fra SFI ved at de har et tematisk fokus.

Vi mener det er uhensiktsmessig å ha fire senterordninger, styrt av fire ulike miljøer i Forskningsrådet, av flere grunner. For det første bør bærekraft og klimafokus, som en global samfunnsutfordring, være et kriterium for alle programmer. Dette gjør at «bærekraftsperspektivet» i FME bør tas inn i samtlige senterordninger. Dette ekskluderer ikke forskningsprosjekter rettet mot petroleumsindustrien, men gir enda større insentiv for å drive utvinning på en mer klimavennlig måte. Opprettelsen av det siste petrosenteret er et eksempel på at det er mulig å kombinere klima- og miljøfokus sammen med forskning på petroleumsutvinning. Det går også an å konstruere kriteriene slik at sentre som scorer lavt på et slikt «klimakriterium», likevel kan nå opp i konkurransen dersom det scorer høyt nok på andre kriterier.

Et samlet senterprogram for de næringsrettede senterordningene vil også gjøre det enklere for brukerne, samtidig som det sikrer en sterkere nasjonal konkurranse. Etter vår mening er det flere av sentrene som eksisterer i dag som kunne mottatt støtte fra flere av senterordningene, og Forskningsrådet kan dermed velge de beste prosjektene uavhengig av fokus. Man kan likevel styre typen av søknader ved å ha ulike øremerkede midler til tematiske utlysninger, men innenfor et åpent program, forvaltet av en og samme enhet.

¹¹⁵ Forskningsrådet har også en senterordning for fremragende forskning (SFF). Disse sentrene er i større grad knyttet til internasjonale samarbeidsprosjekter og skiller seg derfor fra de øvrige senterordningene.

¹¹⁶ Programrapport 2018 for Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), Forskningsrådet.

¹¹⁷ Programrapport 2018 for ENERGI (ENERGIX, FME, CLIMIT), Forskningsrådet

¹¹⁸ Programrapport 2018 for Forskningscentre for petroleum (PETROSENTER), Forskningsrådet

A6 Markedet for tidligfasekapital og omfang av markedssvikt

De aller fleste utviklede land operer med statlig støttede egenkapitalvirkemidler som retter seg mot bedrifter i tidligfase. Utgangspunktet er at slike bedrifter blir tilført for lite privat kapital fordi investorene ikke klarer å skille mellom gode og dårlige prosjekter. Dette gjelder både for tilbydere av egenkapital og fremmedkapital. Å påvise kapitalmarkedssvikt er en utfordrende metodisk oppgave, og det er en pågående debatt i hvilken grad innovative entreprenørselskap med positiv nåverdi faktisk opplever betydelige likviditetsbegrensninger (Parker, 2009).¹¹⁹ Litteraturen trekker dog samlet i retning av at det finnes gode teoretiske argumenter samt solide empiriske studier som understøtter at det er imperfeksjoner i kapitalmarkedene for bedrifter i tidlig fase. Lee mfl. (2015) peker på at gapet mellom etterspørsel og tilbud til finansiering er spesielt stort for innovative selskaper, som også er målgruppen til de aller fleste egenkapitalvirkemidlene. For innovative bedrifter gjelder det også at virksomhetene gjennom sin innovasjon kan skape positive kunnskapseksternaliteter som kan rettfærdiggjøre tilførsel av statlige subsidier.

Kapitaltilgangsutvalget peker på at det generelt er god tilgang på kapital i norsk næringsliv men at kapitalintensive bedrifter i en vekst og skaleringsfase fort møter kapitalbegrensninger fordi markedet for emisjoner i størrelsen opp til 20 millioner kroner er underutviklet. Dette kan særlig ramme bedrifter som skal gjennom en kapitalkrevende skalering i internasjonale markeder.

I Grimsby med flere (2017) kartlegges emisjonsaktiviteten i ulike typer norske foretak. Dette er et mål på ekstern egenkapitaltilførsel. Studien finner ingen åpenbare hull i kapitalmarkedet i form av at bedrifter som er unge og kapitalintensive (J-kurve bedrifter) tilføres mindre emisjonskapital. Den påviser heller ikke et hull i form av at det gjennomføres uforholdsmessig få emisjoner i størrelsen 3-15 millioner kroner. En viktig indikator for tilbud av tidligfasekapital er omfanget av aktive eierfonds investering i Norge (herunder såkornfond og venturefond). I følge statistikken til NVCA/Menon Economics har norske venturefond økt sin aktivitet med over 50 prosent de siste tre årene (2016-2018) sett opp mot de tre årene før. I 2017 og 2018 så vi også et kraftig oppsving i norske såkornfonds investeringer. Men for venturefondene har fokuset på norske bedrifter svekket seg markant. Det er tydelige tegn til at en større andel av ventureinvesteringene plasseres utenfor Norge. Antallet nyinvesteringer innen venture i Norge ligger nå litt høyere enn under oljebremseperioden, men under nivået for de foregående årene. Utviklingen er litt overraskende i lys av at det har blitt opprettet en rekke nye investeringsfond de siste tre årene. I løpet av arbeidet vårt har vi identifisert ca. 25 nye fondsstrukturer etter 2014 som fokuserer på tidlig fase. Ved nærmere undersøkelse ser man at mange av disse fondene retter seg mot såkornsegmentet og at de få venturefondene som har kommet opp gjennomgående har et mer internasjonalt fokus.

For såkornfondene ser det derimot ut til at veksten har gitt en markant økning i investeringer i Norge. Denne veksten i såkornkapital faller tidsmessig sammen med innfasingen av de nye såkornfondene i bølge 3 og etableringen av en rekke private fondsinitiativ innen dette segmentet de siste årene.

I perioden 2010 – 2015 sto Investinor for nær halvparten av den kapitaltilførselen som gikk igjennom venturefond til norske selskaper. I denne perioden var det gjennomgående vanskelig å hente investeringskapital til slike foretak, ettersom både finanskrisen og oljebremsen la en demper på viljen til å satse på risikoinvesteringer. Slik sett kan man hevde at Investinor fylte en viktig rolle som konjunkturrell stabilisator gjennom denne perioden. I perioden etter 2016 har Investinor spilt en mer moderat rolle.

Det er lite samfunnsøkonomisk litteratur som løfter frem problemer med markedssvikt i kapitalmarkedene for mer modne bedrifter. Det er vanskelig å argumentere for behov for statlige kapitaltilførsel i disse markedene og derfor vanskelig å finne et relevant næringspolitisk rasjonale for statlig kapitaltilførsel inn i store oppkjøpsfond.

¹¹⁹ Det finnes godt metodisk utformede studier som adresserer denne årsakssammenhengen ved å se på om personer som ved en tilfeldighet har blitt rike har større sannsynlighet for å starte et selskap. Eksempelvis finner Adelino mfl. (2015) basert på amerikanske data, at entreprenører som tilfeldigvis bor i områder med sterk boligprisvekst har lettere for å få lånefinansiering fordi de har tilgang på pant, og at dette også fører til en sterkere vekst i sysselsetting. Dette er en sterk indikasjon på at tilgang på panteverdier er viktig for selskapers muligheter til å vokse. Fairlie og Krashinsky (2012) anvender tre separate metodikker – etterbetaling av lønn ved oppsigelse, simulering av modell med positiv korrelasjon mellom sparing og humankapital og eksogene sjokk i huspriser – som alle viser en positiv sammenheng mellom formue og sannsynligheten for å starte et eget selskap. Basert på norske data, finner Hvide og Møen (2010) en positiv sammenheng mellom eierens formue og størrelsen på oppstartsselskapet. Deres analyser indikerer imidlertid at lønnsomheten blant selskapene med den rikeste fjerdedelen av gründere er lavere, hvorav de spekulerer i at selskaper med rike gründere kan ha «for god» tilgang på finansiering slik at ressursene brukes mindre effektivt.

Samlet sett synes utviklingen å trekke i retning av at markedet for tidligfasekapital har blitt tilført langt mer privat kapital enn tidligere år, både i såkorn og venturefasen. Samtidig ser vi at venturefondene reduserer sin eksponering i Norge og øker fokuset i utlandet. Det grunn til å tro at man finner et tilsvarende mønster for utenlandske fonds investeringer i Norge. I hvilken grad dette mønsteret er et resultat av at venturemiljøene blir stadig mer internasjonale og spesialiserte i sin strategi eller om dette handler om lav tilgang på gode case i Norge er ikke lett å stadfeste, men vi tror at det er viktig å ta inn over seg at utfordringen kan være kvalifisering av selskaper for venture-investeringer (skape «deal-flow») og at trenden trekker i retning av at selskaper med et betydelig internasjonalt skaleringspotensial fort ser behovet for å koble seg til større internasjonale venturemiljøer som har evnen til å løfte casene ut i store markeder.

A7 Oppgavefordeling: Anbefalt arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå

I kapittel 4 presenterer vi et analytisk rammeverk for å vurdere om ansvaret for virkemidler bør ligge på nasjonalt eller regionalt nivå – eller en kombinasjonsløsning. Dette rammeverket – og anvendelsen av det på de næringsrettede virkemidlene – er nærmere beskrevet i dette appendikset.

Rammeverket består av seks faktorer som enten trekker i retning av at virkemidlene bør forvaltes regionalt/lokalt eller trekker i retning av at de bør underlegges et nasjonalt ansvar.¹²⁰

De to første kriteriene trekker i retning av å legge oppgaver til et regionalt nivå, mens de fire neste trekker i retning av nasjonalt ansvar. Dette er illustrert i figuren til høyre. I tillegg til disse seks samfunnsøkonomiske effektivitetskriteriene er det naturlig at man i valg av oppgavefordeling også forholder seg til politiske mål og beslutninger. Intensjonen med regionreformen er å styrke det regionale nivået, noe som trekker i retning av å desentralisere oppgaver. Dette politiske kriteriet er imidlertid vanskelig å vurdere opp mot de seks verdiskapingskriteriene, så vi har ikke vektlagt regionalpolitiske hensyn i vurderingene av de enkelte virkemidlene.

Nedenfor går vi nærmere inn på de seks faktorene.

(i) *Behov for nærhet til brukerne – utnytte nærhetskompetanse.* Dersom behovet for nærhet til brukerne er stort bør også forvaltningen av virkemidlene skje lokalt eller regionalt. Dette behovet dukker opp når man har et sterkt innslag av geografisk betinget markedssvikt i form av stedsspesifikke informasjonsskjevheter.

Et eksempel på slike informasjonsskjevheter er de lokale sparebankenes evne til å redusere slike skjevheter gjennom nærhet til kundene. Grimsby (2015), Mjøs, Herpfer og Schmidt (2015) viser at lokalbankene i Norge utnytter sine informasjonsfortrinn og oppnår høy lønnsomhet basert på en portefølje av lånekunder som normalt vil anses som mer risikabel av større nasjonale banker. Dette fenomenet betegnes gjerne som Kirkespir-fenomenet, og berører alle som kan utnytte lokale kunnskapsfortrinn.

(ii) *Behov for regional koordinering – realisere smart spesialisering.* Dersom en region har en særlig spesialisert næringsstruktur med mye interaksjon mellom spesialiserte aktører tilsier teoriene om regionale innovasjonssystemer og smart spesialisering at offentlige virkemiddelaktører bør ha god kjennskap til denne næringsstrukturen. Man kan i prinsippet ha denne kjennskapen som nasjonal aktør, men komplekse leveransestrukturer og kunnskapsmiljøer kan lettere følges opp lokalt eller regionalt.

Dette kriteriet er konsistent med oppgavefordelingsutvalgets regel om at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.

(iii) *Stordriftsfordeler i organisering og i fagmiljøer.* Oppgaver som lett lar seg forvalte av samme aktør og der slik forvaltning kan gi stordriftsfordeler bør legges dit kostnadene blir lavest. Et eksempel på dette er oppgaver som lar seg digitalisere eller rutinisere. I virkemiddelapparatet vil dette være aktuelt for virkemidler som er i stor grad er rettighetsbaserte eller som krever enkle vurderinger i forbindelse med små tildelinger av ressurser.



Figur 21: Rammeverk for vurdering av nasjonal versus regional/lokal plassering av oppgaver.

¹²⁰ Rammeverket er basert på flere teoretiske innfallsvinkler: Teori om markedssvikt, herunder geografisk betinget markedssvikt/negative eksterne effekter av agglomerasjon (se Menon-rapport 20/2015); nasjonale innovasjonssystemer og EUs «Smart Specialisation Strategy (S3); teorier om «local public goods (se Tiebout, 1957/Besley og Coate 2003); samt Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22).

Dersom oppgaver krever omfattende spesialistkompetanse, for eksempel faglig og teknisk spisskompetanse, vil man kunne få behov for å sentralisere oppgaveansvaret. Virkemidler som eksempelvis retter seg mot smale teknologiske felt vil lett kunne høste gevinster av at forvaltningen er sentralisert til et sted der denne kompetansen er tilstede.

(iv) *Behov for enhetlig nasjonal kvalitetsvurdering – like kvalitetskriterier over hele landet.* Dersom oppgavene eller virkemidlene krever systematisk evaluering og kvalitetsvurdering, eksempelvis fordi det er usikkert om effektene er signifikante eller fordi effektene er vanskelige å vurdere i hvert enkelt tilfelle, vil det være hensiktsmessig å legge oppgavene til en mer sentral aktør, fordi denne aktøren lettere kan sammenligne effekter og kvalitet på tjenestene. Når dette er sagt, så er det fullt mulig å tenke seg en distribuert forvaltning av oppgaver samtidig som man opererer med en sentralisert evaluerings- og kvalitetssikringsenhet.

(v) *Nasjonal konkurransearenaer – unngå regional suboptimering.* Når mange regionale eller lokale aktører skal forvalte det samme næringsrettede virkemiddelapparatet oppstår det en fare for at prosjekter som burde fått tilskudd, lån eller rådgivning likevel ikke får det fordi antall gode prosjekter er stort i en region men lite i en annen. Det er lett å tenke seg en situasjon der mange gode verdige prosjekter ikke får hjelp fordi man opererer med 11 parallelle seleksjonsmodeller som samlet ikke klarer å velge ut de beste prosjektene. Det er dette vi betegner som fare for regional suboptimering.

Det samme fenomenet omtales gjerne som behovet for en nasjonal konkurransearena. Årsaken er at man på visse områder ser et stort potensial for regional suboptimering. Når dette kombineres med behov for spesialisert vurderingskompetanse, blir det fort tydelig at en nasjonal aktør bør ta ansvar for oppgaven.

Dette kriteriet er konsistent med oppgavefordelingsutvalgets regel som tilsier at staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

(vi) *Store nasjonale satsinger – evne til å gjennomføre «missions» nasjonalt.* Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter koordinering på tvers av regioner, sektorer og aktører og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Anvendelse av de seks kriteriene på de næringsrettede virkemidlene

I tabellen under skisserer vi en modell for hvordan rammeverket legger føringer for hvem som bør fylle de ulike oppgavene skissert over. Modellen har to ytterpunkter:

- (A) Nasjonalt oppdragsgiver- og forvalteransvar med nasjonalt eierskap til virkemiddelet.
- (D) Regionalt oppdragsgiver- og forvalteransvar med nasjonalt eierskap til virkemiddelet.

Mellom disse ytterpunktene har modellen to varianter hvor det nasjonale og regionale kombineres: (B), hvor fylkeskommunene gir oppdragsgiveransvaret men nasjonale aktører forvalter (virkemiddelaktører), og (C), hvor både oppdragsgiveransvaret og forvaltningen legges regionalt, men hvor søknader/ saksbehandling vurderes av en nasjonal aktør for å sikre enhetlige og konsistente kvalitetsvurderinger.

Tabell 8: Kriterier for oppgavefordeling.

	Behov for nærhet til brukerne	Behov for regional koordinering	Behov for enhetlig nasjonal kvalitetsvurdering	Spesialkompetanse	Stordriftsfordeler i organisering og spesialkompetanse	Nasjonale konkurransearenaer	Store nasjonale satsinger
(A) Nasjonalt oppdrag og forvaltning			X	X	X	X	X
(B) Regionalt oppdrag, men nasjonal forvaltning		X	X	X	X	X	
(C) Regionalt oppdrag og forvaltning, men nasjonal kvalitetsvurdering	X	X	X				
(D) Regionalt oppdrag og forvaltning	X	X					

Dersom et virkemiddel skårer høyt på de to første og lavt på de fire neste, er vurderingen enkel. Da bør ansvaret ligge regionalt, det vil si rent regionalt forvaltede virkemidler uten noen form for nasjonal involvering. Skårer et virkemiddel lavt på de to første og høyt på de fire neste, blir konklusjonen motsatt. Da bør virkemiddelet forvaltes nasjonalt uten noen form for regional involvering.

Har virkemiddelet egenskaper som trekker i både regional og nasjonal retning, blir det mer komplisert. Det sentrale poenget i modellen er da at man ikke trenger å velge mellom en nasjonal og en regional løsning. I stedet kan man velge en mellomløsning som på samme tid ivaretar behovet for regionalt ansvar og behovet for nasjonale tildelingskriterier og utnyttelse av stordriftsfordeler. Disse mellomformene skaper fleksibilitet og økt potensial for effektiv virkemiddelforvaltning. Siden vi anbefaler at eierskapet til alle virkemidler bør ligge nasjonalt, konsentrerer vi oss i det følgende om fordelingen av oppdragsgiver- og forvaltningsoppgavene. De fire nivåene av oppgavefordeling blir da som følger:

(A) Nasjonale oppdrag og nasjonal forvaltning

Dersom oppgavene innehar vesentlige nasjonale stordriftsfordeler og det er ønskelig med nasjonal seleksjon for å sikre at det er de beste prosjektene som får tildeling og dermed redusere faren for regional suboptimering, og/eller når oppgavene knyttes opp til større strategiske satsinger, bør både oppdragsgiveransvar og forvaltning håndteres nasjonalt. Hovedtyngden av det næringsrettede virkemiddelapparatet er organisert slik i dag. Alle Forskningsrådets programmer, klynge- og katapultprogrammene, inkubator- og næringshageprogrammet og SkatteFUNN, er eksempler på virkemidler som forvaltes av nasjonale aktører på oppdrag fra ulike departementer. Det samme gjelder for virkemidlene til nasjonale aktører som DOGA, Gassnova, Enova, Investinor, Argentum FHF og Sjømatrådet.

(B) Regionale oppdrag og nasjonal forvaltning

Dersom nærhet til brukerne er viktig, men det er vesentlige stordriftsfordeler i fagmiljøer og forvaltning, og det er behov for nasjonale kvalitetsvurderinger, samt at det er betydelig fare for regional suboptimering, bør oppgaven *forvaltes* nasjonalt, mens oppdragsgiveransvaret kan ligge regionalt. På den måten blir kriteriene som trekker i retning av det regionale nivå ivaretatt gjennom fylkeskommunenes oppdrag, mens kriteriene som trekker i nasjonal retning blir ivaretatt gjennom forvaltningen. Konkret kan dette foregå ved at fylkeskommunene kan åpne for at bedrifter og kunnskapsaktører i sin region kan søke på midler på et program/en ordning som forvaltes av en nasjonal aktør. Blir søknadene akseptert av den nasjonale aktøren, dekker fylkeskommunen kostnadene for «sine» brukere. Velger en fylkeskommune å ikke prioritere det aktuelle virkemiddelet, kan ikke bedrifter og kunnskapsaktører i regionen søke. Det er ingen eksempler på en slik kombinasjon av regionale oppdrag og nasjonal forvaltning i dagens virkemiddelapparat, men arbeidsdelingen mellom Innovasjon Norge sentralt og distriktskontorene i håndteringen av lånesøknader har noen fellestrekk med denne arbeidsdelingen.

(C) Regionale oppdrag og forvaltning, men nasjonal kvalitetsvurdering

Under denne gruppen faller oppgaver/virkemidler hvor nærhet til brukerne er viktig og/eller det er behov for regional koordinering av aktører i næringsliv, forskning m.m., men hvor det samtidig er behov for enhetlige nasjonale kvalitetsvurderinger. For slike virkemidler setter den regionale oppdragsgiveren ut oppdragene til en regional forvalter som overlater kvalitetsvurderingene til den nasjonale aktøren som eier virkemidlene. Det klareste eksempelet på denne oppgavefordelingen i dagens system er de regionale forskningsfondene (RFF), som mottar og behandler forskningssøknader fra bedrifter og institusjoner i sin region, men som overlater vurderingene av forskningskvalitet hovedprosjektsøknader til Forskningsrådet. Et annet eksempel på regional forvaltning med nasjonal kvalitetssikring finner vi i relasjonen mellom distriktskontorene og hovedkontoret i Innovasjon Norge, men det er viktig å påpeke at for disse virkemidlene går i dag oppdragene fra fylkeskommunene til Innovasjon Norge sentralt, ikke direkte til distriktskontorene.

(D) Regionalt oppdrag og regional forvaltning

Oppgaver hvor nærhet til brukerne er viktig og/eller det er behov for regional koordinering eller sterkt spesialiserte fagmiljøer i region, kan både eies og forvaltes regionalt. Særlig gjelder dette hvis det ikke foreligger vesentlige stordriftsfordeler eller behov for enhetlige nasjonale retningslinjer og kvalitetsvurderinger, og det heller ikke er stor fare for regional suboptimering. I dagens system er fylkeskommunens midler på 60 og 64 posten og regionale og kommunale næringsfond eksempler på virkemidler som også forvaltes regionalt.

Med denne inndelingen av virkemidler i fire grupper rydder man kraftig opp i organiseringen av porteføljen av virkemidler som tilbys i dag. Ved å definere oppgaver og stille klare kriterier til plassering i de fire gruppene blir virkemiddelutformingen langt mer logisk og transparent.

Vurdering av virkemidlene som Meld. St. 6 foreslår å regionalisere

Meld. St. 6 (2018-2019) foreslår å legge oppdragsgiveransvaret for et konkret sett med virkemidler til de nye fylkeskommunene. I det følgende vurderer vi hvilket nivå disse virkemidlene bør legges på med utgangspunkt i modellen skissert ovenfor. Vurderingene er prinsipielle – i den forstand at vi legger til grunn at forvaltningen er godt organisert og effektiv både på nasjonalt og regionalt nivå.

- *Markedsavklaringsstilskudd* (tidligere etablererstipend Fase 1): Kan tjene på nærhetskompetanse, men er samtidig så standardisert i formen at man har betydelige stordriftsfordeler i en felles forvaltning av dette virkemiddelet. Dette er en av grunnene til at Innovasjon Norge har lagt mye av forvaltningen av dette virkemiddelet til ett felles kontor for hele landet – lokalisert i Førde. Markedsavklaringsstilskuddet har tradisjonelt både hatt et landsdekkende og et distriktsrettet mandat. Tilskuddet er nå såpass lite at dette skillet ikke nødvendigvis er så viktig lenger. Det knytter seg nå primært til om det er KMD eller NFD som tildeler midlene. Det kan være formålstjenlig at regionene tar oppdragsgiveransvar for dette virkemiddelet, all den tid noen regioner har større behov for å stimulere til nyetableringer enn andre regioner (se for eksempel en ny analyse av entreprenørskap i Nord-Norge (Menon Economics, 2019)). Med dette som bakgrunn tilsier rammeverket at markedsavklaringsstilskuddet kan falle inn under nivå D, men samles i en regional forvaltningsenhet.
- *Mentortjenesten*: Her er det behov for nærhetskompetanse både med tanke på mulige kunder og mulige mentorer. Det er små stordriftsgevinster i forvaltningen av denne tjenesten og lite potensial for regional suboptimering. Dette tilsier at Mentortjenesten bør kunne forvaltes på et regionalt nivå. Dette gjøres allerede i dag i form av at Innovasjon Norges distriktskontorer står for forvaltningen av virkemidlene. En ny evaluering av ordningen (Menon Economics, 2018) viser nettopp at distriktskontorene anvender dette virkemiddelet i høyst varierende grad og at seleksjonskriteriene varierer en del. Dette viser at det allerede opereres med en form for regional autonomi i beslutningsatferden. Evalueringen peker på at dette er gjort med betydelig grad av suksess. Dette støtter opp under at Mentortjenesten bør kunne falle inn under nivå D, der det regionale nivået både har oppdragsgiver- og forvalteransvar.
- *Bedriftsnettverk*: Dette er en ordning som i stor grad baserer seg på forvalterens innsikt i potensial for samarbeid mellom bedrifter i en lokal eller regional kontekst. Ordningen inngår ikke i det større tredelte programmet for Norwegian Innovation Clusters, nettopp fordi behovet for nasjonal konkurransearena ikke er like tydelig på et såpass mikrobasert samspillsvirkemiddel. Risikoen for regional suboptimering er liten, selv om man har sett tendenser til at ordningen har skapt køer nasjonalt. Slik vi ser det er det relativt få grunner til å forvente at ordningen har stordriftsfordeler i forvaltningen ettersom det i liten grad benyttes standardiserte løsninger. Virkemiddelet benytter i et stort antall næringer og teknologiområder og har derfor heller ikke noen tette koblinger til faglige spesialiteter. Det er derfor grunnlag for å hevde at dette virkemiddelet kan legges til nivå D.
- *Næringshageprogrammet* har de siste årene gjennomgått en del revisjon for å styrke kvalitetssikringen/seleksjonen i programmet og muligheten for læring på tvers av næringshager. Ut over disse to faktorene er det i all hovedsak behov for lokal innsikt og kjennskap til lokalt/regionalt næringsliv som er påkrevet for å forvalte dette virkemiddelet. Siva har de siste årene tonet denne kompetansen noe ned til fordel for mer programrelatert og forvaltningsrelevant kompetanse. Dette er et relativt lite virkemiddel som spres til mange aktører. Det tilsier at faren for regional suboptimering er nokså liten. Det er heller ikke store administrasjonskostnader forbundet med dette virkemiddelet. Næringshagene har begrenset med felles faglig spesialisering på agendaen og det trekker i retning av at det heller ikke er et tydelig behov for nasjonal faglig styring av programmet. I den grad regionale aktører skal kunne spille en strategisk utviklerrolle, så bør tilførsel av midler til næringshager styres fra det regionale nivået. Med dette som utgangspunkt bør oppdragsgiver og forvalteransvaret for næringshageprogrammet kunne legges til regionen (nivå D).

- *Inkubatorprogrammet*: Også dette programmet har i den senere tid blitt kraftig restrukturert der Siva har fått gjennomslag for å i større grad skille mellom inkubatorer med en tydelig strategi og evne til å skape voksende miljøer. Man har med andre ord bygget en kompetanse som har som mål å identifisere gode inkubatormiljøer på et nasjonalt nivå. Det har blitt mange inkubatorer og start-up miljøer rundt i landet de siste årene. Dette landskapet har endret seg dramatisk og antall med god kjennskap til hvordan slike miljøer fungerer er relativt begrenset. Dette skulle tilsi at det er stordriftsfordeler i en nasjonal forvaltning av dette virkemiddelet. Dette inntrykket forsterkes av at mange inkubatormiljøer er nokså faglig spesialiserte, med en tung slagside mot nye teknologier. På den annen side er inkubasjon ofte tett koblet til lokale eller regionale næringsmiljøer der små og unge foretak samspiller med større bedrifter (eksempelvis industriinkubatorer). Dette heller i retning av at virkemiddelet bør legges til et mellomnivå (B eller C). Vi heller mot nivå B (regionalt oppdragsgiveransvar men nasjonal forvaltning), ettersom behovet for faglig spesialkompetanse er såpass aksentuert.

Vurdering av andre virkemidler omtalt i St. Meld. 6 (2018-2019)

Mandatet tilsier at det skal gjøres vurderinger av virkemidlene innenfor hele områdejennomgangens avgrensning, men det skal særlig ses på utflytting av oppdragsgiveransvaret for virkemidler knyttet til småbedrifter og lokale/regionale formål. Herunder skal følgende spørsmål besvares:

1. Om fylkeskommunen bør gis en rolle i å mobilisere og kvalifisere næringslivet til å investere mer i FoU gjennom FORREGION, RFF, Nærings-ph.d. og MABIT-ordningen
 2. Om fylkeskommunen bør gis en rolle i å mobilisere til SkatteFUNN-ordningen
 3. Om oppdragsgiveransvar for reiselivssatsingen bør flyttes
- *Regionale forskningsfond og FORREGION*: Fylkeskommunen spiller i dag en sentral rolle i de regionale forskningsfondene (RFF). RFF er i seg selv blant annet et virkemiddel for mobilisering til forskning og innovasjon. Fylkeskommunen er eier og de fleste steder forvalterne av RFF fysisk samlokalisert med og ansatt i fylkeskommunen. Forskningsrådet bistår med tjenester knyttet til støtteformer, søknadsbehandling, klageordning, årsrapportering mm via et oppdrag gitt av Kunnskapsdepartementet. Forskningsrådets rolle og administrative støtte sikrer at søknader til RFF vurderes av fagekspertene på samme nivå og med samme kvalitetskriterier som nasjonale ordninger. RFF-sekretariatene sammenstiller og utformer beslutningsgrunnlag basert på ekspertvurderingene og RFF-styrene fatter vedtak om hvilke prosjekter som skal støttes.

FORREGION er en nasjonal ordning for regional næringsutvikling. Ordningen omfatter blant annet mobiliseringsprosjekter i hvert fylke rettet mot bedrifter med liten FoU-erfaring. Prosjektene er innrettet for å være et strategisk virkemiddel på regionalt nivå, men lyses ut og vurderes samlet av Forskningsrådet for å sikre tilstrekkelig kvalitet på innsatsen. Mobiliseringsprosjektene kan sies å være en hybrid av nasjonal kvalitetsvurdering og regional innretting og forvaltning. Fylkeskommunene er prosjektansvarlig og bidrar oftest også med finansiering, opp til vel 50 % av prosjektkostnadene i noen tilfeller, avhengig av det enkelte fylkes prioritering.

Oppdragene til RFF og FORREGION er ment å være komplementære. FORREGION skal mobilisere til kontakt mellom bedrifter og forskningsmiljø, samt i noen tilfeller finansiere oppstart på forskningsarbeider gjennom forprosjekt. RFF skal finansiere neste del av et forskningsarbeidet (regional kvalifiseringsstøtte) og påfølgende forskning gjennom støtte til innovasjonsprosjekt og andre ordninger. FORREGION har primært virkemidler som legger til rette for samarbeid mellom bedrift og forskning, som kompetansemegling, nettverks-dialogkonferanser og mobilitet (utveksling) mellom bedrift og FoU miljø. Det er er likevel en viss overlapp siden begge gir en form for forprosjektstøtte. Både komplementaritet og overlapp gjør det hensiktsmessig å samle forvalteransvaret for både RFF og FORREGION.

Både RFF og FORREGION opererer inn mot forskningsmarkeder som stort sett er nasjonale. I lys av rammeverket er det særlig behovet for regional koordinering som aktualiserer RFF og FORREGION som regionalt forvaltede virkemidler. Dersom det eksisterer muligheter til samarbeid regionalt og lokalt som aktører sentralt ikke ser eller kjenner til, vil regional forvaltning kunne løse problemet. Det krever en form for nærhets- og koordineringskompetanse. Fra vårt ståsted der det kun dette som motiverer en regional forvaltning.

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad det er hensiktsmessig at oppdragsgiveransvaret legges til regionene. Den finansielle fordelingen av midler gjennom RFF og FORREGION følger skjematisk formel som ikke nødvendigvis reflekterer regionens behov. Det er derfor rimelig å forvente at en kompetent regional aktør, enten fylkeskommunen eller en regional enhet ville ha valgt et annet finansieringsnivå enn dagens fordeling av midlene. Ved å la den regionale aktøren stå friere til å bestemme rammene, vil man kunne få justert slike ubalanser. Det er dog et behov for en nasjonal kvalitetssikring i prosessen med saksbehandling, på samme måte som RFF i dag. Det tilsier at ordningene (herunder mobiliseringen) legges på nivå C.

- *MABIT-ordningen*. Dette er en ordning som er spesifikk for de tre nordnorske fylkene og hviler i stor grad på en kombinasjon av fagspesialisering og regionspesifikk kompetanse. Ordningen er liten og er et spleiselag mellom NFD, fylkeskommunene og Sparebank 1 Nord-Norge. Slik sett er dette en ordning som er helt spesiell, både i form av geografisk og faglig begrensning, finansiering og oppfølging. Generelt er vi skeptiske til slike særordninger. Normalt sett skulle dette vært en ordning som Forskningsrådet forvaltet under et tydelig næringsrettet program. Dersom man likevel er opptatt av å videreføre denne ordningen tilsier den faglige forankringen at dette programmet bør forvaltes av en nasjonal aktør, men at oppdragsgiveransvaret legges til det regionale nivået. Dette bør være relativt ukontroversielt ettersom midlene allerede er allokert til de nordligste fylkene. Ordningen legges da på nivå B.
- *Mobilisering til SkatteFUNN*: Dette er en rettighetsbasert ordning, noe som tilsier at behovet for nærhetskompetanse er ubetydelig. Samtidig er det sterke stordriftsfordeler i forvaltningen av dette virkemiddelet (se siste evaluering av SkatteFUNN (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2018)), noe som tilsier at ordningen bør forvaltes på nasjonalt nivå. Det finnes heller ingen regionale strategiske fortrinn knyttet til forvaltning på fylkesnivå. Man kan argumentere for at SkatteFUNN som ordning kan fungere som kvalifiseringsvirkemiddel til andre FoU-tilskudd, men dette krever ikke regionalt oppdragsgiveransvar eller forvaltning. Vår vurdering er derfor at det er naturlig å plassere mobilisering til SkatteFUNN på nivå A.
- *Nærings-ph.d.-ordningen*: Nærings-ph.d. er i likhet med SkatteFUNN også en tilnærmet rettighetsbasert ordning – *tilnærmet* fordi prosjektet og kandidaten må bli godkjent på et doktorgradsprogram på et universitet/en høyskole. Ordningen er relativt lite brukt, noe som kan indikere at mobiliseringsarbeidet er for dårlig. Men det kan også vitne om at ordningen ikke er tilstrekkelig attraktiv for næringslivet. Vi kjenner ikke til om det i dag er satt av særskilte midler i ordningen for mobilisering, men det kan være formålstjenlig å forsøke å spre slike mobiliseringsmidler utover i landet for å forsøke å rekruttere flere kunnskapsintensive bedrifter med i ordningen. Det er samtidig viktig at alle bedrifter i landet får mulighet til å bli kjent med ordningen. Det kan derfor ikke være slik at en region velger å ikke mobilisere overhode. Dette trekker i retning av at mobilisering av ordningen bør kunne overtas av regionale aktører men at noe mobiliseringsarbeid må bli liggende på nasjonale aktører: Nivå B, men noe på nivå A.
- *Reiselivssatsingen*: Med reiselivssatsingen menes reiselivsbevilgningen fra NFD som gis i oppdrag til Innovasjon Norge. I perioden 2016-2018 har bevilgningen vært på 231,5 millioner kroner, og det samme beløpet bevilges i 2019. Innovasjon Norges oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet går ut på å markedsføre Norge som reisemål. Reiselivssatsingen dreier seg med andre ord om markedsføring, men en liten andel av midlene benyttes likevel til «bærekraft og utvikling». Disse midlene skal bidra til Innovasjon Norges delmål om flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer.¹²¹

Det aller meste av reiselivssatsingen – mer enn 90 prosent av den samlede bevilgningen – dreier seg om markedsrettede aktiviteter. Disse består igjen av svært ulike aktiviteter, fra generisk forbrukermarkedsføring, via tematiske kampanjer og co-markedsføring med bedrifter, til presseturer og den digitale plattformen visitnorway.com. Menon (2016) analyserte synergiene mellom de ulike markedsaktivitetene i reiselivssatsingen og konkluderte med at kompetansesynergiene er høye. For å utføre oppgavene på høyt faglig nivå kreves det både spesialisert markedsføringskompetanse (fagkompetanse) og reiselivskompetanse (sektorkompetanse),

¹²¹ I tillegg til reiselivsbevilgningen fra NFD mottok reiselivsnæringen i 2017 støtte for 332 mill. kroner fra *generelle* ordninger i Innovasjon Norge. Næringen mottar også tilskudd fra andre departementer og aktører. Etter avklaring med oppdragsgiver er disse midlene ikke inkludert i reiselivssatsingen og følgelig heller ikke underlagt en vurdering av om oppdragsgiveransvaret skal flyttes til regionene.

noe som tilsier at stordriftsfordelene er betydelige, ikke bare i gjennomføring av aktivitetene, men også knyttet til rekruttering av kompetanse. Vår vurdering er derfor at markedsføringsoppgavene i reiselivssatsingen ikke bør splittes opp og fordeles på ulike regioner. Riktignok kan det være nærhetsgevinster knyttet til innsikt om regionale forskjeller i natur- og kulturgoder og kommersielt reiselivstilbud, men disse gevinstene bør kunne realiseres gjennom samarbeid mellom en nasjonal aktør og landsdels-/destinasjonsselskaper. Vår konklusjon er dermed at *den markedsrettede delen av reiselivssatsingen bør ligge på nivå A – nasjonalt oppdragsgiveransvar, samt nasjonalt eierskap og forvaltning av virkemidlene.*

Den andre delen av reiselivssatsingen, bærekraft og utvikling (som tidligere ble kalt innovasjon i reiselivsnæringen), skal bidra til Innovasjon Norges delmål om flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer. Virkemidlene som benyttes er rådgivning, finansiering, kompetanse og nettverk. Mye av innsatsen er rettet mot reisemålselskaper (destinasjonsselskaper), og Innovasjon Norge har utviklet en håndbok for reisemålsutvikling og tilbyr finansiering til gjennomføring av såkalte masterplan-prosesser basert på denne håndboken. Masterplanprosessene involverer alle interessenter på destinasjonen/i regionen – både næringen, lokale/regionale myndigheter og lokalbefolkning – og strekker seg gjerne over flere år. Innovasjon Norge bistår med finansiering til prosessen, normalt sammen med kommuner, fylkeskommuner og næringen selv. Innovasjon Norge har også utviklet en merkeordning for bærekraft på destinasjoner. Merkeordningen består av en standard og en arbeidsprosess som sammen bistår reisemålet i å planlegge, iverksette og måle sitt arbeid for økt bærekraft i reiselivet, hvor Innovasjon Norge bidrar med rådgivning og finansiering. Innovasjon Norge opererer i tillegg et kompetanseprogram med en betydelig kursportefølje rettet mot reiselivsnæringen.

Fylkeskommunene har tradisjonelt engasjert seg i reiselivsutvikling, og mange fylkeskommuner har utviklet egne reiselivsstrategier i samarbeid med næringen, for eksempel Trøndelag, Nordland og Sogn og Fjordane. De fleste fylkeskommuner har etablerte samarbeid og yter betydelige bidrag til reisemålselskaper i fylket og til landsdelsskapene (som dekker flere fylker), gjerne utformet som tjenestekjøp av vertskapstjenester. En del fylkeskommuner har også strategier og tiltak knyttet til bestemte deler av reiselivsnæringen, for eksempel til mat og kultur i Møre og Romsdal. En av årsakene til fylkeskommunenes engasjement overfor reiselivsnæringen er at reiseliv er stedbundet (kundene kommer til produktet, ikke omvendt) og at reiseliv har stor betydning for sysselsetting.

Reisemålselskapene er organisasjoner som utfører kollektive oppgaver for reiselivsnæringen og for lokale og regionale myndigheter, for eksempel destinasjonsutvikling og profilering av reisemålet. Reisemålselskapene eksisterer fordi det er markedssvikt forbundet med utføring av oppgavene, for eksempel tilrettelegging og tilgjengeliggjøring av natur- og kulturgodene på stedet.¹²² I flere tiår har det vært en bekymring for at antall reisemålselskaper i Norge er for stort, noe som medfører at organisasjonene blir for små til å etablere robuste fagmiljøer og at kostnadseffektiviteten blir for lav. Problemet ble blant annet beskrevet i daværende Nærings- og handelsdepartementets (NHD, nå NFD) reiselivsstrategi fra 2012, som også skisserte hvilke tiltak regjeringen ville igangsette for å restrukturere reiselivets organisasjonsapparat mot færre enheter og lik struktur over hele landet. For å implementere strukturendringen ble det etablert en insentivordning. Prosessen førte til en viss konsolidering av reisemålselskapene, men hadde begrenset effekt. Hovedårsaken er at NHD hverken eide, finansierte eller regulerte reisemålselskapene, så virkemidlene for å skape endring var begrenset.

Vår vurdering er at reisemålsutvikling er en oppgave som egner seg for regionalt *oppdragsgiveransvar* fordi fylkeskommunene allerede i dag har kunnskap og erfaring som oppdragsgiver til reisemålselskaper på både destinasjons- og landsdelsnivå. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det trolig også mest hensiktsmessig med *nasjonal forvaltning*, både for å sikre at det er de beste prosjektene som får tildeling og for å gi insentiver til å løfte prosjektenes kvalitet. Regionreformens intensjoner tilsier imidlertid at forvaltningen bør være regional, for å sikre fylkeskommunene mulighet til å bestemme reisemålorganiseringen i egen region. Anbefalingen trekker dermed mot nivå B.

¹²² Se for eksempel rapporten «Reisemålselskapene i Norge» fra NHO Reiselivs Strukturutvalg og Menon-rapporten «Fellesgodefinansiering i reiselivet» av Jakobsen og Iversen som snart publiseres.

Vi foreslår konkret videre at en nasjonal aktør (i dagens struktur; Innovasjon Norge) får i oppdrag å utvikle et destinasjonsutviklingsprogram som inngår i porteføljen av samhandlingsvirkemidler. Innovasjon Norge har allerede kompetanse og erfaring med dette gjennom håndboken for reisemålsutvikling og merket for bærekraftige reisemål (beskrevet ovenfor).

Vurdering av andre næringsrettede virkemidler

Midler tilført fylkeskommunene over programkategori 13.50. Disse midlene handler dels om distriktsrettede virkemidler (kap. 550) og dels om midler for omstillingsdyktige regioner (kap. 553), inkludert Interreg-programmet. Siden 2017 har fylkeskommunene selv kunnet beslutte hvilken andel av de distriktsrettede midlene som skal kanaliseres videre til Innovasjon Norge. Midlene over begge kapitler hviler i stor grad på prinsippet om nærhet til brukerne. Det er derfor å anbefale at disse midlene legges til nivå D. Samtidig anbefaler vi at det struktureres og ryddes opp i utvalget av virkemidler som i dag tilbys av fylkeskommunene gjennom disse midlene.

Distriktsrettede investeringstilskudd og bedriftsutviklingstilskudd: Dette er midler som i dag forvaltes av Innovasjon Norges distriktskontorer og der saksbehandling i stor grad hviler på nærhet til kundene. Tilskuddenes omfang og størrelse er såpass begrenset at det ikke er behov for nasjonal forvaltning. Med relativt standardiserte seleksjonskriterier er det heller ikke behov for nasjonal kvalitetssikring. Vi anbefaler derfor at disse virkemidlene legges til nivå D.

Andre tilskuddsordninger gjennom Innovasjon Norge: Tilskuddsordninger med betydelig tilskuddsrammer per kunde og krav til høyt innovasjonsinnhold bør legges til nivå A for å sikre god faglig vurdering og unngå regional suboptimering. Dette gjelder innovasjonskontrakter, miljøteknologiordningen, kommersialiserings-tilskudd, innovasjonspartnerskap og forvaltning av SMB-ordningene under Horisont 2020. Det samme gjelder for virkemidler som er sektorspesifikke, som marint verdiskapingsprogram og virkemidler som retter seg mot bioenergi. Innovasjon Norge tilbyr også en rekke mindre skreddersydde programmer for spesifikke næringer i utvalgte regioner. Det bør i fremtiden i mindre grad etableres særordninger til spesifikke formål, men heller dekke slike behov gjennom mer åpne og tematiske virkemidler.

Lån og garantier gjennom Innovasjon Norge: Disse virkemidlene er i dag dels landsdekkende og dels distriktsrettede. Det handler om lavrisikolån, risiko- og innovasjonslån, vekstgarantier og oppstartslån. Opp til en angitt låne- og garantibeløp er distriktskontorene gitt fullmakt til å foreta kredittvurderinger og beslutninger om tildeling. For låne- og garantibeløp over det angitte nivået skal kredittkomiteen eller hovedstyre på nasjonalt nivå godkjenne tildelingene. Innovasjon Norges erfaringer med denne organiseringen trekker i retning av at dette skillet fungerer relativt godt og bidrar til å sikre finans- og kredittfaglig kompetanse ved alle distriktskontorene. Dette skulle tilsi en innplassering på nivå C for mindre tildelinger av lån og garantier og nivå A for større tildelinger. Dersom den regionale forvaltningen frikobles fra den nasjonale forvaltningen eierskapsmessig, vil man fort støte bort i problemer knyttet til effektiv forvaltning av risiko for låneporteføljen. Dette gjelder både lavrisikolånene, risiko-/innovasjonslånene og oppstartslånene. Man må derfor finne en struktur på utlånsvirksomheten der regionene henter kreditter fra en nasjonal/statlig kredittinstitusjon for nivå C-tildelinger. For garantier er ikke dette regionaliserte problemet like stort ettersom virkemiddelaktøren kun tar tap for garantibeløpet og ikke hovedstolen.

Forskningsrådets programmer: Ut fra de seks faglige vurderingsprinsippene vil vi anbefale at Forskningsrådets virkemidler, med unntak av FORREGION, forblir på nasjonalt nivå, nivå A. Forskningsrådets virkemidler har behov for enhetlige kvalitetsvurderinger på et høyt faglig nivå, nasjonale konkurransearenaer er ønskelig, og det er betydelige faglige og organisatoriske stordriftsfordeler i virksomheten. Omleggingen til porteføljestyling på tvers av programmer gir Forskningsrådet mulighet til å formulere og gjennomføre «missions» på tvers av sektorer og fagområder, noe som også trekker i retning av nasjonal forvaltning. Forskningsrådets programmer skal i tillegg stimulere norske forskningsmiljøer og FoU-intensive bedrifter til å kvalifisere for Horisont Europa-prosjekter, noe som blir vesentlig mer krevende med regional forvaltning. Det er vanskelig å se noen god grunn til at regionale aktører skal være oppdragsgivere for ordinære forsknings- og innovasjonsprosjekter, men som påpekt ovenfor kan regionalt oppdragsgiveransvar være fornuftig i mobilisering og kvalifisering av enkeltbedrifter og i mobilisering av FoU-samarbeid mellom næringsliv og kunnskapsaktører i regionen.

Klyngeprogrammet (NIC)¹²³ og Norsk katapult bør forvaltes av en nasjonal aktør. Da Norsk katapult ble etablert, ble det lagt vekt på at programmet skulle gå til de ledende innovasjonsmiljøene i landet, noe som forutsetter en nasjonal konkurransearena. Foreløpig er det kun fem prosjekter i programmet, og selv om det trolig vil bli flere i løpet av 2019, er det så få at programmet ville endre fullstendig karakter om programmet skulle forvaltes regionalt. Når det gjelder klyngeprogrammet, er det åpenbart at det øverste nivået, GCE (Global Centre of Expertise), må være nasjonalt forvaltet med en nasjonal oppdragsgiver. Det samme gjelder langt på vei med NCE (Norwegian Centre of Expertise). Selv om klyngeprosjektene er svært forskjellige, vurderes de etter felles nasjonale kvalitetskriterier, og det ville føre til suboptimalisering dersom regionale forvaltere skulle kunne velge ut klynger som skal få NCE-status.

Oppdragsgiveransvaret bør også være nasjonalt for NCE av samme grunn: Det er ikke hensiktsmessig at fylkeskommuner skal kunne bestille NCE-prosjekter. Vurderingene er ikke så åpenbare for det laveste nivået i klyngeprogrammet, Arena. Det er ingenting i veien for at fylker kan ha ulik oppfatning om betydningen av Arenaprojekter for næringsutvikling i sin region, og en regional forvalter kan bidra til å kvalifisere næringsmiljøer til Arenastatus. Flere fylkeskommuner bidrar med forprosjektmidler til næringsmiljøer som ønsker å satse på klyngesamarbeid, og Innovasjon Norge har en dedikert ressurs på hvert distriktskontor som hjelper potensielle klyngeprosjekter med utvikling av klyngesamarbeid og med søknadsprosesser. Samtidig er det klare gevinster ved å beholde forvaltningen av Arenaprojekter sammen med resten av klyngeprogrammet, både for å utnytte faglige stordriftsfordeler i seleksjon, rapportering og i tjenestetilbudet. Innovasjon Norge arrangerer for eksempel felles seminarer for kunnskapsdeling og erfaringsoverføring på tvers av de tre nivåene i klyngeprogrammet. Dessuten har programmets historie vist at en nasjonal konkurransearena på tvers av regioner og sektorer, fungerer godt og har bidratt til en enhetlig kvalitetsvurdering også for Arenaprojekter. I tillegg til stordriftsfordeler i forvaltningen av både klynge- og katapultprogrammet, har de to programmene så mye til felles at det trolig er betydelige synergier som kan realiseres ved å forvalte de to programmene innenfor samme organisasjon. Vår vurdering er derfor at klynge- og katapultprogrammet bør forvaltes av en felles nasjonal aktør og at oppdragsgiveransvaret bør ligge nasjonalt for Norsk katapult og for GCE- og NCE-nivåene i klyngeprogrammet, nivå A. For Arenaprojekter kan oppdragsgiveransvaret legges til fylkeskommunene, nivå B.

Profileringsevirkemidlene som i dag forvaltes av Innovasjon Norge¹²⁴, Sjømatrådet og NORWEP, samt eksportrettede kapitalvirkemidler som forvaltes av GIEK og Eksportkreditt, bør forvaltes nasjonalt med nasjonale oppdragsgivere, nivå A. For disse virkemidlene er det betydelige stordriftsfordeler, for eksempel i generisk markedsføring, i markedsføringsfaglige kompetansemiljøer og i organisering og gjennomføring av markedstiltak i internasjonale markeder. Det er også nødvendig med enhetlige og konsistente kvalitetsvurderinger. Regionalt oppdragsgiveransvar vil i tillegg medføre fare for regional suboptimering og redusere muligheten for å oppnå smart spesialisering mellom regionene.

For GIEK og Eksportkreditt, som bidrar til økt norsk eksport gjennom garantier og lån som eksponerer den norske stat for betydelig finansiell risiko, ville det være svært lite hensiktsmessig med regionalt oppdragsgiver- og forvaltningsansvar. Det ville økt forvaltningskostnadene dramatisk og kunne potensielt økt statens risiko på en uønsket måte, og det er vanskelig å se at det foreligger behov for nærhet til brukere eller for regional koordinering. Eksportrettede garantier og lån bør derfor forvaltes nasjonalt med nasjonalt forvaltningsansvar, nivå A.

Egenkapitalvirkemidlene som i dag forvaltes av Investinor og Nysnø bør etter vår vurdering fortsette å være nasjonale forvaltet, og oppdragsgiveransvaret bør ligge nasjonalt, nivå A. Det er betydelige faglige stordriftsfordeler i forvaltningen, og det er hard konkurranse om å tiltrekke seg kapitalforvaltere med relevant erfaring og kompetanse. Selv om det kan være asymmetrisk informasjon mellom investorer og potensielle investeringsobjekter og geografisk nærhet kan redusere denne asymmetrien, er ikke dette tilstrekkelig til å anbefale regional forvaltning. Det er heller ikke hensiktsmessig med regionalt oppdragsgiveransvar, fordi det vil legge uheldige føringer på investeringsuniverset og dermed begrense forvalternes mulighet til å identifisere lønnsomme investeringsobjekter.

Egenkapitalvirkemidlene i såkorn-/presåkorn-ordningen som i dag forvaltes av Innovasjon Norge skiller seg vesentlig fra Investinor og Nysnø. Mens Investinor og Nysnø investerer direkte i bedrifter, setter Innovasjon Norge ut forvaltningen av såkorn-/prekornordningen til private kapitalforvaltningsselskaper. I tillegg er målgruppen til såkorn/prekorn-

¹²³ Klyngeprogrammet er blitt revidert i 2019. Arenaprojektene vil i den nye modellen fortsatt hete Arena, og det er bare mindre endringer knyttet til denne delen av programmet. NCE-prosjektene har fått navnet Arena Pro, men hvor klyngene gis mulighet til å søke om å bruke NCE som et merkenavn. NCE- og GCE-klynger som har vært del av klyngeprogrammet i over 10 år er fortsatt under revidering og kalles inntil videre for «modne klynger».

¹²⁴ Vurderingene av profileringsvirkemidlene innenfor reiselivssatsingen ble beskrevet ovenfor.

virkemidlene oppstartsbedrifter som ikke er kommersialisert, og investeringssummene er langt mindre enn Investinors/Nysnøs investeringer. Disse egenskapene medfører at det er større behov for nærhet til brukere for såkornfondene, noe som trekker i retning av at fondsforvalterne bør være lokalisert nær brukerne, men det betyr ikke at forvaltningen av selve ordningen trenger å gjøre det. Det er ønskelig med felles kriterier og kvalitetsvurderinger i tildeling av såkorn-/prekornfond-mandatene, noe som tilsier nasjonal forvaltning av ordningen. Virkemidlene er komplementære med inkubatorprogrammet, Forny 2020 og kommersialiseringstilskuddet til Innovasjon Norge, og det er trolig potensielle synergier som kan realiseres i forvaltningen av disse ordningene. Oppdragsgiveransvaret kan legges regionalt, slik at fylkeskommuner selv kan velge om de skal stimulere til etableringen av såkorn-/presåcornfondsforsvaltere i sin region. Ulempen er at det kan redusere universet av potensielle såkornfondsforsvaltere. Vår samlede vurdering er likevel at såkorn-/presåcornordningen er egnet for regionalt oppdragsgiveransvar og nasjonal forvaltning, nivå B¹²⁵.

Pilot E og Climit Demo: Pilot E er et samarbeid mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova (samt Gassnova på fjerde utlysning). Pilot E skal bidra til at miljøvennlige løsninger blir utviklet og tatt i bruk for å bidra til vesentlige kutt i klimagassutslipp og/eller mer effektiv energiutnyttelse i Norge og internasjonalt. Intensjonen med Pilot E er å følge aktørene gjennom hele utviklingsløpet – fra idé til marked. Både fordi ordningen er et samarbeid mellom nasjonale aktører og fordi det er behov for omfattende klima- og miljøteknologisk kompetanse, anbefaler vi at disse virkemidlene legges til nivå A.

Hagen-utvalget anbefalte at *Sivas eiendomsinvesteringer* bør regionaliseres. Selv om det kan være behov for nærhet til brukere for å redusere informasjonsasymmetri, mener vi at Sivas eiendomsinvesteringer bør forvaltes nasjonalt og med nasjonalt oppdragsgiveransvar, nivå A. En effektiv investeringsvirksomhet og forvaltning av eierskapet i eiendomsselskapene krever spisskompetanse som gjør at dagens fagmiljø ikke bør splittes opp. Mange av eiendomsprosjektene til Siva innen industri har krevd betydelige investeringer. Dersom denne virksomheten skulle legges til regionene vil vi sitte igjen med små investerings- og forvaltningsmiljøer med kapasitet til å igangsette et nytt industrirettet prosjekt med 3-5 års mellomrom. Det gir lav kontinuitet, og fare for at man velger feil investeringsprosjekter. Med et nasjonalt eiendomsverktøy spres risikoen over hele landet på et porteføljenivå. Det gjør også at man kan ta høyere risiko noen steder, spesielt i distriktene.¹²⁶

¹²⁵ Vår hovedanbefaling er at såkorn/presåcornordningene utvikles. Vurderingen gjelder dersom de skulle blitt videreført.

¹²⁶ For Sivas eiendomsinvesteringer har vi foreslått to alternativer, Et alternativ er at porteføljen videreføres og tas med inn i den nye samhandlingsdivisjonen. Et annet er å overføre Sivas eiendomsvirksomhet til et større eiendomsselskap.

A8 TRL- og CRI-skalaene

EU benytter TRL-skalaen (*technology readiness level*) til å angi teknologimodenhet.¹²⁷ TRL-skalaen fordeles slik:

- TRL 1 – basic principles observed
- TRL 2 – technology concept formulated
- TRL 3 – experimental proof of concept
- TRL 4 – technology validated in lab
- TRL 5 – technology validated in relevant environment (industrially relevant environment in the case of key enabling technologies)
- TRL 6 – technology demonstrated in relevant environment (industrially relevant environment in the case of key enabling technologies)
- TRL 7 – system prototype demonstration in operational environment
- TRL 8 – system complete and qualified
- TRL 9 – actual system proven in operational environment (competitive manufacturing in the case of key enabling technologies; or in space)

CRI-skalaen (*commercial readiness level*) er utarbeidet av Australian Renewable Energy Agency.¹²⁸ Skalaen er:

- CRI 1 - Hypothetical commercial proposition: Technically ready – commercially untested and unproven. Commercial proposition driven by technology advocates with little or no evidence of verifiable technical or financial data to substantiate claims.
- CRI 2 - Commercial trial: Small scale, first of a kind project funded by equity and government project support. Commercial proposition backed by evidence of verifiable data typically not in the public domain.
- CRI 3 - Commercial scale up occurring driven by specific policy and emerging debt finance. Commercial proposition being driven by technology proponents and market segment participants – publically discoverable data driving emerging interest from finance and regulatory sectors.
- CRI 4 - Multiple commercial applications becoming evident locally although still subsidised. Verifiable data on technical and financial performance in the public domain driving interest from variety of debt and equity sources however still requiring government support. Regulatory challenges being addressed in multiple jurisdictions.
- CRI 5 - Market competition driving widespread deployment in context of long-term policy settings. Competition emerging across all areas of supply chain with commoditisation of key components and financial products occurring.
- CRI 6 - "Bankable" grade asset class driven by same criteria as other mature energy technologies. Considered as a "Bankable" grade asset class with known standards and performance expectations. Market and technology risks not driving investment decisions. Proponent capability, pricing and other typical market forces driving uptake.

¹²⁷ https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-g-trl_en.pdf

¹²⁸ <https://arena.gov.au/assets/2014/02/Commercial-Readiness-Index.pdf>



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2019 Deloitte AS

Se liste over adressater

Deres ref

Vår ref

Dato

19/6352-1

08. november 2019

Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet – invitasjon til innspill til konsulentenes anbefalinger

Nærings- og fiskeridepartementet inviterer med dette berørte virksomheter og brukere til å komme med vurderinger og innspill til oppfølgingen av delrapport fra fase 3 i områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Delrapporten inneholder konsulentenes helhetlige anbefalinger om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Bakgrunn

Regjeringen gjennomfører nå en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Formålet med gjennomgangen er å sørge for at vi får mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer ut av midlene vi kanalisere gjennom det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Deloitte og Menon Economics, Oxford Research samt danske Struensee er engasjert for å gjennomføre en vurdering av dagens virkemiddelapparat og komme med anbefalinger om endringer som gir bedre måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk. Utredningen skal ferdigstilles i desember 2019.

Regjeringen har ikke tatt beslutninger knyttet til konsulentenes anbefalinger. På bakgrunn av områdegjennomgangen og innspill fra berørte parter vil regjeringen gjøre sine vurderinger av hvordan det næringsrettede virkemiddelapparatet skal innrettes fremover.

Vi ønsker å oppnå:

- Ryddige grenseflater og avklarte roller
- Et virkemiddelapparat på brukernes premisser

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling
Forsknings- og
innovasjonsavdelingen

Saksbehandler
Camilla Myhre
22 24 61 38

- Godt samspill lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt
- Mest mulig effekt av virkemidlene
- Effektiv organisering, styring og administrasjon

Vi ber om vurderinger av rapportens innhold generelt og av de 27 anbefalingene spesielt. Der dere ser muligheter for alternative løsninger, ber vi dere om å beskrive disse.

Innspillene sendes inn på følgende nettside: <https://www.regjeringen.no/id2617029/>. Alternativt kan innspill sendes til Nærings- og fiskeridepartementet på e-post til: postmottak@nfd.dep.no.

Rapporten har forslag rettet inn mot det næringsrettede virkemiddelapparatet, og forslagene vil også være relevante for brukerne og andre interessentgrupper. Vi ber derfor bredt om innspill til rapportens anbefalinger. Vi ber adressatene videreformidle dette brevet med vedlegg til berørte underliggende etater og tilknyttede virksomheter og evt. andre relevante aktører som ikke er oppført på adressatlisten.

Frist for innspill er fredag 20. desember.

Med hilsen

Cathrine Meland (e.f.)
ekspedisjonssjef

Bent F. Sunde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adressater

Argentum
DOGA
Eksportkreditt Norge
Enova
Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond
Gassnova
GIEK
Innovasjon Norge
Investinor
Leverandørutviklingsprogrammet
Norges forskningsråd
Norwep
Nysnø Klimainvesteringer AS
Patentstyret
Regionale forskningsfond
Romsenteret
SIVA
Sjømatrådet
Ungt entreprenørskap
Direktoratet for forvaltning og IKT
Brønnøysundregistrene
Skatteetaten

Abelia
Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
ARD Innovasjon
Bergen teknologioverføring
Connect
Det norske handelskammerforbund (DNH)
Finans Norge
Foreningen for innovasjonsselskaper (FIN)
Forskerforbundet
Forskningsinstituttene fellesarena (FFA)
Founders Fund AS
Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSI)
GCE Blue Maritime
GCE Ocean Technology
GCE Node
ICC Norge
IKT-Norge
InnoMed
Innoventus sør

Inven2
Kjeller innovasjon
KS
LO
MABIT
Maritimt Forum
NCE Aquatech Cluster
NCE iKuben
NCE Blue Legasea
NCE Tourism – Fjord Norway
NCE Seafood Innovation Cluster
NCE Finance Innovation
NCE Media
NCE Maritime CleanTech
NCE Eyde
NCE Smart Energy Markets
NCE Energy Technology
NCE Norway Health Tech
NCE Heidner Biocluster
NHO
Norban
Norinnova TTO
Nord innovasjon
Norsk Industri
Norske Maritime Eksportører
Norske Skipsverft
Norsk venturekapitalforening
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
NTNU Technology Transfer
Rederiforbundet
Sintef TTO
Sjømat Norge
Sparebankforeningen
Universitets- og høyskolerådet (UHR)
Validé TTO
Virke

Saksnr: 2019/113-1
Saksbehandlar: Hans Inge Gloppen

Saksframlegg**Saksgang**

Utvål	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon	11/19	02.12.2019
Fylkesutvalet	37/19	03.12.2019

Høyring om endringar i «Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomlova)» og «Forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften)»**Forslag til innstilling**

1. «*Digital allemannsrett*» i form av tilgang til digital infrastruktur, internett og digitale tenester er heilt avgjerande for at alle delar av befolkninga skal kunne ta del i samfunnsutviklinga. Vestland fylkeskommune meiner difor det bør innførast leveringsplikt for breiband til alle innbyggjarane, uansett kor dei bur i fylket.
2. Leveringsplikta bør omfatta ulike store næringsverksemdar.
3. Det bør stillast krav til minimum 25 Mbit/s nedstraums- og 5 Mbit/s oppstraums internetthastigheit.
4. Vestland fylkeskommune er einig i departementet sitt framlegg om krav til identifisering av sluttbrukar, dersom dette bidrar til å løysa utfordringar med mobilkapring og id-tjuveri.

Samandrag

Utviklinga i samfunnet har ført til at dei fleste no har behov for å ha tilgang til breiband. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) foreslår i den samanheng ein lovheimel, slik at breiband i form av funksjonell tilgang til internett, kan gjerast til ein del av dei leveringspliktige tenestene. Departementet foreslår i tillegg endringar i ekomforskrifta, for å tydeliggjera at det er krav til at tilbydar av offentleg telefoneneste skal sørge for eintydig identifisering av sluttbrukar ved inngåing, endring, portering og oppseiing av avtale (dvs. forlange å få dokumentert personen sin identitet ved å oppgje fødselsnummer, fingeravtrykk eller andre biometriske data). Høyringsfrist: 3. desember 2019.

Rune Haugsdal
prosjektleder

Bård Sandal
påtroppande fylkesdirektør for
Avdeling for innovasjon og næringsutvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift.

Vedlegg

- 1 Høyringsbrev-framlegg til endringar i ekomlova

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

I høyringa er det forslag om ein lovheimel som gjer breiband, i form av funksjonell tilgang til internett, til ein del av dei offentleg leveringspliktige tenestene. Leveringsplikt har vore ein sentral del av ekompolitikken i mange år. Formålet har vore å sikra alle husstandar og bedrifter over heile landet eit minimumstilbod av elektroniske kommunikasjonstenester. Den viktigaste tenesta har tradisjonelt vore telefontenesta, men no har utviklinga i samfunnet ført til at dei fleste har behov for å ha tilgang til breiband.

Denne utviklinga er tatt høgde for i EU sitt nye ekomregelverk, som vart vedtatt 11. desember 2018 (2019/1972/EU - European Electronic Communications Code (EECC)). Rettsakta pålegg medlemsstatane å sørge for at alle forbrukarar skal ha rimelig tilgang til breiband med tilstrekkeleg hastigheit til bruk av e-post, søkemotorar for å finna fram til informasjon, grunnleggjande verktøy for læring, digitale aviser og nyheiter, jobbsøking og nettverking, digitale banktenester, offentlege digitale tenester, sosiale media, føre samtaler/videosamtaler med standard kvalitet, og varekjøp on-line. EECC erstattar EU sin ekompakke frå 2002, som er gjennomført i gjeldande norske ekomlov, og er relevant for innlemming i EØS-avtala.

Heimelen om leveringsplikt for breiband vil ivareta forbrukarane og bedriftene når Telenor fasar ut kopparnettet, og den vil vera tilpassa EU sin nye regelverkspakke for elektronisk kommunikasjon.

Departementet foreslår å innføre lovheimel som gir mynde til å pålegge leveringsplikt for breiband. Det mest nærliggjande er å ta sikte på ei løysing med minst 10 Mbit/s nedstraums hastigheit, og 2 Mbit/s oppstraums. Dette vil gje brukarane tilgang til det meste av dagens samfunnsnyttige tenester. Sjølv om hastigheit kan endrast over tid gjennom forskriftsendringar, kan det vera eit alternativ allereie no å setja krav til mist 20 Mbit/s nedstraums og 2 Mbit/s oppstraums. Det vil gjera brukaropplevinga betre, særleg når fleire i ein husstand brukar internett samstundes, men også medføra auka kostnader. Departementet ber om grunngjevne vurderingar av alternativa, enten 10 Mbit/s eller 20 Mbit/s nedstraums.

Departementet foreslår i tillegg endringar i ekomforskrifta, som inneber ei presisering av reglane for eintydig identifisering av sluttbrukar av telefonabonnement. Bakgrunnen for dette er fleire episodar der det vart avdekket rutinesvikt ved identifikasjonskontrollen, med påfølgjande ID-tjuveri knytt til SIM-kort, og overføring av telefonnummer. Dette er svært uheldig fordi telefonnummer i dag er ein viktig del av ein person sin identitet, og også gjev tilgang til ei lang rekkje personlege tenester (t.d. bank-id på mobil).

Vedtakskompetanse

Fylkesutvalet.

Vurderingar og verknader

Økonomi: Ikkje relevant

Klima: Ikkje relevant

Folkehelse: Digital allemannsrett er eit viktig folkehelstiltak.

Regional planstrategi: Styrking av digital infrastruktur er eit viktig innsatsområde.

Konklusjon

Det er store ambisjonar for digitalisering av tenester, næringsutvikling og innovasjon knytt til den digitale infrastrukturen. Føresetnaden for å få dette til er at alle har tilgang på internett. I dag er det berre leveringsplikt for telefonitenester. Vestland fylkeskommune er difor einig i forslaget om å utvida denne plikta til også å gjelde breiband.

Det er viktig at det vert formulert visse minimumskrav til breibandkapasitet, slik at befolkning og næringsliv sine forventningar om breiband-dekning vert tilfredsstillt, samstundes som det vert lagt til rette for å innfri

forventa framtidig bruksutvikling. Hastigheit på 10 – 20 Mbit/s nedstraums og 2 – 5 Mbit/s oppstraums er truleg avgrensande for framtidig behov, særleg dersom ein skal ta høgde for utvikling av velferdsteknologi, e-læring, smarthus-teknologi m.m. Også framtidige velferdstjenester, som t.d. alarmer og kameraovervaking hos eldre som bur åleine vil stille større krav til kapasitet i nettet. Vestland fylkeskommune meiner 25 Mbit/s bør vera eit realistisk mål sidan dette er eit nivå som i tråd med dei minste breibandavtalene i dag. Fylkeskommunen meiner ein eventuell meir-kostnad i forhold til 10 eller 20 Mbit/s er akseptabel i eit samfunnsøkonomisk perspektiv, det er i tråd med tilbodet i marknaden, og det ivaretar omsynet til eit likt tilbod til alle.

Etter departementet sitt syn kan det ikkje forventast tilgang til offentleg telefontjeneste og breibandsteneste alle stadar i landet. I høyringa heiter det at *«det bør kunne gjeres unntak fra leveringsplikten i områder der det er rasjonelt ut fra geografiske, tekniske eller økonomiske hensyn.»* Vestland fylkeskommune er redd for at denne formuleringa vil avgrensa leveringsplikta i spredtbygde områder, og bidra til eit digitalt klasseskille mellom utkantar og sentrale strok. For Vestlandet sin del er det viktig å få fram at interesser knytt til akvakultur, turisme, kystfart, friluftsliv og fritidsbustader er etablert i områder det bur folk. Også i desse områda bør det vera ei form for leveringsplikt, særleg av omsyn til sikkerheit og beredskap.

Vestland fylkeskommune meiner finansieringa av leveringsplikta ikkje skal gå på bekostning av dagens breibandsstøtteordning, som er viktig for å støtte utbygging av høgkapasitet breiband i områder som ikkje er kommersielt utbyggbare. Leveringsplikta er tenkt som ei «minimumsløsning», og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet bør framleis få fullmakt til å pålegge tilbydarar å bidra til å finansiere leveringspliktige tenester. Det er også naturleg med offentleg finansiering over statsbudsjettet, der fylkeskommunen gjerne har ei koordinerande og tilretteleggjande rolle for å kartleggja aktuelle område som kjem inn under leveringsplikta. Dersom det vert stilt krav til eigenfinansiering hos sluttbrukar må denne kostnaden vera i tråd med det som er «normalt» for tilknytting til internett.

Mobilkapring og ID-tjuveri er utfordringar som kjem som fylgja av auka digitalisering av tenester. Vestland fylkeskommune er nøgde med at det vert innført tiltak som kan bidra til å redusera dette problemet.



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

19/2447-4

3. september 2019

Høring om endringer i ekomloven og ekomforskriften med forslag om lovhjemmel for leveringsplikt for bredbånd og tydeligere krav til entydig identifisering av sluttbrukere

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender hermed forslag til endringer i ekomloven og ekomforskriften på alminnelig høring, og ber om å få høringsinnspill innen **3. desember 2019**.

Forslaget gjelder

- Lovhjemmel for innføring av leveringsplikt for bredbånd av en viss hastighet, og
- Presisering av reglene for entydig identifisering av sluttbruker av telefonabonnement

Høringsuttalelser skal avgis digitalt på regjeringen.no. Dette gjøres under «Send inn hørings svar» på www.regjeringen.no/id2667039. Alle kan avgi høringsuttalelse. Høringsuttalelser er offentlige etter offentleglova og blir publisert sammen med øvrige høringsuttalelser.

1. Sammendrag

Det foreslås i det følgende en lovhjemmel, slik at bredbånd i form av funksjonell tilgang til internett kan gjøres til en del av de leveringspliktige tjenestene. Leveringsplikt har vært en sentral del av ekompolitikken i mange år. Formålet har vært å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet et minimumstilbud av elektroniske kommunikasjonstjenester. Den viktigste tjenesten har tradisjonelt vært telefontjenesten. Utviklingen i samfunnet har imidlertid ført til at de fleste nå har behov for å ha tilgang til bredbånd.

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling
Avdeling for IT- og
forvaltningspolitikk

Saksbehandler
Halvor Ødegaard
22 24 48 31

Dette gjenspeiles i EUs nye ekomregelverk, som ble vedtatt 11. desember 2018 (2019/1972/EU - European Electronic Communications Code (EECC)). Rettsakten pålegger medlemsstatene å sørge for at alle forbrukere skal ha rimelig tilgang til bredbånd med tilstrekkelig hastighet til å kunne bruke et fastsatt minimumsett av tjenester fra årsskiftet 2020/21. Minimumsettet innebærer bruk av e-post, søkemotorer for å finne frem til informasjon, grunnleggende verktøy for læring, digitale aviser og nyheter, jobbsøking og nettverking, digitale banktjenester, offentlige digitale tjenester, sosiale media, føre samtaler/videosamtaler med standard kvalitet, og varekjøp on-line. EECC erstatter EUs ekompakke fra 2002, som er gjennomført i gjeldende norske ekomlov, og er relevant for innlemming i EØS-avtalen.

En hjemmel om leveringsplikt for bredbånd vil sette oss bedre i stand til å ivareta forbrukerne og bedriftene når Telenor faser ut kobbernettet, og den vil legge til rette for tilpasning til EUs nye regelverkspakke for elektronisk kommunikasjon. Departementet foreslår å innføre lovhjemmel som gir mulighet for myndigheten å pålegge leveringsplikt for bredbånd. Det mest nærliggende er å ta sikte på en løsning med hastigheter på minst 10 Mbit/s nedstrøms hastighet og 2 Mbit/s oppstrøms. Dette vil gi brukerne tilgang til settet av samfunnsnyttige tjenester som fremkommer av direktivet. I tillegg er det grunn til å tro at en slik løsning i liten grad vil forstyrre den kommersielle utbyggingen av bredbånd, jf. omtalen nedenfor. Departementet har utredet kostnadene ved å innføre hastigheter på 10 Mbit/s.

Selv om hastigheten kan endres over tid gjennom forskriftsendringer, kan det være et alternativ allerede nå å innføre en minimumshastighet på 20 Mbit/s nedstrøms og 2 Mbit/s oppstrøms. Det vil gjøre brukeropplevelsen bedre, særlig når flere i en husstand bruker internett samtidig. En slik løsning vil være derfor nyttig i vårt digitaliserte samfunn, men må forventes å bli noe dyrere. Økte kostnader må påregnes å medføre at færre vil kunne få et tilbud innenfor samme økonomiske rammer. Departementet er i ferd med å få kostnadene for en slik løsning utredet, og vil legge utredningen på departementets hjemmeside straks den er ferdigstilt. Når det gjelder forholdet til den kommersielle utbyggingen, er det mulig at et krav til minimum 20 Mbit/s nedstrøms i større grad vil kunne forstyrre kommersielle satsinger enn en leveringsplikt på 10 Mbit/s.

Departementet ber om høringsinstansenes begrunnende vurderinger av begge alternativene, enten 10 Mbit/s eller 20 Mbit/s nedstrøms.

Departementet foreslår i tillegg endringer i ekomforskriften, for å tydeliggjøre at det er krav til at tilbyder av offentlig telefontjeneste skal sørge for entydig identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring og oppsigelse av avtale. Dette gjelder også ved portering av telefonnummer (overføring av sluttbrukers telefonnummer fra én tilbyder til en annen). Bakgrunnen er at media i mars 2019 avdekket svakheter og rutinesvikt ved identifikasjonskontrollen hos enkelte tilbydere. Det ble avdekket en risiko for porteringssvindler, eller urettmessig overtakelse av SIM-kort ved portering, uten at sluttbruker ble entydig identifisert av tilbyder. Denne mobilkapringen innebar at en uvedkommende via portering, og uten at mobiltelefonen ble stjålet, fikk kontroll over en annens mobilnummer ved

å få tilgang på et nytt SIM-kort med samme nummer hos en annen tilbyder. Dette viser at det forekommer en del tilfeller av rutinesvikt hos tilbyderne, og er sterkt uheldig, fordi telefonnummer og tilhørende abonnement ofte knytter seg til et mangfold av andre personlige tjenester, i tillegg til alminnelige kommunikasjonstjenester. Telefonnummeret er i dag en viktig del av en persons identitet, og følger ofte en person store deler av livet. Den økte bruken har ført til større behov for korrekt identifisering av sluttbrukere, slik at svindel og misbruk begrenses.

Departementet mener en konkretisering av kravene til entydig identifisering vil bidra til korrekt og fullstendig registrering av sluttbrukere ved inngåelse av nye avtaler, og foreslår derfor endringer i ekomforskriften med krav til hvordan entydig identifisering av sluttbrukere skal foregå.

2. Lovhjemmel om leveringsplikt for bredbånd

2.1. Bakgrunn

2.1.1 Bredbåndsdekningen

Den markedsbaserte bredbåndspolitikken ligger fast og har vist seg vellykket. Bredbåndsdekningen i Norge har økt mye de siste årene og blir stadig bedre. Bredbåndsdekningen er også svært god i internasjonal målestokk. Tilgang til høyhastighetsbredbånd for alle på sikt, er et sentralt mål i ekompolitikken, jf. Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge, del IV nasjonal plan for elektronisk kommunikasjon. Ifølge dekningskartleggingen fra 2018 har 86 prosent av norske husstander mulighet for 30 Mbit/s nedstrøms kapasitet, mens 82 prosent kan få 100 Mbit/s. I 2013 var dekningen henholdsvis 72 prosent og 63 prosent. Dekningen for et tilbud på 10 Mbit/s er for 2018 99,96 prosent. Dekning for 10 Mbit/s inkluderer mobilt bredbånd, og beregningene for mobilt bredbånd er basert på utendørs dekning. Isolert for mobilt bredbånd (LTE-dekning) er det om lag 99,8 prosent av norske husholdninger som har utendørs dekning. Innendørs dekning for mobilt bredbånd er ca. 97 prosent basert på forutsetningene i dekningsundersøkelsen.

Kostnadene ved å bygge ut bredbånd i områder med få brukere er høyere per bruker enn kostnadene i områder med flere brukere. Gitt eksisterende teknologi og betalingsvilje, vil enkelte områder med få brukere ikke være kommersielt lønnsomme å bygge ut. Det gjelder også på mellomlang sikt. Derfor har det vært gitt statlig tilskudd til bredbåndsutbygging i områder der det ikke er kommersielt grunnlag for utbygging. I perioden 2014–2019 har anslagsvis over 60 000 husstander fått et nytt eller forbedret bredbåndstilbud som følge av tilskuddsordningen. Likevel er det ikke alle som har tilfredsstillende tilgang til internett. En oppdatert kartlegging fra Analysys Mason viser at det er om lag 28 000 husstander som ikke har innendørs dekning for 10 Mbit/s nedstrøms hastighet og 1,5 Mbit/s oppstrøms hastighet. For å bedre mobildekningen er det mulig å montere en utendørs antenne på bygget. Med en slik løsning gjenstår det i overkant av 600 husstander som ikke kan få tilbud om 10 Mbit/s hastighet innendørs.

Beregninger fra Analysys Mason basert på grunnlaget for Nkoms dekningsundersøkelse viser at antallet husstander som ikke har innendørs dekning for 10 Mbit/s øker fra 28 000 til 50 000 dersom man ser bort fra kobbernettet og DSL-aksesser. De fleste av disse vil kunne få innendørs dekning ved hjelp av fastmontert utendørs antenne.

2.1.2 Avtaler om leveringsplikt

Staten ved Samferdselsdepartementet inngikk 1. september 2004 avtale med Telenor om å levere leveringspliktige tjenester. Avtalen har siden blitt forlenget/fornyset flere ganger og departementet har ved et par anledninger presisert og lettet på omfanget av de leveringspliktige tjenestene i tråd med utviklingen i markedet og samfunnet for øvrig. Telenor har fram til nå dekket kostnadene for leveringspliktige tjenester uten kompensasjon. Da ordningen startet, hadde Telenor så stor andel av markedet at selskapet regnet med å måtte betale størstedelen av en eventuell felles fondsfinansiering mellom tilbyderne. De tekniske og markedsmessige endringene har imidlertid ført til at selskapet ikke lenger ønsker å opprettholde denne ordningen.

2.1.3 Kobbersaneringen

Kobbernettet har inntil for noen år siden vært hovednettet for fasttelefoni og bredbånd. Telenor har varslet at kobbernettet skal fases helt ut innen utløpet av 2022, noe som berører et stort antall bredbåndskunder over hele landet. Telenor har opplyst at ved utløpet av 2018 var i overkant av 500 000 bredbåndskunder tilknyttet dette nettet. Telenor har videre opplyst at rundt halvparten av disse har alternativ fast bredbåndsdekning, mens det store flertallet av resten har dekning (av ulik kvalitet) med mobilt bredbånd. En del av de kundene som mister bredbåndsforbindelsen som følge av avviklingen av kobbernettet vil trolig få tilbud om annet fast kabelbasert bredbånd (fiber) enten av Telenor eller av andre tilbydere. Telenor har også lansert et erstatningsprodukt kalt "Hjemmebredbånd mobil" som selskapet vil tilby privatkunder som mister bredbåndsforbindelsen som følge av avviklingen av kobbernettet og som ikke har et annet fastnett-alternativ. Telenor har i brev til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet av 11. april 2019 understreket at selskapet vil fortsette å vedlikeholde kobbernettet dersom kunden ikke har mulighet til alternativ tilgang til bredbånd over 4G-nettet eller fiber.

2.1.4 Sikkerhet- nød- og krisesituasjoner

Konsekvensene av kobbersanering har en viktig sikkerhetsdimensjon, fordi mange spredtbygde områder vil bli helt avhengig av mobilkommunikasjon i nød- og krisesituasjoner. Mange lokalsamfunn vil kunne oppleve en mer sårbar situasjon når man må basere seg kun på mobilnett, der man tidligere i tillegg har hatt en kobberbasert fastnettilknytning. Svak eller manglende dekning, eller tjenesteutfall eller -reduksjon som følge av tekniske feil i mobilnettet, eller som følge av eksterne påkjenninger (f.eks. ekstremvær) vil dermed i sterkere grad påvirke evnen til å kommunisere i nød- og krisesituasjoner. Dette vil føre til økt viktighet av forsterket ekomprosjektet i kommunene.

2.1.5 Bredbåndsstøtteordningen

Formålet med bredbåndsstøtteordningen er å bidra til utbygging av bredbånd i områder som ikke får et tilfredsstillende tilbud som følge av den kommersielle utbyggingen. Nkom har siden 2014 forvaltet tilskudd til bredbånd på oppdrag fra departementet. Fra 2014 til og med 2017 fungerte støtteordningen slik at kommunene kunne søke om støtte til utbygging av bredbånd både i områder som mangler grunnleggende bredbånd (såkalte hvite områder) og til utbygging av bredbånd i områder som mangler "neste generasjons aksess" (såkalte hvite NGA områder). Fra og med 2018 har fylkeskommunene fått tildelt en økonomisk ramme som danner grunnlag for prioriteringer mellom støtteberettigede utbyggingsområder lokalt. Fra og med 2020 skal fylkeskommunene overta ansvaret for forvaltningen av midlene.

2.2. EUs regelverk

Gjeldende ekomlov gjennomfører EUs ekompakke fra 2002. EU vedtok 11. desember 2018 en ny regelverkspakke (European Electronic Communications Code (EECC)) som skal være gjennomført senest fra årsskiftet 2020/2021 av EUs medlemsstater. EECC erstatter ekompakken, og pålegger medlemsstatene å sørge for at alle forbrukere på et fast sted – i tillegg til tilgang til talekommunikasjonstjeneste – skal ha tilgang til bredbånd med hastighet som gjør det mulig å benytte minimum et fastsatt sett av tjenester, til en rimelig pris.

Det følger av EECC artikkel 84 (3) at medlemsstatene selv skal definere hva som er tilstrekkelig bredbåndshastighet. Ved fastsettelsen skal en se hen til både den minimumsbåndbredde flertallet av forbrukere i den aktuelle medlemsstaten nyter godt av og BERECs rapport om medlemsstatenes beste praksis. I artikkel 84 (3) annet ledd er BEREC, for å sikre en konsekvent bruk av artikkel 84, pålagt å utarbeide en rapport om medlemsstatenes beste praksis for å gi medlemsstatene støtte når de skal definere hva som er en tilstrekkelig bredbåndstilgang. Ved fastsettelsen av hva som er en tilstrekkelig bredbåndstilgang, kan medlemsstatene også ta hensyn til nasjonale forhold.

En tilstrekkelig bredbåndshastighet skal som et minimum sikre adgang til visse tjenester som er fastsatt i vedlegg V til EECC. Minimumsettet av tjenester bredbåndstilgangen skal støtte er:

- e-post,
- søkemotorer for å finne frem til informasjon,
- grunnleggende nettbaserte verktøy for opplæring og videreutdanning,
- aviser og nyheter på nett,
- kjøp eller bestilling av varer og tjenester på nettet
- jobbsøking og verktøy for jobbsøking,
- ervervsmessig nettverksbygging
- digitale banktjenester,
- offentlige digitale tjenester,
- sosiale media og direktemeldinger,
- føre samtaler og videosamtaler med standard kvalitet.

Det framgår av fortalen punkt 215 at minimumssettet av tjenester bør gjenspeile de tjenester som anvendes av størstedelen av sluttbrukerne. Listen er ikke ment å være statisk. Kommisjonen skal derfor følge med på utviklingen av internettbruken og ajourføre listen slik at den omfatter tjenester som er nødvendige for sosial og økonomisk deltakelse i samfunnet.

Når en medlemsstat har fastslått at en tilstrekkelig bredbåndstilgang ikke kan sikres på kommersielle vilkår eller gjennom andre offentlige virkemidler, kan den pålegge en passende leveringsplikt for å imøtekomme alle rimelige anmodninger fra sluttbrukere om adgang de tjenester som er definert etter artikkel 84 (3).

Dersom en medlemsstat utpeker en tilbyder til å imøtekomme anmodninger om tilgang til bredbåndstjeneste eller telefontjeneste, kan tilbyderen, dersom plikten utgjør en urimelig byrde, kreve nettokostnadene ved leveringsplikten kompensert. Kompensasjonen kan finansieres enten gjennom offentlige tilskudd eller ved å dele nettokostnadene ved leveringsplikten mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

2.3. Leveringsplikten i andre land

2.3.1 Sverige

I 2018 vedtok svenske myndigheter en ny forskrift¹ der staten garanterer for bredbånddekning med 10 Mbit/s nedstrøms hastighet. Forskriften har ikke regler om oppstrøms hastighet. Svenske myndigheter har satt en øvre grense for sluttbrukerens etableringskostnad på SEK 5 000. Får ikke sluttbruker tilgang til telefontjenesten eller grunnleggende bredbåndstilgang på 10 Mbit/s innenfor denne summen, kan sluttbruker søke Post- og telestyrelsen om støtte for å etablere slik tilgang. Etableringskostnader mellom SEK 5 000 og 400 000 dekkes av den svenske staten.

2.3.2 Storbritannia

I 2018 vedtok britiske myndigheter en «Universal Service Order» som beordrer den statlige regulatøren Ofcom å gjennomføre en leveringsplikt på bredbånd. Minste kapasitetsnivå er her fastsatt til minimum 10 Mbit/s (nedstrøms) og 1 Mbit/s (oppstrøms), og utgjør etter myndighetens oppfatning 'a decent broadband connection'. Etableringskostnader inntil £3 400 behøver sluttbrukeren ikke å finansiere selv, mens etableringskostnader over dette beløpet må dekkes av sluttbrukeren selv. Britiske myndigheter har vurdert flere måter å organisere leveringsplikten på bredbånd (områdeauksjoner, innkjøpsprosess og direkte utnevning av leverandører). Metoden som de synes å legges til grunn er direkte utpeking av tilbydere, da denne blant annet anses å være mest effektiv og fleksibel. I tillegg er det metoden som gjør det enklest i praktisk forstand å beregne netto kostnad. Hvis en «unfair net cost burden» skulle oppstå, vil myndighetene etablere et industrifinansiert fond som skal

¹ [Förordning \(2018:20\) om stöd för åtgärder som ger tillgång till telefoni och funktionell tillgång till internet](#)

dekke inn den økonomiske byrden som den leveringspliktige tilbyderen (British Telecom eller KCOM) påføres.²

2.3.3 Finland

I Finland har tilgang til «appropriate internet access» vært en del av de leveringspliktige tjenester siden 2010 (1 Mbit/s). Kapasitetsnivå er senere utvidet til 2 Mbit/s (fra og med 1. november 2015). Målet er å utvide kapasitetsnivå til minimum 10 Mbit/s innen 2021. Det synes å legges til grunn en utpekingsmodell i Finland også, som ligner på metoden som anvendes i Storbritannia. Tilbyder kan søke kostnadsdekning for den del av nettokostnadene som «anses utgöra en oskållig ekonomisk belastning för företaget». ³

2.4. Gjeldende rett

Dagens leveringspliktige tjenester er hjemlet i ekomloven kapittel 5 med tilhørende forskriftsbestemmelser og gjennomfører krav i EUs USO-direktiv (direktiv 2002/22/EF). De leveringspliktige tjenestene som fremgår av § 5-1 er følgende:

- Tilgang til offentlig telefontjeneste og digitalt elektronisk kommunikasjonsnett over hele landet,
- offentlige betalingstelefoner og andre tilgangspunkter til offentlig telefontjeneste,
- nummeropplysningstjeneste,
- telefonkatalog og
- særlige tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov.

Som nevnt over har Telenor levert tjenestene kostnadsfritt i henhold til avtale siden 2004. Opprinnelig inngikk telefontjenesten, bredbånd via modem, offentlige betalingstelefoner, nummeropplysningstjeneste, telefonkatalog og tjenester til sluttbrukere med spesielle behov i avtalen. Leveringsplikten for trykt telefonkatalog (hvite sider) ble opphevet fra årsskiftet 2009/2010. Fra 1. januar 2016 omfattet ikke leveringsplikten lenger elektronisk telefonkatalog, nummer-opplysningstjenesten og offentlig betalingstelefoner. Elektronisk telefonkatalog og Nummeropplysningstjenestene tilbys i konkurranse mellom flere tilbydere på ulike plattformer, herunder manuelt betjent nummeropplysning, SMS-søk, søk på internett og applikasjoner på smarttelefoner, slik at det ikke lenger var behov for leveringsplikt. Dette ble fulgt opp ved endring i ekomforskriften i mars 2017 der §§ 5-2 til 5-4 ble opphevet⁴. Når det gjelder telefonbokser, inngikk Telenor og Riksantikvaren i 2007 en avtale om vern av 100 telefonkiosker av typen Riks, tegnet av Georg Fredrik Fasting. Telefonkioskene vil ikke ha fungerende telefonautomater.

Någjeldende avtale om leveringsplikt med Telenor omfatter offentlig telefontjeneste og digitale elektroniske kommunikasjonsnett, og gjelder frem til 3. februar 2020, og kan forlenges. Leveringspliktige tjenester for brukere med særlige behov, inngår ikke lenger i avtalen. Staten har pålagt Telenor å levere disse tjenestene, men vedtaket er påklaget.

² https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0019/151354/statement-delivering-the-broadband-universal-service.pdf

³ <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2014/20140917>

⁴ Forskriftsendring av 20. mars 2017 nr. 358: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-03-20-358>

Per i dag finansieres de leveringspliktige tjenestene av Telenor. Ekomloven § 5-2 om finansiering av leveringspliktige tjenester fastslår imidlertid at dersom leveringspliktig tilbyder påføres en urimelig byrde ved å tilby tjenestene, og tilbyder ber om det, kan kostnadene dekket av et finansieringsfond. Tilbyderen må i så fall legge frem en beregning over nettokostnadene knyttet til de leveringspliktige tjenestene. Videre følger det av ekomforskriften § 5-7 om beregning av kostnader ved leveringspliktige tjenester at nettokostnad beregnes som forskjellen mellom netto driftskostnad tilbyder har med slik leveringsplikt, og netto driftskostnad tilbyder ville hatt uten leveringsplikt. Ved beregning skal fordeler ved immaterielle rettigheter, herunder merkevare, tas med. Nettokostnad skal beregnes særskilt for hver leveringspliktig tjeneste. Det er Nkom som avgjør hva som skal regnes som nettokostnad, og som tar stilling til om dette utgjør en urimelig byrde. Regnskap som ligger til grunn for beregningen av nettokostnad skal godkjennes av Nkom eller av en utpekt uavhengig instans. Beregning av nettokostnad skal være offentlig.

Departementet avgjør om finansieringsordning skal innføres. Tilbyder kan pålegges å bidra til finansiering av et finansieringsfond. Nærmere regler om dette følger av ekomforskriften § 5-8 om finansiering av leveringspliktige tjenester. Den enkelte leveringspliktige tjeneste skal finansieres for seg, og det kan fastsettes forskjellige finansieringsordninger for hver tjeneste. Kostnadene deles mellom tilbydere etter markedsandel, tjenestetilbud mv. Tilbyder som skal delta i finansieringsordningen skal motta informasjon om finansieringsbeløpets størrelse, herunder om egenandel. Nkom kan unnta tilbyder med liten markedsandel, som har tilbudt tjenester i kort tid eller har omsetning under en fastsatt grense, fra å omfattes av finansieringsordningen. Finansieringsordningen skal forvaltes av Nkom eller en uavhengig instans utpekt av Nkom.

2.5. Nærmere om lovforslaget

Departementet foreslår en endring i ekomloven § 5-1 slik at bestemmelsen omfatter leveringsplikt for bredbånd. Departementet tar sikte på at den nye bestemmelsen gjennomfører EUs nye regelverk (EECC) om leveringsplikt for bredbånd.

2.5.1 Innledning

Tilgang til telefontjenesten og internett skal i utgangspunktet leveres av markedsaktører på kommersiell basis. Dette er et grunnleggende prinsipp i regelverket. Når markedsaktørene ikke kan tilby disse tjenestene eller andre virkemidler ikke er tilstrekkelig, gir forslaget til ny bestemmelse staten kompetanse til å gripe inn med pålegg om å tilby tjenestene. Dette er også utgangspunktet i EECC artikkel 86(1) som sier at når "*..tilstrekkelig bredbåndstilgang eller talekommunikasjonstjeneste ikke kan sikres på kommersielle vilkår eller gjennom andre offentlige virkemidler, kan medlemsstaten pålegges forsyningsplikt.*"

Det framgår i EECC i fortalen punkt 214 at det i utgangspunktet ikke skal legges begrensninger ved valg av teknologi for den leveringspliktige tjenesten. Samtidig er det grunn til å tro at de tekniske egenskapene ved de ulike teknologiene over tid vil forbedres. For

eksempel vil 5G i mobilnettet kunne gi økt kapasitet og kvalitet, i tillegg til redusert forsinkelse.

2.5.2 Tjenesteinnhold

Leveringsplikten i EECC artikkel 84(1) omfatter tilstrekkelig bredbåndsforbindelse samt telefontjeneste. Når det gjelder bredbåndstilgang, følger det av EECC artikkel 84(3) at hvert enkelt medlemsland skal definere hva som er en tilstrekkelig bredbåndstilgang. Vurderingen skal basere seg på nasjonale forhold og den minimumsbåndbredde som flertallet av forbrukerne i medlemsstaten nyter godt av⁵.

Dekningsundersøkelsen for 2018, som Analysys Mason har utarbeidet på oppdrag fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, viser at det store flertall av husstander og virksomheter i Norge har tilbud om bredbåndstilgang. Ifølge rapporten har 82 prosent av norske husstander tilbud om 100 Mbit/s nedstrøms hastighet, mens 97 prosent har tilbud om 10 Mbit/s nedstrøms kapasitet (innendørs), uavhengig av aksessteknologi⁶. Departementet legger derfor til grunn at nesten alle nordmenn har et alminnelig godt bredbåndstilbud som følge av mobiloperatørens investeringer i kommersiell utrulling av ulike aksessteknologier. Departementet tar sikte på å utarbeide kostnadsestimater for en eventuell leveringsplikt for 20 Mbit/s.

Norge er, til forskjell fra flere andre europeiske land, preget av spredt bosetting og utfordrende topografiske forhold. Dette gjør at bygging av infrastruktur er relativt krevende. Det er rimelig å anta at utbyggingen hittil har vært i områder som er mer kommersielt interessante og lønnsomme enn de områdene som gjenstår. En del av områdene som i dag ikke har tilfredsstillende bredbånd vil være betydelig mer kostbare å bygge ut per aksess. Dette tilsier at kapasiteten på de leveringspliktige tjenestene bør settes lavere enn kapasiteten som majoriteten av sluttbrukere i Norge har.

Det norske bredbåndsmarkedet preges i betydelig grad av tjenestekonkurranse, og utbyggingen skjer for det aller meste på kommersielt grunnlag. Normalt vil nye kommersielle prosjekter innebære bredbåndstjenester som tilbyr hastigheter som gir 30 Mbit/s⁷ eller mer nedstrøms. Departementet viser til artikkel 86 (2) hvor det fremgår at medlemslandene skal «seek to minimize market distortions». Det fremgår også av fortalen (punkt 229) at markedet selv skal være ledende i utbyggingen av bredbåndstjenester. Dersom leveringsplikten skulle innebære et tilbud på over 30 Mbit/s vil det kunne virke forstyrrende på markedet gjennom konkurransevridning. Et leveringspliktig tilbud som har et minimumskrav på mindre enn 30 Mbit/s vil etter departementets oppfatning i mindre grad ha utilsiktede effekter på konkurransen.

⁵ Det skal også tas hensyn til BERECs rapport om «best practices», når denne rapporten er utarbeidet og tilgjengelig

⁶ https://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/_attachment/36433?ts=16610bddb12.

⁷ Tilsvarende minimums hastighet for såkalt NGA (Next Generation Access) bredbånd.

Det fremgår av ordlyden i direktivet at tilgangen til en tilstrekkelig bredbåndstjeneste skal ivaretas i lys av nasjonale forhold, jf. artikkel 84(1)⁸. Det må derfor tas hensyn til eventuelt andre virkemidler på nasjonalt plan som også har til formål å sikre økt deltakelse i det digitale samfunn. Departementet viser her til direktivets artikkel 86(1), hvor det fremgår at tilgangen til en tilstrekkelig bredbåndstjeneste ikke må komme i konflikt med «other potential public policy tools». Etter departementets oppfatning betyr dette at rettighetene til bredbånd etter direktivet ikke må praktiseres på en måte som kan innebære motstrid eller uklarheter i henhold til de eksisterende ordninger om offentlig støtte til bredbåndsutbygging (bredbåndsstøtteordningen).⁹ Prosjekter som får statsstøtte skal gi bredbåndstilbud med hastigheter på 30 Mbit/s eller høyere. Dersom leveringsplikten skulle innebære et tilbud på 30 Mbit/s eller høyere vil det kunne oppstå konflikt med bredbåndsstøtteordningen. Bredbåndsstøtteordningen forutsetter per i dag at 25 prosent av midlene i de ulike prosjektene finansieres av midler på fylkesnivå. Midlene kan komme fra for eksempel fylkeskommunen, kommunen, privat næringsliv eller sluttbrukere.

Settes kvaliteten på den leveringspliktige tjenesten på nivå med bredbåndsstøtteordningen, kan dette bidra til å svekke insentivene til å investere i bredbåndsutbygging på fylkesnivå. Etter departementets vurdering vil et tilbud på 10 Mbit/s nedstrøm som basis for leveringsplikt, være egnet til å minimere eventuell redusert investeringsvilje gjennom bredbåndsstøtteordningen. Det er mer usikkert hvordan markedets insentiver til kommersiell utbygging vil påvirkes hvis leveringsplikten skal gi et tilbud på 20 Mbit/s nedstrøms. Krav om 20 Mbit/s vil kanskje kunne svekke markedets insentiver til å bygge ut. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på hvilken innvirkning en leveringsplikt med 20 Mbit/s hastighet vil ha på investeringsinsentivene til kommersiell utbygging.

I EECC artikkel 84(3) jf. vedlegg V fremgår et minimum sett av tjenester som bredbåndsforbindelsen skal kunne brukes til. Tjenester fremgår som beskrevet i kapittel 2.5 ovenfor, og omfatter grunnleggende tjenester som blant annet surfing på nett, e-post, tale- og videotjenester (med standard kvalitet). EECC styrker i vesentlig grad forbrukerens rettigheter sammenlignet med USO-direktivets¹⁰ forpliktelser, som kun omfatter en rett til å foreta oppkobling mot internett. Etter departementets vurdering vil et tilbud om hastighet på 10 Mbit/s nedstrøms være egnet til å oppfylle minimumskravene i artikkel 84(3). En hastighet på 10 Mbits nedstrøm støttes også av at det er den hastigheten som Storbritannia og Sverige har valgt for leveringsplikten på bredbånd.

På den annen side vil en hastighet på 20 Mbit/s gi en bedre brukeropplevelse, som særlig vil være merkbar når mer enn en person i en husholdning bruker internett samtidig. Denne økte fleksibiliteten kan oppleves som viktig i et digitalisert land som Norge. Vurderingene knyttet til behov for oppstrøms hastighet kan variere. Departementet har merket seg at Storbritannia har satt kravet til oppstrøms hastighet til 1 Mbit/s.

⁸ «in light of specific national conditions»

⁹ <https://www.nkom.no/teknisk/bredb%C3%A5nd/utbygging/offentlig-st%C3%B8tte-til-bredb%C3%A5ndsutbygging>

¹⁰ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)

Med tilsvarende utgangspunkt i det definerte minimumsett av tjenester i EECC artikkel 84 (3) jf. annex V anbefaler imidlertid Analysys Mason at norske husstander bør ha et minimumskrav på 2 Mbit/s oppstrøms hastighet. Det er i hovedsak videotjenester som setter størst krav til oppstrøms hastighet. En hastighet på 1 Mbit/s kan i noen tilfeller møte kravene som en videotilbyder setter, men det er også slik at videotjenester bruker ulike løsninger som har ulike kapasitetskrav for samme opplevd kvalitet. I tillegg er kravet satt for å ta hensyn til at andre tjenester skal kunne brukes parallelt med videokonferanse.

Tallene som oppgis for dekning og kostnader for leveringsplikt er med utgangspunkt i en hastighet på 1,5 Mbit/s oppstrøms. Det er imidlertid liten forskjell på estimert dekning på 1,5 og 2 Mbit/s hastighet. Dette betyr at det også vil være liten forskjell i estimerte kostnader for utbygging.

Betydningen av økt oppstrøms hastighet vil først og fremst være merkbar for små bedrifter og andre som har behov for å sende fra seg større datamengder, for eksempel video eller bildefiler. Departementet har derfor også vurdert om oppstrøms hastighet bør settes til 5 Mbit/s, og vil få utredet dette som et alternativ.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på at et tilbud om leveringspliktig bredbånd bør ha en hastighet på 10 Mbit/s nedstrøms og 2 Mbit/s oppstrøms. Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om 5 Mbit/s oppstrøm vil kunne ha betydning for landets konkurransekraft og velferd, og på kostnader forbundet med dette.

2.5.3 Normalt leveringsområde

Etter gjeldende ordning omfatter leveringsplikten tilbud om offentlig telefontjeneste og tilgang til digitalt elektronisk kommunikasjonsnett til både forbrukere og virksomheter. Dette følger indirekte av ekomforskriften § 5-1 første ledd. I EECC artikkel 84 er formålet med leveringsplikten først og fremst å sikre forbrukere tilgang til tilstrekkelig bredbåndstilgang og talekommunikasjonstjenester, dvs. telefontjenester. Medlemsstatene kan imidlertid utvide leveringsplikten til også å omfatte mikrovirksomheter, og små og mellomstore virksomheter. I Kommisjonens henstilling av 6. mai 2003 er mikrovirksomheter og små og mellomstore virksomheter, definert som virksomheter med under 250 ansatte og med en årlig omsetning som ikke overstiger 50 mill. euro eller en årlig samlet balanse som ikke overstiger 43 mill. euro.

Departementet mener at åpningen i direktivet for å la leveringsplikten omfatte mikrovirksomheter og små og mellomstore virksomheter, bør brukes. I Norge finnes ikke noen entydig definisjon av hva små og mellomstore bedrifter er, men det er vanlig å definere små og mellomstore bedrifter som bedrifter med under 100 ansatte. Tall fra SSB viser at dette omfatter 99,4 prosent av virksomhetene i Norge. Departementet foreslår på denne bakgrunn at leveringsplikten skal omfatte tilbud om offentlig telefontjeneste og tilgang til bredbåndstjeneste skal gjelde både for forbrukere, mikrovirksomheter og små og mellomstore virksomheter. Dette vil i praksis videreføre dagens rettsstilling når det gjelder hvem som omfattes.

Etter gjeldende rett skal leveringspliktig tilbyder «tilby offentlig telefontjeneste og tilgang til digitalt elektronisk kommunikasjonsnett til ethvert sted med fast helårlig bosetting eller næringsvirksomhet», jf. ekomforskriften § 5-1 første ledd. I bestemmelsens annet ledd introduseres begrepet «normalt leveringsområde» og det fremgår av bestemmelsen at man med normalt leveringsområde mener «sted med helårlig næringsvirksomhet og fast helårlig bosetting knyttet til dette.» I avtalen med Telenor har dette siden 2004 vært tolket som "fast helårlig bosetning eller næringsvirksomhet".

Etter EECC har alle forbrukere krav på tilgang til tilstrekkelig bredbåndstjeneste og talekommunikasjonstjeneste/telefontjeneste på et fast sted. På et fast sted må i denne sammenheng forstås som der sluttbruker anses bosatt, det vil normalt si på folkeregistrert adresse. Det kan være tilfeller der sluttbrukers hovedoppholdssted er et annet sted enn folkeregistrert adresse, for eksempel i tilfeller der sluttbruker er pendler eller student med folkeregistrert adresse i foreldrehjemmet. I slike tilfeller bør sluttbruker ha rett til tilgang til offentlig telefontjeneste og bredbåndstjeneste også der denne har sitt hovedoppholdssted.

Det er i EECC ikke krav til at det foreligger bosetting av et visst omfang for at leveringsplikt kan pålegges. På den annen side fremgår det av direktivet at det kan ses hen til nasjonale forhold når leveringspliktens omfang skal fastsettes. Etter departementets syn kan det ikke forventes tilgang til offentlig telefontjeneste og bredbåndstjeneste på ethvert sted i landet. Det bør kunne gjøres unntak fra leveringsplikten i områder der det er rasjonelt ut fra geografiske, tekniske eller økonomiske hensyn. Slike unntak vil være i tråd med forpliktelsene i EECC artikkel 84.

Departementet foreslår at det i ekomloven § 5-1 tredje ledd gis mulighet for myndigheten til å gjøre unntak fra leveringsplikten dersom sluttbrukers anmodning om tilgang til telefoni- og bredbåndstjeneste ikke kan anses rimelig. Opprettholdelse av leveringsplikten må vurderes i lys av kostnadene leveringsplikten medfører, samtidig som det tas hensyn til private og allmenne interesser som blir berørt av at unntak innvilges. Hva som anses som en rimelig anmodning vil i de fleste tilfeller være knyttet til kostnadsmessige forhold. Blir kostnadene svært høye sammenlignet med det som må anses som kostnadene i en normalsituasjon, det vil si tilfeller der utbygging gjennomføres på kommersielle vilkår, kan det være grunnlag for å gjøre unntak. I den skjønnsmessige vurderingen av om unntak fra leveringsplikten skal gis, må myndigheten veie kostnadene opp mot virkningen et leveringsfritak vil ha både for den enkelte sluttbruker og samfunnet for øvrig. En slik vurdering av om det i en konkret sak foreligger en rimelig anmodning om tilgang til telefoni- og bredbåndstjeneste, vil høre under myndighetens frie skjønn å avgjøre.

En alternativ løsning kan være å fastsette nærmere kriterier for hva som vil være en rimelig anmodning, i forskrift. Som nevnt følger det av ekomforskriften § 5-1 annet ledd at normalt leveringsområde er sted med helårlig næringsvirksomhet og fast helårlig bosetting knyttet til dette stedet. I avtalen mellom Telenor Norge AS og staten om leveringsplikt, er det i punkt 4 ytterligere presisert at normalt leveringsområde også omfatter geografiske område med

normal helårlig bosetting. Det er med andre ord ikke et krav at det må være næringsvirksomhet på stedet for at det skal anses som normalt leveringsområde. I slike tilfeller vil imidlertid «fysisk avstand mellom husstander, antall husstander, og om disse tidligere har vært omfattet av normalt leveringsområde», være avgjørende for om det foreligger leveringsplikt.

Skal leveringspliktens omfang fastsettes nærmere kan det eventuelt også kunne være et alternativt å fastsette en beløpsgrense for å avgjøre om sluttbrukers anmodning er rimelig, enn å oppstille regler om hvor mange bosettinger det må være på stedet, hvor langt avstand det kan være mellom bosettingene mv. En beløpsgrense kan for eksempel være i tråd med den svenske ordningen.

2.5.4 Leveringsplikt utenfor normalt leveringsområde

Etter gjeldende ordning vil tilbyder med leveringsplikt ha plikt til å levere tjenester også utenfor normalt leveringsområde under forutsetning av at kunden selv betaler ekstrakostnaden ved tilknytningen. Slik tilknytning utenfor normalt leveringsområde skal gjøres på gunstigs mulig måte for sluttbrukeren. Ekstrakostnaden fastsettes i hvert enkelt tilfelle etter en konkret vurdering.

Uavhengig av hvordan man definerer hva som er en rimelig anmodning og dermed innenfor normalt leveringsområde, foreslår departementet at dette prinsippet videreføres. Sluttbruker bør fortsatt ha krav på tilgang til telefontjenesten og bredbånd utenfor normalt leveringsområde, men kun når kunden selv betaler kostnaden for tilgangen. Velges det en løsning der hva som er rimelig anmodning defineres etter en beløpsgrense, vil ekstrakostnadene i så fall være kostnadene som overstiger beløpsgrensen.

2.5.5 Utpeking av leveringspliktig tilbyder

Prosessen med å finne frem til leveringspliktig tilbyder vil starte med en interesseutlysning som har som formål å avklare om det er interesse for å ta på seg leveringsplikten. Dersom kun en tilbyder viser interesse og er kvalifisert vil denne tilbyderen bli utpekt. Dersom flere tilbydere tilkjennegir interesse vil det bli utarbeidet et offentlig anbud med henblikk på å peke ut en eller flere tilbydere. Dersom det ikke kan utpekes en eller flere tilbydere på bakgrunn av denne prosessen, så vil den eller de tilbydere som myndigheten anser er best kvalifisert bli pålagt å ivareta leveringsplikten.

Periodiseringen og eventuell geografisk oppdeling av landet, vil bli tatt stilling til på et senere tidspunkt, men høringsinstanser som har synspunkter på dette inviteres likevel til å uttale seg.

2.5.6 Leveringspliktig tilbyders kostnader ved leveringsplikten

Det følger av EECC artikkel 89 at dersom tilbud om leveringspliktige tjenester påfører tilbyderen en urimelig byrde, skal tilbyderen få dekket nettokostnadene ved leveringsplikten. Det er den nasjonale regulatøren som avgjør om nettokostnaden er en urimelig byrde. Nettokostnaden fastsettes ved en beregning der det tas hensyn til utgifter og inntekter samt

eventuelle immaterielle fordeler som følger av plikten til å tilby leveringspliktige tjenester. Alternativt kan en legge til grunn nettokostnaden slik den er fastsatt ved bruk av en utpekingsmekanisme. Departementet legger til grunn at en slik utpekingsmekanisme kan være en anbudskonkurranse.

Departementet foreslår derfor å videreføre dagens ordning om at leveringspliktig tilbyder kan få dekket nettokostnader som leveringsplikten medføre når kostnaden utgjør en urimelig byrde, jf. ekomloven § 5-2. Dersom myndigheten etter en anbudskonkurranse inngår avtale med en tilbyder om leveringsplikt, vil prisen på tilbudet måtte anses som nettokostnad som kan kreves dekket. Skjer utpeking av leveringspliktig tilbyder gjennom et pålegg, vil både spørsmålet om det foreligger en urimelig byrde og beregning av nettokostnadene, måtte avgjøres av myndigheten etter en konkret vurdering.

EECC åpner i artikkel 90 for ulike måter å finansiere leveringsplikten når den utgjør en urimelig byrde for tilbyder. Leveringsplikten kan finansieres

- ved bruk av offentlige midler,
- ved å dele nettokostnadene mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, eller
- ved en kombinasjon av offentlige midler og deling av kostnadene mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

Skal nettokostnadene fordeles mellom tilbydere, må fordelingen skje på objektive og ikke-diskriminerende vilkår og være i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet. Det er ifølge direktivet adgang til å unnta tilbydere med en omsetning under en fastsatt grense, fra å delta i finansieringen. En eventuell finansieringsordning der nettokostnadene fordeles mellom tilbydere, må administreres av tilsynsmyndigheten eller eventuelt en annen uavhengig instans under tilsynsmyndighetens tilsyn.

På denne bakgrunn foreslår departementet å videreføre dagens ordning om at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan pålegge tilbydere å bidra til å finansiere leveringspliktige tjenester, se ekomloven § 5-2 annet ledd og ekomforskriften § 5-8.

2.5.7 Leveringsplikt som foreslås opphevet

Departementet viser til omtalen ovenfor om at Telenor ble fritatt fra å tilby tilgang til telefonautomater, nummeropplysningstjenester og elektronisk telefonkatalog, gjennom en endring av avtale om leveringspliktige tjenester som ble foretatt i desember 2015¹¹, og at forskriftsbestemmelsene knyttet til disse tjenestene ble opphevet fra mars 2017. EECC har ikke krav om leveringsplikt på slike tjenester. Departementet foreslår derfor å oppheve ekomloven § 5-1 første ledd nr. 2-4 om leveringsplikt på offentlig betalingstelefon og andre tilgangspunkter til offentlig telefontjeneste, nummeropplysningstjeneste og telefonkatalog.

¹¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/9564d029909f4cc9a13fe140a484c3ac/avtale-med-telenor-om-leveringspliktige-tjenester-uso-avtalen---endring-av-avtalen-11234670.pdf>

2.6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Ifølge EECC artikkel 86 skal en leveringsplikt kun benyttes når andre løsninger som kommersiell utbygging og andre offentlige virkemidler som Bredbåndsstøtteordningen ikke har gitt tilstrekkelig bredbåndstilbud til alle. Samtidig skal ordningen innrettes slik at den i minst mulig grad virker konkurransevridende. Dette sørger for at samfunnet ikke påføres mer kostnader enn nødvendig som følge av leveringsplikten.

En eventuell innføring av leveringsplikt for bredbånd vil likevel ha økonomiske og administrative konsekvenser. Både etter gjeldene rett og EECC vil den som tilbyr leveringspliktige tjenester, kunne kreve dekning for nettokostnader dersom byrden for selskapet er urimelig.

2.6.1 Kostnader

Behovet for finansiering vil avhenge av definisjonen av den leveringspliktige bredbåndstjenesten, herunder krav til hastighet, pris, oppetid, osv. Dette bidrar til at et anslag for kostnader vil være usikkert. Departementet har utredet kostnadene ved 100 prosent dekning for 10 Mbit/s nedstrøms hastighet og 1,5 Mbit/s oppstrøms hastighet. For å kunne utarbeide kostnadsestimater for en ordning med leveringsplikt må man gjøre noen konkrete valg i bruk av teknologi. Utgangspunktet er at om lag 28 000 husstander ikke har 10 Mbit/s-tilbud i dag. For å beregne kostnadene er det lagt til grunn at de som har utendørs, men ikke innendørs mobildekning får montert utendørs mobilantenne. For husstander som ikke har utendørs dekning har man løst dette ved å bruke signalforsterker¹² eller utbygging av fiberaksess. Totalt støttebehov for etablering av tilbud om 10 Mbit/s-tilbud er anslått til å ligge mellom ca. 240 og 260 millioner kroner¹³.

Telenors sanering av kobbernettet vil kunne påvirke disse kostnadsanslagene. Det er rimelig å anta at Telenor og andre tilbydere vil tilby annen form for aksess, til langt de fleste av de berørte husstandene.

2.6.2 Finansiering

Det er som nevnt i punkt 2.5.6 flere måter å finansiere en leveringsplikt på,

- ved bruk av offentlige midler,
- ved å dele nettokostnadene mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, eller
- ved en kombinasjon av offentlige midler og deling av kostnadene mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

¹² En del husstander har 4G-dekning i nærheten av boligen, men signalet er for svakt til at det kan regnes som et tilstrekkelig alternativt tilbud. I en del tilfeller vil det vær mulig å etablere en lokal installasjon som fanger opp mobilsignalet for forsterker/videresender dette lokalt i området rundt boligen.

¹³ Totale etableringskostnader ligger mellom 346 og 366 millioner kroner. Det justeres for en antatt kunde verdi som er anslått til å være om lag 104 millioner kroner. Kunde verdi representerer verdien kunden har for operatøren som tilbyr tjenesten, som normalt settes lik nåverdien av de fremtidige neddiskonterte kontantstrømmene kunden genererer for operatøren. Støttebehovet motsvarer i praksis begrepet «Net cost» (nettokostnad) beskrevet i ECC artikkel 89.

Når det gjelder bruk av offentlige midler kan man tenke seg at deler av midlene i dagens bredbåndsstøtteordningen omdisponeres til å finansiere leveringsplikten. Dette kan for eksempel gjøres ved at deler av midlene brukes til å betale for leveringspliktjenestene som lyses ut via anbud eller ved utpeking av leveringspliktig tilbyder.

Departementet viser til Meld. St. 27 (2015-2016) om digital agenda for Norge, som fastslår at regjeringens mål er at 90 prosent av husstandene skal ha tilbud om minst 100 Mbit/s basert på kommersiell utbygging i markedet innen år 2020. På litt lengre sikt er målet at alle husstander skal ha tilbud om høyhastighetsbredbånd. Av kriteriene for dagens tildeling av bredbåndsmidlene fremgår det blant annet at minst 80 prosent av midlene skal gå til husstander som enten ikke har bredbåndstilbud (definert som 10 Mbit/s eller høyere) eller som har bredbåndstilbud kun basert på kobbernett (under 30 Mbit/s). Videre er det et krav at bredbåndstilbudet som etableres skal ha minst 30 Mbit/s nedlastningshastighet. For å sikre at flest mulig får 10 Mbit/s eller 20 Mbit/s nedlastningshastighet, kan det for eksempel besluttes at deler av midlene skal brukes til husstander som ikke har slikt tilbud (eller som vil miste det på grunn av sanering av kobbernett). Dette vil gjøre at deler av bevilgningen kun går til husstander som i dag ikke har bredbåndstilbud på 10 Mbit/s eller 20 Mbit/s, for å sikre at disse husstandene som minimum får dette. Kostnaden ved å bygge ut 10 Mbit/s antas å være noe lavere enn ved 20 Mbit/s. Aktuell teknologi for utbygging antas primært å være radiobasert eller mobilt bredbånd. Redusert krav til nedlastningshastighet vil føre til at det lar seg gjøre å dekke flere husstander, med samme bevilgning.

Ett alternativ til finansiering ved statlige midler er at kostnadene fordeles mellom tilbyderne, for eksempel kan tilbyderne betale inn til ett fond som opprettes til å dekke alle kostnadene ved leveringsplikten, jf. § 5-2. Eller kostnadene kan delvis bæres av statlige midler, og resten dekkes av tilbyderne gjennom en fondsordning eller på annen måte. Ulempen med en slik løsning vil være at tilbyderne må bære kostnadene ved leveringsplikten helt eller delvis. Administreringen av en slik ordning vil også kreve ressurser.

Uavhengig av hvilken løsning som velges for leveringspliktens omfang, kan det være aktuelt å innføre en egenandel/anleggsbidrag fra sluttbruker tilsvarende hva kostnadene normalt er for å få etablert en slik grunnleggende tilgang til telefontjenesten og internett. Departementet viser til at en egenbetaling fra bruker ikke er ukjent i Norge. For eksempel har ikke kunder rett til vederlagsfri tilgang til strømmettet gjennom leveringsplikten. Nettselskapene kan i samsvar med gjeldende regelverk kreve et anleggsbidrag for kostnaden som følger av hver enkel tilknytning (for å dekke kostnadene ved nye nettilknytninger, ved nettforsterkninger og når kunden ber om økt kvalitet). Hvor stor andel kunden skal dekke avhenger av kundens effektbehov, og om det er eller vil bli andre kunder som er tilknyttet anlegget. Et av formålene med anleggsbidraget er å fordele kostnadene mellom kunden som utløser investeringen og nettselskapets øvrige kunder.

Departementet har ikke i denne omgang tallfestet størrelsen på eventuelt egenandel/anleggsbidrag fra sluttbruker for å få tilgang til bredbånd. Dette må vi i så fall utrede særskilt, og komme tilbake til. Departementet har heller ikke tatt stilling til hvilket

finansieringsalternativ som samlet sett vurderes å være mest hensiktsmessig, og ber om høringsinstansenes innspill.

2.6.3 Administrative kostnader

Nkom bruker i dag om lag et halvt årsverk for å administrere leveringsplikten for telefontjenesten. Det vil påløpe flere administrative kostnader hos Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ved forvaltning av en utvidet leveringsplikt som også inkluderer bredbånd.

3. Entydig identifisering

3.1 Bakgrunn

Departementet foreslår med dette endringer i ekomforskriften for å tydeliggjøre kravet til tilbyder av offentlig telefontjeneste om entydig identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring og oppsigelse av avtale, herunder ved portering av telefonnummer.

I mars 2019 avdekket media svakheter ved identifikasjonskontrollen hos enkelte tilbydere. Det som ble avdekket var en risiko for porteringssvindel, eller urettmessig overtakelse av SIM-kort ved portering, i media omtalt som «mobilkapring». Mobilkapring innebar i denne sammenheng at en uvedkommende, via portering og uten at mobiltelefonen ble stjålet, fikk kontroll over en annens mobilnummer. Dette gjennom å få tilgang på et nytt SIM-kort med samme nummer hos en annen tilbyder. I sakene omtalt i media foregikk med andre ord forsøkene på mobilkapring ved portering. Mobilkapring kan imidlertid også foregå ved at uvedkommende bestiller og urettmessig får nytt SIM-kort med reell sluttbrukers mobilnummer, uten bruk av portering.

I eksemplene fra media er portering av telefonnummer forsøkt gjennomført uten at sluttbruker er entydig identifisert av tilbyder. Sakene avdekket tilfeller av rutinesvikt, selv om de var konstruerte. I en reell sak ville trolig den riktige sluttbrukeren reagert på mottak av SMS i forbindelse med overføring av nummeret.

Departementet er likevel av den oppfatning at kravet til entydig identifisering bør konkretiseres. Dette vil bidra til korrekt og fullstendig registrering av sluttbrukere ved inngåelse av nye avtaler.

Nkom har i flere år arbeidet for å øke kvaliteten på tilbydernes kundedatabaser. Både Nkoms tilsyn med tilbyderne og politiets bruk av trafikk- og abonnementsdata i etterforskning, har avdekket bruk av fiktive eller mangelfulle opplysninger om sluttbruker. I tillegg forekommer det tilfeller av identitetstyveri der en person har gitt seg ut for å være en annen og inngått avtale i en annen persons navn. I Norge har man i motsetning til flere andre land, ingen mulighet for anonyme SIM-kort.

3.1.1 Nærmere om behovet for entydig identifisering

Telefonnummeret har i løpet av de siste årene fått en viktigere posisjon og funksjon i samfunnet. Tidligere ble telefonnummeret i hovedsak kun brukt til kommunikasjon via tale og SMS. Ved bytte av operatør fikk man tildelt nytt telefonnummer. Etter innføringen av nummerportering, ble det enklere å beholde telefonnummeret ved bytte av tilbyder. Denne endringen gjorde at det ikke lenger var behov for å skifte telefonnummer i så stor grad, og telefonnummeret kan følge en person gjennom livet.

Muligheten for enkel og rask portering er sentralt for konkurransen i ekommerket. Porteringsprosessen ledes av mottakende tilbyder, og følger definerte, korte frister. Alle endringer i porteringssystemet må vurderes på denne bakgrunn.

Ettersom et telefonnummer kan knyttes tettere til en enkelt person over lang tid, har telefonnummeret fått nye funksjoner i dagens samfunn. Vi bruker for eksempel telefonnummeret som identifikasjon, og som «brukernavn», i to-faktor autentisering. Telefonnummeret er tett knyttet til den enkeltes samhandling med andre personer, foretak og myndigheter. Banker og finansielle foretak benytter telefonen til autentisering av brukere. Tildelt nummer og tilhørende abonnement knytter seg ofte til et mangfold av andre personlige tjenester som går ut over alminnelige kommunikasjonstjenester. Potensialet for skadevirkninger ved svindel eller mobilkapring har derfor blitt langt større.

Sakene som ble publisert i norsk media i forbindelse med konstruerte tester av enkelte tilbyders rutiner for å sikre entydig identifisering av sluttbruker, avdekket at det er mulig å overføre den faktiske rådigheten over abonnementet, herunder telefonnummer og SIM-kort, til en annen person. Sakene belyser også skadepotensialet slik svindel kan ha for enkeltpersoner.

Nkom fører i dag tilsyn med at tilbyderne sikrer entydig identifisering av egne kunder. På bakgrunn av oppslag i media om mobilkapring ved portering og manglende identifisering av sluttbruker, ba Nkom i brev av 11. mars 2019 Ice Norge as (Ice), Telenor Norge AS (Telenor), og Telia Norge AS (Telia) redegjøre for de konkrete sakene omtalt i media. Nkom ba videre selskapene informere om eksisterende rutiner, omfanget av porteringssvindel og eventuelt foreslå nye bransjeløsninger. Ingen av de forespurte hadde registrert tilfeller av mobilkapring ved porteringssvindel de siste fem årene. Aktørene viser til etablerte rutiner som skal sikre entydig identifisering av sluttbruker og som sterkt reduserer risikoen for mobilkapring.

Selv om mobilkapring ved portering fremstår som et begrenset problem, så er utfordringen med ukorrekte kundedatabaser høyst reell. Nkom har derfor over flere år fulgt opp kravet til entydig identifisering for å øke kvaliteten på tilbydernes kundedatabaser. Bakgrunnen for dette arbeidet er både hensynet til at nødetater får riktig informasjon om abonnenten ved nødanrop, og at korrekte kundeopplysninger er av sentral betydning i forbindelse med politiets etterforskning av straffbare handlinger. Nkom har sett flere eksempler på at sluttbrukere er blitt registrert med fiktive navn eller tilfeldige bokstavkombinasjoner, uriktig

adresseinformasjon, samt uriktig fødselsdato. Nkoms oppfølging av bransjen, herunder dialog med enkelte tilbydere og pålegg om retting, har redusert dette problemet.

Nkom har mottatt flere henvendelser fra politiet hvor manglende entydig identifisering av sluttbrukere hindrer viktige etterforskningskritt. Politiet opplever ofte at telefonnummer innblandet i kriminelle handlinger ikke lar seg knytte til en reell person. Det kan tyde på at enkelte aktører fremdeles har mangelfull etterlevelse av reglene for entydig registrering.

Nkom har også sett eksempler på saker der nye abonnement blir opprettet i andres navn og den uvedkommende tar SIM-kortet fra postkassen før rettmessig eier oppdager det tilsendte SIM-kortet. I disse tilfellene er det ikke et eksisterende telefonnummer som overtas eller registrering av uriktige opplysninger, men et nytt telefonnummer som benyttes av feil person.

Tilbakemeldinger fra Ice, Telia og Telenor viser at det i dag eksisterer ulike rutiner for identifisering av sluttbrukere. Blant annet er det ulike rutiner for identifisering av sluttbrukere avhengig av hvilken salgskanal som benyttes, herunder fysisk salg i egen butikk eller ved eksterne forhandlere, web-salg og salg over telefon.

For salg i egen butikk eller hos eksterne forhandlere krever disse tilbyderne at det gjennomføres kontroll av gyldig legitimasjon. Her finnes rutiner hvor tilbyderen noterer ned ulike elementer, som type legitimasjon, kontrollsiffer, og også fødselsnummer for å gjennomføre kredittsjekk. En tilbyder opplyser også at ved kjøp av inaktive SIM-kort, kan disse registreres ved hjelp av eID på tilbyderens nettside.

For web-kjøp er det også noe ulik praksis, for eksempel at man skal oppgi fødsels- og personnummer i tillegg til annen informasjon. Hos enkelte tilbydere sendes det ved porteringsbestilling en SMS med en kode som benyttes før videre handling. Tilbyderne sender deretter SIM-kort til folkeregistrert adresse.

For salg over telefon må sluttbruker typisk oppgi sitt fødselsnummer før det gjøres en kredittsjekk, samt at navn og adresse hentes fra Folkeregisteret. Enkelte tilbydere gjør også optak av bekreftelsen over telefon, og sender e-post og SMS der sluttbruker må bekrefte bestilling. Ved portering gjennomfører enkelte av tilbyderne ID-sjekk ved hjelp av kontrollspørsmål til sluttbrukeren.

Det er også ulike rutiner for entydig identifisering av privatkunder og bedriftskunder.

På grunn av den økte bruken av telefonnummeret til andre formål enn kommunikasjon, har betydningen av korrekt identifisering av sluttbruker også økt og blitt viktigere for å begrense svindel og misbruk. Etter departementets mening er det behov for en klargjøring av kravene til entydig identifisering av sluttbrukere. Departementet hører derfor med dette forslag om nye bestemmelser i ekomforskriften med krav til hvordan entydig identifisering av sluttbrukere skal foregå.

3.2 Gjeldende rett

Det fremgår av ekomloven § 2-4 at tilbyder av offentlig telefontjeneste ved «*inngåelse, endring eller opphør av avtalen skal sikre at sluttbruker er entydig identifisert*» og at tilbyderen «*skal kunne dokumentere*» identitetskontrollen. Av syvende ledd følger det at myndigheten kan «*gi forskrifter om leveringsvilkår og avtale med sluttbruker, herunder entydig identifisering av sluttbruker*».

Formålet med dette er å sikre at den reelle identiteten til sluttbruker knyttes til telefonnummeret, herunder å redusere omfanget av forveksling, misbruk av andres identitet, og identitetstyveri. Politiets arbeid knyttet til kriminalitetsbekjempelse er et sentralt element i denne sammenheng. I tillegg er overføring av korrekt informasjon om abonnenten ved nødansrop viktig for nødetatens håndtering av hendelser.

I ekomforskriften § 1-10 første ledd er det hjemlet at «*[t]ilbyder som mottar sluttbruker skal ved videresalg av abonnement for elektronisk kommunikasjon og ved annet avtaleinngåelse om levering av telefontjeneste eller internettilgang, innhente skriftlig fullmakt fra sluttbruker før skifte av tilbyder*». I bestemmelsens fjerde ledd fremgår det at «*[s]om skriftlig fullmakt anses også fullmakt avgitt pr. e-post, SMS eller telefaks. Fullmakten skal inneholde positivt samtykke og entydig identifisering av sluttbruker. Fullmakten skal dokumenteres på forespørsel*».

Videre fremgår det av ekomforskriften § 6-2 første ledd at «*[t]ilbyder av offentlig telefontjeneste skal føre oversikt over enhver sluttbrukers navn, adresse og nummer/adresse for tjeneste. Oversikten skal inneholde opplysninger som muliggjør entydig identifisering av de registrerte[...]*».

Det følger klart av ordlyden både i ekomloven og i ekomforskriften at det er tilbyder som har ansvaret for at kravet om entydig identifisering er oppfylt. Begrepet *entydig identifisering* er en rettslig standard som må tolkes i lys av den teknologiske utviklingen.

En nærmere beskrivelse av innholdet av forpliktelsen er ikke tatt inn i lovens eller forskriftens ordlyd, men fremkommer av forarbeidene, jf. Prop. 69 L (2012 – 2013) s. 97- 98 i merknadene til ekomloven § 2-4. I forarbeidene er det blant annet beskrevet at tilbyder «*selv til en viss grad [kan] vurdere hva som er hensiktsmessig metode for identifisering av sluttbruker etter hvilken fase avtalen er i og potensialet for misbruk*».

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har utarbeidet en veileder for tilbydere av elektronisk kommunikasjon¹⁴. I kapittel 10 gjøres det rede for plikten til entydig identifisering knyttet til vilkårene i ekomloven § 2-4 og ekomforskriften § 1-10 og § 6-2. Både i forarbeidene og i veilederen er det beskrevet at tilbyder av offentlig telefontjeneste ved inngåelse, endring eller opphør av avtale plikter å sikre at sluttbruker er entydig identifisert, og at identitetskontrollen skal kunne dokumenteres. Tilbyderen kan til en viss grad selv

¹⁴ <https://www.nkom.no/marked/ekomtjenester/regelverk/veiledning-for-tilbydere/attachment/17172?ts=15b8f844b62>

vurdere hva som er en hensiktsmessig metode for identifisering av sluttbruker, men høy sikkerhet med hensyn til sluttbrukers identitet vil være særlig viktig ved for eksempel avtaleinngåelsen, overføring av abonnementet til en annen bruker og endringer av opplysninger om sluttbruker med hemmelig nummer. Høy sikkerhet med hensyn til sluttbrukers identitet kan oppnås både ved fysisk og elektronisk identifikasjon.

Tilbydere kan kreve at sluttbruker fremlegger gyldig legitimasjon for å sikre at sluttbruker blir entydig identifisert ved inngåelse av avtalen. Som gyldig legitimasjon regnes legitimasjon utstedt av offentlig myndighet, eller av annet organ som har betryggende kontrollrutiner for dokumentutstedelse når dokumentene har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå og inneholder fullt navn, navnetrekk, fotografi og fødselsnummer eller D-nummer. For sluttbrukere som ikke har fått tildelt norsk fødselsnummer eller D-nummer skal legitimasjonsdokumenter i tillegg inneholde fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap.

Offentlig telefontjeneste skal ikke kunne benyttes før sluttbruker er registrert på en entydig måte. Tilbyder har som nevnt ansvaret for at kravet er oppfylt og skal kunne dokumentere på hvilken måte identitetskontrollen er foretatt.

3.3 Andre lands regelverk

Det foreligger ikke et felleseuropeisk regelverk om identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring eller opphør av avtale om offentlig telefontjeneste. Krav og praksis varierer fra land til land. Nkom har undersøkt myndighetenes erfaringer med porteringssvindel og praksis for registrering av sluttbrukere i Belgia, Danmark, Finland, Irland, Italia, Latvia, Nederland, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland og Østerrike.

Det er kun Irland, Italia og Storbritannia som har erfaring med mobilkapring. I Irland var det forsøk på mobilkapring av *ett* SIM-kort, og fordi det ikke har vært noe betydelig problem, er det ikke satt i gang tiltak mot denne type svindel i Irland. I Italia har de opplevd noen tilfeller av mobilkapring, og de vurderer å innføre en prosedyre hvor det varsles ved bytte av SIM-kort. I Storbritannia har det vært rapportert en del tilfeller av mobilkapring, som følge av manglende identitetssjekk ved bestilling av nytt SIM-kort.

I Danmark, Finland, Irland, Latvia, Nederland, Sverige og Portugal er det tillatt å gi ut SIM-kort til sluttbrukere uten å registrere sluttbrukerinformasjon. Anonyme SIM-kort er med andre ord tillatt i disse landene. I Storbritannia er det ikke referert til registrering av SIM-kort i regelverket. Flere land informerer om at de ikke kjenner til utfordringer med uregistrerte SIM-kort og at myndighetene ikke har mottatt klager i denne forbindelse.

Flere ser fordeler med at sluttbrukerne registrerer seg. I Latvia har for eksempel en mobiltilbyder bedre ringepriser for deres kunder med registrerte kontantkort enn for kundene med uregistrerte kontantkort.

Finland tillater anonyme SIM-kort, men dersom sluttbruker ønsker å registrere SIM-kortet kreves entydig identifisering. Sjekken gjøres enten med ID-sjekk ved personlig oppmøte eller eID (elektronisk identifikasjon) ved andre salgskanaler.

På spørsmål om det er vurdert å pålegge registrering av SIM-kort svarer de fleste at de ikke har hatt grunn til å endre dette. Irland peker på at det vil være en stor utfordring når gjelder logistikk dersom de pålegger registrering av SIM-kort, særlig på grunn av alle kontantkort hvor det per i dag ikke er registrert sluttbruker. I Sverige ser etterretningsmyndigheter problemer med uregistrerte SIM-kort, og det pågår diskusjoner om å ta bort denne muligheten.

Det er ikke tillatt med uregistrerte SIM-kort i Belgia, Italia, Sveits, Tyskland og Østerrike. I Belgia ble ny lov om anti-terror vedtatt i desember 2016 hvor registrering av SIM-kort ble pålagt. En overgangsperiode på seks måneder ble gitt før alle uregistrerte kontantkort enten måtte registreres eller tas ut av drift.

Østerrike innførte ny regulering i januar 2019. Tidligere var uregistrerte kontantkort tillatt, men på grunn av kriminalitetsbekjempelse, er dette nå forbudt. Østerriksk regulering tillater ulike former for entydig identifisering, som fremvisning av ID-kort i butikk og eID, men også en ny prosess på nett som baserer seg på kunstig intelligens. En essensiell del av denne nye metoden er automatisk ansiktsgjenkjenning. Med denne metoden kan man ta en «selfie» med mobiltelefonen og sammenlikne bildet som ble tatt med bildet på ID-dokumenter. Det er lagt inn en deteksjon som forsikrer at det er en levende person, og som forhindrer bruk av bilde eller video.

Det er altså flere europeiske land som strammer inn på dette området og som pålegger strengere identitetskontroll ved registrering av sluttbrukere. Tilbakemeldingene viser også at teknologiutviklingen gir nye muligheter for å sikre sluttbrukers identitet.

3.4 Innspill fra deltakere i Arbeidsgruppe Nummer

Departementet ba Nkom involvere Arbeidsgruppe Nummer i arbeidet med et eventuelt nytt regelverk knyttet til entydig identifisering av sluttbruker. Arbeidsgruppe Nummer er Nkoms nasjonale arbeidsgruppe for nummerspørsmål, og er et åpent forum for aktører og myndigheter¹⁵.

Nkom ba deltakerne i Arbeidsgruppe Nummer besvare spørsmål om utfordringer med dagens ordning for entydig identifisering, behovet for regulering og eventuelt forslag til tiltak eller bransjeløsninger. Nkom mottok svar fra Ice, iplink AS, Lycamobile Norway Ltd (Lycamobile), Phonect AS, Puzzel AS og Telenor.

¹⁵ Gruppen har eksistert siden 1997 og var blant annet sentral ved innføringen av nummerportabilitet i Norge og senere oppfølging. Gruppen har egen faggruppe for reduksjon av svindel og misbruk med nummerressurser. Sistnevnte gruppe har i første omgang prioritert arbeidet med bekjempelse av illegitim manipulert nummervisning som forekommer i stort antall daglig.

Telenor viser til at det er store ulikheter i det norske markedet for elektronisk kommunikasjon hva gjelder tjenestetilbud, bruk av salgskanaler og sikkerhets- og beskyttelsesbehov for ulike kundegrupper. Telenor ser ikke et umiddelbart behov for sterkere detaljregulering, men etterlyser at Nkom ved utarbeidelse av en bransjestandard angir minimumskrav for legitimering og autentisering. Telenor opplyser for øvrig at selskapet allerede vurderer ulike løsninger, blant annet eID.

Ice mener det er viktig at reguleringen ikke svekker konkurransen og at eventuelle nye pålegg også gjelder for alle tilbydere av telefontjenester. Reguleringen bør sikre trygge rammer for kundene og samtidig gjør det enkelt å skifte tilbydere. Ice viser til at en del av befolkningen ikke bruker digitale ID-tjenester og at det bør være mulig å gjennomføre kontroll av gyldig ID med tilhørende sikkerhetsmekanismer som for eksempel SMS-bekreftelser. Dette for å unngå at deler av markedet låses inne hos eksisterende operatør. Ice viser også til at det er flere typer eID og at det er viktig å unngå at kun de som har én konkret type ID-løsning, er de eneste som kan bytte mellom mobiloperatørene eller opprette et mobilabonnement. Ice foreslår en sentral database med abonnementsopplysninger som vil kunne brukes for å få verifisert korrekt kontaktinformasjon.

Lycamobile peker på at strengere regulering kan redusere uriktige registreringer, men at det bør være en balanse mellom forpliktelser og behov for regulering. Lycamobile mener det bør være obligatorisk å registrere IP-adresser for å identifisere uregelmessigheter. Lycamobile mener i likhet med Phonect at et nyttig tiltak vil kunne være krav om SMS-bekreftelse før portering. Videre foreslår Lycamobile en regel som begrenser antall abonnementer per sluttbruker til fem. For øvrig er Lycamobile bekymret for at norske personvernregler kan forhindre at kopi av legitimasjon innhentes for verifikasjon og sammenlikning med informasjon oppgitt av kunden.

Phonect mener at løsninger for eID blir for omstendelig for privatpersoner og at det kan hemme konkurransen. iplink er positiv til BankID, men ikke andre eID løsninger. Puzzlel kommenterte generelt at entydig identifisering av abonnent er avgjørende da mobilnummer i stadig større grad benyttes som identifikator ved login, betaling, osv.

Tilbakemeldingene fra deltakere i Arbeidsgruppe Nummer er ikke entydige, men viser et behov for enkelte konkretiseringer enten i form av utarbeidelse av bransjestandard eller ved regulering. Departementet takker for de foreløpige innspillene som ble gitt innenfor den korte fristen som var tilgjengelig, og ser frem til høringsinnspillene.

3.5 Erfaringer fra andre samfunnsområder

Departementet har sett hen til om det er gitt regler for entydig identifisering innenfor andre samfunnsområder, og mener at reglene som gjelder for kundekontroll etter hvitvaskingsregelverket er interessante i vår sammenheng. Hvitvaskingsregelverket skal beskytte det finansielle system mot hvitvasking og terrorfinansiering. Ved å kjenne kundenes identitet og formålet med kundeforholdet kan den rapporteringspliktige oppdage om kundeforholdet misbrukes av andre enn kunden, og om kundeforholdet misbrukes til andre

formål enn det kunden oppga i forbindelse med inngåelsen av kundeforholdet. Selv om ekomlovens formål med entydig identifisering ikke først og fremst er kriminalitetsbekjempelse og tilbydere ikke har noen undersøkelses- eller rapporteringsplikt knyttet til sluttbrukerens bruk av telefontjenesten, er trafikk- og abonnementsdata sentralt for etterforskning og bevisføring i straffesaker. At sluttbrukerne identifiseres korrekt, er derfor viktig på samme måte som i hvitvaskingsregelverket.

I hvitvaskingsforskriften er det gitt nærmere regler om hvordan den rapporteringspliktige skal få bekreftet identiteten til kunden både når kunden er en fysisk person og en juridisk person. For fysiske personer fremgår det av hvitvaskingsloven § 12 annet ledd at opplysninger om kundens identitet bekreftes ved personlig fremmøte ved gyldig legitimasjon. Opprettes kundeforhold uten personlig frammmøte, må det fremlegges ytterligere legitimasjon eller gjennomføres ytterligere tiltak. I hvitvaskingsforskriften § 4-3 er kravene til gyldig legitimasjon for fysiske personer ytterligere konkretisert. Bestemmelsen lyder:

«§ 4-3 Gyldig legitimasjon for fysiske personer

(1) Gyldig legitimasjon for fysiske personer ved personlig fremmøte er original av dokumenter som

a) er utstedt av offentlig myndighet eller av annet organ som har betryggende kontrollrutiner for dokumentutstedelse, og dokumentene har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå,

b) inneholder fullt navn, navnetrekk, fotografi, og

c) fødselsnummer eller D-nummer.

(2) For person som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer, skal legitimasjonsdokument, i tillegg til kravene som følger av første ledd, inneholde fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap.

(3) Krav om navnetrekk gjelder ikke for pass.

(4) Elektronisk signatur er gyldig legitimasjon for fysisk person når identiteten ikke skal bekreftes ved personlig fremmøte. Elektronisk signatur må tilfredsstillende kravene i forskrift 21. november 2005 nr. 1296 om frivillige selvdeklarasjonsordninger for sertifikatutstedere § 3 og som er oppført på publisert liste i henhold til § 11 første ledd i nevnte forskrift.»

Etter departementets syn er tiltakene for å identifisere kunder etter hvitvaskingsforskriften godt egnet som grunnlag for å sikre entydig identifisering av sluttbrukere etter ekomregelverket. Tiltakene som kreves er til dels allerede etablerte rutiner for de fleste tilbyderne, dels vil det innebære en ny måte å identifisere sluttbruker på gjennom bruk av eID. Etter departementets syn før høringen er bruk av eID en etablert og sikker måte å identifisere en person, og en identifiseringsmåte de fleste sluttbrukere allerede vil være kjent med. eID vil kunne ivareta tilbyderens behov for rask og enkel identifisering uten at kravet er uforholdsmessig tyngende eller egnet til å svekke konkurransen i markedet.

3.6 Forslag til endringer i ekomforskriften

Regelverket forutsetter at det er tilbyderne selv som skal vurdere og iverksette de tiltak som er nødvendig for å sikre entydig indentifisering av sluttbruker. Det kan være utfordringer knyttet til denne type regulering fordi forståelsen av hva som er tilstrekkelig for å sikre entydig indentifisering ikke er en ren objektiv vurdering. Videre kan forståelsen av hva som anses som nødvendig for å oppfylle lovens krav kunne endre seg med tiden, kunnskap, ny teknologi og andre endringer i samfunnet. Dette innebærer at både etterlevelse av og tilsyn med regelverket kan være utfordrende. Departementet foreslår i det følgende derfor nærmere regler i ekomforskriften om hvordan tilbydere skal sikre at kravet om ensidig indentifisering er oppfylt.

3.6.1 Entydig indentifisering av fysiske personer

Viktigheten av entydig å indentifisere nye kunder ved inngåelse av abonnement, og eksisterende kunder ved endring eller opphør av abonnementet, taler for at lignende regler som i hvitvaskingsregelverket fastsettes i ekomforskriften. I praksis betyr dette at tilbyder av offentlig telefontjeneste skal bekrefte sluttbrukers identitet ved å innhente gyldig legitimasjon. Gyldig legitimasjon for fysiske personer vil i denne sammenheng kunne være:

- Pass (ikke nødpass)
- Førerkort
- Bankkort med bilde
- Nasjonale ID-kort utstedt av et EØS-land (en oversikt over disse fremgår av utlendingsforskriften¹⁶ vedlegg 4)
- Norsk utlendingspass (blått pass)
- Norsk reisebevis for flyktninger (grønt pass)
- Elektronisk identifikasjon (eID)

I forhold til gjeldende praksis for entydig indentifisering av sluttbrukere, er krav til bruk av eID for å indentifisere sluttbruker når avtale ikke inngås ved personlig frammøte, et nytt element. Elektronisk ID er i dag blitt en viktig måte å bekrefte at en person er den den utgir seg for å være og i Norge har vi hatt en økt utbredelse og økt bruk av elektronisk ID de siste årene. Det finnes i dag fem alternativer for elektronisk ID i Norge: BankID, BankID på mobil, Buypass, Buypass ID i mobil og Commfides.

eID brukes i dag som tilgang til en rekke tjenester. Dette gjelder blant annet tilgang til

- nær sagt alle offentlige nettstedene som for eksempel Atinn.no, NAV.no, helsenor.no, skatteetaten.no, vegvesenet.no, i tillegg til kommuner og fylkeskommuner,
- nettbutikker, som bruker eID for å verifisere betaling eller for pålogging på kundesider,

¹⁶ [Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her \(utlendingsforskriften\)](#)

- eiendomsmegleres nettsted for å sikre identiteten til budgiver,
- organisasjoner og foreninger, som bruker eID for å registrere og autentisere medlemmer,
- Posten Norges digitale postkasse Digipost og for å melde adresseendring til Posten Norge AS og
- bankenes og forsikringsselskaperens netjtjenester.

Etter departementets syn er eID en personlig og enkel elektronisk legitimasjon for sikker identifisering som etterhvert er blitt så utbredt at krav om bruk av eID ved entydig identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring eller opphør av avtale, ikke vil være et uforholdsmessig krav.

Asylsøkere er en gruppe personer som kan ha problemer med å dokumentere identiteten sin med slik gyldig legitimasjon som nevnt ovenfor. Departementet foreslår lignende regler som legges til grunn i Finanstilsynets rundskriv 24/2016 for hvitvasking, for entydig identifisering etter ekomloven § 2-4. Dette medfører at tilbyder skal bekrefte kundens identitet ved å innhente asylsøkerbevis og foreta annen nødvendig kontroll av identiteten, eksempelvis:

- innhente kopi av utenlandsk identitetskort
- innhente bekreftelse fra en nærstående, med gyldig legitimasjon, på vedkommendes identitet

sjekke med Utlendingsdirektoratet eller Politiets Utlendingsenhet at de har utstedt asylsøkerbeviset.

Departementet foreslår at kontrollen av sluttbrukers identitet skal skje før avtaleinngåelsen, før endring av abonnementet gjennomføres eller oppsigelse av avtale.

For at Nkom skal kunne gjennomføre effektivt tilsyn med at reglene om entydig identifisering etterlevs, foreslår krav i forskriften om at tilbyder kan dokumentere hvordan kontrollen er gjennomført. Se forslag i ny § 1-10a femte ledd. Departementet foreslår en plikt for tilbyder til å ta kopi av originalt legitimasjonsdokument ved personlig oppmøte, og oppbevare kopien for dokumentasjonskontroll. Etter departementets syn vil bestemmelsen sikre tilbyder grunnlag for å behandle personopplysninger etter personopplysningsloven, slik at kopien kan oppbevares.

Departementets forslag innebærer et minimumskrav til hva som skal til for å sikre entydig identifisering. Forslaget utelukker ikke videreføring av eksisterende rutiner tilbyderne har og som ytterligere kan sikre at det er riktig sluttbruker som inngår endrer eller sier opp avtalen.

3.6.2 Entydig identifisering når sluttbruker er en juridisk person

Det foreslås en egen bestemmelse om entydig identifikasjon av juridiske personer. For juridiske personer skal tilbyderen registrere opplysninger om

- a) foretaksnavn
- b) organisasjonsform
- c) organisasjonsnummer
- d) adresse
- e) navnet på daglig leder og styremedlemmer, eller personer i tilsvarende stilling.

Dersom kunden er en juridisk person skal også identiteten til den som handler på vegne av kunden bekreftes på grunnlag av gyldig legitimasjon etter § 1-10a. Videre skal det dokumenteres ved firmaattest, stiftelsesdokument, skriftlig fullmakt eller lignende, at vedkommende er berettiget til å representere klienten utad.

3.6.3 Nærmere om eID som gyldig legitimasjon

Lov 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester) gjennomfører forordning (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked til norsk rett. Formålet med regelverket er å sikre et velfungerende indre marked, samtidig som man ivaretar et adekvat sikkerhetsnivå for eID og tillitstjenester. Regelverket ivaretar dette ved å fastsette på hvilke vilkår medlemsstatene skal anerkjenne elektroniske identifikasjonsmidler for fysiske og juridiske personer som omfattes av en notifisert eID-ordning i en annen medlemsstat, fastsette regler for tillitstjenester og etablere et rettslig rammeverk for de ulike tillitstjenestene, som for eksempel elektroniske signaturer, elektroniske segl og nettstedssertifikater.

eID er i forordningen artikkel 3 nr. 1 definert som en «en prosess som omfatter bruk av personidentifikasjonsdata i elektronisk form som på en entydig måte representerer enten en fysisk eller juridisk person, eller en fysisk person som representerer en juridisk person»¹⁷. For entydig elektronisk identifisering må det benyttes et elektronisk identifikasjonsmiddel, som i forordningen artikkel 3 nr. 2 er definert som «en materiell og/eller immateriell enhet som inneholder personidentifikasjonsdata, og som brukes til autentisering av en nettbasert tjeneste». Personidentifikasjonsdata er i forordningen artikkel 3 nr. 3 definert som «et datasett som gjør det mulig å fastslå identiteten til en fysisk eller juridisk person, eller en fysisk person som representerer en juridisk person».

Tillitstjenester kan tilbys som kvalifiserte tillitstjenester og ikke-kvalifiserte tillitstjenester. Forordningen stiller krav om at tilbyderne av både kvalifiserte og ikke-kvalifiserte tillitstjenester skal treffe egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å håndtere sikkerhetsrisikoer forbundet med den tjenesten de leverer. Kvalifiserte tillitstjenester skal være underlagt tilsyn. Nkom er utpekt som tilsynsorgan¹⁸. I tillegg stiller forordningen krav om at et akkreditert samsvarsrevisjonsorgan skal gjennomføre en samsvarsrevisjon av den kvalifiserte tilbyderen av tillitstjenesten og tjenesten som den tilbyr, annet hvert år. Alle medlemsland er pålagt å opprette, offentliggjøre og ajourføre en tillitsliste som viser

¹⁷ <https://lovdata.no/static/NLX3/32014r0910.pdf> (uoffisiell norsk oversettelse)

oppdatert informasjon om de kvalifiserte tilbyderne av tillitstjenester samt opplysninger om de kvalifiserte tillitstjenestene som de leverer. Nkom er ansvarlig for den norske tillitslisten.

Ved utstedelse av et kvalifisert sertifikat for en tillitstjeneste må tilbyderen kunne verifisere identiteten til den det kvalifiserte sertifikatet utstedes til. Identifiseringen skal gjennomføres ved hjelp av egnede midler og i samsvar med nasjonal lovgivning, og må foretas enten av den kvalifiserte tillitstjenestetilbyderen selv eller via en tredjepart (som gjennomfører identitetssjekken på vegne av tillitstjenestetilbyderen), jf. forordningen artikkel 24 nr. 1. Utgangspunktet for utstedelse av kvalifisert sertifikat for en tillitstjeneste er krav om identifisering ved fysisk oppmøte, enten av den fysiske personen selv, eller en godkjent representant for den juridiske personen. Utstedelse uten fysisk oppmøte kan også tillates, men da ved bruk av elektronisk identifikasjonsmiddel som er utstedt etter fysisk oppmøte og som oppfyller kravene til sikkerhetsnivåene «*betydelig*» eller «*høyt*» i forordningens artikkel 8.

Departementet foreslår å pålegge tilbydere av offentlig telefontjeneste en plikt til å benytte en tillitstjeneste som er oppført i tillitslisten jf. artikkel 22 i forordningen etter lov om elektroniske tillitstjenester for elektronisk identifisering.

3.6.4 Kontrolltiltak når faktisk bruker er en annen enn registrert sluttbruker av nummeret

Det foreligger i dag kun krav om å identifisere sluttbruker ved inngåelse, endring eller opphør av avtale. Sluttbruker er i ekomloven § 1-5 nr. 15 definert som «*enhver fysisk eller juridisk person som inngår avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste til eget bruk eller utlån*». En sluttbruker vil være en abonnent, den som inngår abonnementsavtalen og som er ansvarlig for å betale faktura. Er det en annen person enn sluttbruker som faktisk benytter den elektroniske kommunikasjonstjenesten det er inngått avtale om, kan en slik bruker registreres hos tilbyder, men det er ikke krav om at den faktiske brukeren blir registrert.

Bruker er i ekomloven definert som «*enhver fysisk eller juridisk person som bruker elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste til egen bruk eller som innsatsfaktor for produksjon av andre tjenester*».

Departementet ser at det i visse sammenhenger kan være hensiktsmessig med et krav om å registrere bruker når denne er en annen enn sluttbruker som har inngått avtalen med tilbyder. I situasjoner der det er snakk om å endre eller si opp en avtale, vil det imidlertid være tilbyders avtalepart, altså sluttbruker, som har denne rettigheten. Behovet for å registrere bruker er derfor ikke nødvendig for dette formålet. Det vil i tillegg være uforholdsmessig krevende for både tilbyder og Nkom å sikre at et slikt krav etterlevs. Departementet har derfor kommet til at et krav om entydig identifisering av bruker ikke er formålstjenlig eller forholdsmessig og foreslår derfor ingen endring på dette punktet.

3.6.5 Nærmere om ekomforskriften § 6-2

Etter ekomforskriften § 6-2 første ledd skal tilbyderne føre oversikt over informasjon om sluttbrukere. Denne oversikten skal inneholde opplysninger som «*muliggjør entydig identifisering av de registrerte*». I lys av forslaget om å presisere kravene til entydig identifisering, kan denne bestemmelsen fremstå uklar. Kravene til entydig identifisering vil følge av §§ 1-10a og 1-10b. Når sluttbruker er entydig identifisert vil informasjonen inngå i kundedatabasen. Informasjon i databasen vil ikke i seg selv muliggjøre entydig identifisering. Departementet foreslår derfor endringer i § 6-2 for å gi en bedre sammenheng i regelverket, og foreslår at bestemmelsen endres til et krav om at kundeoversikten skal inneholde opplysninger som identifiserer de registrerte sluttbrukerne.

3.6.6 Nkoms oppfølging og kontroll

Nkom fører tilsyn med at tilbyderne oppfyller sine forpliktelser til å sikre entydig identifisering etter ekomloven § 2-4. Frem til nå har tilsynet og kontrollen i hovedsak foregått ved at Nkom har hentet inn tall som gir et bilde av kvaliteten på tilbyderens kundedatabaser. Nkom har ved flere anledninger de siste årene hentet inn tallmateriale fra Nasjonal Referansedatabase (NRDB). Tallene fra NRDB viser kvaliteten på informasjonen som blir sendt fra sluttbruker til nødmeldings-sentralen ved anrop til nødnumre. Tallene viser hvorvidt informasjonen om sluttbruker som ringer nødnummer mangler helt eller delvis. Tallene kan også vise om sluttbrukeren er en fiktiv person, har et fiktivt bosted og kan også avsløre om det er andre opplagte feil ved registreringen. Datagrunnlaget fra NRDB kan som utgangspunkt ikke avsløre om det rent faktisk er riktig sluttbruker som er registrert på nummeret, eller om det er tale om ID-tyveri. Likevel gir materialet et godt grunnlag for å se om tilbyderne oppfyller plikten til entydig å registrere sine sluttbrukere. På bakgrunn av informasjonen fra NRDB følger Nkom opp, og ved behov sanksjonerer mot de tilbydere av offentlig telefontjeneste som har høy andel feilaktig informasjon registrert.

Forslaget til en skjerping av kravet til å sikre entydig identifisering vil etter departementets vurdering styrke Nkoms mulighet til oppfølging og kontroll. I dag er det ulik praksis i bransjen til hvordan registreringsprosessen gjennomføres. Ved å forskriftsfeste et krav om hvordan entydig identifisering skal skje, vil tilbyderne måtte følge samme sett av minimumsregler for identifiseringsprosessen. Dette fører igjen til at Nkom enklere vil kunne vurdere om reglene er fulgt.

Et annet viktig element ved tilsyn og kontroll av plikten er å ha en god dialog og informasjonsflyt med andre aktører. Nkom er avhengig av å få informasjon om spesielt ID-tyveri og fiktive eller uriktige opplysninger for å ha en oversikt over omfanget av problemet. Dersom det innføres felles minimumskrav, vil det være nærliggende at Nkom benytter tilgjengelige arenaer som for eksempel Arbeidsgruppe Nummer for oppfølging og diskusjon av tekniske problemstillinger.

Departementets forslag vil ikke rette opp registreringer som allerede er foretatt. Forslaget vil heller ikke utelukke at rutinesvikt eller bruk av falske eller andres identitetsdokumenter vil forekomme i fremtiden, særlig ved legitimering ved personlig oppmøte. Departementet

mener derfor det er viktig at Nkom viderefører kvalitetskontrollen av tilbydernes databaser. I tillegg må Nkom føre tilsyn med at tilbyderne følger de nye kravene for registrering som fremgår av forslagene til nye bestemmelser i ekomforskriften.

3.6.7 Sanksjoner ved overtredelse

Departementet foreslår at myndigheten skal ha anledning til å sanksjonere brudd på reglene om entydig identifisering. Brudd på reglene om entydig identifisering kan få alvorlige konsekvenser og sanksjonene må derfor være effektive, forholdsmessige og ha en avskrekkende virkning. Ekomloven § 10-7 åpner for at myndigheten kan pålegge tvangsmulkt for å sikre at krav fastsatt i eller medhold av loven oppfylles. Etter departementets vurdering vil det ikke alltid være formålstjenlig å følge opp eventuelle brudd på reglene om entydig identifisering ved ileggelse av tvangsmulkt fordi tvangsmulkt først og fremst er et virkemiddel for å sikre etterlevelse. Bruk av tvangsmulkt, dvs. plikt til å betale en løpende mulkt inntil rettsstridig forhold er rettet, skal stimulere tilbyder til å endre atferd fremover i tid og er derfor ikke et anvendelig virkemiddel overfor overtredelser som allerede har funnet sted.

Departementet foreslår derfor at det tas inn en henvisning til ny § 1-10a og ny § 1-10b i ekomforskriften § 10-3 annet ledd for å sikre at myndigheten kan pålegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av de nye forskriftsbestemmelsene.

Det vises til vedlagte forslag til endring i ekomforskriften § 10-3 annet ledd.

3.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De forslåtte endringene innebærer at tilbyder av offentlig telefontjeneste må innføre nye systemer og rutiner for entydig identifisering. Det vil påløpe kostnader både til utvikling og innføring av nye systemer, og for daglig bruk av slike tjenester. Det vil for disse tilbyderne være nødvendig å inngå kommersielle avtaler med tilbydere av kvalifiserte tillitstjenester. De bør av hensyn til sluttbrukerne inngå avtaler med alle de ulike tilbyderne av kvalifiserte tillitstjenester. Eksempel fra ID-porten, som er en felles innloggingstjeneste til offentlige tjenester på internett, viser fem alternativer per dags dato; BankID, BankID på mobil, Buypass ID, Buypass ID på mobil og Commfides.

Bruk av kvalifiserte tillitstjenester er velkjent og departementet regner med at flere av tilbyderne allerede benytter seg av slike tjenester ved for eksempel salg av mobiltelefoner i nettbutikk. Selv om denne regelverksendringen nødvendiggjør tekniske tilpasninger i tilbyderens systemer, antas disse å ikke være store og kostnadskrevenende.

De konkrete kostnadene for autentisering ved bruk av de ulike kvalifiserte tillitstjenestene vil variere fra tilbyder til tilbyder, også basert på volum av oppslag. Eksempel fra BankID viser en pris på 1,00 krone per transaksjon med øvre volum 1 000 oppslag per måned for autentisering. I tillegg påløper det en fast engangskostnad på 5 000 kroner, samt en

månedlig sertifikatkostnad på 1 000 kroner. Prisene vil kunne variere etter hvilke tilbydere av tillitstjenester som benyttes.

Hovedmengden av avtaleinngåelser skjer i dag ved portering. Det porteres om lag 600 000 nummer per år. I tillegg skal sluttbruker identifiseres ved nytegning, endring og oppsigelse av avtale. Departementet har ikke nærmere tall på antall autentiseringer som må gjøres gjennom bruk av kvalifiserte tjenester, men legger til grunn at kostnadene knyttet til identifisering på denne måten, vil være beskjedne.

Det må også påregnes kostnader til opplæring av ansatte og medarbeidere på utsalgssteder ved innarbeidelse av nye rutiner for identifisering av sluttbrukere.

Myndigheten gjennomfører allerede i dag kontroll med at tilbyderne gjennomfører entydig identifisering av sluttbrukere. Endrede regler vil kunne lette tilsynsarbeidet fordi konkretisering av kravene til entydig identifisering vil bety mindre skjønn og enklere vurdering av om reglene er fulgt.

4. Merknader

Merknader til bestemmelsene i ekomloven

Til § 5-1:

Første ledd endres slik at bredbånd kan inngå i leveringsplikten. Med bredbånd menes i første omgang funksjonelt tilgang til Internett etter dagens forhold, dvs. 10 Mbit/s nedstrøms og 1(2) Mbit/s oppstrøms som vil være tilstrekkelig til å få tilgang til EECCs angitte sett av tjenester. Begrepet bredbånd omfatter imidlertid åpenbart også høyere hastigheter og hastigheten kan justeres av myndigheten innenfor bestemmelsens ordlyd uten lovendring. Samtidig tas offentlige betalingstelefoner og andre tilgangspunkter til offentlig telefontjeneste, nummeropplysningstjeneste og telefonkatalog ut av leveringsplikten. EECC har ikke krav om leveringsplikt på disse tjenestene og endringen er også i tråd med dagens praksis for leveringsplikt.

Nytt i *annet ledd* er at det presiseres at myndigheten kan knytte leveringsplikten til ulike geografiske områder. Samtidig tas det ut at det kan stilles nærmere krav til måling av kvalitet og informasjon. Slik plikt følger av ekomloven § 2-2 om måling og informasjon om kvalitet.

Tredje ledd er nytt og fastsetter at myndigheten kan gjøre unntak fra leveringsplikten dersom en anmodning om tilgang ikke kan anses som rimelig. Se nærmere omtale i avsnitt 2.5.3.

Fjerde ledd gir myndigheten hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler om innholdet i leveringsplikten, om avtale og utpeking av leveringspliktig tilbyder og om unntak fra leveringsplikten.

Til § 5-2:

I første ledd presiseres det at dersom en tilbyder utpekes til leveringspliktig tilbyder, kan tilbyderen kreve kostnadsdekning dersom utpekingen utgjør en urimelig byrde. I tilfeller der myndigheten etter en anbudskonkurranse inngår avtale med en tilbyder om leveringsplikt, vil betaling for levering av tjenester inngå i avtalen og tilbyderen vil ikke få ytterligere kostnadsdekning.

Annet ledd fastsetter at alle tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og-tjeneste kan pålegges å bidra til et finansieringsfond dersom myndigheten inngår avtale om eller pålegger leveringsplikt etter § 5-1.

I tredje ledd utvides forskriftshjemmelen slik at myndigheten kan gi forskrift om finansiering av kostnadene ved leveringplikten.

Merknader til bestemmelsene i ekomforskriften

Til ny § 1-10a:

Departementet foreslår en presisering av hvordan entydig identifisering av sluttbruker som er fysisk person skal gjennomføres.

Første ledd gjelder ved personlig oppmøte og stiller krav til personlig fremmøte og fremleggelse av originalt legitimasjonsdokument. Bestemmelsen inneholder videre en uttømmende liste over hva som utgjør et originalt legitimasjonsdokument.

Andre og tredje ledd gir enkelte unntak for kravene til legitimasjonsdokument i første ledd. For sluttbrukere som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer oppstilles det ytterligere krav til legitimasjonsdokumentets innhold.

Fjerde ledd likestiller bruk av elektronisk identifikasjon med personlig fremmøte etter første ledd. Se beskrivelsen over for gjennomgang av slike tjenester. Kravene til den elektroniske identifikasjonen er tilsvarende den som finnes i hvitvaskingsregelverket. Det er videre henvist til de aktuelle regelverk som oppstiller tekniske krav til elektronisk identifikasjon.

Femte ledd inneholder et krav om at tilbyder skal dokumentere identitetskontrollen foretatt etter første ledd. Dette skal gjøres ved at tilbyder oppbevarer kopi av originalt legitimasjonsdokument. Bestemmelsen vil også gi tilbyder grunnlag for å behandle personopplysninger etter personopplysningsloven.

Til ny § 1-10b:

Bestemmelsen gjelder for hvordan entydig identifisering av sluttbruker som er en juridisk person skal gjennomføres.

Første ledd oppstiller hvilke opplysninger som skal innhentes om sluttbrukeren.

Andre ledd gjelder i de tilfeller der en fysisk person handler på vegne av en juridisk person. I slike tilfeller skal reglene i § 1-10a komme til anvendelse.

Tredje ledd oppstiller en plikt på tilbyder til å bekrefte opplysningene innhentet etter første ledd. Retten til å handle på vegne av en juridisk person, jf. annet ledd skal også bekreftes.

Fjerde ledd likestiller elektroniske segl som gyldig identifikasjon av juridiske personer med metodene beskrevet i første til tredje ledd. Det er videre henvist til de aktuelle regelverk som oppstiller krav til elektroniske segl.

Til § 5-1

Det fastsettes i bestemmelsens første ledd at leveringsplikten også omfatter tilgang til tilstrekkelig bredbånd. Av andre ledd framgår det at tilstrekkelig bredbånd tilsvarer minimum 10 Mbit/ nedstrøms hastighet og 2 Mbit/s oppstrøms hastighet.

Etter tredje ledd gjøres det unntak fra leveringsplikten hvis anmodningen om tilgang ikke kan anses rimelig.

Alt.1: Hver anmodning må vurderes konkret og kostnadene ved leveringsplikten, leveringsfritakets betydning for sluttbruker og andre som fritaket berører er relevante vurderingstema. Dersom sluttbruker selv dekker kostnadene med etablering av tilgang, vil anmodningen måtte anses som rimelig.

Alt.2: Anmodningen anses rimelig dersom kostnaden ved etablering av tilgang ikke overstiger X kroner. Hvis sluttbruker eventuelt selv dekker de overstigende kostnadene, vil ikke anmodningen være urimelig.

Til § 6-2 første ledd:

Det gjøres en endring i § 6-2 første ledd for å gi en bedre sammenheng i regelverket sett opp mot de nye bestemmelsene i §§ 1-10a og 1-10b. Slik § 6-2 første ledd er utformet nå kan den fremstå som uklar, og det gjøres derfor en justering i ordlyden for bedre å få frem at kundeoversikten skal inneholde opplysninger som identifiserer de registrerte sluttbrukerne.

Til § 10-3 annet ledd:

Det tas inn en henvisning til ny § 1-10a og § 1-10b i ekomforskriften § 10-3 annet ledd for å sikre at myndigheten kan pålegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av de nye forskriftsbestemmelsene.

5. Forslag til endringer i ekomloven

§ 5-1. Leveringspliktige tjenester

Myndigheten kan inngå avtale med eller ved pålegg utpeke, en eller flere tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester for å sikre tilbud av følgende leveringspliktige tjenester:

1. *offentlig telefontjeneste,*
2. *bredbåndstjeneste og*
3. *særlige tjenester til sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne og andre sluttbrukere med spesielle behov.*

Myndigheten kan ved enkeltvedtak stille nærmere krav til innhold i og *utforming* av pliktene etter første ledd, blant annet om priser til sluttbrukere, *herunder* geografisk enhetspris, *geografisk område for leveringsplikten* og kvalitetskrav til *tjenestene*. *Myndigheten kan gjøre unntak fra leveringsplikten dersom anmodning fra sluttbruker om levering av tjenestene i første ledd ikke kan anses som rimelig.*

Myndigheten kan gi forskrifter om *innholdet i leveringsplikten, om avtale og utpeking av leveringspliktig tilbyder og om unntak fra leveringsplikten*. *Myndigheten kan også gi forskrift om egenandel for sluttbrukere.*

§ 5-2. Finansiering av leveringspliktige tjenester

Når tilbyder som *utpekes* etter § 5-1 påføres en urimelig byrde ved å tilby leveringspliktig tjeneste, kan *tilbyder anmode om å få nettokostnadene ved leveringsplikten dekket.*

Tilbyderen må sammen med kravet om kostnadsdekning legge frem en beregning over nettokostnadene knyttet til de leveringspliktige tjenestene.

Myndigheten kan pålegge tilbyder av *elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste* å bidra til finansiering av *kostnader som påløper dersom myndigheten inngår avtale eller pålegger leveringsplikt etter § 5-1.*

Myndigheten kan gi forskrifter om beregning av kostnader ved å tilby leveringspliktig tjeneste og *finansiering av kostnadene, herunder* om plikt for tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste til å bidra til *et finansieringsfond eller på annen måte dele kostnadene ved å tilby leveringspliktige tjenester.*

6. Forslag til endringer i ekomforskriften

Ny § 1-10a skal lyde:

§ 1-10a. Entydig identifisering av fysiske personer

Entydig identifisering, jf. ekomloven § 2-4 annet ledd, av sluttbruker som er fysisk person, skal ved personlig fremmøte skje ved framleggelse av originalt legitimasjonsdokument. Legitimasjonsdokumentet må være dokument som

- a) er utstedt av offentlig myndighet eller av annet organ som har betryggende kontrollrutiner for dokumentutstedelse, og dokumentene har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå,
- b) inneholder fullt navn, navnetrekk, fotografi, og
- c) fødselsnummer eller D-nummer.

For person som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer skal legitimasjonsdokument, i tillegg til kravene som følger av første ledd, inneholde fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap.

Krav om navnetrekk gjelder ikke for pass.

Elektronisk identifikasjon er gyldig legitimasjon for fysisk person når identiteten ikke bekreftes ved personlig fremmøte. Elektronisk identifikasjon må tilfredsstillende kravene i lov om elektroniske tillitstjenester, og være inkludert i tillitslisten jf. artikkel 22.f

Tilbyder skal kunne dokumentere identitetskontrollen etter første ledd med kopi av originalt legitimasjonsdokument.

Ny § 10-1b skal lyde:

§ 1-10b. Entydig identifisering når sluttbruker er en juridisk person

Når sluttbruker er en juridisk person skal entydig identifisering, jf. ekomloven § 2-4 annet ledd, skje ved at følgende opplysninger innhentes om sluttbruker

- a) foretaksnavn
- b) organisasjonsform
- c) organisasjonsnummer
- d) adresse
- e) navnet på daglig leder og styremedlemmer, eller personer i tilsvarende stilling

Opplysninger om fysiske personer som handler på vegne av en juridisk person, skal innhentes i samsvar med § 1-10a. Tilsvarende opplysninger skal innhentes og egnede tiltak gjennomføres så langt det passer når kunden er en stiftelse, et juridisk arrangement eller en annen sammenslutning.

Opplysninger som nevnt i første ledd bokstav a til e, skal bekreftes ved oppslag mot eller utskrift fra et offentlig register eller firmaattest, som ikke er eldre enn tre måneder. Retten til å handle på vegne av den juridiske personen skal også bekreftes.

Elektronisk identifikasjon ved elektronisk segl er gyldig som identifikasjon av juridiske personer når identiteten ikke bekreftes etter første til tredje ledd. Det elektroniske seglet må tilfredsstillende kravene i lov om elektroniske tillitstjenester, og være inkludert i tillitslisten jf. artikkel 22.

§ 5-1. Tilgang til offentlig telefontjeneste og digitalt elektronisk kommunikasjonsnett

Tilbyder med leveringsplikt etter ekomloven § 5-1 første ledd nr. 1 og 2, skal tilby offentlig telefontjeneste og tilgang til bredbåndstjeneste til enhver sluttbruker der denne har sin faste helårige bosetting *eller* helårige næringsvirksomhet.

Med bredbåndstjeneste menes nedstrøm hastighet på minst 10 Mbit/s (20 Mbit/s) og oppstrøm hastighet på minst 2 Mbit/s (5Mbit/s).

Alternativ 1:

Myndigheten kan gi unntak fra leveringsplikten dersom en anmodning om tilgang til telefontjeneste eller bredbåndstjeneste ikke kan anses som rimelig. I avgjørelsen av om en anmodning er rimelig skal myndigheten se hen til kostnadene ved leveringsplikten, leveringsfritakets betydning for sluttbruker og andre som fritaket berører. En anmodning om tilgang vil ikke være urimelig om sluttbruker selv dekker kostnadene med tilgangen.

Alternativ 2:

Overstiger etableringskostnadene med å tilby leveringspliktig tjeneste etter ekomloven § 5-1 første ledd nr. 1 og 2 XX kroner, vil anmodningen om tilgang til disse tjenestene anses som urimelig med mindre sluttbruker dekker de overskytende kostnadene.

§ 6-2 første ledd skal lyde:

Tilbyder av offentlig telefontjeneste skal føre oversikt over enhver sluttbrukers navn, adresse og nummer/adresse for tjeneste. Oversikten skal inneholde opplysninger *som identifiserer de registrerte og som muliggjør geografisk lokalisering* av de registrerte i forbindelse med nødanrop, jf. § 6-3 annet ledd og ekomloven § 2-6. Informasjon om offentlig betalingstelefon skal omfatte adresse.

§ 10-3 annet ledd skal lyde:

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan pålegge en fysisk person eller et foretak overtredelsesgebyr dersom personen, foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket, forsettlig eller uaktsomt overtrer ekomforskriften § 1-2 første og fjerde ledd, §§ 1-6 til 1-8, § 1-10a, § 1-10b, § 2-2 første ledd, § 2-4, § 2-5, § 2-6 første ledd, § 2-7, § 2-8, §§ 3-1 til 3-6, § 4-1 første ledd, §§ 4-2 til 4-4, § 5-1 første og fjerde ledd, § 5-3, § 5-4, § 5-5 første ledd, § 5-6, § 5-8 første ledd, § 5-10, §§ 5a-1 til 5a-5, § 5a-6 første og tredje ledd, § 6-2, § 6-6 fjerde ledd, § 7-1, § 7-2 eller §§ 8-2 til 8-4, § 8-5 første ledd.

Med hilsen

Heidi Kvalvåg (e.f.)
Avdelingsdirektør

Christina Christensen
underdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste

3NET AS	Bjørklysvingen 3/7	9152	SØRKJOSEN
Abelia	post@abelia.no		
Afiber AS	Bråteveien 6	3772	KRAGERØ
Akademikerne	Fridtjof Nansens plass 6	0160	OSLO
Akershus fylkeskommune	Postboks 1200 Sentrum	0107	OSLO
Alta Kraftlag SA	Postboks 1602	9509	ALTA
Altibox			
Altifiber AS	Postboks 99	4381	HAUGE I DALANE
Andøy energi AS	Postboks 3	8493	RISØYHAMN
Arbeids- og sosialdepartementet	Postboks 8019 Dep	0030	OSLO
Arbeidsgiverforeningen SPEKTER	Postboks 7052 Majorstuen	0306	OSLO
AT&AT Global Network Services Norge			
Aust-Agder fylkeskommune	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Austevoll kraftlag SA	Solesvika 136	5396	VESTRE VINNESVÅG
Avur AS	Postboks 82	5863	BERGEN
Bankenes ID-tjeneste AS	Postboks 7999	5020	BERGEN
Bardufoss Kabel TV AS	Postboks 2010	9326	BARDUFOSS
Barne- og familiedepartementet	Postboks 8036 Dep	0030	OSLO
Bergen fiber AS			
Bredbåndsfylket Troms AS	Stakkevollvegen 33	9010	TROMSØ
Breiband.no AS	Postboks 21	1541	VESTBY
Brukerklagenemnda			
Buskerud fylkeskommune	Postboks 3563	3007	DRAMMEN
Buypass AS	Postboks 4364 Nydalen	0402	OSLO
Ceragon Netwoks AS - Norway	Espehaugen 32	5258	BLOMSTERDALEN
Chili Mobil AS	Johan Berentsens vei 63	5160	gamle eikangervåg
Com4 AS	Økernveien 121	0579	OSLO
Commfides Norge AS	Postboks 405	1327	LYSAKER
Danske Bank	Postboks 4700	7466	TRONDHEIM

Datatilsynet	Postboks 458 Sentrum	0105	OSLO
Den Norske Advokatforening	Kr. Augustsgate 9	0164	OSLO
Den Norske Fagpresses Forening	Akersgt. 43	0158	OSLO
DNB Bank ASA		0021	OSLO
Easy Connect AS eforum			
Eidsiva Bredbånd AS	Postboks 224	2601	LILLEHAMMER
Eika Gruppen AS	Postboks 2349 Solli	0201	OSLO
EL & IT forbundet Elektronikkbransjen Eninvest AS eRate Norway AS EVRY Norge AS			
Fiber1 AS	Postboks 3045	3504	HØNEFOSS
Finansdepartementet	Postboks 8008 Dep	0030	OSLO
Finansnæringens Hovedorganisasjon			
Finnmark fylkeskommune	Fylkeshuset, Postboks 701	9815	VADSØ
Forbrukertilsynet	Sandakerveien 138	0484	OSLO
Forsvarsdepartementet	Postboks 8126 Dep	0032	OSLO
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Mariboegate 13	0183	OSLO
Global Connect AS	Postboks 54	1324	LYSAKER
Hammerfest Energi Bredbånd AS	Postboks 3	9615	HAMMERFEST
Haugaland Kraft AS	Postboks 2015	5504	HAUGESUND
Hedmark fylkeskommune	Postboks 4404 Bedriftssenteret	2325	HAMAR
Helse- og omsorgsdepartementet	Postboks 8011 Dep	0030	OSLO
Hordaland fylkeskommune	Postboks 7900	5020	BERGEN
Hovedorganisasjonen Virke	Postboks 2900 Solli	0230	OSLO
Huseiernes Landsforbund	Fred. Olsens gate 5	0152	OSLO

Hålogaland Kraft Bredbånd AS	Postboks 1057	9480	HARSTAD
Ice IKT Norge	Nydasveien 188 Oscarsgate 20		
Intelcom Group AS	Postboks 124 Bryn	0611	OSLO
Intelligent Telecom Services IP Only Networks			
Istad Fiber AS	Plutovegen 5	6419	MOLDE
Justis- og beredskapsdepartementet	Postboks 8005 Dep	0030	OSLO
Kabel Norge			
Klepp Energi AS	Postboks 156	4358	KLEPPE
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Konkurransetilsynet	Postboks 439 Sentrum	5805	BERGEN
Kragerø Bredbånd AS	Bråteveien 6	3772	KRAGERØ
KS	Pb. 1378 Vika	0114	OSLO
Kulturdepartementet	Postboks 8030 Dep	0030	OSLO
Kunnskapsdepartementet	Postboks 8119 Dep	0032	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Landsorganisasjonen i Norge	Youngs gate 11	0181	OSLO
Last Mile Communications	Postboks 456	1373	ASKER
Lofotkraft AS	Postboks 800	8305	SVOLVÆR
Lycamobile Norway Ltd.	Hasleveien 28 C	0572	OSLO
Lynet Internett AS	Postboks 54	1324	LYSAKER
Lyse Fiber AS			
Mediebedriftenes Landsforening			
Mediehuset Tek AS			
Møre og Romsdal fylkeskommune	Postboks 2500	6404	MOLDE
Nasjonale kommunikasjonsmyndighet	Postboks 93	4791	LILLESAND
NextGenTel AS	Postboks 3 Sandsli	5861	BERGEN
NextNet AS	Kaffegata 5	2270	FLISA

Nordea Bank ABP	Postboks 1166 Sentrum	0107	OSLO
Nordland fylkeskommune	Fylkeshuset	8048	BODØ
Nordmøre Energiverk AS	Postboks 2260 Løkkemyra	6403	MOLDE
Nordvest Fiber AS	Postboks 8044 Spjelkavik	6022	ÅLESUND
Norges Handikapforbund	Postboks 9217 Grønland	0134	OSLO
Norges Røde Kors NORTIB - Norsk Tele- og Informasjonsbrukerforening			
Notodden Energi AS	Postboks 103	3671	NOTODDEN
NTE Marked AS	Postboks 2554	7736	STEINKJER
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032	OSLO
Næringslivets hovedorganisasjon	Postboks 5250 Majorstuen	0303	OSLO
Olje- og energidepartementet	Postboks 8148 Dep	0033	OSLO
Oppland fylkeskommune	Postboks 988	2626	LILLEHAMMER
Orange Business Norway AS	Holbergs gate 1	0166	OSLO
Oslo kommune	Rådhuset	0037	OSLO
Phonero AS	Postboks 70	4661	KRISTIANSAND S
Postkom	Møllergata 10	0179	OSLO
Powertech Information Systems Regelrådet			
RiksTV AS			
Rogaland fylkeskommune	Postboks 130 Sentrum	4001	STAVANGER
Saga Mobil AS			
Samferdselsdepartementet	Postboks 8010 Dep	0030	OSLO
Sandefjord Bredbåns AS	Postboks 1317	3205	SANDEFJORD
Schibsted ASA	Postboks 1178 Sentrum	0105	OSLO
Signal Bredbånd AS	Per Helgesens vei 99	8013	BODØ
Signicat AS	Gryta 2B	7010	TRONDHEIM
Sogn og Fjordane fylkeskommune	Fylkeshuset, Askedalen 2	6863	LEIKANGER

Sparebank 1	Postboks 778	0106	OSLO
Banksamarbeidet DA	Sentrum		
Statsministerens kontor	Postboks 8001	0030	OSLO
	Dep		
Strålfors AS	Haraldrudveien	0581	OSLO
	11		
Tafjord Marked AS	Postboks 1500	6025	ÅLESUND
Talkmore	Postboks 413	0213	OSLO
	Skøyen		
Tampnet AS			
TDC AS	Postboks 4600,	0405	OSLO
	Nydalen		
Tekna - Teknisk-	Postboks 2312	0201	OSLO
naturvitenskapelig forening	Solli		
Telemark fylkeskommune	Postboks 2844	3702	SKIEN
Telenor Norge AS	Postboks 800	1331	FORNEBU
Teleplan Consulting AS			
Telia Norge AS	Postboks 4444	0403	OSLO
	Nydalen		
Troms fylkeskommune	Postboks 6600	9296	TROMSØ
Trøndelag fylkeskommune	Postboks 2560	7735	STEINKJER
Tussa IKT AS	Langemyra 6	6160	HOVDEBYGDA
Utenriksdepartementet	Postboks 8114	0032	OSLO
	Dep		
Vest-Agder	Postboks 517	4605	KRISTIANSAND S
fylkeskommune	Lund		
Vesterålskraft Bredbånd	Postboks 103	8401	SORTLAND
ASD			
Vestfold fylkeskommune	Postboks 2163	3103	TØNSBERG
Viken Fiber AS	Postboks 3628	3007	DRAMMEN
Vipps AS	Robert Levins	0154	OSLO
	gate 5		
Yrkesorganisasjonenes	Postboks 9232	0134	OSLO
Sentralforbund	Grønland		
Østfold fylkeskommune	Postboks 220	1702	SARPSBORG

Saksnr: 2019/28-10
 Saksbehandlar: Nils Egil Vetlesand
 Astrid Lernes

Saksframlegg
Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for samferdsel og mobilitet		02.12.2019
Hovudutval for opplæring og kompetanse		02.12.2019
Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon		02.12.2019
Hovudutval for kultur, idrett og integrering		02.12.2019
Fylkesutvalet		03.12.2019
Fylkestinget		17.12.2019

Budsjett 2020/økonomiplan 2020-2023
Forslag til innstilling

1. Driftsbudsjettet for 2020 vert vedteke med slike rammer:

	1000 kr
Skatt, rammetilskot, andre generelle statstilsk.	10 030 372
Konsesjonskraftinntekter	182 000
Lønsavsetjing, premieavvik	-44 839
Renter, avdrag	-833 900
Bruk av avsetjingar	70 000
Til finansiering av investeringar	-536 997
TIL FORDELING PÅ SEKTORANE	8 866 636

Fordelt slik:

Politisk styring, kontrollorgan, organisasjon og økonomi	netto	754 689
Strategisk utvikling og digitalisering	netto	169 834
Tannhelse	netto	268 229
Kultur, idrett og inkludering	netto	302 691
Infrastruktur og veg	netto	1 162 592
Mobilitet og kollektiv	netto	2 540 126
Innovasjon og næringsutvikling	netto	230 391
Opplæring og kompetanse	netto	3 438 084
FORDELT PÅ SEKTORANE	netto	8 866 636

2. Investeringsbudsjettet for 2020 vert vedteke med slike rammer:

	1000 kr
Bruk av lån	1 704 976
Tilskot og refusjonar m.m.	3 137 680
Salsinntekter	50 000
Bruk av avsetjingar	524 100
Midlar frå driftsbudsjettet	536 997
SUM INNTEKTER	5 953 753

Disponert slik:	
Opplæring	762 241
Tannhelse	28 550
Kultur	8 790
Regional utvikling	10 000
Forvaltning/fellesfunksjonar	352 268
Vegar	2 362 604
Mobilitet og kollektiv	2 421 800
Eigenkapitalinnskot KLP	7 500
<u>SUM INVESTERINGSUTGIFTER</u>	<u>5 953 753</u>

3. Fylkestinget godkjenner nye låneopptak på 1 594 mill. kr.
4. Fylkestinget vedtek framlagt budsjettreglement.
5. Fylkestinget godkjenner økonomiplanen sine rammer for 2021-23.

Rune Haugsdal
prosjektleder

Ingrid Holm Svendsen
påtroppande fylkesdirektør for
organisasjon og økonomi

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift.

Vedlegg

- 1 Budsjett 2020/økonomiplan 2020-2023 - budsjettdokument

Saksutgreiing

Finansutvalet har møte den 26.11.2019, og er då venta å leggje fram sitt budsjettframlegg. Det som ligg føre pr. dags dato er arbeidsdokument 8/19. Oppdateringar / endringar i høve til dette vil bli lagt ut i etterkant av finansutvalet sitt møte. Då vil også dei økonomiske rammene i forslaget til innstilling måtte oppdaterast.

Budsjett 2020 / økonomiplan 2020-2023

Innhold

1 Innleiing med strategi og verdier	5
2 Klimaomstilling	8
3 Fellesinntekter og -utgifter	16
4 Sektorbudsjett.....	22
1 Sektorbudsjett 2020 - Politisk styring, kontrollorgan, organisasjon og økonomi	24
2 Sektorbudsjett 2020 - Strategisk utvikling og digitalisering.....	28
3 Sektorbudsjett 2020 - Tannhelse	30
4 Sektorbudsjett 2020 - Kultur, idrett og inkludering.....	32
5 Sektorbudsjett 2020 - Infrastruktur og veg.....	48
6 Sektorbudsjett 2020 - Mobilitet og kollektiv.....	52
7 Sektorbudsjett 2020 - Innovasjon og næringsutvikling	64
8 Sektorbudsjett 2020 - Opplæring og kompetanse	72
5 Økonomiplan 2021-2023	78
6 Investeringsbudsjett 2020–2023.....	82
7 Finansielle måltal	100
8 Budsjettreglement	104
Vedlegg: Tiltakslistar	108

1 Innleiing med strategi og verdiar

Budsjett 2020 for Vestland fylkeskommune er utarbeidd i samarbeid mellom Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommunar.

Fellesnemnda har vedteke at finansutvalsmodellen skal nyttast for budsjettarbeidet. Denne modellen har vore nytta i Sogn og Fjordane fylkeskommune der det til kvart møte i finansutvalet vart lagt fram eit arbeidsdokument knytt til budsjettarbeidet gjennom året. Før fylkestingsvalet 2019 fungerte fellesnemnda som finansutval.

I løpet av 2019 er det handsama sju arbeidsdokument, fem i fellesnemnda og to i finansutvalet i Vestland fylkeskommune.

Prosjektleiar legg no fram eit samla budsjettokument. I høve til arbeidsdokument 6/19, til møtet i finansutvalet 24. oktober, og arbeidsdokument 7/19, til møtet i finansutvalet 13. november, er budsjettokumentet supplert med følgjande:

- Innleiing med omtale av strategi- og verdiarbeid
- Klimabudsjett
- Økonomiplan

Strategi- og verdiarbeid

Regional planstrategi

Fylkestinget skal vedta ein regional planstrategi – ein utviklingsplan for fylket – seinast eit år etter konstituering. Neste planstrategi vil gjelda for perioden 2020-2024 og skal vedtakast i det nye fylkestinget for Vestland.

Fylkestinga i begge fylkeskommunane vedtok å starte førebuing av eit felles kunnskapsgrunnlag og delegerte arbeidet til fellesnemnda. Fellesnemnda godkjende deling av prosessen for utarbeiding av ny regional planstrategi i to fasar slik:

- Fase 1: Utarbeiding av kunnskapsgrunnlag - utviklingstrekk og utfordringar – lagt fram for fellesnemnda i juni 2019.
- Fase 2: Utforming av mål og strategiar og vurdering av planbehov – ferdigstilling våren 2020.

Krav i plan- og bygningslova

Planlegging etter plan- og bygningslova skal fremje berekraftig utvikling. Fylkestinget pliktar å vedta ein regional planstrategi kvart fjerde år. Planstrategien skal innehalde:

- Oversikt over sentrale utviklingstrekk
- Oversikt over utfordringar og moglegheiter i fylket
- Mål for utviklinga i fylket
- Oversikt over kva regional planar det skal arbeidast med i perioden

I realiteten er planstrategien ein utviklingsplan for fylket og vedkjem alle forvaltningsnivå og sektorar.

Det er utarbeidd eit stort kunnskapsmateriale og gjennomført omfattande medverknad i form av spørjeundersøking til og dialogmøte med kommunar, næringsliv og organisasjonar.

Det er lagt vekt på FN sine berekraftsmål og nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging.

FN sine berekraftsmål

FN har vedteke 17 mål for berekraftig utvikling for 2030 som gjeld alle medlemsland. Fylkestinget i Hordaland har vedteke at desse måla skal leggjast til grunn for arbeidet med nye Vestland. Det er lagt vekt på at dei tema som er omfatta av berekraftmåla også skal vere fanga opp i utfordringsbiletet. Det vil bli arbeidd vidare med mål og berekraftindikatorar i fase 2 av arbeidet, jf. ovanfor.

Nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging

Regjeringa har vedteke nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging. Regjeringa understrekar fylkeskommunen si samfunnsutviklarrolle og regional planlegging som ein viktig reiskap i den samanhengen. Forventingane frå sentralt hald inneheld fire temaområde:

- Planlegging som verktøy for heilskapleg og berekraftig utvikling
- Vekstkraftige regionar og lokalsamfunn i heile landet
- Berekraftig areal- og transportutvikling
- Byar og tettstader der det er godt å bu og leve

Hovudutfordringar for strategiarbeidet

På bakgrunn av i heilskapleg vurdering av bakgrunnsmateriale framheva ein i saka til fellesnemnda følgjande tema som hovudutfordringar for neste planstrategi:

- Klimaomstilling
- Balansert areal- og naturressursbruk
- Gode transportsamband og smart mobilitet
- Grøn konkurransekraft
- Relevant kompetanse og kunnskap
- Digitalisering av samfunnet
- Eit fornyande, profesjonelt og frivillig kulturliv
- Attraktive stader og gode nærmiljø
- Likeverdig samfunn
- Ungdom – trivsel og tilhøyre

Regional planstrategi – økonomiplan

Den regionale planstrategien er ein utviklingsplan for heile fylket. Det er difor viktig at ein i arbeidet med fylkeskommunen sin økonomiplan legg vinn på god kopling mellom planstrategien og tiltaka i økonomiplanen.

Verksemdstrategi – verdjarbeid

Fellesnemnda fekk i møte 18. juni 2019 orientering om arbeidet med verksemdsstrategien der forslag til ordlyden for samfunnsoppdrag, visjon og verdjar vart presentert. Forslaget til ordlyd for dei ulike delane i «verdijkjeda» er slik:

- Samfunnsoppdrag: Vi set retning, engasjerer og samhandlar for å utvikle gode tenester og eit framtidretta Vestland
- Visjon: Nyskapande og berekraftig
- Verdjar: Kompetent – Open – Modig

Prosjektlear har starta arbeidet med å iverksetje verdjarbeidet i den nye organisasjonen. Det er i arbeidet så langt særleg lagt vekt på verdiane. Fleire sektorarar har hatt samlingar der arbeidet med verdiane har vore eit sentralt tema.

Prosjektlear har under arbeid sak til fylkestinget i desember der det vert gjort greie for arbeidet med verksemdstrategien, visjon og verdjar.

Visjonen vil også vere ei viktig rettesnor framover der «berekraftselementet» i visjonen etter prosjektlear si meining gjev god samanheng mellom dei ulike elementa i arbeidet med planstrategien.

Både FN sine mål om berkraftig utvikling, regjeringa sine forventingar om berekraftig utvikling og fleire av hovudutfordringane for planstrategiarbeidet peikar i same retning.



Klimabudsjett

2 Klimaomstilling

Nye Vestland fylkeskommune sin visjon er å vere nyskapande og berekraftig. Planlagde utsleppskutt som følgje av nye ferjeanbod vil halvere utsleppa innan 2022. Klimabudsjettet synleggjer og legg grunnlag for interne prioriteringar, styring og oppfølging av aktuelle tiltak. Målet er å stimulere til eit ytterlegare taktskifte i klima- og miljøarbeidet i Vestland.

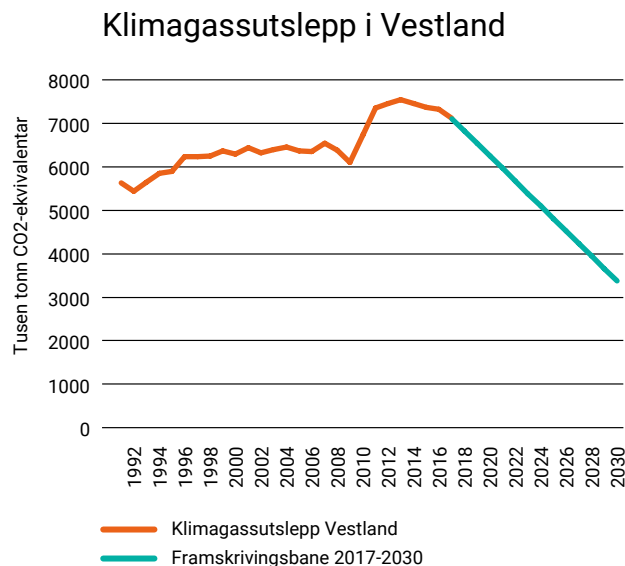
Klimamål

Som nasjon skal Noreg følgje EU sine klimamål; minst 40% kutt innan 2030 og klimanøytral innan 2050. EU-kommisjonen har nyleg sendt ut eit lovforslag til EU-parlamentet om å auke klimakutt til 50% innan 2030.

Dersom Vestland fylke skal følgje nasjonens og EUs nove-
rande mål om 40% kutt, må dei samla klimagassutsleppa

reduserast med 5,6 % årleg fram mot 2030 ¹ (figur 1). Siste registrerte tal for klimagassutsleppa i dei to fylka er frå 2017:

- Hordaland 5 346 253 tonn CO₂-e
- Sogn og Fjordane 1 763 221 tonn CO₂-e



Figur 1: Klimagassutslepp i Vestland 2009-2017 med framskrivingsbane til 2030. Basert på Miljødirektoratet sin statistikk for klimagassutslepp.

¹ Utsleppa før 2009 er estimert utifrå kvart fylke sin del av nasjonale utslepp i 2009. Frå 5 625 tusen tonn CO₂-ekvivalentar i 1991 er det mål om 40% kutt innan 2030. Gitt utslepp på 7 109 tusen tonn i 2017, må det kuttast 287 tusen tonn pr. år fram mot 2030 eller årleg 5,6 %. Utsleppsmålet er her 3375 t/CO₂-e.

I regional plan for klimaomstilling 2018–2021 har Sogn og Fjordane fylkeskommune vedteke at dei skal bli «GRØNARE: fylket tek minst sin del av dei nasjonale måla om utsleppsreduksjon.»

Klimaplan for Hordaland 2014 -2030 har konkretisert mål for klimagassutslepp slik:

«Utslepp av klimagassar i Hordaland skal reduserast med 22 % innan 2020 i høve til 1991 og 40 % innan 2030 i høve til 1991.» Dette inneber utslepp av 3 mill. tonn CO₂-e i 2020 og 2,4 mill. tonn CO₂-e i 2030.

Dersom nye Vestland fylkeskommune skal ta sin del av regionen sin reduksjon av klimagassutslepp, bør

fylkeskommunen også klare årleg kutt på 5,6 % frå 2017 til 2030. Dette svarer til 40 % reduksjon i dei fylkeskommunale klimagassutsleppa frå 1991 til 2030.

Klimabudsjett som prosess

Klimabudsjettet omfattar CO₂-utsleppa i dag, venta utvikling i utsleppa og potensielle utsleppskutt med tilhøyrande kostnader for moglege tiltak. Budsjettet er grunnlag for prioriteringar på førehand og styringsverktøy for oppfølging av vedtak i ettertid. Dette krev at budsjettprosessen koplar tiltaksvurdering med økonomiske prioriteringar. Denne prosessen bør i dei komande åra leggast til grunn for utarbeidinga av klimaprosnosen.

Tabell 1: Oversikt over prioriterte mål og tiltak, forankring og estimert kostnad.

	Klimamål	Prioriterte tiltak	Ansvarleg for gjennomføring	Tidsrom for gjennomføring	Status
1.	Redusere klimagassutslepp frå innkjøpte transporttenester i Vestland	Låg-/nullutslepps bussruter	Avd. for mobilitet og kollektivtransport/ politisk	2020	Pågå
		Arbeide for låg-/nullutslepps båttruter	Avd. for mobilitet og kollektivtransport/ politisk	2022/2024 for bybåtsambanda og båtsamband i Sogn og Fjordane	Utgreiing laga for Askøysambandet, sak til fylkesutvalet om båtsamband i Sogn og Fjordane
		Låg-/nullutslepps ferjeruter	Avd. for mobilitet og kollektivtransport/ politisk	2020	Pågå
		Låg-/nullutslepps drosjetenester	Avd. for mobilitet og kollektivtransport/ politisk	Frå 2018	Nullutsleppsdroser i Hordaland får 1 kr meir per km til skuleskyss
2.	Redusere klimagassutslepp frå bygg og infrastruktur i Vestland	Fossilfrie/Lågut-slepp byggeplassar	Eigedomsavdelinga	2020-2022	Felles erklæring om fossilfrie bygg- og anleggsplassar i Vestland
		Klima- og miljøvenleg energi til fylkeskommunale bygg	Eigedomsavdelinga	Årleg reduksjon	3% kutt i energibruk i 2018. Fossil brenslé til oljefyr vert erstatta med biobrenslé i 2020
		Grønare bybaneutbygging	Bybanen utbygging		Utgreiing frå 2017, oppfølging i praksis. Midlar frå klimasats til elektrisk spuntmaskin og til evaluering og vidareutvikling av miljøkrav
		Lågut-slepps fylkesvegutbygging	Avd. for infrastruktur og veg		Utgreiing

	Klimamål	Prioriterte tiltak	Ansvarleg for gjennomføring	Tidsrom for gjennomføring	Status
3.	Klimaomstilling Vestland	Klimaplan for Hordaland	Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering/ Avd. for innovasjon og næring	Årleg rullering	Sjå klimaplanens handlingsprogram for detaljar
		Regional plan for klimaomstilling for Sogn og Fjordane	Avdeling for strategisk utvikling og digitalisering/ Avd. for innovasjon og næring	Årleg rullering	Sjå klimaplanens handlingsprogram for detaljar
4.	Grøn konkurransekraft	Handlingsprogram for Næringsutvikling i Hordaland og Verdiskapingsplan	Avd. for innovasjon og næring	Årleg rullering	Fordeling av midlar etter søknad

Prognose for CO₂-utslepp

Prognosen for CO₂-utslepp for Vestland fylkeskommune si eiga verksemd tek utgangspunkt i tala frå miljørekneskapen, og inkluderer både Sogn og Fjordane og Hordaland. Den omfattar utsleppa frå fossile brensel og drivstoff i eiga verksemd og frå transporttenestene buss, båt og ferje.

Elektrisitetsforbruket er ikkje inkludert i prognosen fordi CO₂-utsleppet varierer sterkt avhengig av CO₂-faktorar. Reint teknologisk medfører produksjon av vasskraft i Noreg utslepp av 18,9 g CO₂-e/kWh. Sidan vi har kraftutveksling med Europa, er det vanleg å nytte ein europeisk miks for klimagassutslepp knytt til bruk av elektrisitet som speglar at det er varmekraft og andre produksjonskjelder i våre naboland. For 2018 var denne faktoren 136 g/kWh.

Fylkeskommunen arbeider også med tiltak på andre område, som til dømes klimakunnskap, klimakommunikasjon og haldningsskapande arbeid som ikkje gjev direkte utsleppskutt, men som legg til rette for framtidige utsleppskutt.

Fylkeskommunalt kjøpte tenester

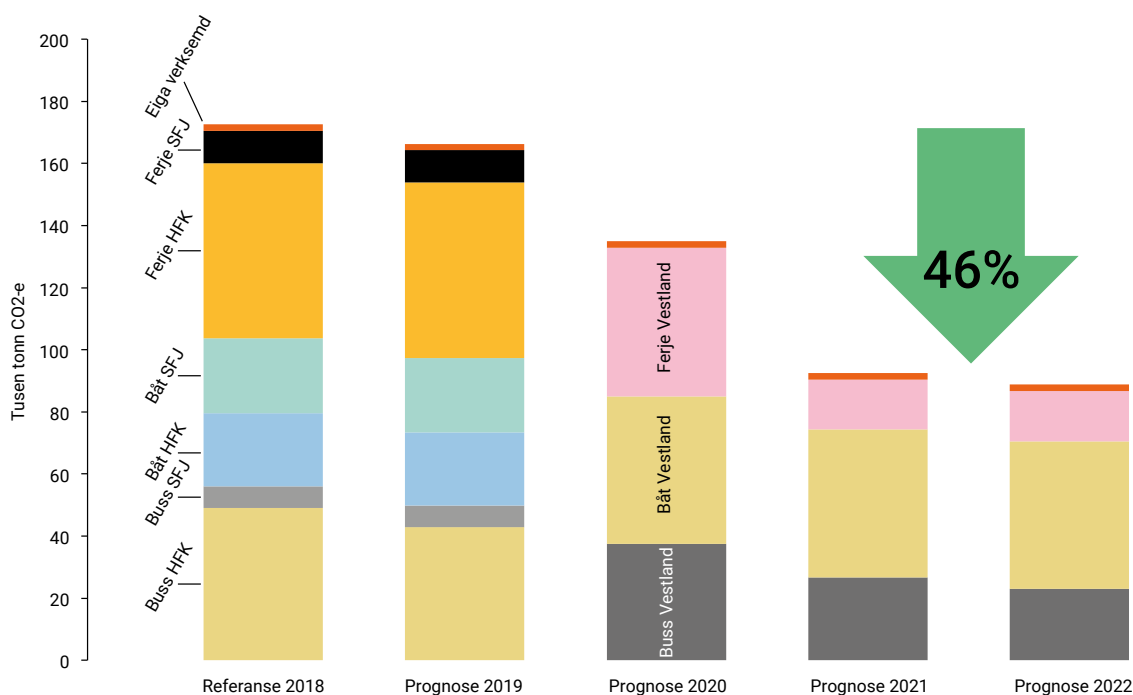
Vestland fylkeskommune nyttar i sterkare grad si offentlege innkjøpsmakt til å påverke leverandørar og tilbydarar på ein

effektiv måte. Erfaring frå mellom anna ferjeandboda viser at ein kan oppnå sær store utsleppskutt ved å krevje det i anbudsprosessen.

Kjøp av transporttenester

For transporttenestene ventar fylkeskommunen reduksjon CO₂-utsleppa på om lag 46 prosent mellom 2018 og 2022 (Figur 2). Tiltaka som vert gjennomført har langt større effekt på sikt. Innanfor ferjesektoren medfører dei nye kontraktane reduserte CO₂-utslepp med om lag 90 prosent alt innan utgangen av 2020.

Det er enno uvisst kva utsleppsreduksjon knytt til fylkeskommunen sine båtsamband ein kan vente. Hordaland fylkeskommune jobbar med å kartlegge miljøløysingar som skal krevjast i kommande kontraktperiode for bybåtsambanda Strandkaien-Kleppestø og Knarvik-Frekhaug-Bergen. Alle noverande kontraktar på båt i Sogn og Fjordane går fram til 1. mai 2022. Arbeid med å førebu anbod pågår ved sak til fylkesutvalet i Vestland fylkeskommune.



Figur 2: Direkte klimagassutslepp frå kollektivtenester og eiga verksemd i CO₂-e. Referanseåret er siste år med berekna utslepp og prognosen tek omsyn til vedtekne tiltak. Prognosen for 2019 er for fylkeskommunane kvar for seg Hordaland = HFK, Sogn og Fjordane = SFJ), medan prognosen frå 2020 er for Vestland fylkeskommune. Om lag 99 prosent av utsleppa kjem frå kollektivtenestene.

Fylkeskommunal drift

For klimagassutsleppa frå eiga verksemd er det venta ein reduksjon på 2 prosent mellom 2018 og 2020, men ei netto auke på 1,5 prosent mellom 2018 og 2022 (Figur 3). Prognosen tar utgangspunkt i utviklinga dei seinare åra og vedtatte tiltak dei kommande åra.

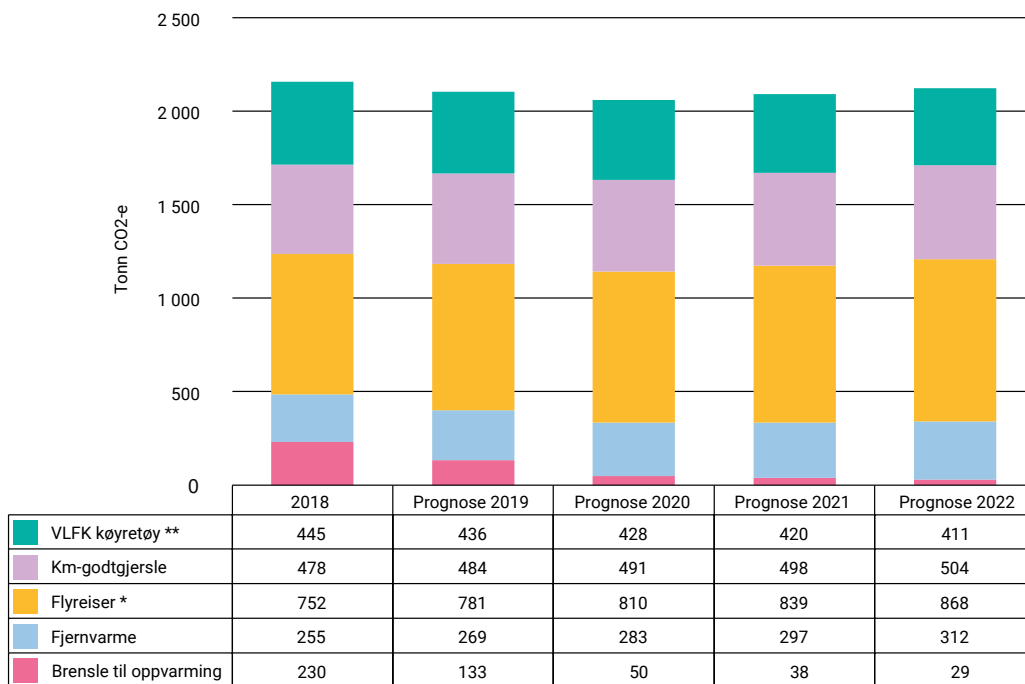
Utslepp frå brensel til oppvarming er venta å avta ved fullstendig overgang til biobrensel i 2020. Sjølv om det har vore satsing på elektrifisering av transport dei seinare åra, har likevel utsleppa gått opp grunna auka køyrelengd. Fortsatt elektrifisering og overgang til biodrivstoff for køyretøy og maskinar vil vere naudsynt for å redusere dei direkte utsleppa knytt til køyring i tenesta.

Klimagassutsleppet frå elektrisitetsbruket i 2018 er rekna til 7 510 tonn CO₂-e om ein legg europeisk miks til grunn². Dette utsleppet er om lag fire gonger høgare enn utsleppa frå fjernvarme, tenestereiser og brensel til oppvarming samla (Figur 1). Om ein legg til grunn residualmiksen³ vert utsleppa rekna til 28 700 tonn CO₂-e. Om fylkeskommunen kjøper elektrisitet med opphavsgaranti, vert utsleppa frå elektrisitetsbruk i Vestland fylkeskommune redusert til 1 000 tonn CO₂-e.

Det har vore ein stabil auke i utslepp frå flyreiser dei seinare åra og denne utviklinga er venta for perioden fram mot 2022. I 2020 vil flyreiser utgjere brorparten av klimagassutsleppa frå eiga verksemd. Det er naudsynt med ytterlegare fokus på tiltak retta mot flyreiser om ein skal oppnå vedtekne mål om reduksjon av klimagassutslepp frå mobile kjelder.

² I medhald av Norsk Standard for klimagassberegningar av bygningar, NS3720, skal utrekning av klimagassutslepp for driftsfase gjerast for minst 2 scenarier for utslepp frå elektrisitetsproduksjon, norsk produksjonsmiks og europeisk produksjonsmiks. NS 3720 gir utrekningfaktorar for både norsk og europeisk gjennomsnittlig produksjonsmiks. Faktorane er basert på gjennomsnitt for perioden 2015-2075, og legg til grunn ei utvikling i retning av stadig meir fornybar energiproduksjon, i tråd med vedtatt politikk.

³ "Kraftleverandører som ikke kjøper opprinnelsesgarantier for sitt kraftsalg, må vise til den nasjonale varedeklarasjonen beregnet av NVE for å informere sine kunder om produksjonskilden bak kraften de solgte i 2018".



Figur 3: Prognose for årlege klimagassutslepp frå energibruk og transport i eiga verksemd. Utslepp frå flyreiser (*) og tenestekøretøy (**) er basert på tal for Hordaland fylkeskommune.

Co₂-utsleppa i dag

Direkte utslepp

Fylkeskommunen utarbeider årleg miljørekneskap som er basert på rapporterte forbrukstal og omfattar CO₂-utslepp frå den fylkeskommunale drifta og transporttenestene fylkeskommunen kjøper. Det samla direkteutsleppet av CO₂ i miljørekneskapen til Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar er om lag 170 000 tonn og kjøpte transporttenester står for opp mot 99% av dette (Figur 2).

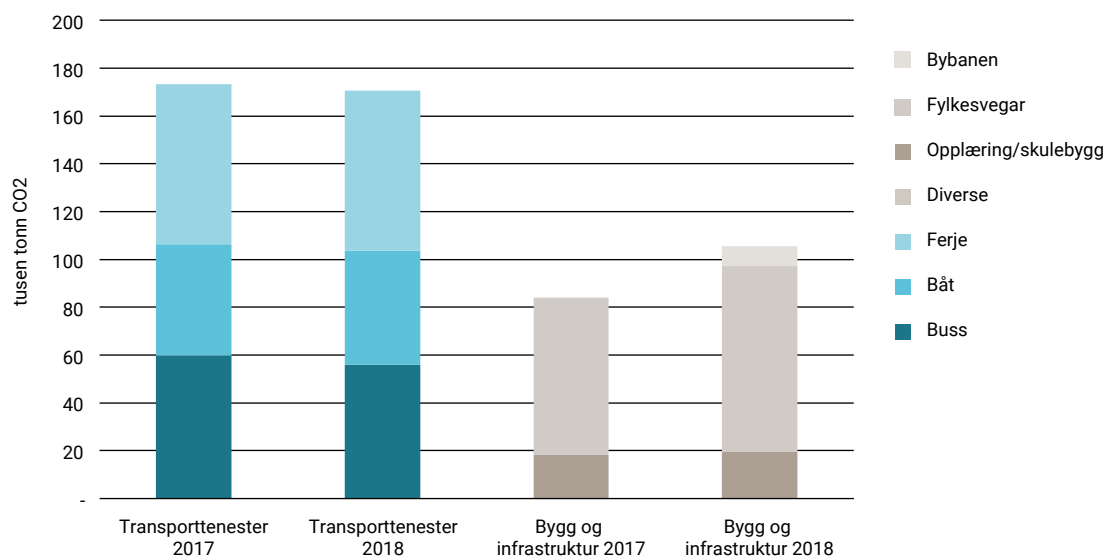
Klimafotavtrykk

Det samla klimafotavtrykket til Vestland fylkeskommune vart berekna til om lag 451 000 tonn CO₂-e i 2018 (tabell 2). Det dekkjer direkte utslepp frå fylkeskommunal drift (kjøretøy, maskinar og oppvarming), innkjøpt energi (varme og straum) og indirekte utslepp frå innkjøpte varer og tenester (transport, bygg og infrastruktur, forbruksmateriell og utstyr). Berekinga er basert på generelle utsleppsverdiar knytt til fylkeskommunale utgifter rapportert i KOSTRA og vil variere frå år til år i tråd med eingongsinvesteringar i utbyggingar.

Tabell 2: Samla oversyn over klimafotavtrykket til Hordaland og Sogn og Fjordane for 2017 og 2018. Statistikken er basert på utgifter rapportert i KOSTRA og er avgrensa til fylkeskommunane sine systemgrenser.

	Forbruksmaterieill og utstyr	Transport egne kjøretøy	Energi	Bygg og infrastruktur	Kjøp private tenester	Kjøp andre tenester	SUM
Administrasjon	3069	936	1305	1712	43	643	7 708
Videregående opplæring	20067	5860	8585	19656	6 847	4 439	65 455
Tannhelse	1940	432	400	1271	163	181	4 387
Kultur, idrett, næring og fysisk planlegging	1505	1500	1401	299	5	438	5 148
Fylkesvegar	173	14	1455	77 639	65	137	79 482
Buss	1616	3282	194	1422	90 377	896	97 787
Ferje	1	12	0	-132*	95 211	19	95 111
Båt	1	1	0	93	70 060	5	70 160
Bybanen	288	76	72	8 334	9 446	6 803	25 020
SUM	28661	12125	13412	110 295	273 079	13 562	451 134

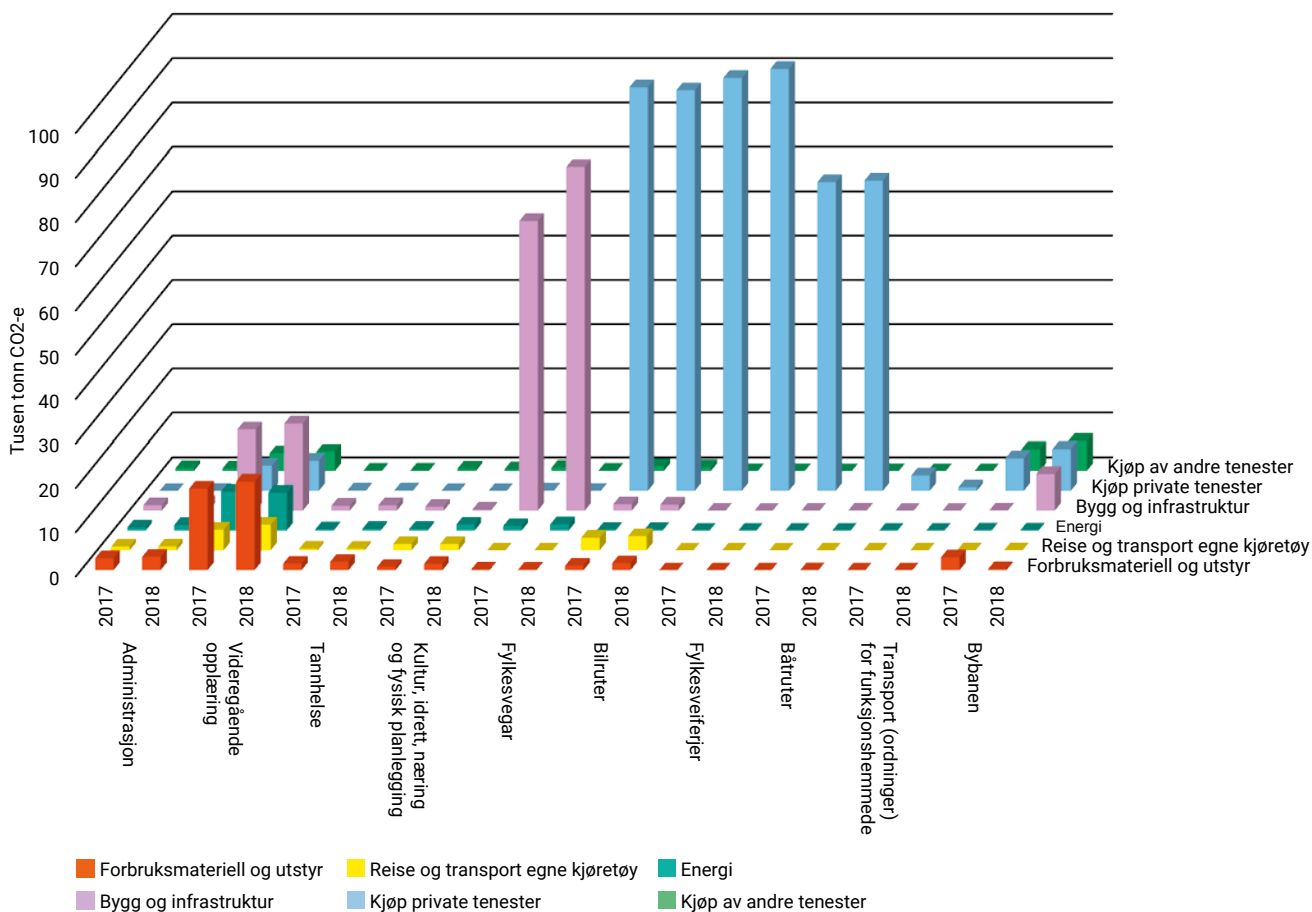
* Negativt tal som følge av refusjon av kostnader for tidlegare år.



Figur 4: Samanlikning av klimafotavtrykket frå transporttenester (til venstre) og bygg og infrastruktur (til høgre) i Hordaland og Sogn og Fjordane i 2018. Farga celler svarer til fargekoda i Tabell 2.

Klimafotavtrykket inkluderer klimagassutslepp over heile livssyklusen i tillegg til dei direkte utsleppa. Klimafotavtrykket for Vestland fylkeskommune viser at innkjøpte

transporttenester står for størstedelen av klimagassutsleppa (figur 5). Deretter kjem utslepp frå bygging og vedlikehald av fylkesveggar, og noko frå skulebygg. Etter kvart som utsleppa



til kollektivtransport går ned, vil bygg- og infrastrukturutsleppa utgjere ein større del av totalen.

Figur 5: Samla oversikt over klimafotavtrykket til Hordaland og Sogn og Fjordane for 2017 og 2018. Statistikken er basert på utgifter rapportert i KOSTRA og er avgrensa til fylkeskommunane sine systemgrenser.

3 Fellesinntekter og -utgifter

Som fellesinntekter og –utgifter reknar ein alle inntekter og utgifter som ikkje er budsjetterte på sektornivå.

Fellesinntektene skal finansiere fylkeskommunen sine egne driftsutgifter på sektornivå (netto driftsutgifter), renteutgifter, avdragsutgifter og avsetning til fond.

Skatt og rammetilskot

I dette avsnittet vert det gjort kort greie for budsjettopp-legget for 2020. Med utgangspunkt i at dette er fyrste året for Vestland fylkeskommune har vi ikkje «tidlegare år» å samanlikne med.

I samband med regionreforma er det og nytt inntektssystem frå 2020. Tapskompensasjonen på 106 mill. kr som Sogn og Fjordane fekk etter førre endring av inntektssystemet er trekt inn og Vestland fylkeskommune får no eit tap på 20,9 mill. kr. Dette tapet vert innfasa i ei overgangsordning over 4 år.

Skatt og rammetilskot

Grunnlaget for fylkeskommunane sine frie inntekter er Stortinget sitt rammevedtak i statsbudsjettet. Dette er delt i to deler – skatt på inntekt og formue og overføringar gjennom inntektssystemet (rammetilskot).

For Vestland fylkeskommune er dei frie inntektene slik:

Mill. kr	2020
Fylkesskatt og inntektsutjamning	4 194,1
Rammetilskot	5 736,9
Sum frie inntekter	9 931,0

Det er budsjettert med 9 931 mill. kr i samla frie inntekter for 2020. Av dette utgjer fylkesskatt m/inntektsutjamning 4 194,1 mill. kr og rammetilskotet 5 736,9 mill. kr.

Fylkesskatten vert berekna med grunnlag i folketalet 1. januar i budsjettåret. I overslaget ovanfor, som er likt overslaget i statsbudsjettet «grøn bok», er nytta folketalet pr 01.01.19. Evt korrigeringar basert på faktiske folketal pr 01.01.2020 vert å koma attende til i 1. tertial 2020.

Inntektssystem for 2020

Inntektssystemet består av tre hovudkomponentar:

- Inntektsutjamning
- Innbyggartilskot og utgiftsutjamning
- Overgangsordning

Inntektsutjamning

Føremålet med inntektsutjamninga er å utjamne skilnader i fylkeskommunane sin skatteinngang. Utjammingsgraden er sett til 87,5 %.

Innbyggartilskot og utgiftsutjamning

Innbyggartilskotet er ein lik sum per innbyggjar. Summen av tilskotet vert berekna ut frå folketalet i kvart fylke. Innbyggartilskotet for 2020 er sett til 5 933 kr per innbyggjar. For Vestland fylkeskommune vert innbyggartilskotet då 3 764,7 mill. kr..

Utgiftsutjamninga er ei omfordelingsordning der midlar vert omfordelt frå fylkeskommunar med lågt berekna utgiftsbehov til fylkeskommunar med høgt berekna utgiftsbehov. Målet er at fylkeskommunane skal settast i stand til å yte likeverdige tilbod til innbyggjarane. Utgiftsbehovet vert rekna ut frå ein kostnadsnøkkel, samansett av delkostnadsnøklar for samferdsle, vidaregåande opplæring og tannhelse.

Vestland fylkeskommune sitt utgiftsbehov er etter det nye inntektssystemet berekna til å vere om lag 12,3 % høgare enn landsgjennomsnittet. I 2019 har Sogn og Fjordane eit utgiftsbehov som er 53 % høgare enn landssnittet medan tilsvarande tal for Hordaland er 2,4%. For Vestland fylkeskommune utgjer utgiftsutjamninga 793,1 mill. kr.

Inkludert i rammetilskotet er saker med ei særskilt fordeling. For 2020 får Vestland fylkeskommune ei samla overføring på 892,7 mill. kr knytt til saker med særskilt fordeling. Dette gjeld midlar til m.a. tunellvedlikehald, opprusting og fornyinga av fylkesvegane, rassikring og ferjeavløysingsmidlar. I tillegg la regjeringa den 8. november fram forslag om å overføre 181,8 mill. kr til Vestland fylkeskommune til administrasjon av fylkesvegane.

Det er knytt noko uvisse om tilskot tunellvedlikehald vert forlenga utover 2020 (-89,4 mill. kr frå 2020). Det er og uvisse knytt til fordeling av midlar til opprustning og fornying av fylkesvegane frå 2022. I kommuneøkonomiproposisjonen

2020 er det opplyst at fordeling av tilskotet frå 2022 vert vurdert endra til å bli fordelt etter den nye sektornøkkelen for fylkesvegane (-73,7 mill. kr frå 2022).

Overgangsordninga

Overgangsordninga i samband med nytt inntektssystem frå

2020 utgjør 15,7 mill kr i 2020. Dette vert redusert med 5,2 mill. kr i 2021, 2022 og 2023.

Skjønsmessige tilskot

Det skjønsmessige tilskotet i 2020 er på 89 mill. kr – ein auke på 25,5 mill. kr i høve det Sogn og Fjordane og Hordaland får samla i 2019.

Samla rammetilskot for 2020 kan oppsummerast slik:

	Mill.kr
Innbyggjartilskot utan utgiftsutjamning	3 764,7
Utgiftsutjamning	793,1
Saker med særskilt fordeling	1 074,5
Overgangsordning	15,7
Skjønstilskot	89,0
Sum rammetilskot 2020	5 736,9

Regionale utviklingsmidlar frå KMD

Tilskotet frå KMD til regionale utviklingsmidlar er budsjettert med 99,4 mill. kr i 2020. Dette er ein auke på 34,1 mill. kr i høve 2019 som Sogn og Fjordane og Hordaland fekk samla. KMD-midlane er i budsjettet for 2020 disponert innanfor sektoren Innovasjon og næring og er fullt ut nytta til finansiering av aktivitetar.

Endeleg fordeling av KMD-midlane vil ikkje vere kjent før i januar 2020.

Konsesjonskraft

Hordaland og Sogn og Fjordane har i 2019 samla tilgang på om lag 770 Gwh konsesjonskraft frå ulike kraftselskap i dei to fylkeskommunane. Krafta vert levert til sjølvkost og seld på kraftmarknaden.

Volumet fylkeskommunen har rett på vert justert årleg basert på utviklinga til allmenn forsyning i kommunane. Det

er forbruket i allmenn forsyning i den einssilde kommunen som regulerer fordelinga av tilgjengeleg konsesjonskraft mellom kommunane og Vestland fylkeskommune. Kommunen får eit volum som samsvarar med forbruket til allmenn forsyning i kommunen medan fylkeskommunen får det resterande.

Utifrå den kjennskap ein har i dag er det rimeleg å leggja til grunn at Vestland fylkeskommune sitt konsesjonskraftvolum ikkje vert vesentleg endra frå 2019 til 2020 og vil liggja på om lag 770 Gwh.

I tillegg kjem «verdien» av Eidfjordavtalen som Hordaland fylkeskommune inngjekk på 80-talet.

Det budsjetterte nivået på kraftinntektene vert fastsett med grunnlag i prognosar per 2. tertial året før første budsjettår. Prognose over marknadsprisane utover i planperioden er noko lågare og desse marknadsprisane er lagt til grunn for prognosen for Budsjett 2020 - ØP 2020/2023.

Dette gjev følgjande prognose over kraftinntektene (pr. september 2019):

Kraftinntekter	2020	2021	2022	2023
Konsesjonskraftinntekter	160,0	150,0	145,0	145,0
Eidfjordavtalen	22,0	22,0	22,0	22,0
Sum kraftinntekter	182,0	172,0	167,0	167,0

Totale driftsinntekter

Inntektene som er omtalt framfor summerer seg til 10 317,4 mill. kr. Det er då rekna med ei brutto inntekt på 287 mill. kr frå sal av konsesjonskraft. I tillegg er det budsjettert med inntekter på sektorane på totalt 2 594,6 mill. kr. Sum budsjetterte driftsinntekter kjem då opp i 12 912 mill. kr. Ved rekneskapsføringa kjem m.a. meirverdikompensasjon, trygde-refusjonar og særskilde tilskot i tillegg, så dei rekneskapsførte driftsinntektene vil liggja i området 13,5 til 14 mrd. kr.

Netto driftsresultat er rekna å bli 467 mill. kr. Dette utgjer 3,6 % av driftsinntektene. Tilrådd nivå for fylkeskommunar er 4 %.

Det bør nemnast at den viktigaste grunnen til at Vestland fylkeskommune kjem såpass bra ut er omlegginga av statstilskotet til rassikring. Dette tilskotet er i 2020 lagt inn i rammetilskotet, og vert dermed ført som driftsinntekt. Utan denne endringa ville netto driftsresultat for Vestland fylkeskommune vore om lag 0,5 %.

Renter og avdrag

Renteinntekter:

Renteinntektene er avhengig av fylkeskommunen sin likviditet og rentenivået på innskot i året. Likviditeten vert mellom anna påverka av utviklinga i fondsmidlar. Ein god del av fondsmidlane er planlagt nytta til investeringar i økonomiplanperioden. For utrekning av renteinntekter har ein lagt til grunn at likviditeten vil utvikle seg slik:

	mill. kr			
	2020	2021	2022	2023
Snittlikviditet	2 550	2 150	1 550	1 450

HFK har utlån til fleire fylkeskommunale selskap. Dei viktigaste er HFK Bussanlegg AS, Bybanen AS og Valen kraftverk AS. På desse utlåna får fylkeskommunen renteinntekter i samsvar med utlånsavtale.

Rentekompensasjon:

Det er rentekompensasjonsordningar både for skulebygg og transporttiltak. Frå 2018 har ikkje staten lagt ut nye rammer, men kompensasjonen for tidlegare tildelte rammer held fram. Dei første 5 åra er det føresett at låna er avdragsfrie og kompensasjonsgrunnlaget er uendra. Deretter vert kompensasjonsgrunnlaget redusert med 1/15-del årleg. Vestland fylkeskommune får rentekompensasjon av eit grunnlag på

nær 3 mrd. kr. Men når det ikkje vert gjeve nye løyvingar, går grunnlaget ned for kvart år.

Ordningane for skulebygg vert forvalta av Husbanken medan ordninga for vegar vert forvalta av Statens vegvesen.

Renteføresetnader:

Føresetnadane for renteinntektene er basert på marknaden sine forventingar til 3 mnd. Nibor, pluss Vestland fylkeskommune sin margin på bankinnskot. Det er rekna med følgjande innskotsrente:

	2020	2021	2022	2023
Innskotsrente	2,35 %	2,23 %	2,13 %	2,02 %

Endringar i marknadsrentene vil påverke både renteinntekter og –utgifter. I oppfølginga av budsjettet vert dette å sjå i samanheng.

Med dei renteføresetnadane som er lagt til grunn er renteinntekter og rentekompensasjon berekna som vist i tabellen nedanfor:

	2020	2021	2022	2023
Renteinntekter	69,3	56,0	40,8	36,7
Rentekompensasjon	41,6	42,0	36,0	30,3
Sum	110,9	98,0	76,8	67,0

Renteutgifter:

Føresetnadane for lånerenta er basert på følgjande komponentar:

Marknaden sine forventingar til 3 mnd. Nibor i perioden Vestland fylkeskommune sine fastrenter/rentesikringar Forventingar om marginar på eksisterande lån og planlagde låneopptak

I byrjinga av oktober var marknaden si forventning til 3 mnd. Nibor slik:

	2020	2021	2022	2023
	1,79 %	1,67 %	1,57 %	1,46 %

For nye lån er det lagt inn ein margin på 0,5 %

Med disse føresetnadene vil renteutgiftene utvikle seg slik:

	2020	2021	2022	2023
Renteutgifter	328,8	343,8	368,5	390,9

Avdrag:

I salderinga som vart skissert i arbeidsdokument 5 vart det rådd til å redusere avdraga med 175 mill. kr. I økonomiplanane 2019-2022 for dei to fylkeskommunane var det til saman ført opp 791 mill. kr i avdrag i 2020. Prosjektleiaren legg til grunn at denne summen vert sett ned med 175 mill. kr til 616 mill. kr.

Ein legg vidare til grunn at nye lån skal nedbetalast over 30 år. Avdragsbetalinga startar året etter at låna er teke opp. Dette gjev følgjande utvikling i avdraga:

	2020	2021	2022	2023
Avdrag	616	668	739	832

Samla kapitalutgifter kan oppsummerast slik:

	2020	2021	2022	2023
Renteinntekter / kompensasjon	110,9	98,0	76,8	67,0
Renteutgifter	328,8	343,8	368,5	390,9
Avdrag	616,0	668,0	739,0	832,0
Sum kapitalutgifter	833,9	913,8	1 030,7	1 155,9

Ein kan gje følgjande estimat på utviklinga av lånegjelda i økonomiplanperioden:

	2020	2021	2022	2023
Lånegjeld 1.1	13 700	14 678	16 136	18 176
Nye lån	1 594	2 126	2 779	2 462
Avdrag	616	668	739	832
Lånegjeld 31.12	14 678	16 136	18 176	19 806

Tabellen viser at fylkeskommunen har ei lånegjeld på om lag 13,7 mrd. kr ved inngangen til 2020. Ved utgangen av økonomiplanperioden er lånegjelda estimert til 19,8 mrd. kr.

Driftsmidlar til investering

Det er budsjettert med overføring av driftsmidlar til investering med følgjande beløp:

	2020
Driftsmidlar til investering	537,0

Løyvinga skal nyttast til:	i mill.kr.
Finansiering vedlikehald tunnell jf tunnelforskrifta	89,6
Finansiering rassikring	400,4
Finansiering fiskerihavner	8,0
Generell finansiering investeringsbudsjettet	39,0
Sum driftsmidlar til investering	537,0

Fond – bruk og avsetjing

Driftsrekneskapen

I budsjettet for 2020 vert det lagt opp til 70 mill. kr i bruk av disposisjonsfond. Dette skriv seg frå rekneskapsresultatet for 2018 som ved handsaminga av rekneskapen for 2018 i Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommune vart avsett til disposisjonsfond til finansiering av driftsbudsjettet for 2020.

Investeringsrekneskapen

I investeringsbudsjettet for 2020 er det lagt opp til bruk av fond på 522,1 mill.kr. til finansiering av investeringsbudsjettet. Fordelinga er;

Vegføre mål	260,2 mill.kr.
Bygg	254,4 mill.kr.
Eigenkap KLP	7,5 mill.kr.
SUM	522,1 mill.kr.

I all hovudsak er dette vidareføring av investeringar/finansiering som låg i økonomiplanen 2020-2023 til Sogn og Fjordane.

Ufordelte fellespostar

Løns- og prisvekst

Statsbudsjettet føreset ein kommunal deflator på 3,1 % fordelt med 3,6 % på løn, og 2,2 % på kjøp av varer/tenester.

Lønnskompensasjon

Det er lagt til grunn 3,6 % årslønsvekst i tråd med kommunal deflator. Det er avsett 98,8 mill. kr til å kompensere for verknaden av lønsoppgjera i 2020. Midlane vert fordelt når forhandlingane er avslutta.

Prisomrekning til 2020-kr

Budjettet er kompensert med 121,7 mill. kr i prisomrekning til 2020-kr.

Ved prisjustering av sektornivået er det i utgangspunktet lagt til grunn 2,2 %, men for enkelte postar har ein nytta den kommunale deflatoren på 3,1 %. Dette gjeld drift og vedlikehald av fylkesvegane, kollektivdrift, museum, kunstinstitusjonar og lærlingtilskot.

Pensjonspremie og pensjonskostnader

Etter forskrift skal fylkeskommunen rekneskapsføre pensjonsutgiftene ut frå føresetnader om diskonteringsrenter, avkastning, lønsvekst og G-regulering.

Differansen mellom det som vert betalt (likviditet) og det som vert rekneskapsført (kostnad etter forskrift), også kalla "premieavviket" skal overførast til seinare år. Premieavviket kan anten kostnadsførast fullt ut i rekneskapsåret det etterfølgjande året, elles fordelast over 7 år. Sogn og Fjordane har tidlegare rekneskapsført det etterfølgjande året medan Hordaland har fordelt det over 7 år. Vestland fylkeskommune skal kostnadsføra premieavviket over 7 år, jf. prosessvedtak i arbeidsdokument 6/19.

Amortisering av tidlegare premieavvik vert budsjettetert med 79,7 mill. kr i 2020.

Pensjonspremien som skal betalast er budsjettetert på sektornivå. Kostnaden som skal rekneskapsførast er anslått å ligge 133,6 mill. kr lågare enn premien som ligg inne i budsjettet. Dette vert lagt inn i budsjettet som ein korreksjonspost, eller såkalla premieavvik.

Budsjettskjema - Økonomisk oversikt drift

	Budsjett 2020	
Andre salgs- og leieinntekter	2 881 568	
Rammetilskudd	5 736 902	
Andre statlige overføringer	99 400	
Skatt på inntekt og formue	4 194 170	
Sum driftsinntekter	12 912 040	
Driftsutgifter	11 611 143	
Avskrivninger	1 000 000	
Sum driftsutgifter	12 611 143	
Brutto driftsresultat	300 897	
Renteinntekter og utbytte	110 900	
Sum eksterne finansinntekter	110 900	
Renteutgifter og låneomkostninger	328 800	
Avdrag på lån	616 000	
Sum eksterne finansutgifter	944 800	
Resultat eksterne finanstransaksjoner	-833 900	
Motpost avskrivninger	1 000 000	
Netto driftsresultat	466 997	3,6 %
Bruk av disposisjonsfond	70 000	
Overført til investeringsregnskapet	536 997	
Regnskapsmessig mer/mindreforbruk	-	

4 Sektorbudsjett

Driftsbudsjett per sektor og totalt

1. Politisk styring, kontrollutval og organisasjon og økonomi	Brutto driftsutgifter	800 044
	Driftsinntekter	-45 355
	Netto driftsutgifter	754 689
2. Strategisk utvikling og digitalisering	Brutto driftsutgifter	179 584
	Driftsinntekter	-9 750
	Netto driftsutgifter	169 834
3. Tannhelse	Brutto driftsutgifter	426 906
	Driftsinntekter	-158 677
	Netto driftsutgifter	268 229
4. Kultur, idrett og inkludering	Brutto driftsutgifter	616 211
	Driftsinntekter	-313 520
	Netto driftsutgifter	302 691
5. Infrastruktur og veg	Brutto driftsutgifter	1 162 592
	Driftsinntekter	-
	Netto driftsutgifter	1 162 592
6. Mobilitet og kollektiv	Brutto driftsutgifter	4 239 391
	Driftsinntekter	-1 699 265
	Netto driftsutgifter	2 540 126
7. Innovasjon og næringsutvikling	Brutto driftsutgifter	306 827
	Driftsinntekter	-76 438
	Netto driftsutgifter	230 389
8. Opplæring og kompetanse	Brutto driftsutgifter	3 729 684
	Driftsinntekter	-291 600
	Netto driftsutgifter	3 438 084
Totalt	Brutto driftsutgifter	11 461 239
	Driftsinntekter	-2 594 605
	Netto driftsutgifter	8 866 634

Tabellen viser samla oversyn over sektorbudsjetta som ein går nærare inn på vidare i dokumentet.

4.1 Sektorbudsjett 2020 - Politisk styring, kontrollorgan, organisasjon og økonomi

1 Sektortabell - løyingsnivå

Tabell 4.1.1

Løyingsnivå		Budsjett 2020
Politisk styring	Brutto driftsutgifter	56 194
	Driftsinntekter	
	Netto driftsutgifter	56 194
Kontrollutval	Brutto driftsutgifter	12 533
	Driftsinntekter	-2 200
	Netto driftsutgifter	10 333
Eigedom - drift og vedlikehald	Brutto driftsutgifter	489 986
	Driftsinntekter	-43 155
	Netto driftsutgifter	446 831
Administrasjon av organisasjon og økonomi	Brutto driftsutgifter	229 331
	Driftsinntekter	
	Netto driftsutgifter	229 331
Org og øk tiltaksmidler	Brutto driftsutgifter	12 000
	Driftsinntekter	
	Netto driftsutgifter	12 000
Totalt	Brutto driftsutgifter	800 044
	Driftsinntekter	-45 355
	Netto driftsutgifter	754 689

Viktige endringar frå 2019 til 2020

Det er lagt opp til innsparingar i Organisasjons- og økonomiavdelinga (inkl. Eigedom) på 7 mill. kr.

Elles er det gjort store flyttingar mellom sektorane. Dette gjeld først og fremst eigedom. Alle utgifter til drift av eigedomar er no samla under eigedomsavdelinga. Det gjeld energi, vedlikehald, reinhald, driftsleiar og kommunale avgifter.

Som følgje av ny organisering er det flytta fleire stillingar mellom Organisasjons- og økonomiavdelinga og andre avdelingar. Flyttingane går begge vegar, og budsjettmidlar har følgt med stillingane.

2 Omtale av løyingsnivå

Politisk styring

Politisk styring omfattar utgifter til politiske utval, gjennomføring av møter i folkevalde organ, partistønad og diverse godtgjersle til folkevalde i ulike organ. Fylkeseldreråd, råd for menneske med nedsett funksjonsevne og medverknadsorgan for ungdom vert også budsjettert her.

Ved fastsetjing av godtgjerslesatsar for Vestland fylkeskommune la ein til grunn at utgiftene skulle ligge på same nivå som summen av det dei to fylkeskommunane brukte til føremålet. Ein har halde seg til dette prinsippet ved utarbeiding av budsjettframlegget.

Fellesnemnda la til grunn ei ramme på 38,7 mill. kr.

Budsjettposten politisk styring inneheld også midlar til ordninga med partistøtte til dei politiske partia i fylkestinget med 11,1 mill.kr.

Kontrollutval

Løyvingane omfattar kontrollutvalet, sekretariat for kontrollutvalet og kjøp av revisjonstenester. Det er budsjettert med 5 årsverk. I tillegg har kontrollutvalet behov for noko midlar i reserve dersom det dukkar opp saker som gjer det nødvendig å kjøpe meir ekstern bistand. I budsjettframlegget for 2020 er det ført opp 0,5 mill. kr til kjøp av tenester. Deloitte AS er valt som revisor for Vestland fylkeskommunegjeld fram til 30.06.2024. Budsjettframlegget frå kontrollutvalet inneber ei innsparing på 1,44 mill. kr samanlikna med budsjetta dei to fylkeskommunane hadde. Innspela til dette framlegget til budsjett er det sekretariat for KU som har kome med.

Eigedom - drift og vedlikehald

Dette løyvingsnivået omfattar forvaltning, drift, vedlikehald og utvikling av heile eigedomsmassen til Vestland fylkeskommune. Løns- og personalkostnader for drifts- og reinhaldspersonell er og budsjettert her. Overordna mål for den fylkeskommunale eigedomsforvaltninga er at verdien av eigedomsmassen ikkje skal forringast, eigedomane skal vere tilpassa dagens behov og utviklast med omsyn til framtidige behov og mål fastsett i regionale planar og strategiar.

Administrasjon av organisasjon og økonomi

Stabsavdelinga for organisasjon og økonomi skal levere gode fellestenester og sikre forsvarleg drift av Vestland fylkeskommune.

Avdelinga omfattar følgjande seksjonar:

- Politisk sekretariat
- Juridiske tenester
- Økonomi
- Innkjøp
- HR
- Kommunikasjon
- Eigedom

Løyvinga skal dekke løns- og personalkostnadar knytt til seksjonane. Vidare vert hovudtillitsvalde og læringar i fylkeskommunen budsjettert her. Andre tiltak som vert budsjettert under avdelinga er opplæringstiltak, organisasjons- og leiarskapsutvikling, personalforsikring, velferdstiltak og kontingentar.

Org og øk tiltaksmidler

Under tiltaksmidlar er det ført opp ein sum på 12 mill. kr. Midlane skal i hovudsak gå til attførings- og omstillingstiltak. I tillegg er det føresett at 2 mill. kr skal gå til kompensierende tiltak i samband med mellombels flytting til Sandsli (jfr. sak 16/2019 til Administrasjonsutvalet i HFK.)

3 Ytterlegare spesifisering av sektorbudsjett

Tabellen nedanfor gjev eit overslag over kostnadsfordelinga mellom dei ulike folkevalde organa, samt til andre føremål.

Tabell 4.1.2

	kr 1 000
Fylkesting*	17 500
Fylkesutval**	10 250
HU samferdsel og mobilitet***	2 250
HU opplæring og kompetanse***	2 250
HU næring, naturressursar og innovasjon***	2 250
HU kultur, idrett og integrering***	2 250
Fylkeseldrerådet	515
Rådet for menneske med nedsett funksj.evne	515
Medverknadsorgan for ungdom	515
Andre møte og utval	3 058
Frikjøpsordning	970
Partistønad	11 121
Rådgjever for politisk leiing	750
Tilleggsløyv.	2 000
Total	56 194

Tabell 4.1.3

Fylkestinget*	Kr 1000
Godtgjersle fylkesordførar/fylkesvaraordførar	2 999
Godtgjersle gruppeleiarar	5 262
Godtgjersle fylkestingsrepr.	3 182
Møtegodtgj. vararepr.	106
Tapt arbeidsforteneste	1 560
Gjennomføring fylkesting	2 000
Tlf/breiband	350
Reiseutg.	1 500
Representasjon og andre kostnader	541
Sum	17 500

Tabell 4.1.4

Fylkesutvalet**	Kr 1000
Godtgjersle fylkesutvalmedlem	9 179
Godtgjersle vararepr.	90
Gjennomføring fylkesutval	500
Reiseutg.	350
Anna	131
Sum	10 250

Tabell 4.1.5

Hovudutval***	Kr 1000
Godtgjersle leiar/nestleiar	715
Godtgjersle hovudutvalsmedlem	612
Godtgjersle vararepr.	90
Tapt arbeidsforteneste	325
Gjennomføring møte i hovudutval	250
Reiseutg.	250
Anna	8
Sum	2 250

I den pressa økonomiske situasjonen fylkeskommunen er i, har ikkje fylkesrådmannen funne rom for eigne disposisjonskonti for dei faste utvala. Disposisjonskontoen for fylkesutvalet er 2 mill. kr. Vidare er det sett av 0,2 mill. kr til ein representasjonskonto for fylkesordføraren. Det ligg inne ein sum på 0,75 mill. kr til rådgjevar for politisk leing.

Partistøtte

Fylkesutvalet (24.10.19) vedtok å innstille til fylkestinget, 17./18.12.19, at det vert innført ei støtteordning til politiske parti i Vestland fylkesting. Økonomiske rammer for ordninga skal fastsettast i fylkesbudsjetet for 2020.

I innstillinga til fylkestinget ligg det at midlar i ordninga vert fordelt med 15% av vedteken ramme fordelt likt på alle parti som grunnstønad, og resten (85%) vert fordelt til partia etter tal røyster ved valet 2019. Dette er slik tilsvarende ordning vert praktisert i Sogn og Fjordane fylkeskommune i dag.

Fylkesutvalet legg opp til at ordninga gjeld frå 1. januar 2020 og at partistøtta skal utbetalast årleg til dei politiske partia sin fylkesorganisasjon som eit eingongsbeløp i januar. Fylkesutvalet la til grunn at midlane vert disponert slik at gruppene skal kunne utføre sitt arbeid og sine planar på ein god og tilfredsstillande måte.

Nærare om ansvarsområda innanfor eigedom

Avdelinga overtar frå 1.1.2020 mellom anna alt budsjettansvar knytt til energi, kommunale avgifter og reinhald for skulesektoren og for tannhelse. Dette er område kor ein før har hatt ulike løysingar i Sogn og Fjordane og Hordaland. Praktis vert no lik i heile Vestland fylkeskommune.

Vidare får området auka ansvar og utvida aktivitet som følgje av endringa knytt til Statens vegvesen og fiskerihamner, samt auka ansvar knytt til fellesfunksjonar på administrasjonslokale. Samla omfang av endringa vil først vere klar når overføringane knytt til endringa for Statens vegvesen er klarlagt.

Dei største postane i budsjettet er knytt opp mot følgjande tenestemråde:

- Skulelokale
- Næringsverksemd - utleige
- Tannklinikkar
- Kollektiv
- Administrasjonslokale

I tillegg er det og ansvar og oppfølging knytt til mellom anna rettleiingstenesta, kulturbygg og fiskerihamner.

Byggdrift vidaregåande skular

Posten utgjer den største delen av avdelinga sitt driftsbudsjett og omfattar driftsleiarteneste og reinhaldsteneste ved vidaregåande skular, ekstraordinært vedlikehald og midlar til kartlegging. For å nå vedtekte mål knytt til energiøkonomisering og betre byggdrift er det behov for meir kompetanse knytt til drift av bygg. Dette er eit felt ein har styrka dei siste åra, med gode resultat. Avdelinga vil, innanfor eksisterande budsjettammer, jobbe for ytterlegare styrking av dette arbeidet i planperioden.

Administrasjonslokale

Posten omfattar drift av fylkeskommunale administrasjonsbygg i mellom anna Leikanger, Førde og Bergen. I Bergen får ein nye, mellombelse, lokale frå 2020. Kostnadar til leige og drift av lokale knytt til vegreforma blir og i hovudsak ført her.

Byggdrift samferdsel/kollektiv

Posten omfattar kollektivanlegg, som fylkeskommunen nyttar sjølv eller har stilt til rådvelde for andre. I hovudsak gjeld dette Bystasjonen i Bergen, bybaneanlegget på Kokstad og parkeringsanlegga ved Birkelandskrysset og Åsane, Loddefjord, Knarvik og Straume bussterminal. I tillegg kjem drift av sjåførfasilitetar.

Byggdrift kulturbygg

Posten omhandlar bygningsdrift av kunstmuseet i Førde, bevaringstenesta i Salhus og Kabuso i Øystese, og einsskilde kostnader knytt til drift av Stend Hovudgard.

Byggdrift tannhelse

Eigedom har noko ansvar knytt til drift av eigne tannklinikkar, samt noko ansvar knytt til leigde bygg. Kostnader knytt opp til eigen drift vert ført her, medan faktura frå utleiar vert ført under Leige/utleige av bygg.

Leige/utleige av bygg

Posten omfattar leigekostnader knytt til leige av lokale og inntekter knytt til utleige av lokale og grunn. Alle driftskostnader knytt til utleigebygga og utleige av grunn vert ført her. Ved innleige av bygg/lokale/grunn vert kostnadane delt mellom denne posten og tenesteområda nemnt over.

Budsjettet aukar monaleg i 2020 i høve til 2019. Den viktigaste årsaka til dette er flytting til mellombels fylkesbygg i Bergen og vegreforma. Dei fleste leigeavtalane knytt til Åsane vgs. vil bli avslutta i løpet av 2020 når nybygget står klart. Nytt fylkesbygg i Bergen er venta klart i 2023. Framover i tid ventar ein difor reduserte netto leigekostnader.

Anna verksemd – Forsikring

Posten omfattar forsikring av fylkeskommunale eigedomar, innbu, leigelokale, og fylkeskommunen si interne forsikringsordning knytt til bygg/eigedomsrelaterte skader. Intern forsikringsordning dekkjer eigenandelar over kr 10 000 ved forsikringsskadar, og tilskot til førebyggjande tiltak.

Nærare om administrasjon av organisasjon og økonomi

Utgiftene kan spesifiserast slik:

Tabell 4.1.6

Løn og driftsutgifter for seksjonane	179 485
Lærlingar i fylkeskommunen	8 270
Hovudtillitsvalde	12 875
Organisasjonsutvikling, opplæringstiltak, velferd, personalforsikr.	8 500
Kontingentar	20 200
Totalt	229 330

Under HR-seksjonen er det ført opp 4,5 mill. kr til kjøp av bedriftshelseteneste. Det er også budsjettert med 1 traineestilling. Det er lagt til grunn at Vestland fylkeskommune skal ha 72 lærlingar, som er lik summen av det dei to fylkeskommunane har i 2019. Talet på hovudtillitsvalde vart auka i samband med arbeidet knytt til regionreforma. Det er budsjettert med nær 16 årsverk frå starten av året, men det ekstra frikjøpet vert avslutta per 31.07.2020. Overføringa av tilsette frå Statens vegvesen vil venteleg også innebære rett til auka frikjøp for nokre organisasjonar. Fylkesrådmannen vil kome attende til dette.

Det er budsjettert med 20,2 mill. kr til kontingentar. Dei største gjeld KS, med 13,9 mill. kr og OU-kontingent, der arbeidsgjevar sin del er rekna å utgjere 3,4 mill. kr. Av andre kontingentar kan nemnast Conference of Peripheral Maritime Regions, Kraftfylke, Landssamanslutninga av nynorsk-kommunar, Bergen Næringsråd, Transparancy International, Vestlandsrådet, Vest-Norges Brusselkontor og Kommunearkivinstitusjonenes Digitale RessursSenter.

4 Bindande føresetnader i tekstdelen av sektorbudsjettet

Prosjektlear syner til tabellar og omtale, men for dette sektorbudsjettet er det ikkje sett opp bindande føresetnader.

4.2 Sektorbudsjett 2020 – Strategisk utvikling og digitalisering

1 Sektorbudsjett - løyvingnivå

Tabell 4.2.1

Alle tal i 1000 kr

Løyvingnivå		Budsjett 2020
Plan, analyse, klima og folkehelse	Brutto driftsutgifter	52 930
	Driftsinntekter	-9 000
	Netto driftsutgifter	43 930
IKT og digitalisering	Brutto driftsutgifter	120 416
	Driftsinntekter	-750
	Netto driftsutgifter	119 666
Administrasjon av strategi og digitalisering	Brutto driftsutgifter	6 238
	Driftsinntekter	
	Netto driftsutgifter	6 238
Sum sektor	Brutto driftsutgifter	179 584
	Driftsinntekter	-9 750
	Netto driftsutgifter	169 834

Endring frå 2019 til 2020

Sektoren er heilt ny, og består av delar frå ulike avdelingar i dagens to fylke. Det er difor vanskeleg å gjera direkte samanlikningar mellom 2019 og 2020 for denne avdelinga. I budsjettprosessen har avdelinga innarbeidd eit budsjettnedtrekk på 1 mill. kr. Dette er løyst gjennom reduksjonar når det gjeld konsulentar og lisensar. Elles er det gjort flyttingar mellom denne sektoren og andre sektorar. Flyttingane går begge vegar, og budsjettmidlar har følgd med stillingane.

2 Omtale av løyvingnivå

Plan, analyse, klima og folkehelse

Løyvinga skal dekke løns- og personalkostnader knytt til seksjonane plan, klima og folkehelse og statistikk, kart og

analyse. Utover løns- og personalkostnader skal midlane mellom anna nyttast innanfor desse områda:

- Folkehelse
- Klima
- Senter og stadutvikling
- Plan og utviklingsarbeid

IKT og digitalisering

Løyvinga skal dekke løns- og personalkostnader knytt til seksjonane IKT og digitalisering. Digitalisering skal bidra til å digitalisere fylkeskommunen gjennom fornying, forenkling og forbetring på ein slik måte at vi både effektiviserer prosessar og utnyttar ressursane meir hensiktsmessig. Ei målsetjing med dette arbeidet er at ein gjennom strukturert kartlegging skal sørge for at digitalisering og effektivisering

i organisasjonen hentar ut best mogleg gevinst i form av enten økonomisk innsparing eller betra kvalitet.

Vidare skal løyingsnivået dekke utgifter knytt til drift og vedlikehald av IKT-system og IKT-infrastruktur, lisenskostnader for sentrale IT-system, sambandskostnader, internettlinjer og M2M-abonnement.

Administrasjon av strategi og digitalisering

Løyvinga skal dekke løns- og personalkostnader knytt til leing og stabsfunksjonar.

3 Ytterlegare spesifikasjon av sektorbudsjett

Folkehelse

Føremålet med folkehelsearbeidet er å fremje gode levekår og livskvalitet for innbyggjarane. Området omfattar lovpålagde oppgåver i folkehelseleva, statlege og fylkeskommunale satsingar. Innan folkehelsearbeidet går midlane til å følgje opp satsingane i folkehelseplanane, drift av partnerskapen, helseovervaking, og å arrangere ulike samlingar og nettverk. Ei viktig oppgåve er å støtte opp om folkehelsearbeidet i kommunane gjennom tilskotsmidlar, prosjekt og utvikling av møteplassar. Innan folkehelse deltek vi i ei større program-satsing «Program for folkehelsearbeid i kommunane». I 2020 vil vi i tillegg få overført oppgåver frå fylkesmannen innan forvaltning av tilskot til etablering og utvikling av kommunale frisklivs-, lærings- og mestringstilbod.

Klima

Fylkeskommunen skal vere initiativtakar og nøkkelaktør i arbeidet med ei klimavenleg og berekraftig samfunnsutvikling. Satsingane omfattar både utsleppsreduksjon og klimatilpassing, med utgangspunkt i gjeldande klimaplanar. Midlane skal styrke den strategiske utviklinga til Vestland på vegen til eit nullutsleppssamfunn. Eit viktig område er å skape gode arenaer for samhandling mellom aktørar på regionalt- og kommunalt nivå. Andre satsingar er strategiske tilskotsordningar, å arrangere konferansar og arrangement, og å utvikle arenaer (t.d. nettverk) som bidreg til auka kunnskap og breidde innanfor klimaarbeidet.

Senter og stadutvikling

Tettstadane og utvikling av dei er ein sentral del av den regionale utviklinga av fylket. Attraktive og klimavenlege

tettstader er viktig for sikre identitet, trivsel, bulyst og virke. Vi følger opp satsingar og tiltak i regionale planar gjennom samarbeid, prosjektdeltaking eller leing. I tillegg bidreg vi fagleg i arbeidet med stadutvikling i kommunane, og gir tilskot til prosjekt innan stadutvikling og planlegging. Ekstern samhandling både i formelle samarbeid og nettverk er sentralt i stadutviklingsarbeidet.

Plan og utviklingsarbeid

Vi skal rettleie, og gje fagleg støtte til kommunane innan samfunns- og arealplanlegginga. Å styrke samfunnsutviklingsrolla kommunane har, og å gi fagleg støtte i planarbeidet deira er sentralt. Vi arrangerer plansamlingar, og deltek i ulike nettverk innan fagområdet.

Innan regionalt planarbeid vil midlane i 2020 gå til prosessen i samband med utarbeiding av regional planstrategi, og å følgje opp tiltak i handlingsprogram knytt til regionale planar eininga har ansvar for.

Vi deltek òg i ulike forskings- og utviklingsprosjekt som t.d. «Pilotprosjekt om regional planmyndighet og samfunnsutvikler», «Tettstedspakker for attraktiv, inkluderende og klimavennlig stedsutvikling», og ulike utviklingsprosjekt knytt til Bergensområdet. Utviklingsprosjekta er ofte tverrfaglege og inkluderer både interne og eksterne partar.

Statistikk, kart og analyse

Statistikk, kart og analyse skal stø Vestland fylkeskommune i å ta ei sterk og aktiv rolle som ein kunnskapsbasert regional utviklingsaktør. Seksjonen skal vere i front på kommunale og regionale analyser for å stø kommunane, fylkeskommunen og politikarar i utviklingsoppgåver, løfte fram viktige samfunnsutfordringar gjennom formidling av kunnskap og analyser, og sørge for offentleg tilgjengeleg kartdata og statistikk til regionalt og kommunalt arbeid med plan- og byggjesaker og folkehelse. Dette inkluderer drift og vidareutvikling av geografisk informasjonssystem og digital statistikkportal for Vestland fylkeskommune.

4 Bindande føresetnadar i tekstdelen av sektorbudsjettet

Prosjektlear syner til tabellar og omtale, men for dette sektorbudsjettet er det ikkje sett opp bindande føresetnadar.

4.3 Sektorbudsjett 2020 - Tannhelse

1 Sektortabell - løyvingsnivå

Tabell 4.3.1

Tal i tusen

Løyvingsnivå		Budsjett 2020
Pasientbehandling	Brutto driftsutgifter	393 668
	Driftsinntekter	158 677
	Netto driftsutgifter	234 991
Administrasjon	Brutto driftsutgifter	33 238
	Driftsinntekter	-
	Netto driftsutgifter	33 238
Totalt	Brutto driftsutgifter	426 906
	Driftsinntekter	158 677
	Netto driftsutgifter	268 229

Endring frå 2019 til 2020

Tannhelsetenesta har innarbeidd eit relativt stort budsjett- nedtrekk på 5 mill. kr. Dette er gjort gjennom tiltak tidlegare presentert; innsparingar på provisjonar, færre overtannlegar, faste tillegg og kursmidlar. Tannhelsetenesta i dei to fylka har samla eit overforbruk i 2019 som ein har måtte ta omsyn til i budsjetteringa. Dette i lag med nokre meirbehov frå 2019 til 2020 har vorte saldert budsjettmessig mellom anna gjennom takst- og refusjonsharmonisering. I tillegg er alle delar av budsjettet tilført pris- og lønsvekst. Utover det er budsjettet vidareført på same nivå frå 2019 til 2020.

2 Omtale av løyvingsnivå

Tannhelsetenesta har to løyvingsnivå; pasientbehandling og administrasjon:

Pasientbehandling

Under dette løyvingsnivået ligg løn- og sosiale kostnader til områdeleiarane, tannlegane, tannpleiarane og tannhelsetesekretæranne. Løyvinga omfattar behandling av både prioriterte og betalande pasientar. Ein av dei største utgiftspostane er medisinsk forbruksmateriell som eingongsutstyr og anna knytt til behandling av den einskilde pasient.

Administrasjon

Løyvinga skal dekke lønskostnader knytt til tilsette på økonomiseksjon, personalseksjon, fagseksjon, samt stabsløyer og fylkestannlegen.

Under administrasjon ligg også tilsette i teknisk eining, og teknisk utstyr brukt til pasientbehandling. Teknisk eining sin

aktivitet er knytt til pasientbehandling på klinikkane, men i tråd med måten Hordaland har tradisjon for å budsjettera på, legg ein no denne eininga under administrasjon sitt budsjett i 2020. Før arbeidet med budsjett 2021 vil ein gjennomføra ei evaluering av om dette er rett plassering, eller om det bør plasserast under pasientbehandling, der ein i store trekk utfører tenestene og har utgiftene.

3 Ytterlegare spesifikasjon av sektorbudsjett

Organisering tannhelsetenesta i Vestland

Vestland fylkeskommune skal sørge for at tannhelsetenester og spesialisttenester, i rimeleg grad er tilgjengelege for alle som bur i fylket.

I tillegg vil tannhelsetenesta ha ansvar for drift av Tannhelsetenesta sitt kompetansesenter (TK- Vestland). Dei skal gje tilbod om spesialistbehandling, jobba med fagleg rådgjeving, ha ansvar for praksisnær klinisk forskning samt bidra i spesialistutdanninga. Leppe-, kjeve-, ganeteamet har eit utvida regionalt ansvar for å gje tilbod til alle born født med leppe-, kjeve-, ganespalte i området frå Finnmark i nord til og med Rogaland i sør.

Det er totalt 9 spesialteam (TOO team) spreidd rundt i fylket (7 i dagens Hordaland og 2 i dagens Sogn og Fjordane) som gir eit tilpassa tannhelsetilbod til personar som har vore utsette for tortur eller overgrep, eller har sterk angst for tannbehandling.

I tillegg har tannhelsetenesta plikt til å gi eit tannhelsetilbod til innsette både i Bergen og i Vik fengsel samt personar innan rusomsorg.

Tannhelsetenesta i Vestland har i 2020 ansvar for å gi eit tannhelsetilbod til om lag 170 000 innbyggjarar som har ein lovfesta rett til desse tenestene. I tillegg får vaksne, betalande pasientar tilbod om behandling der det er kapasitet og behov. Dette utgjer om lag 23 000 pasientar.

Tannhelsetenesta blir ifrå 2020 organisert som ein 3-nivåmodell med fylkestannlege som leiar for tenesta. Vidare blir det stabsleiar som får ansvar for staben. Staben består av ein seksjon for økonomi, ein for personal og ein for fag. Vestland tannhelseteneste vert organisert i fire geografiske områder i tillegg til Tk-Vestland som også vert organisert som eitt eige område. Kvart av områda skal leiest av ein tannlege med tittel områdeleiar.

Harmonisering

I Sogn og Fjordane og i Hordaland har ein ulik praksis når det gjeld pasientrefusjonar og takstar. I samband med samanslåinga ser ein at det vil vera føremålstenleg å ha like retningslinjer for pasientrefusjonar og ein takstharmonisering som er gjeldande ifrå 2020. Dette vil og vera tenlege tiltak for å møte ein del av det økonomiske utfordringsbildet for tenesta i 2020. I Hordaland har det vore negative rekneskapstal dei siste åra og det er naudsynt å setje inn tiltak for å retta opp i dette.

Skyssutgifter

I Hordaland dekkjer tannhelsetenesta reiseutgifter for pasientar som har rett på gratis tannbehandling. Eigenandelen er 298 kroner for ei reise for pasientar eldre enn 10 år, men ikkje meir enn 596 kroner per kalenderår. Pasientar under 10 år har ingen eigenandel. Hovudregelen er at pasientane får dekkja reisa si med ein standardsats per kilometer i samsvar med NAV sine takstar, uansett kva for transportmiddel pasienten har brukt. Om det kan dokumenterast at offentleg transport er brukt, kan både pasient og nødvendig følgje få dekkja reisa med ein standardsats per kilometer.

Fylkestinget i Sogn og Fjordane reviderte forskrifta for dekking av skyssutgifter i 2016, og vedtok at ordninga skal innrettast slik at ho kjem pasientane som må reise oftast og lengst til gode etter strukturvedtaket.

I Sogn og Fjordane får dei fleste pasientane i dei prioriterte pasientgruppene dekkja skyssutgifter. Eigenandelen er kr 1000,- per år. Dette gjer at dei som reiser lengst og oftast får dekkja meir av reiseutgiftene enn tidlegare. I tillegg lettar denne ordninga det administrative arbeidet, som igjen gjev effektivisering i administrasjonen. Prinsippet er å lette arbeidet ved å unngå ei stor saksmengde som er knytt til små beløp.

Inntekter

Inntektene til tannhelsetenesta er estimert til totalt 158,7 mill. Ein stor del av desse inntektene kjem frå behandling av vaksne betalande pasientar. Mange stader er den offentlege

tannhelsetenesta i konkurranse med private tilbydarar om betalande pasientar. Hovudprinsippet er at tannhelsetenesta skal behandla betalande pasientar når det er kapasitet til det, og i dei geografiske områda der det ikkje finst eit anna tilbod.

Takstar

Honorartaksten skal dekke alle utgifter for den aktuelle behandlinga – og samstundes gje ei fortjeneste. Nesten all tannbehandling blir honorert med stykkpris.

Timetaksten for tannlegar pr. oktober 2019 er kr 1905.- Denne er lik for både Hordaland og Sogn og Fjordane. Det er likevel om lag 75 stykkpristakstar. Desse stykkpristakstane må ein utjamne. I tillegg bør ein ha ein prisauke på 3% (tilnærma lik generell prisveksten).

Det blir brukt eigne takstar for spesialistbehandling på kompetansesenteret Tk-Vestland. Spesialisttakstane har eit nivå som er 15- 20% høgare enn honorartakstane for allmenn-tannlegar. Tannlegevakta i Bergen har og eigne takstar. Dette fordi Tannlegevakta har opningstid på kveldstid, laurdag, søndag og heilagdag. Takstane er difor 75 % høgare enn allmenntakst.

I følgje forskrift om krav til føring av separate rekneskap (Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet 19. desember 2014 med heimel i lov 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetenesta (tannhelsetenestelova) § 1-3 tredje ledd og § 5-3.), skal tannhelsetenester som vert tilbydd vaksne betalande pasientar ha takstar som dekker alle utgifter, og med det alle variable kostnader og ein høvesvis del av fylkeskommunen sine faste kostnader. Slik skal ein unngå at kryss-subsidiering av tenester. Det vert slått fast at den økonomiske aktiviteten må gå med overskot. Dei kommersielle tenestene må generere ei rimeleg fortjeneste, på lik linje med det ein privat investor ville forvente frå eit liknande føretak. Tannhelsetenesta bør ligga på eit prisnivå som ligg tilnærma likt dei private tannklinikane.

4 Bindande føresetnader i tekstdelen av sektorbudsjettet

1. I Vestland tannhelseteneste vert det frå 01.01.2020 innført like retningslinjer når det gjeld eigendel for pasientreiser. Reglementet ein har hatt i Sogn og Fjordane for pasientrefusjon vert innført i Vestland fylkeskommune. Det vil føre til at dei pasientane som har størst reisebelastning får sikra refusjon dersom denne overstig kr 1000,- per kalenderår.
2. Frå 2020 rår ein til ei ytterlegare takstharmonisering og auke i takstane om lag på linje med generell prisvekst. Dette inneber at alle takstar vert på linje med Sogn og Fjordane sitt nivå, og at ein utover det aukar takstane med 3%.

4.4 Sektorbudsjett 2020 - Kultur, idrett og inkludering

Tabell 4.4.1

	Brutto driftsutgifter	11 783
	Driftsinntekter	
Arkiv	Netto driftsutgifter	11 783
	Brutto driftsutgifter	14 880
	Driftsinntekter	-2 261
Bibliotek	Netto driftsutgifter	12 619
	Brutto driftsutgifter	47 329
	Driftsinntekter	-30 693
Kulturformidling	Netto driftsutgifter	16 636
	Brutto driftsutgifter	147 759
	Driftsinntekter	-48 807
Kulturarv	Netto driftsutgifter	98 952
	Brutto driftsutgifter	255 896
	Driftsinntekter	-225 354
Idrett og friluftsliv	Netto driftsutgifter	30 542
	Brutto driftsutgifter	19 199
	Driftsinntekter	-
Inkludering, strategi og analyse	Netto driftsutgifter	19 199
	Brutto driftsutgifter	111 167
	Driftsinntekter	-6 405
Kunst og kulturutvikling	Netto driftsutgifter	104 762
	Brutto driftsutgifter	8 197
	Driftsinntekter	
Administrasjon av kultur og idrett	Netto driftsutgifter	8 197
	Brutto driftsutgifter	616 211
	Driftsinntekter	-313 520
TOTALT	Netto driftsutgifter	302 691

Endring frå 2019 til 2020

Frå 2019 til 2020 er det gjort mange tekniske justeringar i budsjettet til denne sektoren. Hovudgrunnen er at denne nye sektoren i 2020 ikkje vil vere identisk i høve til organsieringa som ein har i dagens to fylke. Dette gjeld både for omfang og at ein har fått flytta over nye oppgåver. Tekniske justeringar og flytting av personell og oppgåver mellom sektorar har i prinsippet ikkje påverka budsjettet; verken positivt eller

negativt. Der er innarbeidd eit innsparingstiltak på 3 mill. kr ved hjelp av stillingsreduksjonar. I tillegg er alle delar av budsjettet tilført pris- og lønsvekst. Utover det er budsjettet vidareført på same nivå frå 2019 til 2020.

2 Omtale av løyvningsnivå og ytterlegare spesifikasjon av sektorbudsjett

Vestland fylkeskommune har eit omfattande

samfunnsoppdrag på kultur og idrettsfeltet. Med grunnlag i egne tiltak og prioriteringar, og i samarbeid med stat, kommunar og sivilsamfunn skal fylkeskommunene leggje til rette og yte tenester som gjer Vestland til ein sterk kulturregion i landssamanheng.

Kultur- og idrettstilbodet er grunnleggjande for folk si helse og trivsel, og eit vilkår for å utvikle gode lokalsamfunn. Eit godt og variert kulturliv gjer samfunnet rikare, bidreg til livskvalitet, fellesskap og utvikling.

Kultur skaper sosiale og økonomiske verdiar, men grunnlaget for Vestland fylkeskommune sin politikk er likevel effektane på andre område. Dei regional kulturplanane frå både Hordaland og Sogn og Fjordane legg til grunn at kultur og idrett har ein klar eigenverdi. Kultursatsinga skal først og fremst fremje utvikling og livsfremjande aktivitet hos det enkelte mennesket og i samfunnet.

Kulturpolitikken skal gje innbyggjarane i heile Vestland tilgang på eit rikt og mangfaldig tilbod og fremje medverknad på tvers av geografiske, økonomiske og sosiale skilje. I Vestland ser ein stor variasjon i folk si deltaking. Lange avstandar, svak infrastruktur og manglande tilbod skaper utfordringar. Det same gjer økonomiske hindringar, dårleg tilgjenge, låg grad av inkludering, fysiske og psykiske barrierar. Kultur- og idrett har særlege føremonar for å gjere møtet mellom einskildmennesket og samfunnet så godt som mogleg. Å skape eit inkluderande Vestland inneber eit mangfald av tiltak: frå integrering av framandkulturelle innbyggjarar til arbeid med utsette grupper eller einskildmenneskje som står utanfor fellesskapen.

Vestland fylkeskommune legg difor til rette for at alle skal kunne oppleve kunst og kultur eller engasjere seg i eigenaktivitet. Slik er god folkehelse sett i samanheng med heile sektoren: friviljug og organisert aktivitet innan idrett og friluftsliv, kultur for og med barn, unge, vaksne og eldre, profesjonelle kunstnarar og kulturarbeidarar og profesjonelle kunst og kulturinstitusjonar.

Budsjettframlegget er innretta i høve dette mangfaldet og med eit auge for dei ulike gruppene sine behov.

Arkiv

Tabell 4.4.2

Tal i tusen

Arkiv	Budsjett 2020
Adm. arkiv	11 571
Digital formidling	174
Tilskot historielag	38
Netto driftsutgifter	11 783
Sum driftsinntekter	-
Netto driftsutgifter	11 783

Oppgaver

Seksjon Arkiv har f.o.m 2020 eit ansvar for at arkiva i Vestland vert tekne vare på og formidla som ein del av den samla samfunnsdokumentasjonen i regionen. Dette omfattar private- og offentlege arkiv, foto, tradisjonsmusikk, stadnamn og audiovisuelt kjeldemateriale. I tillegg kjem munnlege og skriftlege tekstar. Oppgåvene i 2020 vil i stor grad bestå i kartlegging, nettverksbygging, innføring av nye databaseløysingar for lagring og formidling og sikre gode oppbevarings-tilhøve for samfunnsdokumentasjonen til regionen Vestland. Seksjon for Arkiv vil styrke og bygge ut samarbeidet med frivillig sektor, kommunar, bevaringsinstitusjonar og andre lokale aktørar. Det vil også i 2020 vere ei viktig oppgave å marknadsføre oss sjølv og våre tenester til beste for innbyggjarane i Vestland fylkeskommune.

Særskilde tiltak 2020

Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane har i 2019 gjort tilpassingar i databaseløysingane med tanke på at dei skal kunne handtere arkivdata for heile Vestland. Databaseløysinga som er valt vil ha årlege driftskostnader på kr. 240 000,- og er lagt inn på administrasjon arkiv.

Bibliotekutvikling

Tabell 4.4.3

Tal i tusen

Bibliotekutvikling	Budsjett 2020
Adm. bibliotekutvikling	9 908
Bibl. prosjekt	1 150
Tenester til bibliotek	3 822
Sum brutto driftsutgifter	14 880
Sum brutto driftsinntekter	-2 261
Netto driftsutgifter	12 619

Oppgaver og tenesteproduksjon

Etter Folkebiblioteklova §6 skal fylkeskommunen ivareta regionale bibliotekoppgåver og regional bibliotekutvikling, medrekna å gi råd til lokale styresmakter, yte bibliotekfagleg rettleiing og assistanse, og arrangere møte og kurs om bibliotekspørsmål. I tillegg til dette er Seksjon bibliotekutvikling i Vestland fylkeskommune rådgjevar for biblioteka i vidaregåande opplæring og for utvikling av gode skulebibliotek i kommunane. Seksjonen initierer, leier og støtter utviklingsarbeid i biblioteka i tråd med Nasjonal bibliotekstrategi 2020 – 2023 og gjeldande regionale kulturplanar i Hordaland og Sogn og Fjordane.

Fylkeskommunen utjamnar forskjellar mellom dei kommunale folkebiblioteka gjennom ulike tenester, m.a. ved å organisere og delfinansiere ei transportordning mellom biblioteka i fylket og eit konsortium for innkjøp og utlån av e-bøker og andre elektroniske ressursar. Andre tenester er utvikling av biblioteknettstader, utlån av klassesett og ulike tiltak for å stimulere lesing blant barn og unge.

Særskilte tiltak 2020

Hordaland fylkeskommune har drifta bokbåten i Hordaland fram til og med 2019 med eit budsjett på 1,5 mill. kr. Sogn og Fjordane fylkeskommune har avvikla deltakinga i bokbåtenesta. Fylkesrådmannen tilrår ikkje å vidareføre bokbåtenesta, men ser det som meir tenleg å nytte innsparingssummen til å styrke det generelle bibliotektilbodet. Aktuelle tiltak er å dekke auka kostnader til transportordninga med kr 757 000, opprette ei ny ordning på kr 500 000 med tilskot til mobile bibliotektenester i kommunane, styrke modellbibliotekprogrammet med kr 100 000 til kr 400 000, og auke tilskot til interkommunale bibliotekprosjekt med kr 50 000 til kr 250 000. Fylkesrådmannen vil koma attende til innretting, kriteria og fordeling tilskotsordningane i eigne saker. Det vert lagt opp til at fordelinga vert handsama i Utval for kultur, idrett og integrering.

Kulturformidling

Tabell 4.4.4

Tal i tusen

Kulturformidling	Budsjett 2020
Adm. kulturformidling	11 799
Den kult. Spaserstokken	3 980
DKS - spelemidlar	29 810
Ung Kultur Møtast (UKM)	1 740
Sum brutto driftsutgifter	47 329
Sum brutto driftsinntekter	-30 693
Sum brutto driftsutgifter	16 636

Oppgåver og tenesteproduksjon

Seksjon for kulturformidling har ansvar for å utvikle og formidle kunst- og kulturtilbod til ulike målgrupper i samsvar med nasjonale føringar og vedtekne regionale planar for kultur i Hordaland og Sogn og Fjordane. Seksjonen har verkmiddel knytte m.a. til Den kulturelle skulesekken, Ung Kultur Møtast, fylkesmusikarordninga, Den kulturelle spaserstokken og fagområdet kultur og helse.

Gjennom Den kulturelle skulesekken skal fylkeskommunen medverke til at elevar i grunnskulen og vidaregåande opplæring får eit profesjonelt og mangfaldig kunst- og kulturtilbod. Elevane skal få gjere seg kjende med kunst- og kulturuttrykk av mange slag, og formidlinga i Den kulturelle skulesekken skal bidra til å realisere skulen sine læringsmål. Vestland fylkeskommune vil få overført statlege spelemidlar til ordninga. I Vestland vil elevar i om lag 300 grunnskular og rundt 60 vidaregåande skular få tilbod gjennom ordninga. Om lag 1000 programtilbod er melde inn til vurdering for skuleåret 2020-2021.

Ung kultur møtast (UKM) representerer ein arena der ungdom skal få uttrykkje seg på eigne premisser, lære av kvarandre og få inspirasjon til vidareutvikling. Fylkeskommunen har ansvar for arbeidet på regionalt nivå.

Fylkesmusikarane i Vestland har oppgåver knytte til undervisning og arkiv i tillegg til utøvande verksemd. Fylkeskommunen har stillingsressurs tilsvarande to stillingar som fylkesmusikarar fordelt på tre tilsette.

Fagområdet kultur og helse dreier seg m.a. om korleis kultur kan motverke inaktivitet og utanforskap. Gjennom nettverksarbeid, prosjekt, kurs og konferansar arbeider fylkeskommunen for å auke kompetansen på samanhengen mellom kultur og helse. Den kulturelle spaserstokken skal leggje til rette for profesjonell kunst- og kulturformidling til eldre i eit samarbeid mellom kultursektoren og omsorgssektoren. Ordninga er finansiert med statlege midlar, og det er fylkeskommunen som tildeler støtte til kommunane etter søknad.

Særskilde utfordringar i 2020

Det er vedteke ei overgangsordning for Den kulturelle skulesekken for skuleåret 2020-2021. For våren 2020 vert spelemidlane fordelte på dei to opphavslege fylka etter noverande ordning. Dei regionale samlingane i Ung kultur møtast er finansierte med fylkeskommunale midlar. Budsjettsummen til tiltaket er på nivå med rammene i fylkeskommunane i dag, justert for prisauke. Det er planlagt to festivalar i 2020, og ein følgjer same opplegg som tidlegare i dei to fylka dette året. Statleg løyving til Den kulturelle spaserstokken er lagt inn i rammetilskotet til fylkeskommunane. Søknadsprosess og fordeling av midlar skal i 2020 omfatte alle kommunane i Vestland.

Kulturarv

Tabell 4.4.5

Tal i tusen

Kulturarv	Budsjett 2020
Adm. kulturarv	23 142
Arkeologisk registrering	6 540
Vern av kulturminne	44 659
Ålmenne kulturvernforemål	3 826
Sum brutto driftsutgifter	78 167
Sum brutto driftsinntekter	-48 807
Netto driftsutgifter nominelt	29 360

Oppgåver

Vestland fylkeskommune er forvaltingsstyresmakt med mynde heimla i kulturminnelova, og seksjonen Kulturarv skal ta i vare ei rekkje statlege og regionale oppgåver innanfor kulturminnevernet.

Fylkeskommunen har hovudansvar for å forme museumspolitikken i fylket og utvikle dei konsoliderte musea i Vestland som sterke kunnskapssentra og organisasjonar, og profilerte samfunnsaktørar. Oppgåver elles er m.a. kulturminne i arealplansaker i fylket, forvaltning av fylkeskommunale og statlege tilskotsordningar, rettleiing og råd til kommunar, organisasjonar og einskilde i saker om riving, vedlikehald eller ombygging av verneverdige bygningar.

Overføring av statlege oppgåver på kulturminneområdet

Som følge av at nye oppgåver vert overført frå staten, regulert i forskrift til kulturminnelova, er det tilsett i 4 stillingar

i høve Riksantikvaren sine berekningar ressursbruk på overførte oppgåver. Samla lønnskostnad utgjør 3 411 000. I framlegg til statsbudsjett er det berre lagt inn 194 000 kr til finansiering av desse stillingane. Fylkesrådmannen har funne rom innafor ramma med 889 000 kr. Restfinansieringa på 2 328 000 kr må det arbeidast vidare med opp mot sentrale styresmakter.

Særskilde tiltak i 2020

- Styrking av drifta ved seksjon for kulturarv i samband med regionreforma og overføring av statlege oppgåver

Tabell 4.4.6

Kroner

Vern av kulturminne	Budsjett 2019	Budsjett 2020
Tilskot til verdsarven	16 000 000	16 000 000
Tilskot til drift av verna fartøy	1 000 000	2 000 000
Tilskot til freda kulturminne i privat eige, kulturmiljø og kulturlandskap	23 000 000	23 000 000
Tilskot til sikring og istandsetjing av verna fartøy	1 700 000	1 600 000
Tilskot til verna kulturminne i Vestland	2 000 000	2 059 250
Sum brutto driftsutgifter	43 700 000	44 659 250
Tilskot til verdsarven	-16 000 000	-16 000 000
Tilskot til drift av verna fartøy	-500 000	-1 000 000
Tilskot til freda kulturminne i privat eige, kulturmiljø og kulturlandskap	-23 000 000	-23 000 000
Tilskot til sikring og istandsetjing av verna fartøy	-850 000	-800 000
Sum refusjonar	-40 350 000	-40 800 000
Sum netto driftsutgifter	3 350 000	3 859 250

Kommentarar til tabellen

Regionale tilskot til kulturminne i Vestland

For 2020 gjer fylkesrådmannen framlegg om styrking av ordninga retta mot verna kulturminne i kommunane og tilskot til drift av verna fartøy i Vestland.

Refusjonar

Budsjettposten for vern av kulturminne gjeld ordningar med heil eller delvis statleg finansiering. For 2020 legg fylkesrådmannen til grunn eit samla statleg tilskot på 40,8 mill. kr.

Tabell 4.4.7

Kroner

Ålmenne kulturvernformål	Budsjett 2019	Budsjett 2020
Driftstilskot til regionale og nasjonale kulturminne	850 000	1 000 000
Oselvarverkstaden	1 600 000	1 624 000
Gulatinget	1 125 000	1 141 875
Verdiskaping på kulturminneområdet	200 000	60 000
Sum netto driftsutgifter	3 775 000	3 825 875

Kommentarar til tabellen

Driftstilskot til regionale og nasjonale kulturminne

I 2019 har fire eigarar av verna og freda bygningar motteke driftstilskot: Bullahuset (Osterøy), Espeland fangeleir (Bergen), Fjelberg gamle prestegard (Kvinnherad) og Fortidsminneforeningen Hordaland, med 7 eigedomar: Finnesloftet (Voss), Holdhus gamle kyrkje (Fusa), Lydvaloftet (Voss), Lysøen (Os), Moster gamle kyrkje (Bømlo), Nonneseter klosterruin (Bergen), Ullestadbu (Voss) og Stranges Stiftelse (Bergen). For å stø opp om det store arbeidet frivillige lag og organisasjonar i heile Vestland tek på seg for å ta vare på vår felles kulturarv, gjer fylkesrådmannen framlegg om å etablere ei ny tilskotsordning til drift og vedlikehald av regionalt og nasjonalt prioriterte kulturminne.

Særskilde tiltak 2020

- Etablere tilskotsordning retta mot frivillig sektor til drift og vedlikehald av regionalt og nasjonalt prioriterte kulturminne.

Museum

Tabell 4.4.8

Tal i tusen

Museum	Budsjett 2019	Budsjett 2020
Sum brutto driftsutgifter museum	68 564	69 592
Sum driftsinntekter museum		0
Sum netto driftsutgifter nominell	68 564	69 592

Spesifisering driftsutgifter museum

Tabell 4.4.9

Kroner

Museum	Budsjett 2019	Budsjett 2020
Baroniet Rosendal	1 605 000	1 629 075
Bygningsverntenesta ved musea	1 867 000	1 895 005
KODE - kunstmuseer og komponisthjem	3 740 000	3 796 100
Kraftmuseet - Norsk Vasskraft- og industristadmuseum	1 346 000	1 466 190
Musea i Sogn og Fjordane	15 450 000	15 681 750
Museumsløft 2020	2 000 000	1 633 000
Nynorsk kultursentrum - Olav H. Haugesenteret	803 000	1 112 045
Stiftelsen Bymuseet i Bergen	7 545 000	7 658 175
Stiftelsen Museum Vest	9 244 000	9 382 660
Stiftinga Hardanger og Voss museum	12 020 000	12 200 300
Stiftinga Museumssenteret i Hordaland	9 794 000	9 940 910
Stiftinga Sunnhordland museum	3 150 000	3 197 250
Sum brutto driftsutgifter	68 564 000	69 592 460

Kommentarar til tabellen

Generelt

Dei ti konsoliderte musea i Vestland forvaltar store verdiar på vegner av fellesskapet og har utfordringar knytt til investering og drift. Fylkesrådmannen legg til grunn at både stat, vertskommunar og kommunar som mottek tenester frå musea i Vestland medverkar til å styrke institusjonane. Fylkesrådmannen foreslår ei generell auke til musea med 1,5%.

Styrking av drifta ved Nynorsk kultursentrum - Olav H. Haugesenteret og Kraftmuseet – Norsk vasskraft- og industristadmuseum

Fylkesrådmannen gjer framlegg om auke på om lag kr 300 000 til Nynorsk kultursentrum - Olav H. Haugesenteret, slik at nynorsk som ein viktig vestlandsk identitetsmarkør vert styrka og formidla i heile det nye fylket. Auka speglar Ulvik herad si løyving på 1,1 mill. kr i 2019.

Kraftmuseet vert styrka med kr 100 000 i samband med etablering av verksemd på Lindehuset. Løyvingane til vert finansiert gjennom reduksjon i posten Museumsløft 2020.

Særskilde tiltak i 2020

- Styrking av drifta ved Olav H. Haugesenteret og Kraftmuseet.

Idrett og friluftsliv

Tabell 4.4.10

Tal i tusen

Idrett og friluftsliv	Budsjett 2020
Administrasjon idrett	6 462
Tilskot til idrettsarbeid	13 606
Tilskot til idrettsprosjekt	2 260
Tilskot spelemidlar	216 334
Tilskot til friluftsliv (statlege ordningar)	9 020
Tilskot til friluftslivarbeid	8 214
Sum brutto driftsutgifter	255 896
Sum brutto driftsinntekter	-225 354
Sum netto driftsutgifter	30 542

Oppgåver

Oppgåvene innanfor fagområdet fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv er heimla i Regional plan for kultur 2019-2027 for Sogn og Fjordane, Regional kulturplan 2015 – 2025 for Hordaland og Anleggspolitikk og kriterier for tildeling av spelemidlar til anlegg for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv for Vestland fylkeskommune 2020-2024.

Gjennom forpliktande samarbeid mellom offentlege, frivillige og private aktørar skal fylkeskommunen arbeide for at innbyggjarane skal kunne ha ein fysisk aktiv kvar dag. Som

samfunnsutviklar vil fylkeskommunen m.a. ta ei tydeleg rolle i kompetanse-/utviklingsarbeid og i kommunal planlegging for å få betre kunnskapsgrunnlag, tverrfagleg involvering, god behovsvurdering og medverknad.

Friluftsløva definerer fylkeskommunane sine oppgåver i høve til å fremje allmenne friluftslivsinteresser. I samband med regionreforma får Vestland fylkeskommune overført nye statlege oppgåver knytt til statleg sikra friluftsområder og skjærgardstenesta. Fylkeskommunen har jf. kongeleg resolusjon frå april 1987 fullmakt til å fordele spelemidlane for bygging av anlegg for idrett og fysisk aktivitet.

Lov om pengespel fordeler overskotet frå Norsk Tipping med 64% til idrettsføremål, 18% til kulturføremål og 18% til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjonar, som ikkje er knytt til Norges idrettsforbund og olympisk og paralympisk forbund. Midlane vert fordelte av Kongen i statsråd. Fylkeskommunane har gjennom kongeleg resolusjon av 3. april 1987 fullmakt til å fordele dei spelemidlane som kvart år vert stilte til disposisjon for bygging av anlegg for idrett og fysisk aktivitet. Kulturdepartementet krev at fylka og kommunane har ein planforankra anleggs- og aktivitetspolitikk. Fellesnemnda vedtok 18. juni 2019 Anleggspolitikk og kriterier for tildeling av spelemidlar til anlegg for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv for Vestland fylkeskommune 2020-2024. Spelemiddelordninga er eit vesentleg verkemiddel i samfunnsutviklinga og for å skape ein «fysisk aktiv kvar dag». I 2019 vart det fordelt vel 216 mill. i spelemidlar til ordinære- og nærmiljøanlegg til saman i dei to fylka, og såleis vert det budsjettert med tilsvarande sum i 2020.

Tenesteproduksjon

- Forvaltning av 10 statlege og fylkeskommunale tilskotsordningar
- Driftstilskot til regionale samarbeidspartnarar
- Bidra til nasjonalt utviklingsarbeid innan fleire fagområde
- Kompetanseutvikling (m.a. konferansar, kurs, rettleiing og synfaringar i kommunane)
- Tilrettelegge aktivitetar for personar med særskilde behov i partnerskap med frivillige organisasjonar, kommunar og Helse Bergen
- Bidra til å utvikle toppidretten gjennom m.a. støtte til større meisterskap, investeringstilskot til idrettsanlegg og utviklingsstipend

Særskilde tiltak 2020

Dagsturhytter

Dagsturhytteprosjektet i Sogn og Fjordane har vore ein stor suksess og hytter er på plass i alle kommunane. Fylkestinget i Hordaland løyvde i sak 28/19 (juni 2019) kr 2 mill. til prosjekt «dagsturhytter» og fylkesutvalet vedtok 30.08.19 prosjektplan for dagsturhytter i Hordaland 2019-2021. Prosjektet har vore realisert som spleiselagsmodell mellom fylkeskommunen, kommunane, Sparebankstiftinga Sogn og

Fjordane og spelemidlar. I 2019 vart det gitt støtte til bygging av 10 dagsturhytter i kommunar i Hordaland. Prosjektplanen legg opp til bygging av inntil 35 hytter og medfører trong for fylkeskommunale løyvingar på til saman 5 mill. kr for åra 2020 og 2021. Fylkesrådmannen har ikkje funne rom for dette tiltaket i budsjettet for 2020.

I samband med regionreforma får Vestland fylkeskommune overført statlege oppgåver knytt til statleg sikra friluftsområder og skjergardstenesta frå fylkesmannen og Miljødirektoratet. Det er behov for å bygge kompetanse for dette slik at fylke kan forvalte dei nye oppgåvene på ein tenleg måte frå 2020.

Overføring av statlege oppgåver på friluftsliv

Tilskot til idrettsarbeid

Tabell 4.4.11

Kroner

Idrettsarbeid	2019	2020
Berekraftig utvikling av kunstgrasbaner og fyllmateriale	200 000	200 000
Gåver til OL/VM medaljørar og opning av anlegg	50 000	50 000
Fylkeskommunalt investeringstilskot	2 000 000	2 000 000
Idrettscampus Bergen	1 500 000	750 000
Lokal mobilisering mot doping	300 000	450 000
Medfinansiering fleirbrukshallar/symjehallar - kommunar	2 000 000	2 000 000
Nyskapande aktivitetsarena	0	1 400 000
Olympiatoppen Vest	480 000	750 000
Stiftinga Ekstremer Voss	0	100 000
Stiftinga Solhovden	146 000	146 000
Store meisterskap	325 000	450 000
Utviklingsstipend	180 000	210 000
Vestland idrettskrets	4 854 000	5 100 000
Sum brutto driftsutgifter	12 035 000	13 606 000

Kommentarar til tabellen

Midlar til utviklingsarbeid og drift av idrettsanlegg med avtale ut 2019 på samla 345 000 vert ikkje vidareført. Idrettsarbeid er styrka ved overføring av tilskotsmidlar frå idrettsprosjekt.

Berekrafting utvikling av kunstgrasbaner og fyllmateriale

Fylkeskommunane Trøndelag, Akershus og Østfold, Norges Fotballforbund og NTNU har eit fellesprosjekt knytt til berekraftig utvikling av kunstgrasbaner. Vestland fylkeskommune er invitert med i dette arbeidet. Fleire kommunar i Vestland har sett tema på dagsorden m.a. Bergen, Askøy og Årdal. Vestland fylkeskommune bør ta ei aktiv rolle i dette viktige arbeidet. Tema vert inkludert i plaststrategien til Vestlandsrådet. Fylkesrådmannen tilrår at det vert sett av kr 200.000 for 2020.

Idrettscampus Bergen

Sidan 2017 har Hordaland fylkeskommune etablert og

utvikla Idrettscampus Bergen i samarbeid med Hordaland idrettskrets, Olympiatoppen Vest, SK Brann, Høgskolen på Vestlandet, Haukeland Universitetssjukehus, Universitetet i Bergen og Bergen kommune. Samhandlinga har iverksett mange ulike delprosjekt som finn løysingar på viktige samfunnsutfordringar innan fagområda folkehelse, fysisk aktivitet og idrett. Fylkesrådmannen tilrår å vidareføre løyvinga i 2020 på same nivå som Bergen kommune bidrog med i 2019, kr 750 000, med føresetnad om at fleire av aktørane og bidreg med økonomiske ressursar.

Lokal mobilisering mot doping

Hordaland fylkeskommune har sidan 2014 hatt eit samarbeid med Antidoping Norge om haldningsskapande arbeid i dei vidaregåande skulane. Fylkesutvalet i Hordaland vedtok i august 2018 ein ny samarbeidsavtale for skuleåra hausten 2018 - våren 2020. Arbeidet er i 2019 prøvd ut i tre

vidaregåande skular i Sogn og Fjordane med gode attendemeldingar. Fylkesrådmannen tilrår å vidareføre samarbeidet i Vestland fylke og auke løyvinga til kr 450 000 i 2020 for å oppfylle fylkeskommunen sin del av avtalen (50% av finansieringa).

Medfinansiering til fleirbrukshallar og symjehall

I tilskotsordninga medfinansiering til kommunar som ikkje har fleirbrukshallar har Jondal kommune søkt om 2 mill. kr. støtte for 2019 og 2020. Dei er godt i gang med å bygginga av idrettshallen og den vert ferdigstilt sommaren 2020. Fylkesrådmannen foreslår å vidareføre budsjettposten med 2 mill. kr årleg der nye Ullensvang får tildelt 2 mill. kr til fleirbrukshall i Jondal i 2020.

Nyskapande aktivitetsarena 2019-2023

Vestland fylkeskommune har inngått ein intensjonsavtale med Lokale og anlægsfonden i Danmark med mål om å skape anlegg med høg funksjonell kvalitet og ei utforming som kan inspirere den framtidige utviklinga av aktivitetsanlegg for idrett, kultur og fritid. Utgangspunktet skal vere lokalmiljøet sine behov, basert på eit breitt kunnskapsgrunnlag og bærekraftige løysingar. Utvalde prosjekt vil få støtte til å gjennomføre gode medverknadsprosessar og til anleggsbygginga. Innovative anlegg på tvers av sektorar og attraktive skuleområde er aktuelle innsatsområder. Tiltaket er forankra i Anleggspolitikken og kriterier for tildeling av spelemidlar til anlegg for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv for Vestland fylkeskommune med handlingsprogram 2020. Fylkesrådmannen foreslår å løyve kr 3,0 mill. kr til dette tiltaket for 2020, 1,4 mill. kr finansiert ved å omprioritere midlar og 1,6 mill. kr i friske midlar. Det vert og søkt om ressursar til prosjektet frå m.a. Kulturdepartementet og ulike private aktørar.

Olympiatoppen Vest

Olympiatoppen regionalt har som målsetting «å utvikle og formidle relevant kompetanse i regionen og gjennom dette være sentrale bidragsytare i å kvalitetssikre prioriterte særiddretters toppidrettsarbeid.» Dei ønskjer å halde fram

samarbeidsmodellen i Hordaland til å gjelde heile det nye Vestland, og treng auka ressursar for å få kunne gjere det. Fylkesrådmannen foreslår å auke tilskotet til kr 750.000.

Ekstremsportveko

Stiftinga Ekstremsportveko søker om kr 600.000 i driftsstøtte til den årlege Ekstremsportveko. Arrangementet er viktig for topp- og breiddeidrett, men dei legg og til rette for eigenorganiserte aktivitetar og ulike kulturtilbod. Arrangementet har teke ei samfunnsrolle m.a. ved å fokusere på inkludering, ytringsfridom og likestilling. Fylkesrådmannen tilrår å løyve kr 100 000.

Store meisterskap 2020

Det har kome inn 13 søknadar med ein samla søknadssum på 2.51 mill. kr til ulike typar idrettsarrangement. Det understrekar behovet for å utvikle ein regional arrangementsstrategi i 2020. Denne må sjåast i samanheng med den nasjonale arrangementsstrategien som er under utarbeiding. Fylkesrådmannen tilrår å setje av kr 450.000 til store meisterskap i Vestland for 2020. Framlegg til retningslinjer for ordninga vert lagt fram i Hovudutval for kultur, idrett og inkludering 2. desember 2019.

Utviklingsstipend

Hordaland fylkeskommune har årleg tildelt utviklingsstipend på kr 30.000 til fem unge idrettsutøvarar og ein gateutøvar. Dette har vore eit viktig bidrag i Hordaland til utvikling av unge lovande idrettsutøvarar. Fylkesrådmannen foreslår å utvide ordninga med to stipend til unge idrettsutøvarar i 2020, avvikle ordninga med stipend til gateutøvar p.g.a. få søknadar, og å auke budsjettposten til kr. 210 000.

Vestland idrettskrets

Fylkesrådmannen foreslår å auke tilskotet til Vestland idrettskrets til kr 5,1 mill der kr 250 000 vert øyremerka idrett for funksjonshemma og kr 100 000 til integreringsprosjektet Aktiv saman.

Tilskot til idrettsprosjekt

Tabell 4.4.12

Idrettsprosjekt	Kroner	
	2019	2020
Folkehelse	200 000	0
Folkehelse/sysselvarnar	500 000	0
Konferansar/kompetanse	160 000	160 000
Psykatri/rus	200 000	100 000
Tilskot lågterskel fysisk aktivitet barn og ungdom	2 040 000	2 000 000
Sum brutto driftsutgifter	3 100 000	2 260 000

Kommentarar til tabellen

Tilskotsordninga lågterskel fysisk aktivitet for barn og ungdom skal støtte opp under prosjekt som gjer dei aktive vala enkle for barn og ungdom i lokalmiljøa. Tiltaka skal gje ny kompetanse og overføringsverdi til andre kommunar og

organisasjonar. Prioriterte områder er m.a. fysisk aktivitet i grunn- og vidaregåande skule, opne idrettsanlegg for eigenorganisert aktivitet og inkludering gjennom idrett og friluftsliv.

Friluftsliv

Tabell 4.4.13

Kroner

Friluftsliv	2019	Budsjett 2020
Arboretet på Milde	205 000	210 000
Bergen og Hordaland turlag	806 000	820 000
Bergen og Omland Friluftsråd	2 091 000	2 125 000
Fjordane friluftsråd	100 000	400 000
Forum for natur og friluftsliv Hordaland	130 000	150 000
Forum for natur og friluftsliv i Sogn og Fjordane	200 000	200 000
Friluftslivet sitt hus i Hordaland	140 000	140 000
Tilskot friluftslivets ferdselsårer	1 155 000	1 179 000
Friluftsrådet Vest	603 000	615 000
Haugesund turistforening	25 000	30 000
Norges Jeger- og Fiskeforbund Hordaland	100 000	150 000
Norges Jeger- og Fiskeforbund Sogn og Fjordane	150 000	150 000
Sogn og Fjordane turlag	250 000	325 000
Turløyper på Kvamskogen	100 000	100 000
Vestkystparken	1 570 000	1 620 000
Tilskot friluftslivsaktivitet (statleg ordning)	3 160 000	3 160 000
Tilskot til tilrettelegging av statleg sikra friluftsområde (statleg ordning)	5 860 000	5 860 000
Sum brutto driftsutgifter	16 645 000	17 234 000
Sum brutto driftsinntekter	- 9 020 000	- 9 020 000
Netto driftsutgifter nominelt	7 625 000	8 214 000

Kommentarar til tabellen

Fjordane friluftsråd

Fjordane friluftsråd arbeider for å etablere ei skjergardstene. Kommunale og fylkeskommunale bidrag er påkrevd for å kunne løyse ut statlege midlar, og såleis foreslår fylkesrådmannen å auke tilskotet til kr 400.000.

Friluftslivets ferdselsårer

Plan for friluftslivets ferdselsårer er eit nasjonalt prosjekt 2019-2023 med mål om at alle kommunar skal utvikle ein heilskapleg plan for fagområdet. Dette er ei vidareføring av det gode arbeidet i kommunane med kartlegging og verdi-setting av friluftsområde som vert fullført i alle kommunane i

Vestland i 2020. Delar av midlane vert nytta som eigendel for å søke midlar frå Miljødirektoratet til arbeidet. Fylkesrådmannen tilrår å vidareføre posten i 2020.

Vestkystparken

Vestkystparken er eit regionalt partnerskap for strategisk, praktisk og økonomisk samarbeid om viktige friluftslivs-områder langs kysten i Rogaland og Vestland. Samarbeid om utfordringar knytt til maritim forsøpling har stort fokus. Fjordane friluftsråd blir ny samarbeidspart frå 2020 og budsjettposten bør såleis aukast til kr 1.620.000. Vestland fylkeskommune har no leiarskapet og sekretariatsansvaret for Vestkystparken (2020-2021).

Inkludering, strategi og analyse

Tabell 4.4.14

Tal i tusen

Inkludering, strategi og analyse	Budsjett 2020
Adm. Inklud.,strat.- og analys	3 328
IMDI	2 820
Tilskot etableraropplæring	618
Tilskot til Ymse føremål	1 500
Kulturstatistikk – hovudprosjekt	300
Tilskot mentor- og traineeordn	1 000
Tilskotssmidler til Jobbsjansen del B (regionreformen)	9 633
Sum brutto driftsutgifter	19 199
Sum driftsinntekter	0
Netto driftsutgifter nominelt	19 199

Oppgaver

Seksjon for Inkludering, strategi og analyse har eit særleg ansvar for oppfølging av fylkeskommunens mål, ansvar og oppgaver innan inkludering og integrering. Dette inneber mellom anna koordinering, utforming og oppfølging av planar og verkemidlar som tilskotsordningar som grunnlag for politikk på feltet. Medan inkludering handlar breitt om å bygge ned tersklar for deltaking, er integrering avgrensa til innvandring. Fylkeskommunen har fått nye oppgaver frå staten innan integrering, knytt til mellom anna busettast, rettleiing av kommunar i deira kvalifiseringsarbeid, forvaltning av tilskotsordningar og arbeid med kulturforståing. Oppgåvene femner om fleire fagfelt, særleg opplæring, næring og kultur. Seksjonen skal gjennom samhandling og koordinering internt, bidra til heilskap og oversikt som grunnlag for god tenesteutøving.

Kunnskapsinnsamling og analyse på kultur- og idrettsområdet gjennom Kulturstatistikk Vestland, samt legge til rette og

formidle relevant styringsinformasjon, høyrer til seksjonen sitt ansvarsområde.

Frå 1. januar 2020 overtar fylkeskommunen desse seks oppgåvene frå Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi):

1. Bosetting: Fylkeskommunen skal innan nasjonale kriterier, vurdere og anbefale talet på flyktningar som skal busettast i den einssilde kommunen.
2. Rettleiing og kompetanseheving av kommunane i deira kvalifiseringsarbeid: Ansvar for å følge opp kommunane i deira kvalifisering av flyktningar
3. Samarbeid med regionale sektormynde
4. Regional oppfølging av frivilligheit og samfunnsdeltaking.
5. Førebygging av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlesting
6. Tilskotsordningar
 - Tilskot til mentor- og traineeordning for personar med innvandrarakgrunn
 - Tilskot til etableraropplæring
 - Jobbsjansen, del B

For å løyse oppgåvene, vert det ført over ressursar tilsvarende 3,9 årsverk.

Tilskot til ymse føremål

Det er sett av 1,5 mill. kr til tilskot til ymse lag og organisasjonar som ikkje høyrer naturleg inn under dei etablerte tilskotsordningane. Fylkesrådmannen tilrår at desse midlane vert lyst ut med søknadsfrist tidleg i 2020 med sikte på deling i fyrste halvår. Siktemålet er at tilskotsordninga seinare år vert lyst ut saman med andre tilskotsordningar på dette feltet slik at deling kan skje i dei årlege fylkesbudsjetta.

Særlege tiltak i 2020

Ei hovudoppgåve er å koordinere arbeidet med å utforme ein heilskapleg regional politikk for integreringsfeltet med utgangspunkt i dei oppgåvene fylkeskommunen har, slik at regionale og nasjonale målsettingar vert nådd.

Seksjonen skal følge opp hovudprosjektet Kulturstatistikk for Vestland, slik at rapporterings- og mål- og resultatstyrings-systemet vert tatt i aktiv bruk.

Seksjonen har eit særleg ansvar for å koordinere arbeidet med felles Kulturplan for Vestland.

Seksjonen skal utforme innhald og gjennomføre oppgåvene frå IMDi i ein regional kontekst.

Kunst og kulturutvikling

Tabell 4.4.15

Tal i tusen

Kunst og kulturutvikling	Budsjett 2020
Adm. kulturutvikling	7 401
Distriktsmusikarane	3 942
Kulturelt utviklingsprogram (KUP)	7 200
Kunstinstitusjonar	26 534
Stønad etter vedtak	4 423
Tilskot kulturhus	13 003
Tilskot til andre	26 767
Vaksenoppl.	634
Ymse b/u tilskot	1 952
Ymse kunstføremål	19 311
Sum brutto driftsutgifter	111 167
Sum netto driftsutgifter	-6 405
Sum netto driftsutgifter	104 762

Oppgaver

Seksjonen skal ivareta oppgaver innan kunst- og kulturutvikling heimla i delegasjon av statlege forvaltingsoppgaver, og understøtte Vestland fylkeskommune sin regionale politikk for utvikling av eit sterkt, mangfaldig og ambisiøst kunst- og kulturliv i heile fylket, både innan frivilleg sektor og profesjonell kunst. Seksjonen forvaltar økonomiske tilskot, m.a. faste driftstilskot til organisasjonar og institusjonar,

investeringstilskot og prosjektbasert støtte til arrangement, produksjon og infrastruktur. Mottakarane skal vere regionale verksemder som medverkar til kulturelt og kunstnarleg mangfald og kulturell utvikling i fylket.

Tenesteproduksjon

Seksjonen arbeidar med utviklingsorientert tilrettelegging av fylkeskommunale verkemiddel på kunst- og kulturområdet, og grunnlaget for utviklinga av kunst- og kulturpolitikken i fylket. I tillegg til bruk av økonomiske verkemiddel som driftsstønad, prosjekttilskot og utviklingsmidlar, arbeidar seksjonen med strategi, kompetanse, koordinering og mobilisering på kunst- og kulturområdet, retta mot institusjonar, det friefeltet og frivilleg sektor.

Kulturelt utviklingsprogram (KUP)

Fylkesrådmannen vil vidareføra og forsterka ordninga Kulturelt utviklingsprogram (KUP). Programmet vart etablert av Hordaland fylkeskommune i 2010, og har vist seg å vera eit effektivt verktøy for fylkeskommunen når det gjeld å initiere og medverka til kunst- og kulturpolitisk utvikling. Fylkesrådmannen vil koma attende til Hovudtval for kultur, idrett og integrering med innretting av programområde, kriteria og fordelinga av midlane, i eigne saker.

Stønad etter vedtak

I denne posten ligg midlar til ulike tilskotsordningar innan kunst- og kulturutvikling. Tilskotsmidlane vert fordelte gjennom året innanfor ulike ordningar, og er særdeles viktige verkemiddel for å støtte opp om kunst og kultur i fylket og for å nå dei kulturpolitiske målsettingane på feltet. Det vert i hovudsak motteke søknader om langt meir enn dei midlane ein har til rådvelde. Posten er sett saman av tidlegare ordningar i Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar. Fylkesrådmannen vil koma attende med eigne sakar til Utval for kultur, idrett og integrering om innretting, kriteria og deling av desse midlane.

Tabell 4.4.16

Kroner

Kunstinstitusjonar	2019	Budsjett 2020
Bergen Nasjonale Opera	4 539 000	4 650 000
Carte Blanche	5 940 000	6 248 571
Det Vestnorske teater	7 783 000	7 140 000
Opera Nordfjord	1 700 000	1 616 786
Sogn og Fjordane teater	6 387 000	6 878 571
Sum brutto driftsutgifter	26 349 000	26 533 928

Kommentarar til tabellen

Tabellen omfattar institusjonar som står på statsbudsjettet (Post 71 Region-/landsdelsinstitusjonar og Post 73 Region- og distriktsopera) og som er omfatta av fast

fordelingsnøkkel knytt til Stortinget sitt budsjettvedtak. Fordelingsnøkkelen omfattar stat, fylkeskommune og vertskommune. Tabellen syner Vestland fylkeskommune sin fastsette del av den samla finansieringa.

Tabell 4.4.17

Tal i tusen

Tilskot til kulturhus	Budsjett 2020
Tilskot til kulturhus (spelemidlar)	4 667
Grieghallen	3 336
Sentralbadet scenekunsthuss	5 000
Sum driftsutgifter	13 003
Sum driftsinntekter	-6 405
Netto driftsutgifter	6 598

Kommentarar til tabellen

Vestland fylkeskommune vil motta spelemidlar til kulturhus i 2020. Den endelege summen vert fordelt av Kulturdepartementet etter at overskotet til Norsk Tipping ligg føre våren 2020. Løyvingane til Sentralbadet scenekunsthuss og Grieghallen er knytt til langsiktige vedtak om fylkeskommunal medverknad i tiltaka.

Fylkesrådmannen vil koma attende til innretting, kriteria og fordeling av spelemidlar til kulturhus i eigne saker. Det vert lagt opp til at fordelinga vert nærare handsama i Hovudutval for kultur, idrett og integrering.

Tabell 4.4.18

kroner

Tilskot til andre	Budsjett 2019	Budsjett 2020
AKKS Bergen	47 000	50 000
Balejazz	150 000	150 000
Barneteaterfestivalen på Stord	400 000	400 000
Baroniet i Rosendal-kulturtilskipningar	102 000	100 000
Bergen dansesenter	123 000	150 000
Bergen internasjonale teater	523 000	800 000
Bergen Music Fest/Ole Blues	100 000	100 000
BIFF Bergen internasjonale filmfestival	342 000	347 000
Borealis-festivalen	208 000	219 000
Brak	463 000	500 000
Bømlo Teater	353 000	358 000
Cinematket	102 000	105 000
Det felles invanderråd	660 000	710 000
Edvard Grieg Kor	533 000	540 000
Ekko-festivalen	109 000	100 000
Fartein Valen-arbeidet - Sveio kommune	312 000	300 000
FN-sambandet/internasjonale uke	102 000	100 000
Folkeakademiet i Hordaland	440 000	440 000
Folkeakademiet i Sogn og Fjordane	90 000	90 000
Fyllingsdalen Teater	512 000	317 000
Førdefestivalen	3 311 000	3 360 000
Gloppen musikkfest	300 000	300 000
Grieg internasjonale korfestival	100 000	100 000

Tilskot til andre	Budsjett 2019	Budsjett 2020
Hardanger Musikkfest	341 000	360 000
Hardingfela.no	300 000	300 000
Hardingtonar,	90 000	90 000
Hordaland folkemusikklag	70 000	70 000
Hordaland husflidslag	380 000	380 000
Jakob Sande selskapet	250 000	250 000
Kinnaspelet	100 000	100 000
Kulturhuset Østre	106 000	106 000
Kystsogevekene	1 250 000	1 250 000
Litteraturhus i Bergen	860 000	872 000
Litteratursymposiet i Odda	218 000	220 000
Malakoff rockfestival	100 000	100 000
Musica Nord	146 000	160 000
Nattjazzen i Bergen	164 000	220 000
Norges husflidslag, husflidskonsulent	170 000	170 000
Norges Korforbund Hordaland	200 000	200 000
Norges Korforbund Sogn og Fjordane	60 000	60 000
Norges Musikkorps forbund Hordaland	493 000	493 000
Norges Musikkorps forbund Nordvest	230 000	230 000
Norsk Countrytreff	727 000	737 000
Nynorske litteraturdagar	75 000	75 000
Ole Bull akademiet	284 000	300 000
Orkesteret Fossegrimen	220 000	220 000
Osafestivalen	75 000	75 000
Moster amfi og kyrkjehistorisk senter	1 040 000	940 000
Rom for ord	200 000	200 000
Rosendal kammermusikkfestival	300 000	100 000
Sogn og Fjordane folkemusikklag	200 000	200 000
Sogn og Fjordane husflidslag	160 000	160 000
Sogn og Fjordane symfoniorkester	100 000	100 000
Stiftelsen Musikkelskapet Harmonien, BFUng	154 000	154 000
Stiftelsen Musikkelskapet Harmonien, turnétilskot Sogn og Fjordane	100 000	110 000
Stiftelsen prof. Jiri Hlinka klaverakademi	138 000	138 000
Stiftelsen Statsraad Lehmkuhl	1 783 000	1 800 000
Stiftinga Den Norske Bokbyen	90 000	90 000
Teaterdrift Bergen AS - Cornerteateret	733 000	900 000
Teaterfestivalen i Fjaler	150 000	400 000

Tilskot til andre	Budsjett 2019	Budsjett 2020
Ulvik Poesifestival	81 000	81 000
Vestland musikkråd + 200 000 som fylkessekretariat	435 000	480 000
Vestlandske teatersenter	422 000	428 000
Vestnorsk filmsenter	1 339 000	1 550 000
Vestnorsk jazzsenter	1 489 000	1 512 000
Vestnorsk kulturakademi	300 000	300 000
Vossa jazz	361 000	400 000
Vossa Jazz-prisen	50 000	50 000
Sum brutto driftsutgifter	26 555 000	26 767 000

Kommentarar til tabellen

Tabellen gjeld driftsstønad til ei rekkje tiltak innan profesjonell og frivillig sektor i fylket, og som har sendt søknad innan fristen 1. april 2019. Dette er føremål som har hatt aktivitet

over fleire år, og som tidlegare har motteke driftsstønad frå Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar. Samla sett er tabellen eit uttrykk for stor kulturell aktivitet og mangfald i Vestland fylke. Det er ikkje rom for nye søkjarar i 2020.

Tabell 4.4.19

Kroner

Ymse barne- og ungdomsføremål	2019	Budsjett 2020
Tilskot barne- og ungdomsføremål	1 650 000	1 952 000
Sum driftsutgifter	1 650 000	1 952 000

Kommentarar til tabellen

Tabellen gjeld avsetting til barne- og ungdomsfeltet generelt og organisasjonslivet spesielt. Fylkesrådmannen vil koma

attende til Utval for kultur, idrett og integrering med eigne saker om disponering og fordeling av desse midlane.

Tabell 4.4.20

kroner

Ymse kunstforemål	Budsjett 2019	Budsjett 2020
Ambrosiahuset gjesteatelier	62 000	62 000
Bergen Assembly/Bergenstriennalen AS	313 000	300 000
Bergen senter for elektronisk kunst	138 000	140 000
Bergens kunsthall/Bergen kunstforening	424 000	430 000
Festspillene i Bergen	4 900 000	5 173 000
Hardingpuls	85 000	100 000
Hordaland kunstsenter	3 825 000	3 950 000
Internasjonal Gjesteatelier	239 000	239 000
Internasjonalt kultursamarbeid	180 000	250 000
Juleprosjekt Orknøyane, og Edinburgh	180 000	180 000
Kraft Bergen AS	51 000	60 000
Kunstnarhuset Messen	156 000	160 000
Kunstnerverksteder CS55	52 000	52 000
Norsk Forfattersentrum Vestlandet	52 000	60 000
Proscen	180 000	210 000
Samtidsmusikkensemblet BIT 20	802 000	814 000
Skrivekunst-akademiet	3 100 000	3 200 000
Stiftelsen 3,14	1 612 000	1 650 000
Stiftelsen Fargespill	830 000	842 000
Stiftelsen kulturhuset USF	117 000	117 000
Stipend	760 000	860 000
Vestlandsutsillinga	152 000	160 000
Vevringutstillinga	20 000	60 000
Visningsrommet USF	52 000	52 000
VISP - Produsentenhet for visuell kunst	159 000	190 000
Brutto driftsutgifter	18 441 000	19 311 000

Kommentarar til tabellen

Tabellen omfattar verksemder innan, i hovudsak, det profesjonelle kunstfeltet som har søkt driftsstønad innan fristen 1. april 2019. Dette er verksemder som har hatt stabil aktivitet over fleire år og som tidlegare har motteke driftsstønad frå

Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar. Nokre av desse mottek all driftsstønad frå fylkeskommunen, medan andre i tillegg mottek driftsstønad frå kommunar, Norsk kulturråd m.m.

Stab

Tabell 4.4.21

Tal i tusen

Stab	Budsjett 2020
Adm. stab	6 044
Felles driftsutgifter	2 153
Brutto driftsutgifter	8 197

Kommentarar til tabellen.

Administrasjon stab gjeld lønsutgifter. Felles driftsutgifter gjeld felles innkjøp, personalsamlingar, kurs, konferansar og driftsutgifter for heile avdelinga og som ikkje fell inn under den enkelte seksjon.

Oppgåver

Staben arbeider med funksjonar som gir retning for organisasjonen sitt arbeid med fellesoppgåver og oppgåver som elles ikkje fell inn under dei enkelte fagseksjonane sitt fagområde.

Støttefunksjonane har som eit av hovudmåla å avlaste og forenkle drifta i linja. Døme på slike oppgåver er felles økonomistyring av rekneskap og budsjett, post/arkivte- nester, støtte linjeleiarane i rekrutteringsprosessar, sjå til at aktuelle rutinar og regelverk vert ivareteke, syte for tilskotsoppfølging og støtte arbeidet med bruk av elektroniske verkty, og at dette vert følgd opp i samsvar med gjeldande retningsliner.

4 Bindande føresetnadar i tekstdelen av sektorbudsjettet

1 Fylkestinget vedtek fordelingane slik dei går fram av tabellane:

- 4.7
- 4.8
- 4.9
- 4.11
- 4.12
- 4.13
- 4.16
- 4.17
- 4.18
- 4.20

4.5 Sektorbudsjett 2020 – Infrastruktur og veg

1 Sektorbudsjett - løyvingsnivå

Tabell 4.5.1

Sektor Infrastruktur og veg		Budsjett 2020
Veg - drift og vedlikehold	Brutto driftsutgifter	1 141 695
	Driftsinntekter	-
	Netto driftsutgifter	1 141 695
FTU-midler	Brutto driftsutgifter	11 376
	Driftsinntekter	-
	Netto driftsutgifter	11 376
Administrasjon av infrastruktur og veg	Brutto driftsutgifter	8 624
	Driftsinntekter	-
	Netto driftsutgifter	8 624
Andre tiltak – infrastruktur og veg	Brutto driftsutgifter	897
	Driftsinntekter	-
	Netto driftsutgifter	897
Sum sektor	Brutto driftsutgifter	1 162 592
	Driftsinntekter	-
	Netto driftsutgifter	1 162 592

Endring frå 2019 til 2020

Dette er ein ny sektor i høve til den organiseringa som er i dagens to fylke. Sektoren er skilt ut som eigen sektor frå samferdsel. Elles er det gjort få flyttingar av personell og oppgåver mellom denne nye sektoren og dei andre sektorene. Eit stort moment som vil verte ein stor del av denne sektoren i 2020 er overføringa av SAMS. Dette er no innarbeidd. Elles er alle delar av budsjettet tilført pris- og lønsvekst. Utover det er budsjettet vidareført på same nivå frå 2019 til 2020.

Overføring av administrasjon av fylkesvegar

Regjeringa la 8. november fram Prop. 1 S Tillegg 1 Overføring av administrasjon av fylkesveier fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Her vert overføringa skissert. Overføringa er stipulert til å gjelde 163 årsverk for Vestland fylkeskommune. Budsjettsummen på 181,8 mill. kr som følger med overføringa er ikkje finfordelt, men dette vil ein koma attende til når grunnlaget for overført sum er nærare klarlagt. Summen på 181,8 mill. kr er lagt inn på løyvingsnivået Veg - drift og vedlikehold. Løyvingsnivået aukar med dette frå 959,9 mill. kr til 1 141,7 mill. kr.

2 Omtale av løyvingsnivå

Veg – drift og vedlikehold

Drift og vedlikehold skal sikre at vegnettet er eigna til bruk for trafikantane og at funksjonen på vegen vert oppretthalden. I tillegg skal drift og vedlikehold sikre at den fysiske infrastrukturen blir teken vare på i samsvar med langsiktige mål for bruken av den.

Drift av vegnettet er oppgåver og rutinar som er naudsynte for å halde vegen open og farbar. Dette kan vera tiltak som til dømes brøyting, strøing, reinhald, drift av rasteplassar osv.

Vedlikehold omfattar tiltak for å oppretthalde standarden på vegen, og som tek vare på den fysiske infrastrukturen i eit lenger perspektiv. Døme på slike tiltak er dekkelegging, skifte av stikkrenner, skifte utslitte delar i elektriske anlegg, skifte rekkverk, grøfting osv.

Drift og vedlikeholdsuppgåvene vert utførte av entreprenørar etter anbodskonkurranse.

FTU-midlar

Det vert sett av 11,4 mill. kr i FTU-midlar. Midlane vert m.a. nytta innafør tilskotsordningane til Trafikktryggingsutvalet (FTU):

- Tilskot til fysiske trafikktryggingstiltak
- Tilskot til utarbeiding av kommunale trafikktryggingsplanar
- Tilskot til trafikktryggingsaktivitetar

Løyvinga skal også dekkje driftskostnader til Trygg Trafikk, jf. samarbeidsavtalen, samt trafikktryggingspris for Vestland fylkeskommune. Trafikktryggingsutvalet gjer nærmare vedtak om fordeling av midlane.

Administrasjon av infrastruktur og veg

Løyvinga på 8,6 mill. kr dekkjer lønns- og personalkostnader knytt til leing og stabsfunksjonar. Det er førebels ikkje teke med auka administrasjonskostnader som følgje av overføring av oppgåver frå Sams vegadministrasjon.

Andre tiltak – infrastruktur og veg

Tabell 4.5.2

Veg – Drift og vedlikehold	Budsjett 2020
Drift	738,3
Vedlikehold:	
Tunell – ordinært vedlikehold	30,5
Bru/ferjekai	68,5
Dekkelegging/oppmerking	79,3
Vegutstyr, miljø og andre tiltak	39,4
Administrasjon – fagseksjonane	185,7
Sum Veg – Drift og vedlikehold	1 141,7

Løyvinga på 0,9 mill. kr dekkjer tilskott til oppfølginga av sykkelbyavtaler i Førde og Florø samt årleg tilskott til drift av Tindevegen mellom Årdal og Luster.

Administrasjon – fagseksjonane

Det er sett av 185,7 mill. kr knytt til lønns- og personalkostnader knytt til fagseksjonane i avdeling for infrastruktur og veg.

Overføringa av midlar frå staten knytt til avvikling av Sams vegadministrasjon på 181,8 mill. kr er lagt til denne posten. Den delen av overføringa knytt til sams vegadministrasjon som gjeld leing og stabsfunksjonar vil bli sett i samanheng med løyvingsnivå «Administrasjon av infrastruktur og veg».

3 Ytterlegare spesifikasjon av sektorbudsjett

Tabell 4.5.3

Andre tiltak – infrastruktur og veg	Budsjett 2020
Driftstilskot Tindevegen mellom Årdal og Luster etter avtale	0,5
Tilskott sykkelbyavtale med Kinn kommune	0,2
Tilskott sykkelbyavtale med Sunnfjord kommune	0,2
Sum	0,9

Under er ein viderespesifisering av løyvingnivået veg, drift og vedlikehald:

Drift

Fylkesvegane i Vestland vert drifta gjennom 14 driftskontrakter. Det vert sett av 920,1 mill. kr til drift av fylkesvegnettet i budsjett 2020. Beløpet dekkjer fylkeskommunen sine forpliktingar i høve inngåtte kontraktar. I tillegg er det sett av eit mindre beløp til tilleggstenester som vi kan få utført innafør driftskontraktane.

Kostnadsutviklinga i driftskontraktene har dei siste åra hatt ein stor auke. Dette har ført til at ein større del av budsjettet går med til å dekkje dei faste driftskontraktene. I budsjetter for 2020 er det no teke høgde for at løyvinga til drift av vegnettet skal vere realistisk for å kunne handtere hendingar i eit normalår.

Vedlikehald

Vedlikehaldsbudsjettet i 2020 er svært knapt. Innanfor rammene er det i all hovudsak berre rom for å følgje opp bindingar og heilt nødvendige tiltak. Med gjeldande nivå på løyvinga til drift og vedlikehald må vi leggje til grunn at forfall på vegnettet vil auke. Vedlikehald er delt inn i 4 kategoriar.

Tunnel – ordinært vedlikehald

Det vert sett av 30,5 mill. kr til vedlikehaldstiltak i tunnel. Det er i tillegg sett av midlar på investeringsbudsjettet knytt til oppgradering av tunnelar som følgje av krav i tunnelsikkerheitsforskrifta.

Bru/ferjekai

Det vert sett av 68,5 mill. kr til vedlikehaldstiltak på bruer og ferjekaier. Det er store utfordringar knytt til bruvedlikehald som det ikkje vil vere mogleg å løyse innanfor gjeldande budsjettammer. Forfallet knytt til bruer og kaier er om lag 2 mrd. kr.

I budsjettet er det lagt inn midlar til oppattbygging av to bruer som vart totalskadde etter flaum. Dette gjeld fv. 60 Storelva bru i Stryn kommune samt fv. 495 Teita bru i Gloppen kommune. I tillegg til løyvinga vil det også bli nytta avsette fondsmidlar av unytta skjønnsstilskot frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet som vart tildelt i samband med desse hendingane.

Dekkelegging/oppmerking

Det vert sett av 79,3 mill. kr til dekkelegging og oppmerking. Nivået på denne posten er redusert med om lag 90 mill. kr i høve til nivået i 2019. Delar av denne reduksjonen skuldast bruk av eingongsmidlar i Hordaland. Med denne løyvinga vil det vere mogleg på legge om lag 120 km nytt dekke. Dette svarar til 2 pst. av samla fylkesveglengde i Vestland fylkeskommune.

Vegutstyr, miljø og andre tiltak

Det vert sett av 39,4 mill. kr. Tiltak innanfor denne posten omfattar m.a. vedlikehald av rekkverk, grøfter, murar, skilt og servicebygg.

Administrasjon – fagseksjonane

Det er sett av 3,9 mill. kr knytt til lønns- og personalkostnader knytt til fagseksjonane i avdeling for infrastruktur og veg. Overføring av midlar frå staten knytt til avvikling av Sams vegadministrasjon vil i all hovudsak bli lagt til denne posten.

4 Bindande føresetnadar i tekstdelen av sektorbudsjettet.

Fylkesrådmannen syner til tabellar og omtale, men for dette sektorbudsjettet er det ikkje sett opp bindande føresetnadar.

4.6 Sektorbudsjett 2020 – Mobilitet og kollektiv

1 Sektorbudsjett - løyvingvinnå

Tabell 4.6.1

Alle tal i 1000 kr

Sektor Mobilitet og Kollektiv		Budsjett 2020
Buss	Brutto driftsutgifter	2 121 268
	Driftsinntekter	-1 084 170
	Netto driftsutgifter	1 037 098
Bane	Brutto driftsutgifter	209 793
	Driftsinntekter	-173 092
	Netto driftsutgifter	36 701
Ferje	Brutto driftsutgifter	1 173 296
	Driftsinntekter	-269 743
	Netto driftsutgifter	903 552
Båt	Brutto driftsutgifter	365 090
	Driftsinntekter	-84 710
	Netto driftsutgifter	280 380
TT, serviceskyss, innfartsparkering, teknisk skyss	Brutto driftsutgifter	260 194
	Driftsinntekter	-86 700
	Netto driftsutgifter	173 494
Administrasjon av mobilitet og kollektiv	Brutto driftsutgifter	109 750
	Driftsinntekter	-850
	Netto driftsutgifter	108 900
Sum sektor	Brutto driftsutgifter	4 240 160
	Driftsinntekter	-1 699 265
	Netto driftsutgifter	2 540 125

Endring frå 2019 til 2020

Endringar i ramma til sektoren mobilitet og kollektiv utgjer ei påplussing på 415 mill. kr i samsvar med prosessvedtak i fellesnemnda. Rammeauken skuldast i hovudsak oppstart av nye ferjekontraktar frå 2020. Utover det er det budsjettet med gjennomsnittleg inntektsvekst på 3 % samanlikna med budsjett 2019. På kostnadssida er det stor auke; samla om lag 650 mill. kr. I sum vert den store kostnadsauken på spesifikke område nesten dekkja inn av auken i budsjettramma

og inntektsvekst (415 mill. kr og 214 mill. kr). Det at kollektiv-eininga har klart å saldere eit budsjett for 2020 med fleire større utfordringar, parallelt med ei negativ drift i 2019, kjem av at det elles i budsjettet er fleire moment som går rett veg og gjev innsparingar frå 2019 til 2020. Dei fleste positive momenta frå 2019 til 2020 er knytt til kontraktar med leverandørar.

2 Omtale av løyvingsnivå

Buss

Tabell 4.6.2

Løyvingsnivå		Budsjett 2020 i mill. kr
Buss	Brutto driftsutgifter	2 121 268
	Billettinntekter	-693 060
	Andre inntekter ¹	-391 110
	Netto driftsutgifter	1 037 098

¹ Dette inkluderer inntekter frå skuleskyss og belønningsmidlar.

I 2019 har det vore oppstart av anbod innafor kontraktsområde Vest og Bergen sør, som frå 2020 også vil inkludere Austevoll. I 2020 ventar oppstart av ytterlegare to kontraktar, Bergen sentrum og Bergen nord, som også vil inkludere kontraktsområde for Osterøy. Kontraktane utgjør dei tyngste linjene i Bergen. Rutetilbodet i nye kontraktar byggjer på Trafikkplan for Bergen, med omlegging av stamlinjenettet og fleire linjer som pendlar gjennom sentrum. For begge kontraktar er det stilt krav om 100 % fornybar energi. I Bergen sentrum vil 75 % av ruteproduksjonen gå med elektrisk drift, i tillegg til trolleylinja som vert utvida til Lyngbø. Dette inneber depotlading på Mannsverk i Bergen, der operatør vil tilrettelegge naudsynt ladeinfrastruktur. For Bergen nord er det stilt krav om biogass på alle bussar knytt til Haukås-anlegget.

Forlenga trolleybusslinje til Lyngbø skal etter planen vere klar for drift ved oppstart av ny kontrakt for Bergen sentrum. Kostnadane til utbygging av ladeinfrastruktur og endehaldplassar skal finansierast gjennom Miljøløftet.

Tidleg i 2020 vil bestillingstransportløyvinga HentMeg starte opp i Odda som ein pilot. Lokale linjer vert erstatta av dette tilbudet og dagens operatør vil halde fram innafor rammene av dagens produksjon.

Med innføring av Bus as a Service i nye busskontraktar vil grensesnittet mellom kollektivene og operatørselskapa verte vesentleg endra. I dag er det kollektiveininga sjølve som kjøper inn, installerer, driftar og held ved like mykje teknisk informasjonsutstyr i bussane. I dei nye kontraktane vil dette vere definert som ei teneste Kollektiveininga kjøper av operatørane. Slik vil også kostnadane etter kvart verte

overførte til driftsbudsjettet, men ein vil også framleis ha behov for vedlikehald og naudsynt utvikling av mellom anna sanntidsutstyret.

Kostnadsdrivarar

Utgifter til bilruter aukar på grunn av auka kontraktsprisar for dei nye kontraktene Bergen nord og Bergen sentrum samt generell prisvekst hjå operatøren knytt til løn, drivstoff, kapitalrente, vedlikehald og administrasjon. Det vert vist til tabell 11 for ein oversikt over indeksar brukt i kontraktane for å kompensere prisveksten i einingskostnadane hjå operatør. Tabell 11 viser også prognosert gjennomsnittleg indeksutvikling frå 2018 til 2019.

Føresetnader for inntektsutvikling

I budsjettet er det lagt til grunn ulike føresetnader for billettinntekter; i Hordaland er lagt til grunn ei inntektsauke på 3,5 % som følgje av venta passasjervekst, medan i Sogn og Fjordane er det ikkje lagt til grunn venta passasjervekst.

Takstar og rabattar

Det er lagt til grunn ei gjennomsnittleg takstauke i samsvar med på KPI (2,5 %) for bilruter. Det vert sett i gang eit arbeid med takstharmonisering mellom Skyss og Kringom for å få eit einheitleg takstsystem for Vestland. Ein vil kome tilbake med nærare omtale av dette arbeidet.

I Hordaland har ein rabattert meir enn den nasjonale tilrådinga for barn/honnør og student på periodebillettar. I framlegg til nye takstar vert det for periodebillettar lagt til grunn 50% rabatt for barn/honnør og 40% rabatt for student.

Bane

Tabell 4.6.3: Budsjetterte kostnader og inntekter for bybanen 2020

Løvingsnivå		Budsjett 2020 i mill. kr
Bybanen	Driftsutgifter	209 793
	Billettinntekter	-173 092
	Netto driftsutgifter nominelt	36 701

Oppgåvene knytt til drifta er delt mellom kollektiveininga og Bybanen AS. Tidlegare har kollektiveininga hatt ansvar for kjøp av transporttenestene og rutetilbodet, medan Bybanen AS har hatt ansvaret for å drifte og vedlikehalde infrastrukturen. I tråd med fylkestingsvedtak i 2017 har Bybanen AS overtatt ansvaret for anbudsutsetting, og har også ansvar for kontraktsoppfølging mot operatør når ny kontrakt starta opp i 2019. Kollektiveininga har ansvar for å planleggje og spesifisere rutetilbodet i tillegg til ansvaret for all marknadsføring og kontakt ut mot kundane. Bybanen AS er heileigd av og vert finansiert av fylkeskommunen.

Linje 2 til Fyllingsdalen har planlagt oppstart i 2022. Tilbodet er under planlegging. Forutan dagens 28 bybanevogner er det tinga 6 nye vogner. Desse skal dekke produksjonen på begge bybanestrekningane. Driftskostnadane er tidlegare grovt estimert til 100 mill. kr. Per i dag føreligg det ingen nye kostnadsestimat.

Takstar og rabattar

Takstar og rabattar for bybanen er dei same som for buss hos Skyss. Det vert vist til avsnitt om takstar og rabatter under området Buss for detaljar.

Kostnadsdrivarar bane

Generell prisvekst for ferjekontrakter gjeld og vert kompensert på lik linje som for til dømes buss. I ny kontrakt innebærer det ei reduksjon i driftskostnadar. Sjå eigen tabell for oversikt over indekser.

Føresetnadar for inntektsutvikling

I budsjettet for 2020 er det lagt til grunn ei gjennomsnittleg takstauke på KPI (2,5 prosent) og 3,5% passasjervekst for bybanen.

Ferje

Tabell 4.6.4: Budsjetterte kostnader og inntekter for fylkesvegferjer i 2020

Løvingsnivå		Budsjett 2020 i mill.Kr
Ferje	Brutto driftsutgifter	1 173 296
	Billettinntekter	-266 707
	Andre inntekter ²	-3 036
	Netto driftsutgifter	903 552

² Refusjonsinntekter frå kommunar og frå Rogaland.

I 2020 er det oppstart av elektriske hybridferjer på 14 samband i Vestland. Det var oppstart av to samband i 2018 og eitt samband i 2019. Totale netto investeringskostnader er per i dag estimert til 470 mill. kr i 2019 prisar. Dette inkluderer meirkostnader knytt til nettoppgraderingar som ikkje er ferdigstilt innan 01.01.2020 samt Enova-støtte for denne meirkostnaden.

Forseinkingar knytt til nettoppgraderingar er per i dag gjort kjend for tre samband, med omlag eitt års forseinkingar (Gjermundshamn-Årsnes, Kinsarvik-Utne, Kvanndal-Utne). Estimerte meirkostnader er avhengig av om ein stiller krav om biodrivstoff eller konvensjonelt drivstoff. Samla sett vil kostnaden auke med 13 mill. kr med bruk av biodiesel og ca. 6-7 mill. kr med bruk av konvensjonelt drivstoff for 2020.

Sambandet Barmen-Barmsund i Selje har tidlegare vore i kommunal regi, med eit tilskot frå Sogn og Fjordane fylkeskommune på 2,6 mill.kr. Ny kontrakt starta i juni og det blei vurdert at fylkeskommunen skulle ha ansvaret for sambandet. Det inneber at heilårseffekten av denne endringa kjem i 2020, med ein oppgjeve totalkostnad på 8,4 mill.kr, som er ein auke på 4,4 mill.kr samanlikna med tilskotet til Selje kommune.

Sambandet Daløy-Haldorsneset har oppstart av ny kontrakt 1.1.2020. Kostnadane er berekna til å gje ein reduksjon på -1,1 mill.kr i høve til førre kontrakt.

I 2019 er det tre samband med bruttokontrakter. Nytt for 2020 er overgang frå netto- til bruttokontrakt på alle resterende 14 ferjesamband i Hordaland frå 01.01.2020. Ferjekontraktane i Sogn og Fjordane er alle nettokontraktar.

Føresetnader for inntektsutvikling

Frå og med 2020 vil heile inntektsgrunnlaget vere basert på AutoPASS-regulativet på samband i Hordaland. Overgangen frå Riksregulativet for ferjetakster til AutoPASS-regulativet er venta å vere provenynøytral på nasjonalt nivå og dette er eit prinsipp som også er lagt til grunn for budsjettet for Vestland. Det er lagt til grunn eit stabilt trafikknivå. Samstundes er det ei trend mot auke i elbil-trafikk, noko som vil kunne påverke billettinntektene på ferje.

Kostnadsdrivarar for fylkesvegferjer

Generell prisvekst for ferjekontrakter gjeld og vert kompensert på lik linje som for til dømes buss.

Takstar

Fylkesrådmannen foreslår å følgje statsbudsjettet der det er lagt til grunn 3,2% takstauke for ferje. Sambanda i tidlegare Hordaland nyttar autopass-regulativet frå 2020, og sambanda i tidlegare Sogn og Fjordane nyttar riksregulativet.

Båt

Tabell 4.6.5 : Budsjetterte kostnader og inntekter for båtruter 2020

Løyvingsnivå		Budsjett 2020 i mill.Kr
Båtruter	Brutto driftsutgifter	365 090
	Billettinntekter	-68 210
	Andre inntekter ³	-16 500
	Netto driftsutgifter	280 380

³ Refusjonsinntekter frå kommunar og frå Rogaland.

Kontrakten for bybåtsambanda, Strandkaien-Kleppesø og Knarvik-Frekhaug-Bergen, går ut i 2022 med moglegheit for eitt års opsjon. Askøy kommune har varsla oppstart av ny planprosess for Kleppesøområdet. Ei eventuell utsetting av avklaringar kring kaiplassering og naudsynt infrastrukturtilrettelegging vil ha innverknad på korleis ein skal leggje

opp komande nytt anbod med omsyn til elektrisk drift av Askøysambandet.

Det er løyst ut opsjon for kontraktane på ekspressbåten mellom Bergen og Sogn/Nordfjord, på lokalbåtruter i Lærdal/Vik/Høyanger, i Gulen/Solund/Askvoll og i Florø/Bremanger/

Vågsøy samt på godsruiter med båt mellom Bergen og Gulen/Solund/Askvoll. Dette inneber vidare drift av dagens operatør til 2022 på desse rutene. Nye anbod for desse båttrutene er planlagd lyst ut hausten 2019 med oppstart i 2022. Det er planlagt at krava i utlysninga vil gje ei monaleg reduksjon i CO₂-utslepp.

Føresetnadar for inntektsuvikling

I budsjettet for 2020 er det lagt til grunn ei gjennomsnittlig takstauke på KPI (2,5 %) i Vestland.

Kostnadsdrivarar båt

Generell prisvekst for ferjekontrakter gjeld og vert kompensert på lik linje som for til dømes buss.

TT, serviceskyss, innfartsparkering, teknisk skyss

Tabell 4.6.6: Budsjett felles kostnader i 2020

Løyvingsnivå		Budsjett 2020 i mill. kr
TT, serviceskyss, innfartsparkering, teknisk skyss	Kostnader	260 194
	Inntekter	-86 700
	Netto driftsutgifter	173 494

Felles kostnader i kollektiveininga omfattar kostnader knytt til oppgåver som er nødvendige for å tilby kollektivtransport og mobilitet som ei teneste til kunden. Dette er ulike driftsoppgåver, som kundesentertjenester, kommunikasjon og marknadsføring, billettkontrollar, drift- og vedlikehald av IT-system, infrastruktur og tekniske installasjonar, innhenting av kundeinnsikt gjennom ulike undersøkingar, digitale tenester som reiseapp og mobilbillett mv.

Dialogen med kundar og befolkning er svært viktig for kollektiveininga og kollektivtrafikken sitt omdømme. God og tilgjengelig informasjon i forkant av og undervegs på reisa, enkle kanalar for kjøp av billetter, kampanjar knytt til særskilte tema og handsaming av klager er alle heilt sentrale oppgåver.

Endringar i teknologi og kundeforventningar gjer at ein ikkje kan halde fram med noverande drift. Kollektiveininga må heile tida orientere seg både om utviklingstrendar og forventningane hos kundane, slik at ein kan fornye tenestene for å framstå som enkle og attraktive.

Transportordninga for funksjonshemma

TT-ordninga har omlag 15.700 brukarar i Vestland fylkeskommune. Organiseringa av denne oppgåva er løyst på ulik måte i dei to fylka. I Hordaland vert arbeidet med dette organisert og utført i fylkeskommune. I Sogn og Fjordane samarbeidar fylkeskommunen med kommunane i fylket, og tildeler midlar til kommunane etter folketal og reiseavstandar

i fylket. Kommunane i Sogn og Fjordane utfører difor mykje av det arbeidet som vert utført av Hordaland fylkeskommune.

I Hordaland er det faste kvotar for dei ulike brukargruppene, medan kvotane i Sogn og Fjordane er tufta på individuelle behov og forbruk. I løpet av 2020 må ein koma fram til eit felles regelverk og organisering for TT-ordninga. Det vert lagt fram politisk sak om dette på nyåret. Inntil det er fatta vedtak om organisasjonsform held organiseringa fram som i dag. I tillegg til den fylkeskommunale løyvinga får begge fylka statlege midlar som skal gå til dei tunge brukarane (blinde/sterkt svaksynte og rullestolbrukarar). Det er budsjettert med 66,6 mill kr i statlege midlar i 2020.

Det er budsjettert med 45,8 mill. kr netto til transportordninga i 2020.

Prosjekt og konsulentkostnader

Løyvingsnivået dekkar og konsulentkostnader til prosjekt og utgreiingar og kostnader til ymse kontingentar til interesseorganisasjonar som fylkeskommunen er med i. Dette er midlar som fylkesdirektøren disponerer, og det er budsjettert med 3,4 mill. kr i 2020.

Innfartsparkering

Det er budsjettert med leige av innfartsparkeringsplassar på Os, Straume, Skogsskiftet, Flesland kai og Knarvik, samt til vidare tilrettelegging av innfartsparkeringsplassar i samsvar

med den vedtekne Handlingsplanen for innfartsparkering 2018-2029.

Det er budsjettert med 3,1 mill kr i 2020.

Vidaregåande skuleskyss

Vidaregåande skuleelevar som har rett på fri skyss får tildelt skulereisekort. I Hordaland får skuleelevar som har eit godt rutetilbod på ettermiddag/kveldstid ikkje gratis skulereisekort, men vert synt til å kjøpa ungdomsskyss. For å sikra rett avgiftshandsaming vert verdien av skulereisekorta fakturert til avdelinga (MoK) og inntektsført på kollektiveininga.

Det er budsjettert med 35,1 mill kr i 2020.

Lokale transporttilbod for ungdom (LTU)

Sogn og Fjordane har ei ordning med lokale transporttilbod for ungdom. Kommunane kan søka om midlar til fleksible skyssløysingar til/frå fritidsaktivitetar på ettermiddag og kveldstid. Målgruppa er ungdom mellom 13 og 19 år. Det er ikkje lagt inn ekstra midlar til dette tiltaket i 2020.

Det er budsjettert med 1,0 mill kr i 2020.

Administrasjon av mobilitet og kollektiv

Tabell 4.6.7: Budsjetterte kostnader og inntekter for administrasjon

Løyvingsnivå		Budsjett 2020 i mill. kr
Administrasjon av mobilitet og kollektiv	Kostnader	109 750
	Inntekter	-850
	Netto driftsutgifter	108 900

Administrasjon av kollektiveininga omfattar i hovudsak lønskostnader. I 2020 vil det bli ei felles kollektiveining for Vestland. Det vil difor vere eit stort omfang av aktivitetar knytt til førebuing av samordning og integrasjon av tilbod og tenester frå kollektiveininga til innbyggjarane i Vestland. Dette er oppgåver som kjem i tillegg til alle faste oppgåver som følgjer av dei daglege tenestene som vert tilbydd samt oppgåver knytt til førebuingar av anskaffing og oppstart av nye transportkontaktar. Nokre oppgåver er også nye, som til dømes at ansvaret for fylkesvegferjekontraktane i Sogn og Fjordane vert overført frå Statens vegvesen til kollektiveininga i 2020. Eit pågåande arbeid i kollektiveininga er å sjå på korleis løyse oppgåvene på nye måtar gjennom både digitalisering og effektivisering. Dette har som mål å frigjere kapasitet på lengre sikt, men vil også krevje annan kompetanse ut over det ein i dag har hatt i Skyss/Kringom.

Hovudarbeidsområda til avdelinga (MoK) er planlegging innanfor samferdselsområdet, strategi og eigarstyring samt løyveforvaltninga og transportordninga for funksjonshemma.

3 Ytterlegare spesifikasjon av sektorbudsjett

Utvida tinging av elektriske bussar

Kollektiveininga har inngått avtale med Keolis om busskøyring i kontraktsområde Bergen sentrum frå desember 2020. Kontrakten har ein årleg verdi på 280 mill. kroner og krav til fornybar energi og til dels elektrisk køyring.

I samband med operatøren si endeleg tinging av bussar innan 1. november har Keolis spurd Skyss om det er ønskjeleg å bytte ut 13 dieselbussar med elektriske bussar. Det vil gjere Mannsverk til eit heilelektrisk depot og redusere klimagassutsleppet med 550 tonn CO₂. Som ein del av tilbodet, vil alle elbussane i kontrakten få auke i batterikapasiteten med ti prosent, noko som er vurdert som ein stor fordel for kollektiveininga.

Kollektiveininga må kompensere for kostnadsdifferansen mellom dieselbuss og elbuss. Dette utgjør 4,2 mill. kroner/år. Med kontraktoppstart i desember 2020 har tiltaket ei årsverknad på maksimalt 350 000 kroner i komande budsjettår. På bakgrunn av miljønytte og tilbydt auka rekkevidde på alle elbussar i kontrakten anbefalar kollektiveininga å ta imot tilbodet. Dette er truleg det billigaste elektrifiseringstiltak for buss/båt dei neste 5 åra.

Tabell 4.6.8: Bussoperatører i Vestland 2020

Kontraktsområde	Operatør	Kontraktperiode og opsjon
Austevoll	Tide Buss AS, frå 1.1.2020 del av Bergen sør	01.01.2013 – 31.12.2019
Sunnhordland	Tide Buss AS	01.07.2017--28.06.2026
Hardanger og Voss	Tide Buss AS	16.08.2016-22.06.2025
Modalen og Vaksdal	Modalen-Eksingedalen Billag AS	16.08.2016-22.06.2025
Nordhordland	Vy Buss AS	16.08.2018-15.08.2027
Osterøy	Tide Buss AS, fra okt 2020 del av Bergen nord kontrakt	01.03.2011-30.09.2020
Bergen sør og Austevoll	Tide Buss AS	16.08.2019-25.06.2028+1+1 / Austevoll: 1.1.2020
Bergen nord	Tide Buss AS, frå okt 2020 inkl. Osterøy	01.10.2011-30.09.2020
Bergen sentrum	Tide Buss AS, Keolis AS frå des 2020	01.12.2011-30.11.2020
Vest	Tide Buss AS	25.06.2019-25.06.2028+1+1
Serviceinjene i Bergen	Osbus AS, vedteke å ikkje vidareføre kontrakt	01.07.2013-30.06.2020
Nordfjord	Firda Billag Buss	23.06.2014-19.06.2022+2
Sunnfjord	Firda Billag Buss	20.06.2016-23.06.2024+2
Sogn	Tide Buss	19.06.2017-22.06.2025+2

Tabell: Sonebasert takstar, Skyss (1 sone)

Billettprisane i Skyss er sonebaserte.

Tabell 4.6.9

Billett Buss/bane	Takst 2019	Takst 2020
Enkeltbillett vaksen	38	39
Enkeltbillett barn/honnør	19	20
Enkeltbillett kjøpt om bord, vaksen	60	60
Enkeltbillett kjøpt om bord, barn/honnør	30	30
Enkeltbillett Militær	38	39
24-timarbillett vaksen	100	100
24-timarbillett barn	50	50
24-timarbillett honnør	50	50
Periodebillett 7 dg vaksen	245	250
Periodebillett 7 dg barn	115	125
Periodebillett 7 dg honnør	125	125
Periodebillett 7 dg student	145	150
Periodebillett 30 dg vaksen	780	800
Periodebillett 30 dg barn	365	400
Periodebillett 30 dg honnør	390	400

Billett Buss/bane	Takst 2019	Takst 2020
Periodebillett 30 dg student	460	480
Ungdomsbillett 30 dg	365	400
Periodebillett 180 dg voksen	3 900	4000
Periodebillett 180 dg barn	1 835	2000
Periodebillett 180 dg honnør	1 950	2000
Periodebillett 180 dg student	2 340	2400

Tabell: Kilometerbaserte takstar, Kringom (0-3km)

Billettprisane i Sogn og Fjordane er kilometerbaserte, med 3-kilometersintervall inntil 102 km, og 6-kilometersintervall for lengre reiser. I tabellen er det presentert prisar for eit

kilometerintervall. Dei lengste regionale rutene hos Kringom, som Førde-Måløy eller Sogndal-Stryn, er ca 15 mil.

Tabell 4.6.10

Billett Buss	2019		2020		2020					
	0-3 km	0-3 km	endr abs	endr %	24-27 km	45-48 km	66-69 km	87-90 km	114-120 km	156-162 km
Enkeltbillett voksen	32	33	1	3,1 %	78	127	177	226	290	380
Enkeltbillett barn/honnør	16	17	1	6,3 %	39	64	89	113	145	190
Enkeltbillett kjøpt om bord, voksen	32	33	1	3,1 %	78	127	177	226	290	380
Enkeltbillett kjøpt om bord, barn/honnør	16	17	1	6,3 %	39	64	89	113	145	190
Enkeltbillett Militær	32	33	1	3,1 %	39	64	89	113	145	190
Periodebillett 30 dg voksen	620	640	20	3,2 %	1270	1760	2260	2770	3450	4450
Periodebillett 30 dg barn	310	320	10	3,2 %	640	880	1130	1390	1730	2230
Periodebillett 30 dg student	370	380	10	2,7 %	770	1060	1360	1660	2070	2670
Ungdomsbillett 30 dg	365	375	10	2,7 %	-	-	-	-	-	-
Bybuss Førde/Florø voksen	20	20	0	0,0 %	-	-	-	-	-	-
Bybuss Førde/Florø barn	10	10	0	0,0 %	-	-	-	-	-	-
Flybuss Førde/Sogndal voksen	80	85	5	6,3 %	-	-	-	-	-	-
Flybuss Førde/Sogndal barn	40	45	0	0,0 %	-	-	-	-	-	-

Føresetnader

Kostnader

Tabell: Kostnadsindeksar lagt til grunn. %-prognosesatsar som er angitt nedanfor er basert på estimert indeksendring frå gjennomsnitt i 2018 til gjennomsnitt i 2019. Ein god del

av kontraktane vert indeksregulert nettopp basert på dette grunnlaget, mens andre kontraktar baserer reguleringa på indeksutviklinga i andre tidsperiodar.

Tabell 4.6.11

Indeks	Påverknad
KPI 2,0 %	Påverkar alle kontraktar
Drivstoff autodiesel, 5,0 %	Påverkar dei fleste busskontraktane
Drivstoff marine gassolje, 5,0 %	Påverkar maritime kontraktar
Drivstoff biodiesel, 5,0 %	Påverkar busskontraktane Bergen sør/nord/sentrum og Vest
Drivstoff biogass, 5,0 %	Påverkar busskontrakt Bergen nord
Drivstoff el-kraft, 5,0 %	Påverkar busskontrakten Bergen sentrum og Bybanen
Vedlikehald, 2,0 %	Påverkar alle kontraktar
Løn samferdsel, 3,0 %	Påverkar dei fleste busskontraktane
Lønn 50% buss, 50% privat, 3,0 %	Påverkar busskontraktane Bergen nord/sentrum
3 mnd nominell NIBOR, 40 %	Påverkar alle kontraktar
Bankens rentemargin 0%	Påverkar alle kontraktar
Kostnadsindeks ferje/båt, 4,5%	Påverkar maritime kontraktar
Inntektsindekser ferje, 3,2 %	Påverkar alle nettokontraktar

Utfyllande om inntektstypar

Billettinntekter og belønningsmidlar utgjer ein svært viktig del av finansieringsgrunnlaget for kollektivtrafikken. I budsjettet for 2020 er den samla inntekta til kollektivtrafikk på 1 632,7 mill.kr, fordelt slik:

Tabell 4.6.12: Budsjetterte inntekter for 2020 etter type

Inntekter	Kollektiveininga Vestland
Billettinntekter	1.201,1 mill.kr
Skuleskyss	170,2 mill.kr
Belønningsmidlar	210 mill.kr
Anna	51,3 mill.kr
Totalt	1.632,7 mill.kr

Skuleskyss

Det er budsjettert med 170,2 mill.kr i skuleskyssmidlar i 2020. Totalt sett for Vestland ligg inntektsbudsjettet for skuleskyss omtrent på same nivå som for 2019.

Belønningsmidlar

For 2020 er det lagt opp til å nytte 200 mill.kr i belønningsmidlar til kollektivdrift. I tillegg er det budsjettert med 10 mill.kr til mellombelse omleggingar i bussproduksjon knytt til infrastrukturtiltak i Olav Kyrres gate. Tiltaket er finansiert med midlar frå Miljøløftet.

Andre inntekter

Andre inntekter er i all hovudsak ulike refusjonsinntekter frå kommunar og tilleggskast. Statlege løyvingar utgjer 3 mill. kr til MUST-prosjektet - Mobilitetslaboratorium for smarte transportløyvingar .

Tabell 4.6.13: Ferjeoperatører i Vestland 2020, etter region og samband

Kostnadsstad	Operatør	Kontraksform	Kontraksperiode
Nordhordland: Fedje–Sævrøy Leirvåg–Sløvåg	Fjord 1	Brutto	01.01.2020-31.12.2029
Masfjordnes-Duesund	Wergeland	Brutto	01.01.2019 - 31.12.2028
Sunnhordland Skjersholmane–Ranavik Jektevik–Hodnanes–Nordhuglo Langevåg–Buavåg	Fjord1	Brutto	01.01.2020-31.12.2029
Skånevik–Matre–Utåker	Boreal	Brutto	01.01.2020-31.12.2028
Fjelberg–Sydnes–Utbjoa	Norled	Brutto	01.01.2020-31.12.2029
Midthordland / Austevoll Krokeide–Hufthamar Husavik–Sandvikvåg Halhjem–Våge Hatvik–Venjaneset	Fjord1	Brutto	01.01.2018-31.12.2029 01.01.2020-31.12.2029
Hardanger: Kvannal-Utne Kinsarvik-Utne	Boreal	Brutto	01.01.2020-31.12.2028
Tørvikbygd–Jondal Gjermundshamn–Årsnes–Varaldsøy	Fjord1	Brutto	01.01.2020-31.12.2029
Klokkevik–Hjellestad	Norled	Brutto	01.01.2020-31.12.2028
Stårheim-Isane Måløy-Oldeide Askvoll-Gjervik-Fure-Værlandet Rysedalsvika-Rutledal-Krakhella	Fjord1	Netto	01.01.2017-31.12.2025+1+1 01.01.2017-31.12.2025+1+1 01.01.2016-31.12.2025+1+1 01.01.2018-31.12.2025+1+1
Hisarøy-Mjånes ⁴	Wergeland	Netto	01.09.2013-30.04.2023+5
Barmen-Barmsund ⁵	Vidar Hop Skyssbåtar	Netto	01.06.2019-31.05.2029+2
Daløy-Haldorsneset	Gulen Skyss	Netto	Oppstart 01.01.2020

Tabell 4.6.14: Operatører av båtruter i Vestland 2020

Kostnadsstad	Operatør	Kontraksform	Kontraksperiode
Sunnhordland og Austevoll Sunnhordland-Austevoll-Bergen Lokalbåt Austevoll	Norled AS	Brutto	01.01.2014-31.12.2023+2+2
Espevær og Hernar Espevær – Eidesvik Hellesøy – Lyngøy – Hernar	Gulen Skyss AS	Netto	01.01.2014-31.12.2023+2+2
Kvinnherad – Bergen og Reksteren – Våge – Os Rosendal–Bergen og Reksteren– Våge–Os	L. Rødne & Sønner AS	Netto	01.01.2014 – 31.12.2023 +2 +2
Turistrute Hardanger	Norled AS	Netto	01.05.2020 - 31.10.2024 + 1 + 1

4 Gulen kommune er med å betale for dette rutetilbudet

5 I 2019 tok fylkeskommunen over det tidligere kommunale ferjesambandet Barmen-Barmsund.

Tabellen held fram på neste side

Kostnadsstad	Operatør	Kontraksform	Kontraksperiode
Bybåtsambanda Kleppstø-Strandkaien Knarvik – Frekhaug - Bergen	Norled AS	Brutto	01.01.2018 - 31.12.2021 + 1 01.01.2019 - 31.12.2021 + 1
Ekspressbåt Bergen – Sogn/Nordfjord	Norled AS	Netto	01.05.2012-30.04.2022
Lokalbåt Gulen, Solund og Askvoll	Fjord1 AS	Brutto	01.05.2012-30.04.2022
Lokalbåt Høyanger, Vik og Lærdal	Fjord1 AS	Brutto	01.05.2012-30.04.2022
Lokalbåt Flora, Bremanger og Vågsøy	Fjord1 AS	Brutto	01.05.2012-30.04.2022
Godsbåt Bergen – Gulen, Solund og Askvoll	Kyst1 AS	Netto	01.05.2012-30.04.2022

Digitalisering og nye mobilitetstenester

Tenestene kollektiveininga tilbyr kundar og innbyggjarar i Vestland skal vere saumlause, og enkle å nytte seg av og betale for. Derfor pregar digitalisering og implementering av ny teknologi allereie måten Skyss/Kringom jobbar på.

I 2020 og 2021 skal det innførast nye salskanalar i Skyss sitt område. Det skal mellom anna utviklast ein eigen sjåfør app som skal erstatta tradisjonelle billettmaskiner levert av Atron. I tillegg skal det utviklast så kalla kontobasert billettering som vil gjere det mogleg å kjøpe billetter på nett. Denne løysinga blir utvikla i samarbeid med Entur.

Arbeidet med nye salskanalar er forventa ferdig i første halvdel av 2021, og arbeidet knytt til dette beslaglegg mange interne ressursar og kapasitet.

Utviklinga går i retning av integrerte mobilitetstenester, såkalla kombinert mobilitet, der eit kapasitetsstrerkt kollektivtilbod er kjernen i ein heilskap med til dømes bildeling, sykkeldeling, drosjar og bysyklar. Innføring av nye betalings-, bestillings- og informasjonstenester vil påverke tenestene ut mot kunden i åra som kjem.

4 Bindande føresetnader i tekstdelen av sektorbudsjettet

1. Takstauke på KPI (2,5 %) for bussruter.
2. I framlegg til nye takstar vert det for periodebilletter lagt til grunn 50% rabatt for barn/honnør og 40% rabatt for student gjeldande for heile Vestland for bussruter.
3. Ved innkjøp av nye bussar for kontrakten Bergen sentrum vert 13 dieselbussar bytta ut med elektriske bussar.
4. Takstauke på 3,2 % i tråd med statsbudsjettet på ferjeområdet.
5. Takstauke på gjennomsnittleg 2,5 % (KPI) for båtruter.
6. Organiseringa, regelverket og kvotetildelinga i transportordninga for funksjonshemma skal vidareførast med felles regelverk for heile det nye Vestland jf. tiltak på dette området

4.7 Sektorbudsjett 2020 - Innovasjon og næringsutvikling

1 Sektortabell - løvingsnivå

Tabell 4.7.1

Alle tal i 1000 kr

Sektor Innovasjon og næringsutvikling	Budsjett 2020	
Administrasjon av innovasjon og næringsutvikling	Brutto driftsutgifter	10 417
	Driftsinntekter	-
	Netto driftsutgifter	10 417
Verdiskaping byar/ regionar	Brutto driftsutgifter	146 378
	Driftsinntekter	-22 400
	Netto driftsutgifter	123 978
Naturressursar, landbruk og reiseliv	Brutto driftsutgifter	51 116
	Driftsinntekter	-17 703
	Netto driftsutgifter	33 413
Forsking, komp. og internasjonalisering	Brutto driftsutgifter	62 138
	Driftsinntekter	-30 240
	Netto driftsutgifter	31 898
Grøn vekst, klima og energi	Brutto driftsutgifter	17 393
	Driftsinntekter	-5 995
	Netto driftsutgifter	11 398
Utviklingsmidlar	Brutto driftsutgifter	19 685
	Driftsinntekter	-
	Netto driftsutgifter	19 685
Sum sektor	Brutto driftsutgifter	306 827
	Driftsinntekter	-76 338
	Netto driftsutgifter	229 789

ENDRING FRÅ 2019 TIL 2020

Frå 2019 til 2020 er det gjort ein del tekniske justeringar i budsjettet til denne sektoren. Hovudgrunnen er at denne nye sektoren i 2020 ikkje vil vere identisk med nokon av dei sektorane ein har i dagens to fylke. Dette gjeld både for omfang og type oppgåver. Tekniske justeringar og flytting av

personell og oppgåver mellom sektorar har i prinsippet ikkje påverka budsjettet; verken positivt eller negativt. Der er innarbeidd eit innsparingstiltak på 1 mill. kr ved hjelp av stillingsreduksjonar. I tillegg er alle delar av budsjettet tilført pris- og lønsvekst. Utover det er budsjettet vidareført på same nivå frå 2019 til 2020.

2 Omtale av løyvingsnivå

Tabell 4.7.2

Administrasjon av innovasjon og næringsutvikling	Budsjett 2020
Løn (ikkje eksternt finansierte stillingar)	8 554
Drift	1 863
Sum brutto driftsutgifter	10 417
Driftsinntekter	-
Sum netto driftsutgifter	10 417

Løyvingsnivået gjeld løn fylkesdirektør, fagdirektør og stabsseksjon, og driftsmidlar for avdelinga.

Verdiskaping i byar og regionar

Tabell 4.7.3

Verdiskaping byar/ regionar	Budsjett 2020
Løn (ikkje eksternt finansierte stillingar)	9 615
Arbeid overordna plan	600
KMD 553.61 - Overføring IN og SIVA	99 400
Digital infrastruktur og breiband	23 700
Partnerskaps- og utviklingsmidlar	13 063
Sum driftsutgifter	146 378
Driftsinntekter	-22 400
Sum netto driftsutgifter	123 978

Den synte lønskostnaden er løn som er finansiert med fylkeskommunale midlar, dvs at talet ikkje syner stillingsressursar som er dekkja med statlege midlar.

Seksjon for verdiskaping i byar og regionar skal arbeide med å utvikle byane og dei regionale sentra som motorar for verdiskaping og utvikling i heile fylket. Byane og dei regionale sentra/sterke kommunesenter har eit variert næringsliv, akademisk og andre kunnskapsmiljø som kan bidra til innovasjon, teknologiutvikling og næringsutvikling. Seksjonen skal arbeide med utvikling og omstilling av industri og tyngre næringsmiljø, særleg knytt til digitalisering. Målsettinga er å utvikle næringslivet i samarbeid mellom kommunale og regionale satsingar gjennom dialog og mobilisering. Til løyvingsnivået ligg hovudansvaret for arbeidet med ny overordna plan for innovasjon og næringsutvikling i Vestland fylke, med tilhøyrande årlege handlingsprogram.

Midlar overført frå KMD, som skal tildelast Innovasjon Norge og SIVA over den nye posten 553.61 i framlegg til statsbudsjett, vert inntektsført sentralt medan budsjettert utgift ligg

til dette løyvingsnivået. Fylkeskommunen nyttar Innovasjon Norge som operatør for tilskot direkte til bedrifter og innsats i dei områda i fylket som frå staten er definert som distrikt. Som grunnlag for arbeidet ligg målsetjingane om fleire gode gründerar, fleire vekstkraftige bedrifter og fleire innovative bedriftsmiljø. Fylkeskommunen forvaltar desse midlane gjennom oppdragsbrev til Innovasjon Norge og SIVA.

I tillegg ligg det midlar til innovasjonsinfrastruktur og breiband til dette løyvingsnivået. Fylkeskommunen har ei sentral rolle i arbeidet med å skaffe innbyggjarar og verksemder god infrastruktur for digital kommunikasjon. Frå 2020 vert statlege midlar som tidlegare har gått til NKOM overført til fylkeskommunen. Det vert budsjettert med 20,7 mill. kr i statlege inntekter samt 3 mill. kr i fylkeskommunal løyving til denne satsinga.

Løyvingsnivået omfattar også ei rekke partnerskapsavtalar og avtalar om driftsstøtte som gjeld ut 2020. Ei oversikt over beløp og mottakar går fram av vedtaksliste til slutt i omtalen av denne sektoren. Her ligg også midlar til industriutvikling,

å legge til rette for næringsareal, investering og etablering, mellom anna programmet Invest i Bergen, samt arbeid med klynger og innovasjonsstrukturen i fylket. Løyvinga til Invest

in Bergen er brutto beløp. Dette er eit spleiselag der fylkeskommunen bidreg med likt samla beløp som dei kommunane som har inngått avtale.

Naturressursar, landbruk og reiseliv

Tabell 4.7.4

Naturressursar, landbruk og reiseliv	Budsjett 2020
Løn (ikkje eksternt finansierte stillingar)	12 683
Tilrettelegging for satsingar	600
Vassforvaltning	5 953
Naturressursforvaltning	1 050
Landbruk	11 250
Reiseliv – medrekna turistveggar i Hardanger	12 800
Lokalsamfunnsutvikling og næringsutvikling i distrikta	6 781
Sum driftsutgifter	51 116
Driftsinntekter	-17 703
Sum netto driftsutgifter	33 413

Den synte lønskostnaden er løn som er finansiert med fylkeskommunale midlar, dvs at talet ikkje syner stillingsressursar som er dekkja med statlege midlar.

Løyvingsnivået har oppgåver der fellesnemnaren er å utvikle lokalsamfunna, og sikre berekraftig bruk av naturressursane. Fylkeskommunen skal arbeide med å utvikle landbruk og reiseliv, og legge til rette for auka verdiskaping innan fiskeri og havbruk. Arbeid med å styrke næringsverksemd i lokalsamfunna vil mellom anna skje gjennom ei god satsing på lokalsamfunnsutvikling, bl.a. at programmet "LivOGLyst" vert utvida til heile Vestland. Det er sett av 6,5 mill. kr til lokalsamfunnsutvikling og næringsutvikling i distrikta, som kan styrke lokalsamfunna sin attraktivitet. Dette vil skje i kombinasjon med andre verkemiddel som fylkeskommunen har til rådvelde, mellom anna innsats til naturbaserte næringer som landbruk, reiseliv og marin sektor. Løyvingsnivået skal om naudsynt også følgje opp kommunar med særlege utfordringar.

Fylkeskommunen skal drive ei god forvaltning innan havbruk, og vi skal vidareutvikle ei god vassforvaltning saman med m.a. kommunane, Fylkesmannen, og andre statlege samarbeidspartnarar. Dette arbeidet inneber planar og tiltak for å sikre god vasskvalitet i m.a. elvar og vassdrag, og vert hovudsakleg finansiert med statlege midlar. Midlane til naturressursforvaltning femnar hovudsakleg om

midlar til viltforvaltning. Fylkeskommunen sin del av viltforvaltninga skal skjøttast, samtidig som det vert arbeidd med vilt som inntektsgrunnlag i bygdene. Fylkeskommunen skal ha ein kompetanse på mineralområdet som sikrar at ein kan gje gode råd også på dette området.

Fylkeskommunen får nye oppgåver innan landbruksområdet frå 2020, og vil framover vere ein aktiv næringsutviklar innan landbruket. I samband med dette er det budsjettert med utviklingsmidlar frå staten på vel 6,7 mill. kr. Fylkeskommunen får i tillegg ansvar for arbeid med kompetansenettverk for lokalmat, og vert her tilført 2,4 mill. kr. Fylkeskommunen sin innsats innan rekruttering og kompetanseheving innan landbruket vert vidareført med i underkant av 2 mill. kr.

Fylkeskommunen har avtale om å støtte Fjord Norge sitt arbeid med internasjonal marknadsføring, og det ligg inne 6 mill kr til dette i budsjettet. Hordaland fylkeskommune inngjekk i si tid partnerskapsavtale som inneber støtte til fellestiltak innan reiselivet, og denne gjeld også for 2020 (0,6 mill kr). For å likestille destinasjonsselskapa i Sogn og Fjordane med tilsvarande partnarar i Hordaland vert det sett av 2,2 mill. kr i 2020. Det vert lagt til grunn at midlane vert tildelt etter det innarbeidde tildelingsprinsippet. Budsjettet for reiseliv femnar også om forpliktingar på 4 mill. kr til nasjonale turistveggar i Hardanger, jf avtale med Statens vegvesen. Desse løyvingane er å finne i lista over vedtakspunkt for sektoren.

Forsking, kompetanse og internasjonalisering

Tabell 4.7.5

Forsking, komp. og internasjonalisering	Budsjett 2020
Løn (ikkje eksternt finansierte stillingar)	15 701
Mobilisering internasjonale prosjekt/kompetanse	600
Regionalt forskingsfond Vestland	18 355
Etablerarrettleiing	4 149
Rett kompetanse	13738
FORREGION (Mobiforsk og VRI4)	2 550
Erasmus+	4 345
Interreg - RIGHT	
Horisont 2020	
Partnerskapsmidlar	2 700
Sum driftsutgifter	62 138
Driftsinntekter	-30 240
Sum netto driftsutgifter	31 898

Den synte lønskostnaden er løn som er finansierte med fylkeskommunale midlar, dvs at talet ikkje syner stillingsressursar som er dekkja med statlege midlar.

Løvingsnivået inneheld midlar til etablerartenester, ungt entreprenørskap, karriererettleiing og integrering. Inkludert er også forpliktingar overfor forskingspartnarar. Ein stor del av aktivitetane her vert finansierte med eksterne midlar frå m.a. Kunnskapsdepartementet og EU. Mobiliserings- og nettverksaktivitetar på oppgaveområda knytt til løvingsnivået, og lønsmidlar.

Løvingsnivået omfattar arbeid med kunnskap og kompetanse knytt til omstilling, innovasjon og næringsutvikling i Vestland fylke. Oppbygging av heilskapleg statistikk om næringsstruktur og verdikjeder er sentralt, og skal leggje grunnlag for utarbeiding av innovasjonsstrategiar, til dømes smart spesialisering.

Vestland fylkeskommune skal mobilisere til forskingsbasert innovasjon gjennom auka bruk av nasjonale og regionale finansieringsordningar både i privat og offentleg sektor og tettare samarbeid om forskingsaktivitetar. Eit viktig verkemiddel er "Regionalt forskingsfond Vestland", som skal styrke forskning for regional innovasjon og utvikling ved å stø opp om dei prioriterte innsatsområda i regionen og mobilisere til auka FoU-innsats, mellom anna gjennom støtte til forskingsprosjekt som ligg tett på næringslivet og bedriftene sine behov.

Fylkeskommunen skal koordinere arbeidet med å kartlegge arbeidslivet sitt behov for arbeidskraft i framtida og sikre at utdanningstilbodet på alle nivå treff i forhold til dette. Kompetanseutvikling gjennom godt samarbeid og partnerskap regionalt vert sentralt. Karriere Vestland skal gje karriererettleiing til innbyggjarar over 19 år og skal vere eit nav for arbeidet med karriererettleiing i Vestland. Til løvingsnivået ligg òg ansvar for etablerarrettleiing og kurs til gründerar i Vestland fylke. Fylkeskommunen har fått overført ansvaret for Bedriftsintern opplæring (BIO) frå NAV. Midlane skal nyttast til kompetanseutvikling i bedrifter som har omstillingsproblem for å motverke utstøting frå arbeidslivet. Fylkeskommunen har og fått ekstra midlar til karriererettleiing for nykomne flyktningar.

Gjennom høg kompetanse på EU sin politikk og ulike program og støtteordningar skal fylkeskommunen mobilisere kommunar, næringsliv og frivillig sektor til deltaking i EU-programma. Det skal byggjast gode og relevante nettverk internasjonalt og utvikle samarbeidsprosjekt som er forankra i kommunar og næringslivet sine behov og vedtekne fylkeskommunale planar og strategiar.

Under partnerskapsmidlar ligg støtte til Teknoøfttet, Vestlandsforskning og Ungt entreprenørskap. Beløpa er å finne i lista over vedtakspunkt nedanfor.

Grøn vekst, klima og energi

Tabell 4.7.6

Grøn vekst, klima og energi	Budsjett 2020
Løn (ikkje eksternt finansierte stillingar)	4 335
Grøn konkurransekraft/klimainnovasjon	6 263
Klimapartner	2 510
Drosjelading - klimasatsmidlar (miljødirektoratet)	3 385
Hydrogen	900
Sum driftsutgifter	17 393
Driftsinntekter	-5 995
Sum netto driftsutgifter	11 398

Den synte lønskostnaden er løn som er finansiert med fylkeskommunale midlar, dvs. at talet ikkje syner stillingsressursar som er dekkja med statlege midlar eller andre inntekter.

Seksjon for grøn vekst, klima og energi skal ha hovudansvar for fylkeskommunen sitt arbeid innan energi. Det inneber å førebu politisk handsaming i saker som omhandlar energi-produksjon, linjenett og kraftinfrastruktur etter energilovgjevinga. Vidare skal fylkeskommunen arbeide med olje- og gassindustrien, kraftsystem, biogass, nye energiformer og teknologi i transport: elektrifisering, ladeinfrastruktur, og utvikle næringsretta verdikjede knytt til hydrogen som energibærer. Vestland fylkeskommune sitt hydrogenarbeid får hovudfokus på produksjon, maritim bruk og tungtransport og er delvis finansiert av statlege klimasatsmidlar. Vestland har sekretariatsrolla for Vestlandsrådets hydrogenarbeid.

På feltet fornybar og grøn konkurransekraft skal fylkeskommunen sikre bygging av ny kunnskap, løfte fram nye næringar og ny verdiskaping, sirkulærøkonomi, utvikle regionale satsingar og gje fagleg rettleiing. Fordelinga av midlar til grøn konkurransekraft og klimainnovasjon vert fremma i eiga politisk sak og vil inkludere infrastruktur for elbil-hurtiglading og nullutsleppsdrogsjar og førebuing av infrastruktur for elfly på flyplassane. Infrastruktur for nullutslepptransport

er naudsynt for reiseliv, transportbehov for næringsliv og folk, og aukar grøn konkurransekraft. Til desse midlane ligg òg Vestland sitt viktige arbeid med marin forsøpling i samarbeid med næringslivet, kommunane, organisasjonar og Vestlandsrådet.

Tilstrækkeleg infrastruktur er naudsynt for miljøkrav til drosjenæringa. Miljødirektoratet har alt gjeve tilsegn om 3,385 mill. kr frå Klimasats til arbeidet i 2020 med drosjelading på drosjesentralane. I tillegg er det venta at fylkeskommunen må bidra med inntil 7 mill. kr samla fram til 2023 til drosjelading for å at infrastrukturen skal vere god nok til å kunne sette miljøkrav til drogsjar i sørlege delen av det nye fylket. Fylkeskommunen vil søke om statlege tilskot for å forsterke fylkeskommunen sitt arbeid på feltet og redusere utgifter.

Avdelinga får sekretariatet for Klimapartner Vestland, som vert eit viktig verkemiddel for klimaomstilling av næringslivet i fylket og vil ha personell både nord og sør i det nye fylket. Vestland fylkeskommune skal arbeide for omstilling og fornybarsatsing i arbeids- og næringsliv, mobilisere til nye regionale satsingar, omstilling i næringslivet for å nå klimamåla og FNs berekraftmål, og utvikle tilskot til klimarettatiltak i næringslivet.

Utviklingsmidlar

Tabell 4.7.7

Utviklingsmidlar	Budsjett 2020
Utviklingsmidlar til fordeling	19 685
Sum driftsutgifter	19 685
Driftsinntekter	-
Sum netto driftsutgifter	19 685

Midlane skal fordelast på dei andre løyvingnivåa i sektoren ut frå politisk vedtak i hovedutvalet. Nov. og des. 2019 vert det gjort eit strategiarbeid for budsjettåret, som involverer kommunar, regionar, næringsliv, partar i arbeidslivet, næringsorganisasjonar og andre partnerar, samt politisk leiing. Det vert arbeidd vidare ut frå vedtekne planar i dei to fylka, men det er trong for å bruke noko meir tid for å samkøyre eit handlingsprogram og detaljbudsjett, og sikre naudsynt involvering i dette arbeidet. Midlane skal nyttast både til å setje i verk eigne satsingar, men også til søkbare midlar.

Dette strategiarbeidet vil bygge på:

- gjeldande Verdiskapingsplan i SFFK og Regional næringsplan i HFK.
- innspel på utfordringar og muligheter frå kommunar, regionar og næringsliv.
- dialog med partane i arbeidslivet, næringsorganisasjonar og andre partnerar.
- dialog med nytt utval for innovasjon og næring og nytt fylkesting

3 Ytterlegare spesifikasjonar av sektorbudsjett

Avdeling for innovasjon og næring skal, gjennom strategisk styring, mobilisering av næringsliv, kommunar og samarbeidspartnarar og gjennom bruk av virkemidlar bidra til:

- berekraftig omstilling i næringslivet – sikre grøn vekst gjennom det grønne skiftet
- produksjon av fornybar energi, god infrastruktur og energiomstilling frå fossil energi til fornybar energi

- rett kompetanse i arbeidslivet for å sikre nye arbeidsplassar og sysselsetting i heile Vestland fylke
- nyskaping og nytt næringsliv som bygger på eksisterande industri og næringar som i dag har fortrinn på Vestlandet
- verdiskaping i byar og regionar og fremje berekraftig forvaltning av naturressursane våre, både i havet og på land
- synleggjering av fiskeriressursar, landbruk og reiseliv som drivarar i utvikling av sterke distrikt
- innovasjon i næringslivet og offentleg sektor basert på forskning og kompetanse
- strategisk arbeid saman med kommunar, næringsaktørar og regionar til beste for befolkning, sysselsetting, infrastruktur, næringsareal og økonomisk utvikling i dei viktigaste bransjane
- nærings- og lokalsamfunnsutvikling, som også femnar om breiband og teknologiske løysingar
- vidareutvikling av Vestland som eit sterkt eksportfylke og auka deltaking i globale verdikjeder

Intensjonsplanen for samanslåing av fylkeskommunane til nye Vestland fylke og den nye politiske plattformen målber ei god satsing på nærings- og samfunnsutvikling.

Avdelinga har fire seksjonar, som alle på ulike måtar skal bidra inn mot desse måla.

Eksterne inntekter:

Sektoren forventar å ta i mot følgjande inntekter frå eksterne kjelder.

Tabell 4.7.8

Eksterne inntekter (i 1000 kr.)

Beløp	Føremål	Frå
	Eksternt finansierte stillingar, fondsbruk og renter	
1 700	Invest IN	Kommunar det er inngått avtale med
20 700	Breiband	Nkom - Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet
2 400	Kompetansenettverk for lokalmat	Landbruks- og matdepartementet
950	Vilt og fiskeforvaltning	Miljødirektoratet
5 653	Vassforvaltning	Miljødirektoratet
18 355	Regional forskingsfond Vestland	Kunnskapsdepartementet
1 350	Etablerersenteret	Kommunar det er inngått avtale med
3 750	Karriererettleiing	Kunnskapsdepartementet
2 550	Mobiforsk	Norges Forskningsråd
1 560	Erasmus+ VET	EU-midlar
1 774	EU-prosjekt	EU-midlar
120	Nordsjøprogrammet	EU-midlar
6740	Regionale tilretteleggingstiltak i landbruket	Landbruks- og matdepartementet
1960	Rekruttering og kompetanseheving i landbruket	Landbruks- og matdepartementet
3385	Klimasats-midlar drosjelading	Miljødirektoratet
660	Klimasatsmidlar Klimapartner	Miljødirektoratet
1 200	Kontingentinntekter Klimapartner Vestland	Partnerar
500	Klimasats hydrogenprosjekt	Miljødirektoratet
250	Klimasats – kortreist stein	Miljødirektoratet

4 Bindande føresetnader i tekstdelen av sektorbudsjettet

På løyvingsnivå - verdiskaping i byar og regionar:

1. ViIvite - kr 3 000 000 til driftsstøtte/eigarskapsforpliktingar
2. Energi Vestland - kr 100 000, medlemskontingent
3. IT-Forum Sogn og Fjordane / Vestland kr 500 000
4. Invest in Bergen- kr 3 400 000 (brutto) til driftsstøtte/eigarskapsforpliktingar

I samsvar med vedtak i fylkestinget i Hordaland i 2018 og 2019:

1. Mediefondet Zefyr og Vestnorsk filmkommisjon - kr 1 388 000.
2. Næringshagar i gamle Hordaland - kr 150 000.
3. Nasjonale klynger i gamle Hordaland - kr 600 000.
4. Connect Vest - kr 500 000.
5. Mediekuben - VIS - kr 400 000.
6. The Impact Hub Bergen - kr 420 000.
7. Design Region Bergen - kr 420 000.
8. Maritime Bergen - kr 320 000.
9. Regionråd Hordaland - kr 1 150 000.
10. Atheno - kr 600 000.
11. Nyskapingsparken VIS, Innovasjon kr 700 000.
12. Industriutvikling Vest kr 600 000.

På løyvingsnivå - naturressursar, landbruk og reiseliv

I samsvar med vedtak i fylkestinga i Hordaland og Sogn og Fjordane i 2018 og 2019:

1. Fjord Norge - kr 6 000 000 til driftsstøtte/eigarskapsforpliktingar.
2. Destinasjonsselskapa - kr 1 150 000.

I samsvar med vedtak i fylkestinget i Hordaland i 2018 og 2019:

1. Matarena – kr 150 000.
2. Statens vegvesen – kr 4 000 000 til Turistveger i Hardanger.

På løyvingsnivå - forskning, kompetanse og internasjonalisering

1. Vestlandsforskning - kr 800 000 til grunnstønad og utviklingsavtale
2. Etablerersenteret- kr 2 700 000 (brutto) til driftsstøtte/eigarskapsforpliktingar

I tråd med vedtak i fylkestinga i Hordaland og Sogn og Fjordane i 2018 og 2019:

1. Ungt entreprenørskap - kr 1 300 000.

I tråd med vedtak i fylkestinga i Sogn og Fjordane i 2018 og 2019:

1. Teknoløftet - kr 1 000 000.

4.8 Sektorbudsjett 2020 - Opplæring og kompetanse

1 Sektorbudsjett - løyingsnivå

Tabell 4.8.1

Tal i tusen

		Budsjett 2020
	Brutto driftsutgifter	2 807 976
	Driftsinntekter	-74 400
Vidaregåande opplæring i skule inkludert særskilt tilrettelagt opplæring	Netto driftsutgifter	2 733 576
	Brutto driftsutgifter	78 937
	Driftsinntekter	
Vidaregåande opplæring for vaksne	Netto driftsutgifter	78 937
	Brutto driftsutgifter	144 281
	Driftsinntekter	-123 200
Fagskule	Netto driftsutgifter	21 081
	Brutto driftsutgifter	121 519
	Driftsinntekter	-68 800
Andre føremål opplæring	Netto driftsutgifter	52 719
	Brutto driftsutgifter	544 114
	Driftsinntekter	-25 200
Opplæring i bedrift	Netto driftsutgifter	518 914
	Brutto driftsutgifter	32 857
	Driftsinntekter	-
Administrasjon av opplæring & kompetanse	Netto driftsutgifter	32 857
	Brutto driftsutgifter	3 729 684
	Driftsinntekter	-291 600
	Netto driftsutgifter	3 438 084

Endring frå 2019 til 2020

Tiltakslista for opplæring og kompetanse utgjør reduserte utgifter på 36 mill. kr. i 2020. Nytt i 2020 er at alle utgifter knytt til energi, vedlikehald, reinhald, driftsleiartene og kommunale avgifter er flytta frå skulane til eigeomsavdelinga.

Dette utgjør meir enn 100 mill. kr. Vidare er det også nokre utgifter knytt til kommunikasjon og IKT som er flytta ut av avdelinga i 2020.

2 Omtale av løyvingsnivå

Vidaregåande opplæring i skule inkludert særskilt tilrettelagt opplæring

Tabell 4.8.2

Tal i tusen

Vidaregåande opplæring i skule inkludert spesialundervisning og særskilt tilrettelagt opplæring	Budsjett
Vidaregåande skular	2 024 889
Spesialundervisning og særskilt tilrettelagt opplæring	431 230
Landsliner	11 719
Kantiner og internat	2 229
Gardsdrift	7 788
Rettleiingstenester	82 859
Fellesutgifter og administrasjon	172 860
	2 733 576

Vidaregåande skular

Løyvinga omfattar midlar til pedagogisk leing, pedagogiske fellesutgifter, drift av utdanningsprogramma, gratis læremiddel og eleveksamen.

Husleige, reinhald, avgifter og drift og vedlikehald av skulebygg er frå 2020 budsjettert på Eigedom.

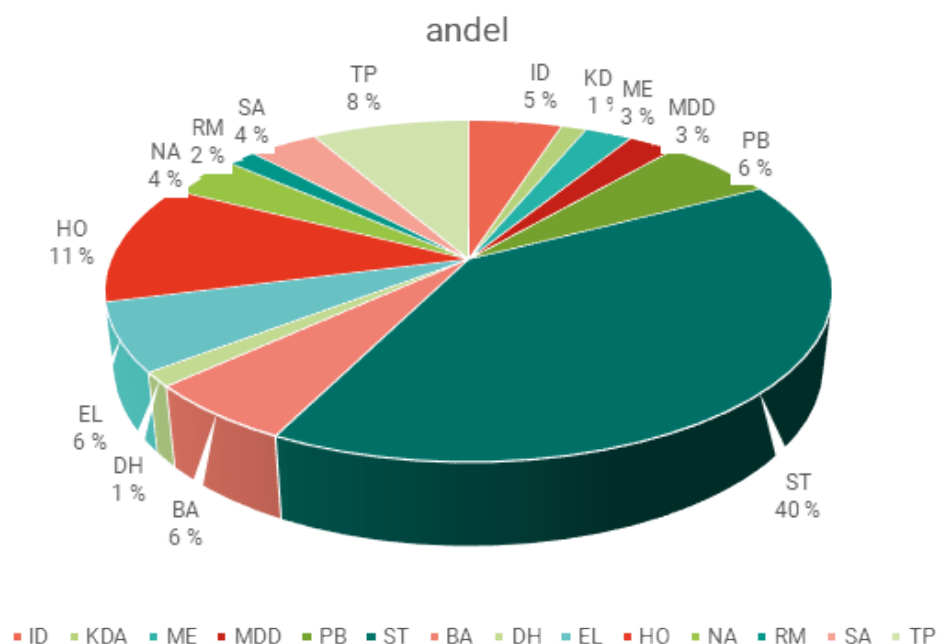
Skuleåret 2019-2020 er budsjettmodellane i Hordaland og Sogn og Fjordane vidareført. Budsjettmodellane er

ulike, men begge er basert på tildeling etter klassar. I løpet av skuleåret 2020-2021 skal skulane i Vestland ha felles budsjettmodell. Budsjetta for dei vidaregåande skulane vert utarbeidd på grunnlag av vedteke opplæringstilbod. Vestland fylkeskommune har 45 vidaregåande skular. Skuleåret 2018-2019 var det i underkant av 20 000 elevlar.

Vestland fylkeskommune gir opplæring i alle utdanningsprogram. Figuren under viser fordeling av elevane (vg1-vg3) på utdanningsprogramma skuleåret 2018/19.

Forkortingar

ID	Idrettsfag
KDA	Kunst, design og arkitektur
ME	Media og kommunikasjon
MDD	Musikk, dans og drama
PB	Påbygg
ST	Studiespesialiserande
BA	Bygg og anleggsteknikk
DH	Design og håndverk
EL	Elektrofag
HO	Helse og oppvekstfag
NA	Naturbruk
RM	Restaurant og matfag
SA	Service og samferdsel
TP	Teknikk og industriellproduksjon



Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommune har over fleire år jobba aktivt for å få elevane til å velje yrkesfag. Skuleåret 2018-2019 byrja 57% av elevane på eit yrkesfagleg utdanningsprogram på vg1. Skuleåret 2019-2020 er det sett i gang 1002 ordinære klassar.

Det er i budsjettet lagt til grunn same innretning og vidareføring om lag på same nivå. Saka om opplæringstilbodet for skuleåret 2020-2021 vert lagt fram for hovudutval for opplæring og kompetanse i desember 2019, og justert etter søknadsfristen i mars.

Spesialundervisning og særskilt tilrettelagt opplæring

Løyvinga omfattar midlar til tilpassa opplæring, spesialundervisning og ekstra språkopplæring for elevar i eigne vidaregåande skular og private skular, kjøp av spesialundervisning utanfor eigne institusjonar, innføringsgrupper for minoritetspråklege og kombinasjonsklassar (grunnskuleopplæring for minoritetsspråkleg ungdom).

Tilpassa opplæring er ulikt organisert i dei to fylkeskommunane. Det er sett i gang arbeid med å vurdere korleis dette tilbodet skal gjevast i Vestland.

Skuleåret 2019-2020 er det i gang 4 innføringsgrupper for minoritetsspråklege og 12 kombinasjonsklassar, delvis finansierte av statlege midlar gjennom Jobbsjansen, del B. Frå 2020 er midlane til Jobbsjansen del B innlemma i rammetilskotet til fylkeskommunane.

Rettleiingstenester

Frå 01.01.2020 er det vedteke at sentraladministrative funksjonar knytt til rettleiing, oppfølging og oppgåver som krev direkte kontakt med elevar, lærlingar, bedrifter, vidaregåande skular, vaksne og ungdom utanfor opplæring vert etablert i seks rettleiingseiningar med ulik storleik og plassering, avhengig av by og distrikt.

Landslinjer

Løyvinga omfattar fylkeskommunalt og statleg tilskot til landslinjetilboda:

Tabell 4.8.3

Skule	Tilbod
Os vgs	Yrkessjåfør og anleggs-maskinførar
Odda vgs	Smed
Stryn vgs	Skiskyting
Sogndal vgs	Yrkessjåfør
Sogn jord- og hagebruksskule	Økologisk landbruk

Gardsdrift

Løyvinga omfattar gardsdrift ved Mo og Øyrane vgs, Voss vgs og Stend vgs.

Internat

Fylkeskommunen driv internat ved Mo og Øyrane vgs, Voss vgs, Rubbestadnes vgs og Sogn jord- og hagebruksskule.

Fellesutgifter og administrasjon

Løyvinga omfattar midlar til omstilling, system- og informasjonskostnader, rekruttering og kompetanseutvikling, fellesutgifter, gjesteelevoppgjer og drift av sentraladministrative funksjonar.

Vidaregåande opplæring for vaksne

Tabell 4.8.3

Tal i tusen

Vidaregåande opplæring for vaksne	Budsjett
Vidaregåande opplæring for vaksne	78 937
	78 937

Vidaregåande opplæring for vaksne

Opplæringslova gjev vaksne rett til vidaregåande opplæring for det året dei fyller 25 år dersom dei ikkje har fullført vidaregåande opplæring tidlegare.

Budsjettet er vidareført på same nivå som i 2019.

Fagskule

Tabell 4.8.4

Tal i tusen

Fagskule	Budsjett
Fagskule	21 081
	21 081

Fagskule

Løyvingsnivået omfattar fylkeskommunalt tilskot til eigne fagskular og fellesutgifter fagskular. I tillegg kjem statleg tilskot til eigne og eksterne fagskular.

Den statlege finansieringa av fagskuleutdanninga vart lagt om frå 01.01.18 og er eit øyremerkt driftstilskot. Frå 2019 er det Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) som fordeler driftstilskot til fylkeskommunane. I framlegget til statsbudsjett er samla budsjetttramme til fagskuleutdanning i Vestland – grunntilskot og resultatbasert tilskot – 123,2 mill. kr.

Av det samla tilskotet er kr 6,5 mill. kr,- øyremerkt Kunstskolen i Bergen. Kunstskolen i Bergen er ein av 14 private fagskular som tidlegare fekk tilskot direkte over Kunnskapsdepartementet sitt budsjett. Departementet vurderer desse fagskulane til å vere i ei særstilling, mellom anna fordi dei fleste av dei er små og har eit nasjonalt nedslagsfelt. På

bakgrunn av dette har departementet skjerma desse fagskular fram til og med 2020.

Den statlege tilskotsramma skal fordelast til eigne og eksterne fagskular. Grunnlaget for fordeling mellom desse er enno ikkje kjend. Det resultatbaserte tilskotet for 2020 er justert etter tal produserte studiepoeng i 2018. Samla sett har Vestland ein reduksjon i produksjonen som utgjer 0,9 mill. kr mindre i resultatbasert tilskot enn i 2019.

I tillegg til statstilskotet gjev fylkeskommunen tilskot til drift av eigne fagskular. Det samla fylkeskommunale driftstilskotet er for 2020 foreslått redusert med 1,0 mill. kr i høve til 2019. Fylkesrådmannen vil fordele det fylkeskommunale tilskottet til eigne skular og statstilskotet til eigne og eksterne fagskular når fordelingsgrunnlaget frå Diku er kjent.

Fagskuleutdanning er høgare yrkesfagleg utdanning på nivået over vidaregåande opplæring eller tilsvarande realkompetanse og som har eit omfang tilsvarande minimum eit halvt studieår og maksimum to studieår. Fagskuleutdanning skal sikre naudsynt kompetanseheving lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er to fylkeskommunale fagskular i Vestland fylkeskommune som gjev om lag 1 400 studentar tilbod.

Vestland fylkeskommune er eigar av dei fylkeskommunale fagskulane, medan styra for Fagskolen i Hordaland og Fagskulen i Sogn og Fjordane er øvste styringsorgan. Fagskulestyra har fullmakt og mynde innanfor den årlege økonomiske ramma.

Andre føremål opplæring

Tabell 4.8.5

Tal i tusen

Andre føremål opplæring	Budsjett
Opplæring i sosiale og medisinske institusjonar	45 113
Privatisteksamen	-11 956
Opplæring i kriminalomsorga	-
Produksjonsskulen	12 991
Manger folkehøgskule	1 141
Andre løyvingar	5 430
	52 719

Opplæring for elevar i sosiale- og medisinske institusjonar

Løyvinga omfattar driftsmidlar til opplæring for elevar i sosiale- og medisinske institusjonar.

Privatisteksamen

Løyvinga omfattar midlar til gjennomføring av privatisteksamen.

Opplæring i kriminalomsorga

Vestland fylkeskommune har ansvar for opplæring i kriminalomsorga. Tilboda er statleg finansierte.

Produksjonsskulen

Produksjonsskulen gjev alternative tilbod til ungdom med rett som ikkje er i eit opplæringsløp.

Manger folkehøgskule

Vestland fylkeskommune eig og driv Manger folkehøgskule. Skulen har om lag 60 elevplassar og fem ulike musikktilbod. Det er budsjettert med eit fylkeskommunalt driftstilskot på 1,1 mill. kr. Skuledrifta er i hovudsak finansiert med statleg tilskot og elevbetaling.

Andre løyvingar

Løyvinga omfattar diverse tilskot m.a. elevorganisasjonen, grunnskuleopplæring til barn og ungdom som bur i institusjon, jf. oppl. lova §13-2.

Administrasjon av opplæring og kompetanse

Tabell 4.8.6

Tal i tusen

Administrasjon av opplæring og kompetanse	Budsjett
Administrasjon av opplæring og kompetanse	32 857
	32 857

Administrasjon av opplæring og kompetanse

Løyvinga omfattar drift av leiings- og stabsfunksjonar i avdeling for opplæring og kompetanse.

Opplæring i bedrift

Tabell 4.8.7

Tal i tusen

Opplæring i bedrift	Budsjett
Opplæring i bedrift	473 060
Fagprøvar	45 854
	518 914

Opplæring i bedrift

Løyvinga omfattar midlar til yrkesopplæringsnemnda, tilskot til lærebedrifter, vg3 i skule som alternativ til opplæring i bedrift, instruktøropplæring, restteori for lærlingar og lærekandidatar, stimuleringstiltak i fag- og yrkesopplæringa og tilpassa opplæring i bedrift.

Vestland fylkeskommune har årleg om lag 6000 løpande lærekontraktar og om lag 3000 nye lærekontraktar.

Fagprøvar

Løyvinga omfattar midlar til opplæring av prøvenemnder, fag- og sveineprøvar og kompetanseprøvar. Vestland fylkeskommune har om lag 3500 fagprøvar årleg. Det er ikkje teke høgde for den ikkje lovpålagde oppgåva ordninga fagbrev på jobb.

3 Ytterlegare spesifikasjon av sektorbudsjett

Fylkeskommunen har ansvar for å gje vidaregåande opplæring til ungdom og vaksne. Budsjettet er basert på følgjande grunnprinsipp:

- elevar og læringar skal møte ei opplæring med høg kvalitet
- den vidaregåande opplæringa skal bidra til berekraftig forvaltning av ressursar
- den vidaregåande opplæringa skal bidra til gode og vekstkraftige lokalsamfunn og sterke by- og senterområde gjennom mellom anna eit breitt og likeverdig opplæringstilbod.

Grunnlaget for prioriteringane i budsjett- og økonomiplan er lovpålagde oppgåver (kjerneverksemda) og den nasjonale

målsettinga om auka gjennomføring i vidaregåande opplæring. Budsjetttramma for sektoren er redusert med 36,0 mill. kr i høve 2019. Budsjettet for 2020 er i hovudsak saldert ved hjelp av generelle nedtrekk i den økonomiske ramma for dei vidaregåande skulane. På lengre sikt må ein arbeide med heilskap og harmonisering i tilbodsstruktur og satsingar i sektoren.

Det skal settast i gang eit arbeid med å etablere eit mål og strategidokument som skal vere eit viktig verktøy for utviklinga av vidaregåande opplæring i Vestland. Mål og strategidokumentet skal vise både utfordringar og målsettingar for sektoren dei neste fire åra. I dette arbeidet skal det utarbeidast ein strategi som viser korleis ungdom både i sentrumsområda og i distrikta kan få eit mest mogleg likeverdig tilbod. Hovudutval for opplæring og kompetanse skal være styringsgruppe for dette arbeidet. Regional planstrategi og utfordringsbiletet for Vestland vil gje retning for dette arbeidet.

4 Bindande føresetnader i tekstdelen av sektorbudsjettet

Prosjektlear syner til tabellar og omtale, men for dette sektorbudsjettet er det ikkje sett opp bindande føresetnader.

5 Økonomiplan 2021-2023

Økonomiske utfordringer

Økonomiplanåra 2021-2023 er salderte med innsparingskrav som førebels ikkje er fordelt på sektornivå. Innsparingstiltaka for 2020 er innarbeid i sektorbudsjetta og førebels vidareført. Innsparingskrava i 2021-2023 kjem difor i tillegg til innsparingskravet på 100 mill. kr i 2020. I løpet av 2020 vert det gjort ein gjennomgang av i kva grad innsparingstiltaka i 2020 skal vidareførast til 2021-2023.

Fylkestinget tek endeleg stilling til dette ved handsaminga av økonomiplan 2021-24, i juni 2020. I den grad nokon av innsparingstiltaka som er innarbeidd i budsjettet for 2020 vert reversert, vert innsparingskrava for 2021-2023 tilsvarande auka.

Innsparingskravet er aukande frå 100 mill. kr i 2021 til 300 mill. kr i 2023. Det er difor stor avstand mellom dagens driftsnivå, og føreset driftsnivå i 2023. Det må takast grep for få samsvar mellom driftsrammene på sektornivå og inntektsrammene som er venta i økonomiplanperioden.

Delar av salderingsløyisinga for 2020 er mellombels og er korkje berekraftig eller mogeleg å gjennomføre i økonomiplanen. Mellom anna er det lagt opp til å redusere avdragsbetalinga og det vert lagt opp til å bruke rekneskapsoverskota

frå 2018. I det teknisk salderte opplegget for økonomiplan 2021-23 er det lagt opp til ei gradvis tilpassing til framtidige driftsrammer, der fokuset er å få til eit berekraftig utgiftsnivå for Vestland fylkeskommune. Inntekts- og utgiftsnivået er i hovudsak vidareført frå 2020 til økonomiplanåra 2021-23, med unntak av:

- Skatt og rammetilskot er nedjustert med 5,2 mill. kr årleg, som følgje av at overgangsordninga for nytt inntektssystem frå 2020 vert fasa ut.
- Konesjonskraftinntektene i åra 2021-23 er justert utifrå gjeldande prognose.
- Kapitalinntekter og -utgifter er justert i tråd med handlingsrom i den tekniske salderinga. Auken i desse utgiftene skal ta omsyn til rente og avdragsauke – som følgje av auka lånegjeld, og endringar i rentenivået.
- Rekneskapsoverskot frå 2018 nytta i budsjett 2020 - er eingongsfinansiering som ikkje er vidareført i åra 2021-23.

Utifrå desse føresetnadane vert økonomiplan 2021-23 saldert med tekniske innsparingskrav slik:

	Budsjett 2020	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Budsjett 2023
Skatt, rammetilskot og inntektsutjamning	-9 930 972	-9 925 772	-9 920 572	-9 915 372
Andre generelle statstilskot	-99 400	-99 400	-99 400	-99 400
Konesjonskraftsinntekter	-182 000	-172 000	-167 000	-167 000
Kapitalinntekter/utgifter, utbytte og rentekompensasjon	833 900	848 700	938 500	1 033 300
Pensjonsutgifter/fellesutg/ løns- og prisvekst	44 839	44 839	44 839	44 839
Bruk/avsetning til fond	-70 000	0	0	0
Overføring til investering	536 997	536 997	536 997	536 997
Sum felles inntekter og utgifter	-8 866 636	-8 766 636	-8 666 636	-8 566 636
Politisk styring, kontrollutval og organisasjon og økonomi	754 689	754 689	754 689	754 689
Strategi og digitalisering	169 834	169 834	169 834	169 834
Tannhelse	268 229	268 229	268 229	268 229
Kultur, idrett & inkludering	292 060	292 060	292 060	292 060
Infrastruktur og veg	1 162 594	1 162 594	1 162 594	1 162 594
Mobilitet og kollektiv	2 540 125	2 540 125	2 540 125	2 540 125
Innovasjon og næringsutvikling	225 889	225 889	225 889	225 889
Opplæring og kompetanse	3 453 217	3 453 217	3 453 217	3 453 217
Teknisk innsparingskrav		-100 000	-200 000	-300 000
Sum sektornivå	8 866 637	8 766 637	8 666 637	8 566 637

Det er ikkje teke høgde for uvisse knytt til vidareføring av statlege tilskot innan veg, både i høve tunellsikkerheitsforskrifta og opprusting av fylkesvegane.

Vidare vil auka kostander knytt til nye anbod på båt, samt uvisse i kostnadane knytt til nye kontraktar på ferje kunne utfordre dette framtidsbilete ytterlegare.

Den samla lånegjelda ved inngangen til 2020 vil vere mellom 13 og 14 mrd. kr. Dette er eit svært høgt nivå. Det samla investeringsnivået i 2020-23 og tilhøyrande låneoptak medfører ein sterk auke i lånegjelda i perioden.

Arbeid med komande økonomiplan

Arbeidet med budsjett 2021/økonomiplan 2021-24 vert krevjande. Det vert lagt opp til ein prosess som legg til rette for å ivareta dei høgast prioritert oppgåvene og tenestene i Vestland fylkeskommune.

Det er førebels peika på nokon eksempel på køyrereglar og grunnprinsipp:

Køyrereglar

- Innbyggjarane må vere i fokus
- Lovpålagde oppgåver opp mot ikkje-lovpålagde
- Konsekvensvurdering av forslag til tiltak før vedtak
- Realistisk budsjettering
- Respekt for tilsette som ein god arbeidsgjevar med vekt på rett og nok kompetanse
- Betre dei eksterne rammevilkåra for Vestland fylkeskommune

Grunnprinsipp

- Kvalitet i tenestetilbodet
- Fokus på samfunnsutviklarrolla
- Prioritering i samsvar med regional planstrategi
- Langsiktig perspektiv på dimensjonering og innretting av tenestene
- Finansiering av tenester gjennom samarbeid og partnerskap

I inndeling av tenestetilbodet/oppgåvene ut frå kva som er lovpålagt/ikkje-lovpålagt bør det stillast spørsmål om ein skal halde fram med alle oppgåver eller om nokon tilbod kan falle bort/oppgåver avsluttast.

Tilsvarende bør ein vurdere at sjølv om ei oppgåve er lovpålagt, er ikkje måten oppgåva vert utført på, bunden i like stor grad.

I samband med arbeidet med budsjett 2021/økonomiplan 2021-24, våren 2020 vert det arbeid med å vidareutvikle grunnprinsippa og køyrereglane slik at dei vert forankra i det politiske og administrative arbeidet.

Det skal settast i gong eit arbeid med å etablere eit mål- og strategidokument som skal vere eit viktig verktøy for utviklinga av vidaregåande opplæring i Vestland fylkeskommune. Mål og strategidokumentet skal vise både utfordringar og målsetjingar for sektoren dei neste fire åra. I dette arbeidet skal det utarbeidast ein strategi som viser korleis ungdom både i sentrumsområda og i distrikta kan få eit mest mogleg likeverdig tilbod. Hovudutval for opplæring og kompetanse skal være styringsgruppe for dette arbeidet.

I tillegg er det under peika på nokre føresetnadar som vil vere viktige for arbeidet med å tilpasse utgiftsnivået framover.

Investeringsnivå, lånegjeld og kapitalutgifter

Det må framover vere fokus på utviklinga i lånegjeld, avdragsbetaling og driftsmidlar til investering. Målsetnaden for dette arbeidet er å bremse gjeldsutviklinga i Vestland fylkeskommune, og desse føresetnadane ligg til grunn for det vidare budsjettarbeidet:

- Rassikring skal finansierast av statlege midlar og mva. kompensasjon. Dette betyr at ein nyttar driftsmidlar overført til investering til føremålet. Dette er eit viktig prinsipp for å ikkje utfordre lånegjelda ytterlegare.
- Midlar til tunellsikkerheitsforskrifta vert overført til investering. Tiltaka for å oppfylle tunellsikkerheitsforskrifta er særst utfordrande for fylkeskommunen. Det er difor viktig å nytte midlane som kjem frå staten til føremålet, fullt ut til tiltaka. Tiltaka knytt til tunellsikring kostar langt meir enn den statlege løyvinga til føremålet, men det er viktig at å nytte dei dei statlege midlane til føremålet. Dersom desse midlane ikkje vert nytta til investeringar, må låneoptaka aukast tilsvarande.
- Avdragsbetaling må ha stort fokus. Dette vil vere eit viktig prinsipp for at ikkje renter og avdrag skal ta ein for stor del av driftsutgiftene. Med aukande renter og avdrag, vil alt anna likt, medføre at det må kuttast i driftsutgiftene på sektornivå.
- Framtidige låneoptak må reduserast. Det må vurderast både tidforskyvingar av prosjekt, og om prosjekt skal takast ut. Det må også vurderast i kva grad det er aktuelt å sjå på alternative finansieringsløyser for investeringane.

Det skal i løpet av 2020 gjerast ein gjennomgang av investeringsprogramma for bygg, veg og kollektiv, der føremålet er å legge til rette for ei samla prioritering av investeringsprosjekta.

Driftsnivå

Då 2020 er første år for Vestland fylkeskommune må det vere ekstra fokus på å få oversikt over den nye

organisasjonen og det må arbeidast med å kvalitetssikre budsjetttrammene i høve til faktisk driftsnivå for den nye organisasjonen. Dette vil vere eit viktig arbeid, for å sikre både realistisk budsjettering og for å hente ut potensielle innsparingar i driftsrammene.

Det administrative effektiviseringsprogrammet vert ein del av arbeidet med å finne varige driftsreduksjonar. Det er viktig å understreke at noko av målsetnaden med dette arbeidet er å sikre god kvalitet i oppgåvene, der både digitalisering og standardisering kan gjere at oppgåvene vert utførte meir effektivt og med betre kontroll. Vidare arbeid med å

materialisere dei beste løysingane frå dei to tidlegare fylkeskommunane vil vere eit viktig bidrag i dette arbeidet.

Det skal utarbeidast ei sektorvis oversikt som definerer lovpålagte og ikkje lovpålagte oppgåver. Dette vert ein del av arbeidet med budsjett 2021/økonomiplan 2021-2024, i løpet av våren 2020.

Eksterne rammeføresetnader

Det bør også vurderast i kva grad vi framover må ha ein garanti for statleg medverknad når vi skal ta miljøansvar innan t.d. buss, ferje og båt.

6 Investeringsbudsjett 2020–2023

I møte i finansutvalet 24.10 la prosjektleiar fram eit samla investeringsbudsjett for Vestland fylkeskommune i tråd med forventna framdrift for investeringsprosjekta. Her vart det informert om endringar i høve til dei ein skilde investeringsprosjekta sidan førre handsaming. Det vart gjort greie for tidsforskyvingar for vedtekte prosjekt, endra kostnadsoverslag og for nye prosjekt i dei tre ulike investeringsprogramma.

Det er ikkje gjort endringar i investeringsbudsjettet i høve til det som vart lagt fram og handsama i førre møte i finansutvalet. I arbeidsdokument 7/19 gjekk prosjektleiar inn på og kort omtalte kvart ein skild prosjekt i investeringsbudsjettet.

Korleis dei tre investeringsprogramma er finansiert kjem også fram i tabellane.

6.1 Investeringsprogram bygg 2020–23

Investeringsprogrammet for bygg vert presentert i tabellen under (i 2020-kr). Under tabellen er det sett opp kort omtale av kvart ein skild prosjekt.

Investeringar (i 2020-kr)	Sum i perioden	2020	2021	2022	2023
Forvaltning/fellesfunksjonar	1 363 968	359 768	457 400	474 400	72 400
Eigenkapitalinnskott KLP	30 000	7 500	7 500	7 500	7 500
El-bilar	8 500	1 900	2 200	2 200	2 200
IT-investeringar	126 800	28 700	32 700	32 700	32 700
Miljøprosjektet	4 368	4 368			
Fylkeshuset Leikanger - utviding av Firdasalen	3 000	3 000	0	0	0
Fylkeshuset Bergen – Ombygging/opprusting	1 100 000	300 000	400 000	400 000	0
Tilfluktsrom	10 300	10 300			
Fylkeshuset Leikanger - rehab	81 000	4 000	15 000	32 000	30 000
Opplæring	3 793 814	762 241	862 623	1 055 750	1 113 200
Ombygging/rehab/mindre tilbygg	379 470	87 570	97 300	97 300	97 300
Utstyr og IT-investeringar på skulane	145 860	33 660	37 400	37 400	37 400
Skulebruksplan - planmidlar	14 000	3 500	3 500	3 500	3 500
Askøy vgs	550 000	95 000	215 000	160 000	80 000
Åsane vgs	258 000	224 000	34 000	0	0
Langhaugen vgs	92 000	3 000	50 000	39 000	
Sogndal vgs. Byggesteg II	8 969	8 969			
Mo og Øyrane vgs - nytt verkstadbygg	62 050	13 000	25 000	24 050	0
Måløy vgs - rehab. av blokk B og C	25 592	25 592	0	0	0
Mo og Øyrane vgs - ridehall	4 000	4 000	0	0	0
Førde vgs./campus Førde	710 000	60 000	170 000	240 000	240 000
Sogndal vgs avd. og Vitensenter	135 562	70 000	65 562		0

Investeringar (i 2020-kr)	Sum i perioden	2020	2021	2022	2023
Flora idrettssenter	11 000	11 000	0	0	0
Nytt opplæringsfartøy ved Måløy vgs	130 500	102 500	28 000	0	0
Måløy vgs - blokk A og D	66 000	9 000	30 000	27 000	0
Mo og Øyrane - vassforsyning MO	1 361		1 361	0	0
Dale vgs - rehab/omb verkstadbyg	30 000		10 000	14 000	6 000
Firda vgs - rehab fløy D Aulabygg	25 000		8 000	10 000	7 000
Årdal vgs - rehab	45 000		3 000	16 000	26 000
Sogndal vgs - rehab svømmebasseng	27 000		2 000	5 000	20 000
Sogn jord- og hagebr. - rehab. fjøs-og verkstad	14 000			4 000	10 000
Eid vgs - nytt undervisningsareal	28 000		8 000	10 000	10 000
Stord vgs	220 000		20 000	100 000	100 000
Bømlo vgs	21 000		4 000	17 000	
Laksevåg og Bergen mar. vgs. og Fagskule	560 000		30 000	170 000	360 000
Slåtthaug vgs	26 000	0	0	6 000	20 000
Sotra vgs	32 000	0	0	16 000	16 000
MØY vgs - internat mm.	55 500	1 000	5 000	16 000	33 500
Kvam nybygg fase 1	60 000	1 000	1 000	20 000	38 000
Måløy vgs - ny akvahall	20 000		5 000	15 000	
Gang og sykkeltiltak - vgs	35 950	9 450	9 500	8 500	8 500
Tannhelse	116 050	28 550	35 800	25 600	26 100
Utstyr tannhelsetenesta	35 880	8 280	9 200	9 200	9 200
Tannklinikkar	52 870	9 270	10 300	16 400	16 900
Tannklinikk Sogndal	27 300	11 000	16 300		
Kultur og regional utvikling	124 790	18 790	55 000	38 000	13 000
Gulatinget	72 000	5 000	42 000	25 000	0
Restaurering av verneverdige f.k. bygg	11 790	2 790	3 000	3 000	3 000
Vedlikehald av fiskerihamner	40 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Nytt arkivdepot	1 000	1 000			
Sum investering	5 398 622	1 169 349	1 410 823	1 593 750	1 224 700

Finansiering (i 2020-kr)	Sum i perioden	2020	2021	2022	2023
Mva-kompensasjon	1 079 724	233 870	282 165	318 750	244 940
Driftsmidler	188 788	47 197	47 197	47 197	47 197
Fond - egenkapitalinnskott	30 000	7 500	7 500	7 500	7 500
Diverse fond - investeringstiltak	617 986	256 400	340 000	21 586	
Sal av bygg	350 000	50 000		150 000	150 000
Tilskott Gulatinget - stat og kommune	47 500		23 750	23 750	
Unyttta lånemidler tidlegare år	11 000	11 000			
Lånemidler	3 073 624	563 382	710 211	1 024 967	775 063
Sum finansiering	5 398 622	1 169 349	1 410 823	1 593 750	1 224 700

Prosjektomtalar

Eigenkapitalinnskot KLP

For å auke eigenkapitalen og soliditeten hos pensjonsleverandøren KLP er det sett av 7,5 mill. kr i årlege innskot i planperioden.

EI-bilar

Det vert sett av samla 8,5 mill. kr neste fireårs-periode til investering i nye nullutslepps-bilar til bruk i fylkeskommunen. Desse skal erstatta eldre og mindre miljøvenlege transportmiddel.

IT-investeringar

Det er samla sett av 126,8 mill. kr i planperioden til felles IT-investeringar i fylkeskommunen. Bruken av IT-løysingar mellom anna innan kollektivtransport, på dei vidaregåande skulane, innan tannhelse og i fylkesadministrasjonen er avgjerande for at fylkeskommunen får utført oppgåvene og levert tenestene sine. Dette er nært knytt opp til satsinga på digitalisering og e-forvaltning, som er viktig for å kunne effektivisere og forenkle drifta. Det som legg føringar for disponeringa av desse IT-midlane er den overordna IT-strategien i fylkeskommunen. Det vert sett av 28,7 mill. kr i 2020, og 32,7 mill. kr årleg for dei resterande åra i planperioden.

Miljøprosjektet

Løyvinga er ei restløyving for 2020 på 4,4 mill. kr. Prosjektet skal fylgje opp målsettingar sette i klimaplanen for Sogn og Fjordane fylkeskommune om reduksjon av energiforbruk. I det ligg og utskifting av eksisterande oljekjellar til meir miljøvennlege energikjelder.

Fylkeshuset Leikanger – utviding av Firdasalen

Prosjektet gjeld utviding av Firdasalen i fylkeshuset på Leikanger, og samla kostnadsramme er på 12 mill. kr. Føremålet er utviding og rehabilitering av salen slik at tingseta og andre arrangement og møter kan gjennomførast på ein god måte. Prosjektet er under utføring og vert ferdigstilt 2. kvartal 2020. Det er sett av 3 mill. kr til prosjektet i 2020.

Fylkeshuset Bergen

Prosjektet har ei revidert totalramme på 1 150 mill. Fylkestinget vedtok i sak 12/2018 bygging av nytt fylkesbygg. Ein gjorde vidare vedtak i sak 40/2018 om finansiering og mellombels lokalisering på Sandsli fram til nybygget skal stå klart i 2023. Sak om eigarskap og bygggestart for nybygg vart handsama i FT-sak 94/2019. I sak 90/2019 vart samla kostnadsramme for prosjektet auka med 137 mill. kr, og i denne saka vart det og gjort vedtak om bygging i eigen regi. Auken i kostnad er grunna i større areal og høgare marknadspris enn tidlegare antatt. Vidare er kostnader til AV-utstyr og møblering av fellesareala tatt inn i prosjektet. Til prosjektet er det sett av 300 mill. kr i 2020 og 400 mill. kr i både 2021 og 2022.

Tilfluktsrom

Hordaland fylkeskommune si løyving i 2019 er stort sett utnytta, og ein rår til at prosjektet vert ført vidare som eit prosjekt som skal famne heile Vestland fylkeskommune. Prosessen med å avklare detaljert behov og avklare krav

frå tilsynsmyndigheitene pågår framleis. Plan for prioriterte tiltak og omfang vert utarbeidd etter kvart som behova for rehabilitering vert synleggjort. Det er sett av 10,3 mill. kr i 2020 til prosjektet.

Fylkeshuset Leikanger – rehabilitering

Totalramma for prosjektet er på 93 mill. Prosjektet gjeld planlagt rehabilitering av Fylkeshuset på Leikanger. Det er til no gjort mindre gradvise tekniske oppgraderingar, men fleire større tiltak som arbeid på takstein, utvendig solskjerming og overflater er enno ikkje gjennomført. Samstundes må det også vurderast ei meir energivenleg oppvarming. Det er sett av 4 mill. kr i 2020, 15 mill. kr i 2021, 32 mill. kr i 2022 og 30 mill. kr i 2023.

Ombygging/rehab./mindre tilbygg

I planperioden er det sett av 379,47 mill. kr. Denne løyvinga gjeld planlagde ombyggingar, rehabiliteringar og mindre tilbygg. Avgjerande faktor for kva som vert sett i gang er tilstanden på bygg og tekniske anlegg. I tillegg vert det gjort oppgradering på fylkeskommunale eigedommar, og då spesifikt når det gjeld brann og universell utforming. Det vert utarbeidd årlege planar for disponeringa av midlane. Større tiltak og prosjekt på over 25 mill. kr vert fremma som eigne saker til fylkesutvalet. Det er sett av 87,57 mill. kr i 2020 og deretter 97,3 mill. kr for dei resterande åra i planperioden.

Skulebruksplan – planmidlar

Midlane er knytt opp mot gjennomføring av skulebruksplanen, og dei endringane som er vedteke der. Midlane vert primært nytta i tidleg fase av prosjekta; til dømes til planlegging, koordinering og utgreiingar. Det er sett av ei årleg løyving på 3,5 mill. kr i planperioden.

Askøy vgs

Samla løyving i planperioden er 550 mill. kr. Prosjektet vert gjennomført i tråd med skulebruksplanen der prosjekt med rehabilitering og tilbygg på Askøy vgs vart starta opp 2018.

Fylkestinget godkjente i sak 47/2018 rom- og funksjonsprogrammet for prosjektet. I vedtaket i saka er det lagt føringar for det vidare samarbeidet med Askøy kommune som også omfattar sambruk. Avtalen med kommunen omfattar også makebytte av tomt, samt at fylkeskommunen skal etablere lokale for vaksenopplæring som skal nyttast Askøy kommune. Kommunen på si side forpliktar seg å etablere naudsynte idrettsareal i området til å dekkje fylkeskommunen sine behov når det gjeld gymnastikk. Meirinvesteringa som følgje av denne avtalen er på 68 mill. Dei ekstra kostnadane vert kompensert ved at Askøy kommune skal betale om lag 5.6 mill. kr i årleg leige til fylkeskommunen. Det er sett av 95 mill. kr i 2020, 215 mill. kr i 2021, 160 mill. kr i 2022 og 80 mill. kr 2023.

Åsane vgs

Prosjektet har ei total kostnadsramme på 880 mill. kr. Romprogrammet for Nye Åsane vgs vart vedteke av fylkestinget i Hordaland i juni 2016. Skulen skal forutan å ha eit breitt vidaregåande tilbod også ha innføringskurs for minoritets-språkelege og tilrettelagt opplæring. I tillegg skal skulen

drive vaksenopplæring, opplæring innan kriminalomsorg og lærlingopplæring. Det nye bygget skal og huse lokale for opplæringskontora og Åsane tannklinikk. Ein del av bygget skal vere bydelkulturhus. Kulturhusdelen vert betalt direkte av Bergen kommune. Byggearbeidet starta opp i mai 2018, og prosjektet er ferdigstilt til skulestart hausten 2020. Det er sett av 224 mill. kr i 2020 og 34 mill. kr i 2021.

Langhaugen vgs

Samla kostnadsramme på prosjektet er på 95 mill. kr. Dette prosjektet vert gjennomført i samsvar med vedtaket i skulebruksplanen for Hordaland fylkeskommune. Det er ikkje funne rom til å legge inn midlar til etablering av ein ekstra parallell i musikk. Dette vart drøfta i fylkestinget i Hordaland i sak 46/18. Ein ekstra parallell i musikk ville gjeve ei auka kostnadsramme på 88 mill. kr, og utover dette 6 mill. kr i auka driftskostnader (2018-kr). Det er sett av 3 mill. kr i 2020, 50 mill. kr i 2021 og 39 mill. kr i 2022.

Sogndal vgs – Byggesteg II

Prosjektet har ei samla totalramme på 183,5 mill. Sogndal vgs er no i tråd med målsettinga samla på ein stad; på nordsida av Fosshaugane Campus. Byggesteg I og II er i all hovudsak gjennomført. Dette inkluderer og nokre bygningsmessige endringar og tekniske oppgraderingar av Sogndal idrettshall. Det vil i 2020 pågå noko etterarbeid og avklaringsar omkring parkering som det vil bli arbeidd med fram mot ei endeleg sluttmelding av prosjektet. Det er sett av 8,97 mill. kr i 2020 til sluttfinansiering av prosjektet.

Mo og Øyrane vgs – nytt verkstadbygg

Totalramma for prosjektet er på 64 mill. kr. Prosjektet gjeld nytt felles verkstadbygg for gardsdrifta og for anleggslinja ved Mo- og Øyrane vgs. Dette er i samsvar med vedteken skulebruksplan i Sogn og Fjordane. I 2020 planlegg ein utarbeiding av anbudsgrunnlag, gjennomføring av entreprisekonkurranse og oppstart av prosjektet. Det er sett av 13 mill. kr i 2020, 25 mill. kr i 2021 og 24,1 mill. kr i 2022.

Måløy vgs – rehab. av blokk B og C

Totalramma for prosjektet er på 93,9 mill. kr. Rehabilitering av eksisterande bygningsmasse (blokk B og C) ved Måløy vgs pågår og er planlagt ferdigstilt i løpet av 2. kvartal i 2020. Prosjektet omfattar ei rehabilitering med mål om å betre tilkomst, funksjonalitet og universell utforming. Prosjektet er og krevjande med omsyn til skuledrifta, då ein i byggeperioden har flytta undervisninga til andre lokale. Det er sett av 25,6 mill. kr i 2020 til sluttfinansiering av prosjektet.

Mo og Øyrane vgs – ridehall

Totalramma for dette prosjektet er på 27 mill. kr. Prosjektet følgjer det vedteke romprogrammet frå 2006 (sak 21/06). Prosjektet omfattar ein ridehall (20x60m) og funksjonsrom som lager, garderobar, toalett, hovslagarrom. I tillegg ligg det inne ei lita tribune og eit fleksibelt rom til undervisning. Prosjektet er planlagt ferdigstilt i løpet av 1. kvartal 2020. Det er sett av 4 mill. kr i 2020 til sluttfinansiering av prosjektet.

Førde vgs/campus Førde

Prosjektet har ei totalramme på 796 mill. kr. Etablering av eit

nytt opplærings- og kompetansesenter i Førde er eit prosjekt som legg opp til samlokalisering av Mo og Øyrane vgs og Hafstad vgs til ein felles ny vidaregåande skule i Førde (fysisk samanslåing gjeld ikkje avd. Mo). Prosjektet omfattar vidare ny tannhelseklinikk i Førde og bygging av ny idrettshall.

Målet er å redusere tal leigeavtalar fylkeskommunen har i dag, og få løyst dette i eigne og mest mogleg samla areal slik at sambruk og ressursutnytting blir betre. Det er inngått ein intensjonsavtale i saka, jf. FU-sak 105/2017, og Hafstad vgs er seld i samsvar med dette.

Prosjektet vil i 2020 vere i samspels-/forprosjektfase med planlagt ferdigstilling i 2023. Det pågår eit parallelt arbeid med Førde kommune om etablering av ein utbyggingsavtale for infrastruktur samt oppfølging av reguleringsprosessar for området. Det er sett av 60 mill. kr i 2020, 170 mill. kr i 2021 og 240 mill. kr i både 2022 og 2023.

Sogndal vgs avd. Kaupanger og Vitensenter i Sogn og Fjordane

Prosjektet har ei totalramme på 144 mill. kr. Eksisterande lokalitetar på Kaupanger til programområda anleggsteknikk og transport/logistikk ved Sogndal vgs er gamle, utdaterte og ikkje tilfredsstillande. Det vart i 2017 utarbeidd eit mulighetsstudie for å samle aktiviteten og bygge nytt til dette føremålet. I 2018 vart det utarbeidd eit oppdatert romprogram. Parallell prosess er gjennomført av Vitensenteret som gjennom sitt arbeid med romprogram har fastlagt eit konkret arealbehov som dei skal leige i bygget. Entreprenør er tildelt, og prosjektet er i samspels-/forprosjektfase med planlagt byggstart i 2020 og ferdigstilling i 2021. Det er sett av 70 mill. kr i 2020 og 65,6 mill. kr i 2021.

Flora idrettssenter

Prosjektet har ei totalramme på 72 mill. kr. Fylkestinget i Sogn og Fjordane vedtok i sak 41/2018 kjøp av Flora idrettssenter. Prosjektet gjeld gjennomføring av sjølve ervervet og planlegging/gjennomføring av naudsynnte oppgraderingsstiltak. Overdraging er gjennomført og oppgraderingsstiltak pågår og er planlagt ferdigstilt i 2020. Det er sett av 11 mill. kr i 2020 til sluttfinansiering av prosjektet.

Måløy vgs – nytt opplæringsfartøy

Totalramma på prosjektet er på 133 mill. kr. Prosjektet gjeld bygging av nytt opplæringsfartøy for bruk til fylkeskommunen sitt behov for praksisopplæring på båt. Prosjektet er i anbudsfasen og oppstart bygging er planlagt første halvdel av 2020. Venta byggetid er om lag 1,5 år. Til prosjektet er det sett av 102,5 mill. kr i 2020 og 28 mill. kr i 2021.

Måløy vgs – blokk A og D

Totalramma på prosjektet er på 67 mill. kr. Prosjektet er i utredning-/programfase og gjeld bygg D, den maritime avdelinga, samt naudsynt rehabilitering/ombygging av fellesfunksjonar/administrativ del i bygg A. Prosjektet gjeld m.a. utviding av areal til kontor, fellesfunksjonar og nokre ombyggingar for Fagskolen. Det vert og vurdert behov for å auke sjønære areal for den vidaregåande skulen, samt å imøtekomme ynskjet frå næringslivet om å legge til rette for

ei tyngre satsing på den maritime delen av skulen. Prosjektet sitt mål er samle behova og sjå på moglege løysingar for effektiv arealutnytting og ev. moglege tilbygg eller ombyggingar for ei framtidretta drift av skuleanlegget. Prosjektet er i ein utviklings- og programfase der behov, løysingar og økonomiske vurderingar vert gjort. I 2020 planlegg ein anbodsinnhenting og gjennomføring av forprosjekt. Sjølvje byggeprosessen er planlagt i 2021 og 2022. Det er sett av 9 mill. kr i 2020, 30 mill. kr i 2021 og 27 mill. kr i 2022.

Mo og Øyrane vgs – vassforsyning Mo

Totalramma for prosjektet er på 2,55 mill. kr. Mo og Øyrane vgs, avdeling Mo, har i dag privat anlegg for vatn og avløp. Å halde desse anlegga oppdaterte er ressurskrevjande, og difor er det ei målsetjing å kople seg til det offentlege nettet. Arbeidet med å få fram offentleg vatn/kloakk til skuleanlegget på Mo er under planlegging i Førde kommune. Løyvinga skal nyttast til dei tiltak slik at det vert mogleg å kopla seg på det kommunale vatn- og kloakknnett. Det er løyvd 1,36 mill. kr til prosjektet i 2021.

Dale vgs – rehab./ombygging verkstadbygg

Totalramma for prosjektet er på 36 mill. kr. Verkstadbygget som er frå 1982 er det eldste bygget ved skulen. Bygget er svært slitt både teknisk og på overflater. Konstruksjonar og fasade er av betongelement. Øvrige bygningselement som til dømes vindu, dørar, tekniske anlegg og anna må skiftast ut. Prosjektet er planlagt starta opp i 2021. Det er sett av 10 mill. kr i 2021, 14 mill. kr i 2022 og 6 mill. kr i 2023.

Firda vgs – rehab. fløy D Aulabygg

Totalramma for prosjektet er på 39 mill. kr. Det er gjennomført fleire oppgraderingar på Firda vgs, men i den eine delen av bygningsmassen, Fløy D – Aulabygget/fellesareal, gjenstår nokre tiltak. Bygget er frå 1974 og treng generell teknisk oppgradering og rehabilitering av overflater. Det må føretakast ei nærare tilstandsvurdering med framlegg til løysingar. Prosjektet har planlagt oppstart i 2021. Det er sett av 8 mill. kr i 2021, 10 mill. kr 2022 og 7 mill. kr i 2023.

Årdal vgs – rehab.

Totalramma for prosjektet er på 81 mill. kr. Det er trong for rehabilitering av Årdal vgs. Bygningsmassen ved skulen er frå 1981. Sjølv om bygga ved skulen er relativt godt vedlikehalde, er det behov for oppgradering og rehabilitering av bygningskropp og tekniske anlegg. Nye og betre energiløysingar må i denne samanheng også vurderast. Planlagt oppstart for prosjektet er 2021. Det er sett av 3 mill. kr i 2021, 16 mill. kr i 2022 og 26 mill. kr i 2023.

Sogndal vgs – rehab. svømmebasseng

Totalramma for prosjektet er på 32 mill. kr. Den delen av Sogndal Idrettshall som omfattar svømmebassenget har behov for rehabilitering og oppgradering. Det er føreteke kartleggingar som har avdekkja bygningsmessige utfordringar. Dette er primært knytt til konstruktive deler av bassenget, bassenget sine overflater og noko bassengteknisk utstyr. Garderobedel og ventilasjonsanlegg er skifta ut og rehabilitert i 2017. Prosjektet er planlagt starta opp i 2021.

Det er sett av 2 mill. kr i 2021, 5 mill. kr i 2022 og 20 mill. kr i 2023.

Sogn Jord- og Hagebruksskule – rehab. fjøs og verkstad

Totalramma for prosjektet er på 42 mill. kr. Fjøs og verkstad ved Sogn Jord- og hagebruksskule er på mange områder utdatert. Det gjev utfordringar knytt til både bygningane og i høve til drifta. Det er planlagt ei nærare tilstandsvurdering og behovsanalyse som kan endre prosjektet sitt omfang. Prosjektet er planlagt starta opp i 2022. Det er sett av 4 mill. kr i 2022 og 10 mill. kr i 2023.

Eid vgs – nytt undervisningsareal

Totalramma for prosjektet er på 42,6 mill. kr. Eid vgs har i dag ein generell knappheit på areal. Som følge av dette er satsingane knytt til velferdsteknologi og energi delvis flytta til ueigna lokale. Det er i tillegg behov for nye og oppgraderte realfagsrom. Anlegget på Eid er i sambruk med Eid kommune, og kommunen har og eit auka arealbehov knytt til drifta av kulturdelen/Operahuset Nordfjord. Det er planlagt at prosjektet kan starte i 2021. Det er sett av 8 mill. kr i 2021, 10 mill. kr i 2022 og 10 mill. kr i 2023.

Stord vgs

Samla ramme for prosjektet er på 340 mill. kr. Prosjektet gjeld rehabilitering og tilbygg ved Stord vgs. Det er lagt til grunn å gjennomføre dette prosjektet etter det som er vedteke i skulebruksplanen. Det er i tillegg innarbeidd at ein må erstatta noko meir av den eksisterande bygningsmassen med nybygd areal. Dette er ei mindre justering i høve til det som tidlegare er lagt til grunn i prosjektet.

Utover det som er vedteke, og som det er teke høgde for økonomisk fram til no, pågår det ein prosess med Stord kommune. Prosessen er knytt til om det skal gjennomførast eit sal av Stord vgs, avd Saghaugen, med sikte på samling av heile skulen på Vabakkjen. Samling av heile skulen vil gje vesentleg høgare prosjektkostnad. Meirkostnaden er eit prosjekt med ein samling av heile skulen er 366 mill. kr. Ei mogleg salsinntekt vil eventuelt redusere denne meirkostnaden med 53 mill. kr.

Den samla vurderinga er at det innanfor eit i utgangspunktet for høgt totalt fylkeskommunalt investeringsnivå ikkje er rom for å auke rammene for dette prosjektet. Det er sett av 20 mill. kr i 2021 og 100 mill. kr for både 2022 og 2023.

Bømlo vgs

Totalkostnaden for dette prosjektet er på 23 mill. kr. Føremålet er å gjennomføre den vedtekte samlokaliseringa av dagens Bømlo vgs og dagens Rubbestadnes vgs. I dette ligg det nokon mindre ombyggingar ved Bømlo vgs for å leggja til rette for det nye fagtilbodet. Investeringa inkluderer også naudsynt undervisningsutstyr og møblar til eit nytt leigebygg på Rubbestadnestet. Dette leigebygget skal innehalde verkstadar for EL, TIP og Naturbruk.

Gjeldande planar tilseier ferdigstilling av dette prosjektet i løpet av 2022. Det er i planperioden lagt inn 21 mill. kr til fullfinansiering av prosjektet. Det er sett av 4 mill. kr i 2021 og 17 mill. kr i 2022.

Laksevåg og Bergen maritime vgs og Fagskule

Skulebruksplanen for Hordaland legg opp til ein ny kombinert fagskule og vidaregåande skule på Laksevåg. I det politiske vedtaket for den vidaregåande skulen vart elevtalet auka med 130 elevar. Også dimensjoneringa av fagskulen har vorte auka som følgje av politisk sak til fylkestinget i Hordaland (juni 2018 i FT-sak 42/2018). Her vart det lagt til grunn eit monaleg større tal på studentar enn tidlegare (auke på om lag 80%).

I dei reviderte kostnadstala for dette prosjektet er det lagt inn ein kostnadsvekst på om lag 50 % som følgje av nemnde vedtak. Samla kostnadsramme for prosjektet er no sett til 767 mill. kr.

Som del av det vidare arbeidet med investeringsbudsjettet vil fylkesrådmannen sjå på dimensjonering og alternative løysingar for mellom anna dette prosjektet. Målet er moglege kostnadsreduksjonar i høve til det vedtekne samla investeringsnivået. Dette nivået er høgare enn det økonomien til Vestland fylkeskommune kan tåle. Det er sett av 30 mill. kr i 2021, 170 mill. kr i 2022 og 360 mill. kr i 2023.

Slåtthaug vgs

Totalkostnaden for dette prosjektet er på 190 mill. kr. I samsvar med vedteken skulebruksplan for Hordaland fylkeskommune er det planlagt å starte rehabiliteringa av Slåtthaug vgs i denne planperioden. Det er sett av 6 mill. kr i 2022 og 20 mill. kr i 2023.

Sotra vgs

Totalkostnaden for dette prosjektet er på 743 mill. kr. I dette prosjektet er det lagt opp til ei samlokalisering av dei to vidaregåande lokasjonane på Sotra. Prosjektet skal vere ferdigstilt i 2025. Prosessen med anskaffing av tomt pågår, og det vart lagt fram eiga sak på dette til fylkestinget i oktober 2018. Her vart det vedteke at fylkesrådmannen får fullmakt til å forhandle fram avtale med Fjell kommune om kjøp av tomt ved Stovevatnet. Denne lokasjonen er sentral i høve til blant anna kollektivtilbod og senterfunksjonar. Det er sett av 16 mill. kr for både 2022 og 2023.

Mo og Øyrane vgs – internat mm.

Totalramma for dette prosjektet er på 71,5 mill. kr. I prosjektet er internat og fellesbygga på Mo planlagt rehabilitert. Bygga er frå 1969, og anlegga for sanitær, ventilasjon og varme er nedslitne. Vidare må betra universell utforming vurderast i tillegg til generell oppussing. Prosjektet er i ein utgreiingsfase, og prosjektet har planlagt oppstart i 2021. Det er sett av 1 mill. kr i 2020, 5 mill. kr i 2021, 16 mill. kr i 2022 og 33,5 mill. kr i 2023.

Kvam vgs – nybygg fase 1

I samsvar med skulebruksplanen skal dei vidaregåande skulane i Øystese og Norheimsund samlokalisert. I juni 2019 (FU-sak 149/2019) vart det vedteke å samlokalisere skulane med unntak av verkstadlokala for EL og TIP. Verkstadlokala for TIP og EL er igjen i skulebygget i Norheimsund/Steinsdalen.

Fylkesrådmannen rår til at arbeidet med samlokalisering blir prioritert, og at nye verkstadlokale vert etablert som ein del

av første byggetrinn. Det er sett av 1 mill. kr i 2020, 1 mill. kr i 2021, 20 mill. kr i 2022 og 38 mill. kr i 2023.

Måløy vgs – ny akvahall

Totalramma for prosjektet er på 20 mill. kr. Måløy vgs har eit fylkesdekkande studietilbod innan dei marine og maritime utdanningsområda. Skulen har ingen fasilitetar for praktisk opplæring innan akvakultur. Alle elevar får difor i dag all praktisk opplæring berre gjennom utplasseringar på kommersielle anlegg. I eit førebels og svært grovt anslag er det rekna at prosjektet vil koste om lag 20 mill. kr. eks tomt og infrastruktur vassforsyning. Det er sett av 5 mill. kr i 2021 og 15 mill. kr i 2022.

Gang og sykkeltiltak – vgs

Totalramma for prosjektet er på 39,95 mill. kr. Prosjektet gjeld ulike tiltak for betre tilhøve for gåande og syklende i tilknytning til fylkeskommunale eigedommar. Tiltaka kan til dømes omfatte betre sykkelparkering, utbetring av fortau/tilkomst, betre av- og påstigingsløysingar for skulebussar, betre merking og lystilhøve for gåande og syklende. Det er sett av 9,5 mill. kr i 2020, 9,5 mill. kr i 2021 og 8,5 mill. kr for både 2022 og 2023.

Tannklinikkar – Innreiing/ opprusting m.m

Totalramma på dette området er på 52,9 mill. kr. I gjeldande klinikkstrukturplanar for tannhelsetenesta er det lagt til grunn ei samling av einskilde klinikkar i større einingar. Vidare har nokre av dei eksisterande klinikkane behov for enten nye lokale eller betydeleg opprusting.

Samla behov er noko uvisst, men det er sett av 9,3 mill. kr i 2020, 10,3 mill. kr i 2021, 16,4 mill. kr i 2022 og 16,9 mill. kr i 2023.

Tannklinikkk Sogndal

Totalramma for dette prosjektet er på 28,2 mill. kr. Fylkestinget i Sogn og Fjordane fylkeskommune vedtok i sak 23/19 å setje i gang arbeidet med planlegging og bygging av ny tannklinikkk på Fosshaugane i Sogndal. I dag leiger fylkeskommunen areal til tannklinikkk i Sogndal, men dagens lokale dekkjer ikkje det behovet tannklinikken har. Det er ein føresetnad for prosjektet at innsparte leigeutgifter ved klinikken vil dekke store deler av investeringskostnadane. Det er sett av 11 mill. kr i 2020 og 16,3 mill. kr i 2021.

Gulatinget

Totalramma for dette prosjektet er på 75 mill. kr. Prosjektet gjeld nytt visningscenter for Gulatinget på Flolid i Gulen. Prosjektet har i perioden 2011–2013 vore gjennom ein arkitektkonkurranse og eit skisseprosjekt. Arbeidet la grunnlag for finansiering og søknad om statleg delfinansiering i prosjektet. Det er føresett at Gulen kommune og staten skal finansiere kvar sin tredjedel. I tillegg er det rekna at fylkeskommunen får mva. refusjon knytt til sin del av investeringa. Det er sett av 5 mill. kr i 2020, 42 mill. kr i 2021 og 25 mill. kr i 2022.

Restaurering av verneverdige fylkeskommunale bygg

Fylkeskommunen eig fleire verneverdige bygg som det er

naudsynt å utføre større vedlikehold på eller restaurering av i løpet av planperioden. Det er sett av om lag 3 mill. kr kvart av åra i planperioden.

Opprusting av fiskerihammer

I sak 45/19 i fellesnemda vart det vedteke å signere avtalen om overføring av 99 fiskerihammer til Vestland fylkeskommune frå 1.1.2020. I den same saka, vart det framlagt ei førebels oversikt over vedlikeholdsetterslepet, og dette vart estimert til omlag 50 mill. kr. Endeleg rapport om vedlikeholdsetterslepet er kalkulert til 52 mill. kr; dette forutan byggherrekostnader. I planperioden er det sett av ei årleg rammeløyving på 10 mill. kr til føremålet.

Nytt arkivdepot

I samband med utflytting frå fylkeshuset i Bergen, er det naudsynt å erstatte arkivkapasiteten som var i fylkeshuset. I framtidas fylkeshus i Bergen, er det planlagt å ha berre eit mindre lokalt arkiv. Årsaka er at areal midt i Bergen sentrum er vurdert å ha så høg marknadsverdi at det bør nyttast til andre føremål.

Arkivbehovet i samband med utflyttinga frå fylkeshuset kan ikkje dekkast av den samla arkivkapasiteten i Vestland fylkeskommune. I 2020 er det innarbeid ei startløyving på 1 mill. kr til kartlegging/ planlegging/ mindre ombygging i leigelokale for å finne ei løysing på utfordringa knytt til arkivlokale.

Investeringar (i 2020-kr)	Sum i perioden	2020	2021	2022	2023
Bompengepakkar	4 399 860	815 594	1 168 546	1 266 535	1 149 185
Byvekstavtalen til fylkesvegane (MiljøløftetHP 2020-2023) eks bybanen	1 252 860	351 194	330 646	292 135	278 885
Bømlopakken	189 200	122 700	66 500		
Askøypakken	1 073 000	164 000	284 000	310 000	315 000
Nordhordlandspakken	808 000	149 000	216 000	265 000	178 000
Førdepakken	974 400	28 700	271 400	399 400	274 900
Framtidige bompengepakkar	102 400				102 400
Store investeringsprosjekt	2 443 000	170 800	608 300	925 900	738 000
Fv. 698 Blakesettunellen	142 700	99 300	43 400		
Ferjeavløysing Ytre Steinsund bru	729 000	51 200	341 000	336 800	
Fv. 614 Svelgen - Indrehus	712 000	3 100	157 300	275 800	275 800
Ferjeavløysing - Atløysambandet	716 800		51 200	307 200	358 400
Fv. 218 Horsøy *)	40 100	17 200	15 400	6 100	1 400
Framtidige store strekningsvise prosjekt	102 400				102 400
Tunellrehabilitering	1 598 700	375 400	475 700	356 000	391 600
Tunellar - utbetring etter tunellsikkerhetsforskrifta	1 107 000	206 400	300 200	300 200	300 200
Sikringstiltak og inv. av vedlikeholdskaraktar i tunellar	110 000	20 000	30 000	30 000	30 000
Fv. 303 Seimdsdalstunellen	320 300	149 000	145 500	25 800	
Folgefonnstunellen (Tunellsikkerhetsforskrifta)	61 400				61 400
Mindre utbetringar	1 115 894	203 416	369 659	246 219	296 600
Fv. 564 Austevollbrua	31 204	10 226	10 659	10 319	
Fv. 161 Åsen - Helleskaret	29 800			15 000	14 800
Fv. 7 Øystese - Ålvik - Granvin	46 000		10 200	10 200	25 600
Fv. 611 Sæle - Engebø	123 000	6 300	70 600	46 100	

Investeringar (i 2020-kr)	Sum i perioden	2020	2021	2022	2023
Fv. 57 Dale-Storehaug	62 900	5 200	57 700		
Bruer og kaier	266 100	79 900	102 600	41 800	41 800
Framtidige bruinvesteringar	81 900				81 900
Forsterkning	290 790	47 390	86 000	86 000	71 400
Strekningsvise utbetringar på det overordna fylkesvegnettet	21 400				21 400
Mindre utbetringar (spleiselag)	75 300	18 400	18 000	18 000	20 900
Øvrige mindre utbetringar	75 500	33 000	10 900	15 800	15 800
Prosjektering framtidige tiltak	12 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Gang- og sykkelveg	199 820	128 020	27 400	22 200	22 200
Gang og sykkel	107 220	44 520	20 900	20 900	20 900
Fv. 548 Brandsøyvegen (refusjon)	5 200	1 300	1 300	1 300	1 300
Fv. 614 Breivika - Svelgen	41 400	36 200	5 200		
Fv. 607 Heggebø – Leirvik	25 600	25 600			
Fv. 548 Brandsøy - Solheim	20 400	20 400			
Trafikktryggingstiltak	138 000	34 500	34 500	34 500	34 500
Trafikktryggingstiltak	138 000	34 500	34 500	34 500	34 500
Kollektivtrafikktiltak	98 800	33 100	21 900	21 900	21 900
Kollektiv og innfartsparkering	86 600	23 900	20 900	20 900	20 900
Kollektivknutepunkt Odda	8 200	8 200			
Andre kollektivtrafikktiltak	4 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Miljø- og servicetiltak	23 300	5 000	6 100	6 100	6 100
Miljø og service	23 300	5 000	6 100	6 100	6 100
Planlegging	90 500	22 700	21 800	23 000	23 000
Planprogram	90 500	22 700	21 800	23 000	23 000
Ymse	268 674	79 874	66 100	64 600	58 100
Refusjonar	207 274	71 774	50 000	46 500	39 000
Grunnerverv/avslutning av prosjekt	61 400	8 100	16 100	18 100	19 100
Rassikring	2 069 800	494 200	465 300	596 200	514 100
Rassikring staleg tilskot og løyving tilsvarande MVA-kompensasjon	357 900	108 500	60 600	81 800	107 000
Fv. 49 Krokalandet	290 000	30 000	80 000	80 000	100 000
Fv. 551 Tokagelet	325 000		25 000	150 000	150 000
Fv. 722 Flovegen	503 800	184 300	133 100	102 400	84 000
Fv. 53 Ljoteli	243 800	149 900	93 900		
Fv. 55 Bru over Esefjorden	297 900		51 200	174 100	72 600
Prosjektering mindre tiltak	2 000	500	500	500	500
Mindre rassikringstiltak - ufordelt	38 400	10 000	21 000	7 400	
FV. 5631 Øyni bru	11 000	11 000			
Sum investering	12 446 348	2 362 604	3 265 305	3 563 154	3 255 285

Tabellen held fram på neste side

Finansiering (i 2020-kr)	Sum i perioden	2020	2021	2022	2023
Bompengar	2 302 911	348 000	625 261	756 050	573 600
Tilskot	108 119	67 119	20 500	20 500	
Fondsmidler	484 100	260 200	223 900		
Lånemidler	5 489 618	827 994	1 398 933	1 631 376	1 631 316
Mva. kompensasjon	1 634 199	275 691	442 011	469 628	446 869
Driftsmidler til investering	2 034 400	489 800	466 400	572 300	505 900
Mva. kompensasjon skredsikring	393 000	93 800	88 300	113 300	97 600
Sum finansiering	12 446 348	2 362 604	3 265 305	3 563 154	3 255 285

6.2 Investeringsprogram fylkesvegar inkl. rassikring 2020–23

Investeringsprogrammet for fylkesvegar inkl. rassikring vert presentert i tabellen under (i 2020-kr). Under tabellen er det sett opp kort omtale av kvart einskild prosjekt.

Prosjektomtalar

Bompengepakkar

kr i 2020, 330,6 mill. kr i 2021, 292,1 mill. kr i 2022 og 278,9 mill. kr i 2023.

Byvekstavtalen til fylkesvegane (Miljøløftet 2020–2023) utanom bybanen

I samsvar med inngått byvekstavtale vert det sett av midlar i planperioden. Ut frå gjeldande avtale skal fylkeskommunen årleg bidra med 265 mill. 2019-kr. I 2020 er løyvinga litt høgare grunna budsjett-tekniske årsaker knytt til eksterne tilskot og momskompensasjon. Midlane skal mellom anna gå til :

- Gang- og sykkeltiltak
- Trafikktryggleikstiltak
- Kollektivtiltak
- Vedlikehaldstiltak med investeringskarakter
- Planlegging av framtidige investeringstiltak

Tiltaka under denne posten, i tillegg til vidare utbygging av bybanen, strekningsvise prosjekt finansiert over Miljøløftet og nye bomsnitt, er spesifisert i Miljøløftet sitt handlingsprogram for perioden 2019-2022. Dette vart lagt fram for fylkestinget i Hordaland juni 2019. Det er sett av 351,2 mill.

Bømlopakken (Bømlo kommune)

Bømlopakken vart vedteken av Stortinget i 2009, gjennom St. prp. 78 (2008-2009) som skisserer opplegg for finansiering og styring av prosjekta i pakken. Føremålet med pakken er å gje betre framkomst og eit meir trafikksikkert fylkesvegnett på Bømlo.

Pakken er finansiert med fylkeskommunale midlar, bompengar og lokale og kommunale tilskot. Bompengane vert kravde inn på bomstasjonen på Spissøy (fv. 542) og på ferja Langevåg- Buavåg. Innkrevjingsperioden er 15 år og er rekna til å vare til 2028. Bompengeinnkrevjinga starta opp 2. mai 2013 då Trekantsambandet vart nedbetalt. Justert for prisstiging og endra moms er den økonomiske ramma for Bømlopakken 1 469 mill. 2018-kr. Mesteparten av ramma er brukt til følgjande prosjekt som er bygd eller tilnærma ferdig:

- Fv. 541 Langevåg - Løvegapet
- Fv. 11 Langevåg - Eidesvik
- Fv. 542 Hollundskjosen - Hollundalen

- Fv. 541 Rundkjøring Rubbestadneset
- Fv. 541 Hollundsdalen - Stokkabekken
- Fv. 541 Miljøgate Rubbestadneset
- Fv. 541 Stokkabekken - Rubbestadneset
- Fv. 14 Svortland - Økland (Staveland-Bjødledalen)
- Fv. 542 Stokkabekken - Siggjarvåg
- Fv. 542 Røyksund - Eikeland sør
- Fv. 542 Røyksund - Eikeland nord
- Fv. 18 Laurhammarkjosen - Urangsvåg
- Fv. 18 Urangsvåg - Brandasund (Klubbo og Myro)
- Fv. 541 Hestaneset - Tjong
- Fv. 541 Tjong - Løvegapet
- Fv. 19 Rubbestadneset - Rolfsnes

Det står att nokre prosjekt som det ikkje er midlar til å realisere fullt ut:

- Fv. 19 Rubbestadneset - Rolfsnes (resterande del)
- Fv. 541 Sakseid - Hestaneset
- Fv. 541 Ekornsæther - Sakseid
- Fv. 12 Sakseid - Grønnevik
- Fv. 542 Notland - Mosterhamn
- Fv. 23 Tormodsæter - Gilje

I 2020 vil det stå att i underkant av 190 mill. kr. av den økonomiske ramma for Bømlopakken. Dette vil bli brukt til å få bygd om lag halvparten av det neste prosjektet som står for tur, Sakseid-Hestaneset, og sluttoppgjør på nokre prosjekt. For å få realisert dei prosjekta som ikkje er fullfinansiert, og om mogleg nokre nye prosjekt, er revisjon av Bømlopakken under handsaming. Fylkestinget i Hordaland hadde saka oppe juni 2018 og den er no sendt vidare for handsaming i departement.

Ein revidert Bømlopakke er tiltenkt oppstart i 2021 med 15 års innkrevjing. Revidert pakke inneheld resterande prosjekt med oppdaterte kostnadsanslag. 854 mill. (2018-kr). Dette inkluderer også ei ramma på 108 mill. kr til uspesifiserte tiltak. Det er sett av 122,7 mill. kr i 2020 og 66,5 mill. kr i 2021 av dei resterande midlane i Bømlopakken.

Askøypakken (Askøy kommune)

Askøypakken vart vedteken 5. desember 2013 i Prop. 197 S (2012–2013) med delvis bompengefinansiering. Finansieringsplanen har kostnadsoverslag på 1 540 mill. kr (2013–kr) der fylkeskommunen dekkjer 420 mill. kr og bompengar utgjør 1 120 mill. kr. Innkrevjinga starta november 2014 og er rekna å vare til 2028. Først er det meldt om inntektssvikt frå bompengeselskapet slik at rammene pr. i dag er lågare enn det som først låg til grunn.

Askøy kommune arbeider fram eit grunnlag for eit nytt stortingsvedtak for å kunne auke inntektene i bompengepakken. Dette med sikte på å kunne realisere alle prosjekta.

Askøypakken har til saman sju delprosjekt:

1. Fv. 563 Strømsnes - Hop. Dette er strekningane Florvåg - Erdal og Strømsnes - Hop. Første etappe her er ny veg forbi Bakarvågen, nord for Florvåg (byggeperiode 2013-2014).
2. Fv. 562 Lavik - Haugland.
3. Fv. 562 Fromreide - Kjerrgarden x fv.222.
4. Fv. 562 Fauskanger sør.
5. Fv. 212 Lindhaugen - Slettebrekka. Opna oktober 2018.
6. Fv. 212 Slettebrekka - Hetlevik.
7. Fv. 213 Skiftesvik - Marikoven.

Det er og sett av ein større pott til kollektivtrafikktiltak i Askøypakken.

Prosjektet fv. 563 Strømsnes - Hop og fv. 213 Skiftesvik - Marikoven er under bygging.

Følgjande prosjekt i pakken står att:

- Fv. 562 Lavik-Haugland - venta utlysing i 2020
- Fv. 212 Slettebrekka - Hetlevik - Venta utlysing i 2020
- Fv. 562 Fromreide - Kjerrgarden
- Fv. 562 Fauskanger sør

Det er sett av 164 mill. kr i 2020, 284 mill. kr i 2021, 310 mill. kr i 2022 og 315 mill. kr i 2023.

Nordhordlandspakken (Alver, Austrheim, Fedje, Modalen og Masfjorden kommunar)

Nordhordlandspakken vart vedteken i november 2017 i Prop. 164 S (2016–2017) med delvis bompengefinansiering. Finansieringsplanen har kostnadsoverslag på 1 500 mill. kr (2017–kr) der fylkeskommunen dekkjer 280 mill. kr, staten dekkjer 60 mill. kr og statlege og fylkeskommunale bompengar utgjør 1 160 mill. kr. Porteføljen av prosjekt må tilpassast den økonomiske ramma i pakken. Med utgangspunkt i oppdaterte kostnadsoverslag klarar ein ikkje å gjennomføre alle prosjekta innanfor vedteken kostnadsramme på 1 500 mill. 2017-kr. Det er etablert eit kontaktutval med representantar frå Regionrådet i Nordhordland, Statens vegvesen og fylkeskommunen. Utvalet porteføljestyra tiltaka i pakken, etter rasjonell framdrift, planstatus og tilgjengelege midlar. Følgjande prosjekt er med på prioritert liste i vedteken Stortingsproposisjon (kommunar pr. 2017):

- 1 Fv. 565 Marås - Soltveit, Radøy
- 2 Fv. 57 Knarvik Isdalstø, Lindås
- 3 Fv. 245 Fosse - Moldekleiv, Meland
- 4A Fv. 564 Fløksand - Vikebø, Meland
- 4B Fv. 565 Undergang Holme (TS), Meland
- 5 Fv. 564 Frekhaug-krysset, inkl. utbetring fv. 244, Meland
- 6 E39 Knarvik sentrum, Lindås

7	Kollektivtrafikktiltak og Innfartsparkering E39 og fv.7, Lindås og Meland
8	Fv. 565 Vegutbetring/TS, Austrheim
9	Fv. 570 Vegutbetring/TS, Masfjorden
10	Fv. 423 Vegutbetring/TS, Fedje
11	Fv. 569 Vegutbetring/TS, Modalen
12	Fv. 564 TS, Fosse-krysset, Meland
13	Fv. 409 Kollektivtiltak i Manger sentrum, Radøy
14	Fv. 57 Vatnekrysset (TS), Lindås
15	E39 Molvik-krysset, Lindås
16	Fv. 565 Grense Radøy/Lindås - Sæbø skule, Radøy
17	E39 Vikane - Eikangervåg, Radøy
18	Fv. 564 Sandskaret - Holme, Meland
19	Fv. 565 Hilland-grense Radøy, Lindås

I tillegg er det sett opp ei ufordelt ramme til prosjekt i Lindås og Meland.

Det pågår planarbeid på fleire prosjekt. Tiltaket fv. 564 Undergang ved Holme vart ferdig i 2019 og rammetiltaka i Austrheim, Masfjorden, Fedje og Modalen er under bygging. Tiltaket fv. 565 Marås-Soltveit vart lyst ut i 2019 som totalentreprise med forhandling og vil ha anleggstart i 2020.

I fylkeskommunal del av pakken er det sett av 149 mill. kr i 2020, 216 mill. kr i 2021, 265 mill. kr i 2022 og 178 mill. kr i 2023.

Førdepakken (Sunnfjord kommune)

Førdepakken er ein bompengepakke med ei samla investeringsramme på 1,5 mrd. 2012-kr. Målsetjinga med Førdepakken er å sikre ein meir miljøvennleg og stabil trafikksituasjon i Førde sentrum. Fleire av prosjekta har som mål å legge betre til rette for gåande og syklistar. Dette gjeld m.a. strekninga mellom Angedalsvegen og Hafstadvegen. Førdepakken vil bidra til å løyse kapasitetsproblem i Førde sentrum, gjere det sikrare for mjuke trafikantar, samt gjere det enklare og smidigare for bilar å ta seg fram. Innanfor kostnadsramma er det planlagt å realisere 20 prosjekt gjennom Førdepakken.

Førdepakken vil utløyse investeringar på 600-650 mill. 2012-kr til naudsynte tiltak på fylkesvegnettet i Førde. Fylkeskommunen si delfinansiering i prosjektet er 29,7 mill. 2020-kr årleg i perioden 2018-2023. Resten skal finansierast med bompengar og meirverdiavgiftskompensasjon.

Innkrevjing av bompengar starta i oktober 2016, og vil halde fram i ca. 12 år. Utbygging av tiltaka starta i 2017, og vil truleg vere avslutta i 2024. Nedanfor er det lista opp prosjekt som vert arbeida med i 2020:

- Fv. 484 Vievegen
- Fv. Angedalsvegen - Hafstadvegen
- Fv. 609 Halbrendøyra - Øyrane

- E39 x fv. 609 Askvollkrysset
- Fv. 481 Storehagen
- Fv. 481 Angedalsvegen til Prestfoss bru

Det er sett av 28,7 mill. kr i 2020, 271,4 mill. kr i 2021, 399,4 mill. kr i 2022 og 274,9 mill. kr i 2023.

Framtidige bompengepakkar

Det er sett av midlar til arbeid knytt til framtidige bompengepakkar i Vestland fylkeskommune. Moglege framtidige bompengepakkar er mellom anna:

- Revisjon av Bømlopakken
- Stordpakke
- Kvammapakke II (Tokagjelet)
- Austevoll-pakke
- Ferjeavløysingsprosjekt
- Alversund bru, fv. 49 (tidlegare fv. 107)
- Austrepollen - Nordrepollen
- Tilskot til samferdslesatsing i Kvinnherad og framtidig Kvinnheradpakke.

Det er sett av 102,4 mill. kr i 2023.

Store investeringsprosjekt

Fv. 5742 (tidlegare fv. 698) Blaksettunnelen, (Stryn kommune)

Totalkostnaden ved prosjektet er 254,6 mill. 2019-kr. Det er planlagt å byggje ein ca. 1200 meter lang tunnel og ca. 700 meter lang veg. Prosjektet er lyst ut som ei totalentreprise saman med prosjekt fv. 722 Flovegen. Det er sett av 99,3 mill. kr i 2020 og 43,4 mill. kr i 2021.

Ferjeavløysing Ytre Steinsund bru, (Solund kommune)

Målet med prosjektet er å bygge ei bru til Ytre Sula i Solund kommune. Dette vil erstatte dagens ferje mellom Daløy og Haldorsneset. Prosjektet vil gi ei ny bru på 835 meter og 4 365 meter ny veg.

Prosjektet har ein investeringskostnad på 754 mill. 2020-kr. Det er mål om byggjestart i 2020. Fylkestinget vil ta endelig stilling til oppstart av prosjektet etter at søknaden om ferjeavløysingsmidlar er behandla i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det er sett av 51,2 mill. kr i 2020, 341 mill. kr i 2021 og 336,8 mill. kr i 2022.

Fv. 614 Svelgen – Indrehus (Bremanger kommune)

Statens vegvesen har utarbeidd grove kostnadskalkylar for utbygging av anlegget som syner kostnader på om lag 1,1 mrd. kr. Prosjektet omfattar bygging av tunnel og veg i dagen mellom Svelgen og Indrehus i Bremanger kommune. Prosjektet er ein del av Kystvegen. I 2020 vil ein arbeida med reguleringsplan for prosjektet. Det skal vurderast om det er mogleg å gjennomføre kostnadsreducerande tiltak. Det er sett av 3,1 mill. kr i 2020, 157,3 mill. kr i 2021, 275,8 mill. kr i 2022 og 275,8 mill. kr i 2023.

Ferjeavløysing – Atløysambandet (Askvoll kommune)

Totalkostnad for prosjektet er venta å vere om lag 1,1 mrd. kr. Bru til Atløy vil gje eit ferjefritt samband mellom Askvoll og Atløy i Askvoll kommune. Atløy er den største øya i kommunen med om lag 500 innbyggjarar og eit areal på 38 km². Ferjesambandet er i dag drifta med to ferjer (Askvoll - Gjervik/Fure/Værlandet). Ved bygging av ny bru vil strekninga Askvoll - Gjervik bli lagt ned og sambandet bli drifta med ei ferje for å knyte Bulandet/Værlandet til fastlandet. Prosjektet omfattar bygging av ny veg i dagen på 4 780 meter, samt bru på 990 meter.

Fylkestinget i Vestland må ta stilling til gjennomføring av KS2 og eventuelt søknad om ferjeavløysingsmidlar når det føreligg godkjent reguleringsplan og kostnadsoverslag. Dette vil tidlegast kunne skje i løpet av 2020. Det er sett av 51,2 mill. kr i 2021, 307,2 mill. kr i 2022 og 358,4 mill. kr i 2023.

Fv. 218 Horsøy (Askøy kommune)

Fv. 218 Horsøy skal utbetrast med ei øvre kostnadsramme på 100 mill. kr (2017-kr) (fylkestingsak 110/16). Vegen skal utvidast med tofeltsveg og fortau. Tiltak skal finansierast med ei kostnadsdeling mellom Askøy kommune/Schlumberger og fylkeskommunen. Prosjekteringa vart sett i gang i 2017, og det vart i 2018 avdekkja dårlege grunnforhold. Omfanget av utbygginga vart difor ytterlegare utgreidd og veglinja justert. Det er sett av 17,2 mill. kr i 2020, 15,4 mill. kr i 2021, 6,1 mill. kr i 2022 og 1,4 mill. kr i 2023. Av løyvinga i 2020 er 10 mill. kr tilskot.

Askøy kommunestyre vedtok 04.04.19 at den inngåtte finansieringsavtalen skal opphevast. Det er såleis usikkert om prosjektet blir realisert.

Framtidige store strekningsvise prosjekt

Det er sett av 102,4 mill. kr til framtidige store strekningsvise prosjekt.

Tunnelrehabilitering**Tunnelar - utbetring etter tunnelsikkerhetsforskrifta**

I Vestland fylkeskommune er det 278 fylkesveg-tunnelar. Prosjekta som vert finansiert her skal gjere det mogeleg for alle som er involvert i tunnelulukker å berge seg sjølv, sette brukarane i stand til å handle så hurtig som mogeleg for å avgrense konsekvensane av alvorlege hendingar, og sikre at naudetatane kan handle så effektivt som mogeleg. Døme på tiltak som er prioritert i budsjettet for 2020 er:

- fv. 57 Lyngfjelltunnelen
- fv. 207 Bjørøytunnelen
- fv. 7 Haukanestunnelen.
- fv. 53 Finnsåstunnelen
- fv. 53 Kolnostunnelen
- fv. 609 Kvernberg/ fv. 55 Tussvik-tunnelen
- fv. 55 Vadheimtunnelen
- fv. 53 Steiggjetunnelen

Det er sett av 206,4 mill. kr i 2020, 300,2 mill. kr i 2021, 300,2 mill. kr i 2022 og 300,2 mill. kr i 2023.

Sikringstiltak og oppgraderingar i tunnelar

Det er ikkje alle fylkesveg-tunnelar som kjem inn under «Tunnelsikkerhetsforskrifta», og utgreiingar frå SVV viser at det generelle vedlikehaldsetterslepet og oppgraderingsbehovet utanom forskrifta er stort. Totalt er forfallet i tunnelar estimert til å utgjere om lag 3 mrd. kr. Det er sett av 20 mill. kr i 2020, og deretter 30 mill. kr for 2021, 2022 og 2023.

Fv. 5633 (tidlegare fv. 303) Seimsdalstunnelen (Årdal kommune)

Totalkostnad for prosjektet er 326 mill. kr. Dagens tunnel skal strossast til profil T10,5 med gang- og sykkelveg. Tunnelen er ca. 1500 m lang. Det er sett av 149 mill. kr i 2020, 145,5 mill. kr i 2021 og 25,8 mill. kr i 2022.

Fv. 49 (tidlegare fv. 551) Folgefonntunnelen (Kvinnherad kommune) (Tunnelsikkerhetsforskrifta)

Opprusting av Folgefonntunnelen etter Tunnelsikkerhetsforskrifta er rekna til om lag 457 mill. 2019-kr. Folgefonntunnelen er 11 137 meter lang, og er Noregs tredje lengste vegtunnel. Den går gjennom fjellet under Folgefonna og bind saman Eitheim i Ullensvang kommune med Mauranger i Kvinnherad kommune. I planperioden er det sett opp ein startsum i 2023 på 61,4 mill. kr.

Mindre utbetringar**Fv. 564 Austevollbrua (Austevoll kommune)**

I samband med Stortinget si handsaming av St. prp. Nr. 30 (2004–05) vart det gjort vedtak om at dette prosjektet i ein femtenårsperiode skulle tilførast ein årleg sum på vel 9 mill. kr i innsparde ferjesubsidiar. Delar av tilskotet vert prisjustert med 2,5 % per år. Det er sett av 10,2 mill. kr i 2020, 10,7 mill. kr i 2021 og 10,3 mill. kr i 2022.

Fv. 161 Åsen - Helleskaret (Bjørnafjorden kommune)

Åsen- Helleskaret er eit fylkesvegprosjekt i Bjørnafjorden kommune. Reguleringsplanen for tiltaket inkluderer 1300 meter ny vegstrekning med to felt som vert tilkomstveg frå Søvik/Helleskaret til den nye E39 Svegatjørn - Rådal. Vegen vil òg kunne binde saman bustadområda ved Lysefjorden og industriområdet i Endelausmarka. Planen inneheld separat gang- og sykkelveg, kryss og tilkomstveg med fortau til bustadområdet Hellebakkane. Vegen vil avlaste noverande Fv. 161 og Fv. 163.

Kommunen har arbeidd vidare med prosjektet, og i kommunestyret 24.09.2019 vart ny områdeplan for vegen vedtatt, med ei kostnadsramme på 89,5 mill. kr. Det vart vidare vedteke at Os kommune, frå 2020 Bjørnafjorden kommune, tek risikoen for eventuelle overskridingar, og at kommunen tek på seg byggherreansvaret for prosjektet. Vegen vert overført til Vestland fylke når den er ferdig. Det er sett av 15 mill. kr i 2022 og 14,8 mill. kr i 2023.

Fv. 49 Øystese - Ålvik – Granvin (Kvam herad og Voss herad)

Fylkesveg 49 (tidlegare fv. 7) er ein overordna fylkesveg og eit av aust-vest sambanda i Hordaland. Vegen er omkøyringsveg for E16 når denne er stengt mellom Voss og Trengereid. Mellom Øystese og Granvin er det mange smale parti, og vegen er ikkje dimensjonert for den ekstra trafikken som ei stenging medfører. Det er store behov for å fjerne flaskehalsane på denne strekninga. Det er sett av 10,2 mill. kr i både 2021 og i 2022, og 25,6 mill. kr i 2023.

Fv. 611 Sæle – Engebø (Sunnfjord kommune)

Det skal utførast utbetringstiltak innanfor ei ramme på 123,1 mill. kr. Løyvinga gjeld utbetringstiltak på fv. 611 Sæle – Engebø i Sunnfjord kommune (tidlegare Naustdal) som følgje av avtale om anleggsbidrag mellom Nordic Mining ASA og Sogn og Fjordane fylkeskommune. Løyvinga er finansiert med 41 mill. kr i anleggsbidrag frå Nordic Mining ASA, mva. kompensasjon og fylkeskommunale midlar. Det er sett av 6,3 mill. kr i 2020, 70,6 mill. kr i 2021 og 46,1 mill. kr i 2022.

Fv. 57 Dale- Storehaug (Fjaler og Sunnfjord kommunar)

Det er sett av 62,9 mill. kr til delprosjekt på fv. 57 Dale-Storehaug, Kva utbetringar som skal gjerast på strekninga må vurderast. Det er sett av 5,2 mill. kr i 2020 og 57,7 mill. kr i 2021.

Bruer og kaiar - framtidige bruinvesteringar

Det er sett av 266,1 mill. kr totalt til opprusting og utskifting på dette området. Det er 11988 bruar på fylkesvegane i Vestland fylke, og behovet for vedlikehald er stort. Mange av bruene har fått forfalle i lang tid. Det totale forfallet på fylkesvegbruer vart i 2016 estimert til rundt 1,7 mrd. kr. Rammene er ikkje tilstrekkeleg til å finansiere alle nødvendige tiltak, og det er difor også andre finansieringskjelder. Det er sett av 79,9 mill. kr i 2020, 102,6 mill. kr i 2021 og 41,8 mill. kr i både 2022 og 2023.

Ramma i 2020 er bunde opp til pågåande prosjekt:

- Strøno bru
- Rekve bru
- Fjellbergøy ferjekai
- Herdlesundet
- Husevågøy ferjekai
- Hovland I Indre
- Hovland II Indre
- Hovland Ytre
- Krokvasselva bru

Dei aller største opprustingsprosjekta må det løyvast særskilte midlar til utover i planperioden. Dei må også om mogleg sjåast i samanheng med fylkeskommunalt bidrag til framtidige bompengepakkar. Det blir arbeidd med eit eige opprustingsprogram for følgjande store fylkesvegbruer:

- Alversund bru, Alver kommune
- Bømlabrua, Bømlo kommune
- Askøybrua, Askøy kommune
- Osterøybrua, Osterøy kommune
- Store fylkesvegbruer i Øygarden kommune

Framtidige bruinvesteringar

For å synleggjere framtidig behov for investeringar på dei store fylkesvegbruene er det sett opp 81,9 mill. kr i 2023.

Forsterkning

I denne perioden er det sett av 290,8 mill. kr. totalt på dette området. Midlane til forsterkning skal nyttast på heile det eksisterande fylkesvegnettet. Føremålet er å ruste opp eksisterande vegnett som har forfalle over lengre tid, med sikte på å halde fylkesvegane opne for trafikk. Det er skissert prosjekt i kvar kommune. Ambisjonen er å gjere fleire mindre tiltak på lengre strekkingar. Det er derfor naudsynt å sette av diversepostar til akutte opprustingstiltak som oppstår som følgje av ras, utgliding og utvasking av underlag, og helst førebyggje der det er stor risiko for at slike hendingar kan oppstå. Det er sett av 47,4 mill. kr i 2020, 86 mill. kr i 2021 og 2022 og 71,4 mill. kr i 2023.

Strekningsvise utbetringar på det overordna fylkesvegnettet

Det er sett opp 21,4 mill. kr på denne posten i 2023.

Mindre utbetringar (spleiselag)

For perioden er det sett av 75,3 mill. kr til mindre utbetringar, og dette er eit spleiselag. Denne posten er særskilt sett av til mindre samarbeidsprosjekt med kommunar. Det er i stor grad lagt vekt på om tiltaket ligg på overordna fylkesvegnett, tilknytning til regionsenter eller kommunesenter, mjuke trafikantar, skuleveg og vegtiltak retta mot næringslivet inkludert reiseliv. For nokre av fylkesvegtiltakene er kommunane byggherre.

Når det gjeld gang- og sykkeltiltak så er nokre lagt til posten mindre utbetringar, medan andre går under posten gang- og sykkeltiltak. I begge høve kan det vere snakk om spleiselag.

Følgjande prioriteringskriterium er lagt til grunn for portefølgjestyringa:

- Overordna fylkesvegnett
- Regionsenter
- Kommunesenter
- Mjuke trafikantar
- Skuleveg

Tiltaka som er ført opp i 2020 er vidareføring av oppstarta prosjekt i 2019, som til dømes fv. 566 Espevoll næringsområde, fv. 229 Skjold – Hellesøy og fv. 209 Foldnesvegen. Øvrige mindre utbetringar

Det vert sett av 33 mill. kr i 2020 til mindre utbetningsprosjekt. Dette er hovudsakleg pågåande prosjekt.

- Fv. 53 Holsbru
- Fv. 615 Hyen-Storebru, mindre punkttiltak
- Fv. 5724 Oldedalen, mindre punkttiltak
- Fv. 55 Utviding Fortun
- Fv. 606 Møteplassar Solund
- Fv. 5627 Snuplass Undredal

Det er sett av 33 mill. kr i 2020, 10,9 mill. kr i 2021, 15,8 mill. kr i både 2022 og i 2023.

Prosjektering framtidige tiltak

For å sikre raskare framdrift av mindre tiltak vert det sett av midlar slik at vi kan starte prosjektering før løyvinga til prosjektet er på plass. På denne måten kan man sikre ein større fleksibilitet både i planlegging, prosjektering og gjennomføring av tiltak. Det er sett av 3 mill. kr årleg i planperioden.

Gang- og sykkeltiltak

Det er totalt sett av 107,2 mill. kr på denne posten. Gang- og sykkeltiltak som fremjar meir gange og sykling i regionsentra vert prioritert innanfor dette programområdet. Gang- og sykkeltiltak er arealkrevjande, og det kan vere utfordrande å planlegge og finansiere slike prosjekt under programområdet. Planen legg fram følgjande strategiar for utvikling av regionsenter som trafikale knutepunkt:

- Etablere hovudnett for sykkel
- Prioritere hovudruter og ruter knytt til skule og tilbod for barn og unge
- Prioritere skulevegar for å sikre mjuke trafikantar

Tiltaka som er ført opp i 2020 er vidareføring av allereie oppstarta prosjekt i 2019:

- fv. 49 Odland – Lidarende
- fv. 137 Hegglandsdalsvegen
- fv. 49 (tidlegare fv. 7) Kvamskogen
- fv. 209 Sartorvegen/Arefjordvegen
- fv. 6 Skrivarvegen del II (Borggata Sveio sentrum)

Fv. 5704 (tidlegare fv. 548) Brandsøyvegen (refusjon) (Flora kommune)

Det vert sett av løyving til refusjon til SFE-nett for prosjekt på fv. 548 Brandsøyvegen i Florø. Prosjektet har ei løyving på 1,3 mill. kr årleg i planperioden.

Fv. 614 Breivika – Svelgen (Bremanger kommune)

Prosjektet på denne strekninga knyter eit stort

bustadområde på Langeneshaugen og Breivika saman med Svelgen oppvekst (barne- og ungdomskule med om lag 200 elevlar) og Svelgen sentrum. Det er sett av 36,2 mill. kr i 2020 og 5,2 mill. kr i 2021.

Fv. 607 Heggebø – Leirvik (Hyllestad kommune)

Prosjektet omfattar bygging av gang- og sykkelveg frå bustadområde på Heggebø til Leirvik sentrum. Det er sett av 25,6 mill. kr i 2020.

Fv. 5704 (tidlegare fv. 548) Brandsøy – Solheim (Kinn kommune)

Strekninga som dette prosjektet omfattar knyt nokre bustadområde saman med sentrum av Florø. Florø er eit område med stort potensiale for å auke talet på gåande og syklende. Det vert sett av 20,4 mill. kr i 2020.

Trafikktryggingstiltak

Trafikktryggingstiltak

Målsetting i trafikksikringsarbeidet bygger på nullvisjonen og er underlagt overordna målsettingar på nasjonalt og regionalt nivå. Fylkesvegnettet i Vestland har store utfordringar, og det er stor skilnad på det ein vil omtale som eit sikkert vegnett og dagens vegnett. I tillegg kjem det lokale risikobiletet på fylkesvegnettet, som i særleg grad omfattar møte- og utforkøyringsulykker, og ulykker med mjuke trafikantar.

Ut frå dette vil Vestland fylkeskommune i kommande planperiode ha følgjande tre satsingsområde:

- Trafikksikringsarbeid i kommunane
- Møte- og utforkøyringsulykker utanfor tettbygde strom
- Mjuke trafikantar i regionsenter og langs skuleveg

Planlagde tiltak innan trafikksikringsområdet er knytt til fartsregulering og sikring av kryssingspunkt, fortau/gange og sykkelveg, vegljøs, rekkeverk og sideterrang, hjertesoner m.m. Det vert årleg sett av om lag 34,5 mill. kr til programområdet trafikksikring i planperioden.

Kollektivtrafikktiltak

Kollektiv og innfartsparkering

Behovet for tiltak innan kollektivområdet utanom Bergen er stort. I perioden er det sett av 86,6 mill. kr. Prioriteringskriterium som er grunnlag for porteføljestyringa:

- Tilrettelegging for skuleskyss
- Trafikksikring for mjuke trafikantar
- Viktige knutepunkt
- Tal på kollektivreisande
- Framkome for bussen
- Heilskapleg fordeling i heile fylket

Tiltaka som vert utført innanfor kollektivinfrastruktur vil oftast ha preg av ein kombinert effekt på kollektivtrafikken, slik som:

- Betre fasilitetar for dei reisande
- Fleire bytemoglegheiter
- Styrka trafikktryggleik

For å gjennomføre målsetnaden om eit effektivt og oversiktleg kollektivnett vil det vere behov for eit jamt investeringsnivå over tid. Det vil ikkje vere tilstrekkeleg å fokusere berre på styrking av rutetilbodet utan at naudsynt infrastruktur vert utvikla i takt. Fylkeskommunen si rolle både som vegeigar og ansvarleg for drift av kollektivtilbodet, gjev ei god mogelegheit til å koordinere infrastrukturtiltaka. Det er sett av 2,9 mill. kr i 2020, og 20,9 mill. kr årleg for resten av planperioden.

Kollektivknutepunkt Odda (Ullensvang kommune)

Arbeid med å etablere eit nytt kollektivknutepunkt med tilknytning til rv. 13 på den gamle Smelteverkstomta i Odda er starta opp. Det vart løyvd 8 mill. kr. til prosjektet i 2019. Tiltaket er viktig for å utvikle Odda som regionsenter og Odda kommune (Ullensvang kommune frå 2020) er byggherre for kollektivterminalen, tilkomstveg og nytt kryss mot rv. 13. Fylkeskommunen bidreg med 50 % av finansieringa av nytt kollektivknutepunkt.

Kommunen vil i samarbeid med fylkeskonservatoren og eigar av bygg arbeide vidare med eit konsept for etablering av venterom, turistinformasjon og andre fasilitetar i «Ovn3». Fylkesrådmannen vil kome attende til ei samla finansiering av denne delen av knutepunktet. Det er sett av 8,2 mill. kr i 2020.

Andre kollektivtrafikktiltak

Det vert sett av 1 mill. kr til andre kollektivtrafikktiltak. Døme på tiltak innanfor dette området er bygging av leskur.

Miljø og servicetiltak

Miljø og servicetiltak

Det er i perioden sett av 23,3 mill. kr til miljø- og servicetiltak. Midlane må fyrst og fremst gå til dei lovpålagte oppgåvene innanfor støy og vassforvaltning. Oppfølging av «Regional plan for vassregion Hordaland 2016–2021», og tilhøyrande tiltaksprogram kjem også inn under dette programområdet. Det er i alt 26 tiltak og utgreiingsbehov som er identifisert, og som fylkeskommunen er pålagt å gjennomføre innan 2021. Dei fleste tiltaka er i Bergen.

Av servicetiltak er det rasteplassar og toalett langs fylkesvegar og særskilt trafikkerte vegar i turistsesongar, som blir prioritert. Tiltaka må sjåast i samanheng med endringar i driftsstandarden, då slike investeringar får vesentlege drift- og vedlikehaldskostnader. I første omgang blir midlane nytta til utbetring av rasteplassar langs fv. 79 (tidlegare fv. 7) Steinstøberget i eit samarbeid med Nasjonale turistvegar. Det er sett av 5 mill. kr i 2020 og 6,1 mill. kr for både 2021, 2022 og 2023.

Planlegging

Planprogram

Noko av planarbeidet er finansiert via bompengepakkar og strekningsvise prosjekt. I den fyrste løyvinga til strekningsvise prosjekt går gjerne mesteparten til planarbeid, utgreiingar og prosjektering. Planprogrammet skal gjere greie for kva prosjekt som skal planleggast med tanke på realisering i perioden. Prosjekta er valde ut med bakgrunn i dei rammene som ligg i overordna styringsdokument, og prinsippa for porteføljestyring. Rammene som er sett opp er i høve til tidlegare vedteke investeringsprogram for fylkesvegnettet og planleggingsprogram for Sogn og Fjordane. Posten inneheld planprosjekt for heile Vestland fylkeskommune. Det er sett av 22,7 mill. kr i 2020, 21,8 mill. kr i 2021 og 23 mill. kr for både 2022 og 2023.

Ymse

Refusjonar

Det er på posten ført opp refusjon av tidlegare forskotering. For heile perioden er det samla lagt opp til refusjonar på 207,3 mill. kr. Resterande forpliktingar utover planperioden utgjer samla 135,7 mill. kr. Det er sett av 71,8 mill. kr i 2020, 50 mill. kr i 2021, 46,5 mill. kr i 2022 og 39 mill. kr i 2023.

Grunnerverv/avslutting av prosjekt

I planperioden er det ført opp 61,4 mill. kr på posten for grunnerverv og avslutting av prosjekt. Innløysing av bustader i framtidige fylkesvegtrasear inngår i denne posten. Dette er ei ordning der eigarar av bustaden kan krevje innløysing av eigedommen til marknadsverdi etter gitte reglar. Kostnadene som vert ført her er før det er oppretta eige tiltak for prosjektet der bustaden ligg. Ei rekke prosjekt som er ferdig bygd kvart år blir ikkje endeleg lukka/avslutta. Dette er grunna i at det kan kome mindre ekstrakostnader etter gjennomføring; som til dømes endeleg oppgjer for grunnerverv. Ved å ha ein slik budsjettpost kan fleire prosjekt avsluttast. Det er sett av 8,1 mill. kr i 2020, 16,1 mill. kr i 2021, 18,1 mill. kr i 2022 og 19,1 mill. kr i 2023.

Rassikring

Rassikring løyving tilsvarande mva. kompensasjon

Det er store behov for både mindre og større tiltak når det gjeld rassikringtiltak. Det å velje mange «små» tiltak enn få store prosjekt, kan totalt sett ha stor nytteverdi sjølv om desse tiltaka kjem lenger nede på prioriteringslista. For alle kostbare tiltak, særskilt på fylkesvegane med låg ÅDT, vil ein vurdere enklare løysingar med føremål om å auke trafikk-sikringa for trafikantane. Dette sjølv om ein ikkje løyser heile rasproblematikken. Enklare løysingar vil sikre trafikken på fleire raspunkt i planperioden. Vidare vil spesielt rasfarlege skulevegar verte vurderte for å auke trafikktryggleiken. Tiltaka som er sett opp 2020 er vidareføring av allereie oppstarta prosjekt i 2019, som til dømes;

- Furebergfossen bru
- Måneurdi
- Sunndalstunnelen II Nord
- Gullbrå/Storesvada
- Eitrheim nord (tunnelportal)
- Felevikja I-II

Det er sett av 108,5 mill. kr i 2020, 60,6 mill. kr i 2021, 81,8 mill. kr i 2022 og 107 mill. kr i 2023.

Fv. 550 (tidlegare fv. 551) Krokalandet (del av Kvinnheradpakken)

Prosjektet er del av Kvinnheradspakken. For fv. 550 Kroka-parsellen er det valt anbudsprosedyren konkurranseprega dialog, og totalentreprise med samspel som kontraktsform. I hovudsak betyr det å involvere entreprenør på eit tidlegare tidspunkt, allereie i reguleringsplanfasen, og nytta entreprenørane sine erfaringar og kunnskapar i planlegginga for å få eit betre sluttprodukt. Målet er å få betre løysingar, meir veg for pengane og betre kontroll på risiko og usikkerheit. Prosjektet omfattar om lag 1400 m tunnel, og vegutbetring på delar av strekninga mellom Folgefonntunnelen og Årsnes. Det er sett av 30 mill. kr i 2020, 80 mill. kr i 2021, 80 mill. kr i 2022 og 100 mill. kr i 2023.

Fv. 49 (tidlegare fv. 7) Tokagjelet (Kvam herad)

I perioden er det lagt opp til 325 mill. kr til dette prosjektet. Fylkesvegen gjennom Tokagjelet har to delstrekningar som ligg som nr. 1 og 2 på rassikringslista til Hordaland fylkeskommune. Forprosjektet vart fullført i 2016, og arbeidet vart vidareført som ein kommunedelplan med konsekvensutgreiing. Reguleringsplanarbeidet kan starte opp når stadfesta kommunedelplan føreligg. Finansiering av prosjektet krev midlar utover dei statlege rassikringsmidlane. Det kan difor vere aktuelt med fylkeskommunale midlar i ein ny bompen-gesøknad. Prosjektet har ikkje løyving i 2020, men det er sett opp 25 mill. kr i 2021 og 150 mill. kr for både 2022 og 2023.

Fv. 5722 Flovegen (Stryn kommune)

Prosjektet har eit kostnadsoverslag på 674 mill. 2029-kr. Prosjektet føresett bygging av ein om lag 3860 meter lang tunnel og ca. 800 meter veg i dagen. Prosjektet er lyst ut som ei totalentreprise saman med prosjekt fv. 698 Blaksettunnelen. Det er sett av 184,3 mill. kr i 2020, 133,1 mill. kr i 2021, 102 mill. kr i 2022 og 84 mill. kr i 2023.

Fv. 53 Ljoteli (Årdal kommune)

Prosjektet omfattar rassikring (tunnel) langs fv. 53 ved Ljoteli forbi den mest rasutsette strekninga på denne vegen. Etter at arbeidet har vore lyst ut på anbod, og det er inngått kontrakt med entreprenør, er kostnadsoverslaget 325,6 mill. 2020-kr. Prosjektet er kopla til anna prosjekt - omlegging av veg ved fv. 53 Holsbru. Det er sett av 149,9 mill. kr i 2020 og 93,9 mill. kr i 2021.

Fv. 55 Bru over Esefjorden (Sogndal kommune)

Prosjektet er eit rassikringsprosjekt, og omfattar bygging av bru over Esefjorden i Sogndal kommune. Prosjektet har ikkje løyving i 2020, men det er sett av 51,2 mill. kr i 2021, 174,1 mill. kr i 2022 og 72,6 mill. kr i 2023.

Prosjektering mindre tiltak

Det vert sett av 0,5 mill. kr årleg i planperioden til prosjektering av mindre rassikringstiltak.

Mindre rassikringstiltak

Det er sett av 38,4 mill. kr til mindre rassikringstiltak i planperioden. Løyvinga vil bli nytta til sikring ved hjelp av fang-gjerde, isnett, reinsk og bolting på fv. 55 Systrona, fv. 613 Kolvenes og fv. 5637 Krossberget I. Alle tiltaka er på område med høg rasfaktor. Det er sett av 10 mill. kr i 2020, 21 mill. kr i 2021 og 7,4 mill. kr i 2022.

Fv. 5631 Øyni bru (Årdal kommune)

Det vert sett av 11 mill. kr i 2020 til sikring av Øyni bru ved hjelp av fanggjerde, reinsk og bolting

6.3 Investeringsprogram mobilitet og kollektiv 2020-23

Investeringsprogrammet for mobilitet og kollektiv vert presentert i tabellen under (i 2020-kr). Under er det sett opp kort omtale av kvart einiskild prosjekt.

Investeringar (tal i 1000kr)	Sum i perio- den	2020	2021	2022	2023
Mobilitet og kollektiv	5 691 700	2 421 800	1 927 900	1 076 600	265 400
Ferjekontraktar - ladeinfrastruktur	396 100	396 100	0	0	0
Automatisk passasjerteljing	12 300	3 000	3 100	3 100	3 100
Løysingar for sal og billettering	42 900	12 000	10 300	10 300	10 300
API'ar og datavarehus	14 300	5 000	3 100	3 100	3 100
"Bus as a Service" (BaaS)	34 600	10 000	8 200	8 200	8 200
Mobilitetstenester (inkl. pilot best.løys.)	14 300	5 000	3 100	3 100	3 100
Trafikantinformasjon	16 300	4 000	4 100	4 100	4 100
Bom Voss kollektivpunkt	200	200	0	0	0
Bybanen i Bergen – Vognmateriell	196 300	83 000	18 900	94 400	0
Bybanen – Byggjesteg 4	4 870 800	1 896 000	1 848 400	921 600	204 800
Bybanen – Byggjesteg 5	61 500	0	20 500	20 500	20 500
Terminalbygg/sjåførfasilitetar	32 100	7 500	8 200	8 200	8 200
Sum investering	5 691 700	2 421 800	1 927 900	1 076 600	265 400

Finansiering (tal i 2020-kr)	Sum i perioden	2020	2021	2022	2023
Statleg tilskot	2 662 500	1 031 000	953 300	565 500	112 700
Bompengar	2 466 200	948 000	934 400	471 100	112 700
Enova- tilskot	140 200	140 200	0	0	0
Lånemidlar	422 800	302 600	40 200	40 000	40 000
Sum finansiering	5 691 700	2 421 800	1 927 900	1 076 600	265 400

Prosjektomtalar

Ferjekontraktar – ladeinfrastruktur

Totalt er det budsjettert med bruttokostnader på 396,1 mill. kr til dette prosjektet. Støtte frå Enova vil utgjere omlag 40

prosent av finansieringa. Netto investeringskostnad i 2020 vil då verta 255,9 mill. kr for fylkeskommunen. Under er ein

Tal i mill. kr	2018	2019	2020	Totalt
Totale investeringar ladeinfrastruktur	120,7	176,1	396,1	692,9
Enova finansiering	48,3	70,4	140,2	258,9
Totale kostnader	72,4	105,7	255,9	434,0

tabell med oversyn over dei totale investeringane til dette føremålet for åra 2018 til 2020.

Automatisk passasjerteljing

Både for planleggings- og statistikkføremål er det naudsynt å investere i utstyr for automatisk passasjerteljing. Særskilt i område der dette ikkje finst, eller der ein i dag har dårleg dekning. Særleg er det behov for å montere slikt utstyr i fleire bybanevogner. I løpet av 2020 vil ein få passasjerteljingsutstyr i alle 28 bybanevogner. I planperioden vil investering i passasjerteljingsutstyr i buss og båt, gradvis verte flytta over på driftsbudsjettet, fordi ein i nye kontraktar bestiller passasjerteljing som ein del av tenesta frå operatørane (BaaS). Det er sett av 3 mill. kr i 2020, og 3,1 mill. kr for dei resterande åra i planperioden.

Løysingar for sal og billettering

Forenkling av takstsonestruktur har gjort det mogeleg å utvikle og lansere nye og meir kundevenlege løysingar for sal av billetter. Kollektiveininga tek sikte på at nye sal- og billetteringsløysingar kan vere klare i løpet av 2020. Løysningane skal erstatte dagens løysingar. Dette vil krevje investeringsressursar i planperioden. Det er sett av 12 mill. kr i 2020 og 10,3 mill. kr for dei resterande åra i planperioden.

API'ar og datavarehus

Prosjektet skal etablere ein tenesteorientert IT-arkitektur for framtidig mobilitet og framtidige kundeløysingar. Den planlagde arkitekturen gjer det mogleg å integrere eksisterande data- og kundesystem på ein meir kostnadseffektiv måte. Det er sett av 5 mill. kr i 2020 og 3,1 mill. kr for dei resterande åra i planperioden.

Bus as a Service (BaaS)

Digitalisering og ny teknologi legg føringar for utviklinga av kollektivområdet. Fylkeskommunen er med i eit samarbeid for å få etablert standardar. Det er sett av 10 mill. kr i 2020 og 8,2 mill. kr for dei resterande åra i planperioden.

Mobilitetstenester (inkl. pilot best.løys.)

Våren 2019 gjennomførte Skyss i lag med Tide Buss AS ein mogelegheitsstudie om bestillingstransport etter vedtak i fylkesutvalet. Pilotprosjektet «HentMeg» i Sauda er del av grunnlaget og gjev inspirasjon i høve til arbeidet på dette området. Det er sett av 5 mill. kr i 2020 og 3,1 mill. kr for dei resterande åra i planperioden.

Trafikantinformasjon

Skyss har dei siste åra plassert ut mykje teknisk utstyr for å betre trafikantinformasjonen. Det er framleis behov for oppgradering av terminalar og haldeplassar. I tillegg vert det gjort tiltak på dette området som har karakter av universell utforming. Utvikling av reiseplanleggjar på web og app, og

forbetra orienteringsdesign er blant dei viktigaste prosjekta i denne porteføljen. Det er sett av 4 mill. kr i 2020 og 4,1 mill. kr for dei resterande åra i planperioden.

Bom Voss kollektivpunkt

I samband med ny kollektivterminal på Voss vil det verta regulering av tilgangen av oppstilling-plasser for rutegående busser. For å avgrense denne adgangen til oppstillingsplasser må det setjast opp ein bom. Det er sett av 0,2 mill. kr i 2020.

Bybanen i Bergen – Vognmateriell

Totalkostnaden for dette prosjektet er på 276 mill. kr. Kontraktstingingane for innkjøp av nytt vognmateriell vart gjennomført i 2019. Delar av kjøpesummen kom då til utbetaling noko tidligare enn føresett. Betalingsplanen vart difor endra noko i 2019 og for åra i kommande planperiode. Den totale budsjettsummen for denne investeringa er ikkje endra. Finansieringa av vognmateriellet skjer gjennom ei delt løysing mellom fylkeskommunale og statlege midlar. Endeleg avtale om finansiering er ikkje ferdigforhandla, men det er i planperioden lagt til grunn ei 50/50- deling. Det er sett av 83 mill. kr i 2020, 18,9 mill. kr i 2021 og 94,4 mill. kr i 2022.

Bybanen – Byggjesteg 4

For byggetrinn 4, Bergen Sentrum – Fyllingsdalen, er det sett samla sett av 4,87 mrd. kr i planperioden. Styringsramma for denne strekninga er 7 101 mill. 2017-kr. I denne ramma inngår bybanetraseen, sykkelstamveg frå Mindemyren til sentrum, ny kanal på Mindemyren og sykkel tunnel gjennom Løvsstakken. Gjennom Miljøløftet dekkjer staten 50 % av kostnaden ved utbygginga av bybanetraseen og 100% av sykkelstamvegen. Det resterande er føresett finansiert med bompengar og andre lokale bidrag. Det er sett av 1 896 mill. kr i 2020, 1 848,4 mill. kr, 921,6 mill. kr i 2022 og 204,8 mill. kr i 2023.

Bybanen – Byggjesteg 5

For Byggjesteg 5 frå Bergen sentrum til Åsane er Bergen kommune i gang med reguleringsprosessen. Slik planane ligg føre i dag vil vere naudsynt med midlar til planlegging- og grunnnervverksarbeid i kommande økonomiplanperiode. Det er difor ført opp 20,5 mill. kr årleg til dette føremålet for åra 2021, 2022 og 2023.

Terminalbygg/ sjåførfasilitetar

Det er totalt sett av 32,1 mill. kr i planperioden til etablering av mange nye fasilitetar for sjåførar. Fasilitetane er lokalisert rundt om i heile det nye fylket. I 2018 vart arbeidet med både permanente og mobile einingar starta opp. Det er lagt opp til at fylkeskommunen har ansvar for etablering av dei ulike fasilitetane og vedlikehaldet av bygga. Operatørane som nyttar fasilitetane skal ha driftsansvaret. Det er sett av 7,5 mill. kr i 2020, og 8,2 mill. kr årleg for resten av planperioden.

7 Finansielle måltal

Ny kommunelova trer i kraft 01.01.2020. § 14-2, som omtalar kommunestyrets og fylkestingets plikter i økonomiforvaltninga, har slik ordlyd:

- § 14-2. Kommunestyrets og fylkestingets plikter
Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta
- økonomiplanen og årsbudsjettet
 - årsregnskapene og årsberetningene
 - finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi
 - regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
 - regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)

Jf §14-2 punkt c er det no lovfesta at kommunestyret/fylkestinget;
«selv plikter å vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunen eller fylkeskommunens økonomi».

Dei finansielle måltala skal synleggjera kva som skal til for å ha ein sunn økonomi over tid, og brukast i prioriteringsdiskusjonane i budsjett/ økonomiplanprosessen. Det opp til fylkeskommune sjølv å fastsetja kva finansielle måltal ein vil nytta. Det er vidare fylkeskommunen sjølv som vedtek kva nivå det enkelte målalet skal ha.

Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar har i sine budsjett etablert finansielle måltal/økonomiske nøkkeltal. Hordaland har ein noko lenger praksis enn Sogn og Fjordane i bruk av måltal/nøkkeltal i budsjettet. Men mange av måltala vi bruker er dei same.

Sogn og Fjordane:

- Netto driftsresultat
- Gjeldsgrad
- Rente- og avdragsbelastning
- Disposisjonsfond

Hordaland:

- Gjeldsgrad
- Netto driftsresultat

I tillegg har Hordaland fleire nøkkeltal

- Totalgjeld
- Netto driftskostnader
- Renteutgifter
- Avdrag
- Årlege investeringar

- Lånefinansiering
- Frie inntekter

Med bakgrunn i kva finansielle måltal/nøkkeltal som har vore brukt i dei to fylkeskommunane fram til no rår prosjektleiaren til at Vestland fylkeskommune skal ha følgjande finansielle måltal:

- Netto driftsresultat
- Gjeldsgrad
- Rente- og avdragsbelastning
- Disposisjonsfond

Ein kan ev. supplera med nokre nøkkeltal. Desse finansielle nøkkeltala tar og opp i seg dei opplysningane nøkkeltala Hordaland fylkeskommune har nytta. I tillegg vil dei finansielle måltala gje opplysningar om kva nivå vi ligg på i høve andre fylkeskommunar og i høve kva anbefalte nivå som er sett.

For Vestland fylkeskommune vil dei komande åra, og særskilt 2020, vera ekstraordinære i den forstand at vi skal sy saman to ulike budsjett til eitt med dei utfordringar det gjev. I tillegg har vi ein stor økonomisk utfordring som gjer at å fastsetja eit nivå på dei finansielle måltala er vanskeleg.

I dette dokumentet har ein fokus på å laga eit budsjett for 2020. For 2020 vil måltala på mange måtar «bli det dei blir», medan vi må koma attende til å fastsetja kva nivå dei einskilde måltala skal ha i handsaminga av økonomiplan 2021–2023 (juni 2020).

Dei tilrådde måltala kan kort omtalast slik.

Netto driftsresultat

Fakta:

Netto driftsresultat: Det som er att av driftsinntektene når alle driftsutgifter og finansutgifter (renter og avdrag) er betalt.

Teknisk berekningsutval for kommunesektoren og KMD reknar netto driftsresultat som hovud-indikator for økonomisk balanse i kommunesektoren, og tilrår frå 2014 at netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene over tid bør vera minimum 4%.

Landssnittet i 2018: 3,8 %.

Status Sogn og Fjordane fylkeskommune: 5,9 % i 2018.

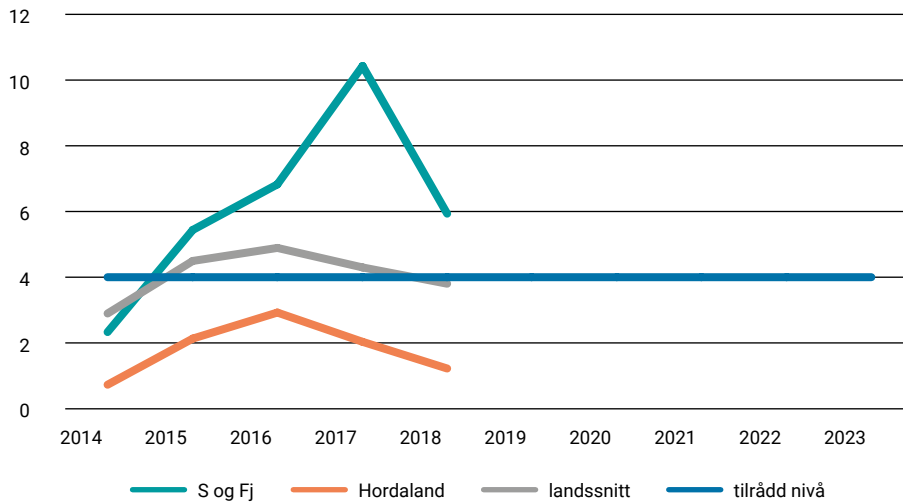
Status Hordaland fylkeskommune: 1,0 % i 2018.

Det er heilt avgjerande for handlingsrommet i ein fylkeskommune å – over tid – ha eit positivt netto driftsresultat. Netto driftsresultat er dermed ein sentral storleik for å vurdere fylkeskommunen sin økonomiske handlefridom. Netto

driftsresultat må minst vera stort nok til å dekkja nødvendige nettoavsetjingar til fond i tillegg til å kunne overføre driftsmidlar til eigenfinansiering av investeringane. Det må vere

eit langsiktig mål for Vestland fylkeskommune ha eit netto driftsresultat lik tilrådd nivå på 4%.

Netto driftsresultat i % av driftsinntekter



Gjeldsgrad

Fakta:

Netto lånegjeld = Innlån – utlån

Gjeldsgrad: Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter
Tilrådd nivå: Riksrevisjonen tilrår maks 79 % av årlege driftsinntekter

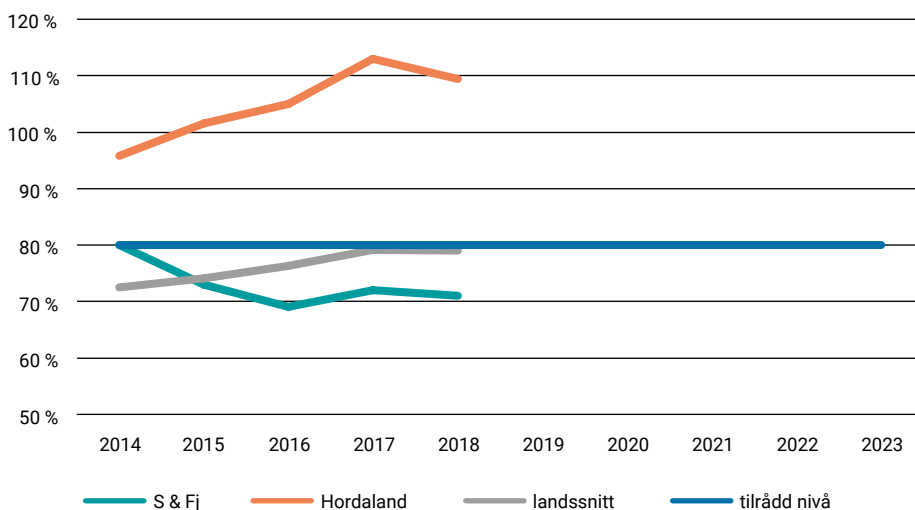
Landssnittet i 2018: 72,5 %

Status Sogn og Fjordane fylkeskommune: 67,9 % i 2018

Status Hordaland fylkeskommune: 109,4 % i 2018

Slik den økonomiske realiteten for Vestland fylkeskommune er pr dato, og med det investeringsbehovet ein ser jf. investeringsplanen, må ein leggja til grunn at vi i dei nærmaste åra vil ha ei netto lånegjeld som langt overskrider anbefalt nivå på 80%. Men vi må ha som langsiktig mål å nærme oss anbefalt nivå.

Netto lånegjeld i % av driftsinntekter



Rente- og avdragsbelastning

Fakta:

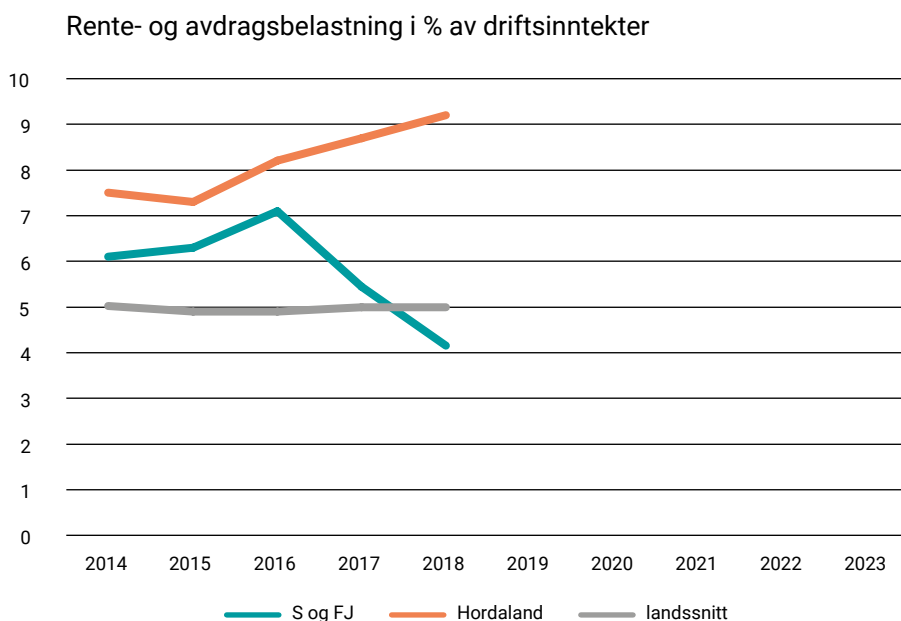
Rente og avdragsbelastning: renter og avdrag i % av sum driftsinntekter.

Landsnittet i 2018: 5,0 %.

Status Sogn og Fjordane fylkeskommune: 4,1 % i 2018

Status Hordaland fylkeskommune: 9,2 % i 2018

Som eit av tiltaka i salderinga av budsjett 2020 har ein nytta reduksjon av avdragsbetaling. Som konsekvens av det vil avdragsbelastninga i % av driftsinntektene gå ned. Ein bør i løpet av komande økonomiplanperiode tilstrebe seg på å liggje rundt landsgjennomsnittet – 5%.



Disposisjonsfond

Fakta:

Disposisjonsfond: Midlar som gjennom åra er avsett til reservar

Tilrådd nivå: Det er ikkje nokon klar norm for kor stort disposisjonsfond bør vera, men Telemarkforskning har i ein rapport om økonomiske nøkkeltal tilrådd at disposisjonsfond bør utgjera mellom 5–10 prosent av fylkeskommunen sine inntekter.

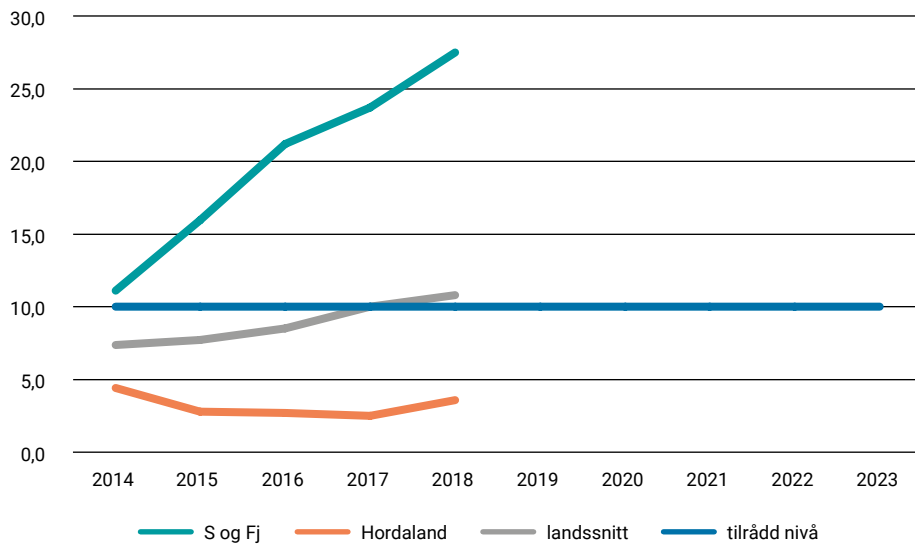
Landsnittet i 2018: 10,8 %

Status Sogn og Fjordane fylkeskommune: 27,5 % i 2018

Status Hordaland fylkeskommune: 3,6 % i 2018

Slik budsjetta/økonomiplan 2019–2022 er for Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommune er store deler av disposisjonsfonda lagt inn som finansieringskjelder, i hovudsak til investeringstiltak. Den økonomiske stoda for Vestland fylkeskommune p.t. gjer og at ein må bruke vesentlege delar av resterande disposisjonsfond til saldering. Det er såleis grunn til å forventa at indikatoren vil gå vesentleg ned og under anbefalt nivå. Det langsiktige målet vil vera å byggja oppatt disposisjonsfondet til anbefalt nivå – 10% – slik at Vestland fylkeskommunen får ein tilstrekkeleg «buffer» i sin økonomi.

Disposisjonsfond i % av driftsinntekter



8 Budsjettreglement

1 Innleiing

Utgangspunktet for budsjettreglementet er Reglement for økonomiforvaltninga, Reglement for dei 4 hovudutvala og Reglement for delegering til fylkesrådmann.

Reglementet fastset fylkestinget sitt mynde, delegering av mynde til andre folkevalde organ og til fylkesrådmannen. Fylkestinget vedtek sjølv endringar i reglementet.

2 Struktur og spesifikasjonsgrad

Budsjettet og økonomiplanen er utforma med ein kapitaldel - investeringar (kontoklasse 0) spesifisert på prosjekt og ein driftsdel (kontoklasse 1) spesifisert på løyvingnivå.

2.1 Driftsbudsjettet

Budsjettet og økonomiplanen sorterer alle inntekter og utgifter på følgjande sektorar og spesifiserer kvar sektor på løyvingnivå slik:

Fellesinntekter og -utgifter

- Skatt, rammetilskot og inntektsutjamning
- Andre generelle statstilskot
- Konsesjonskraftinntekter
- Kapitalinntekter/utgifter og utbytte, rentekomp
- Pensjonsutgifter, fellesutgifter, lønns og prisvekst
- Bruk/avsetning til fond
- Overføring til investering

Politisk styring, kontrollutval og organisasjon og økonomi

- Politisk styring
- Kontrollutval
- Eigedom - drift og vedlikehald
- Administrasjon av organisasjon og økonomi
- Org og øk tiltaksmidler

Strategisk utvikling og digitalisering

- Plan, analyse, klima og folkehelse
- IKT og digitalisering
- Administrasjon av strategi og digitalisering

Tannhelse

- Pasientbehandling
- Administrasjon av tannhelse

Kultur, idrett og inkludering

- Arkiv
- Bibliotek
- Kulturformidling
- Kulturarv
- Inkludering, strategi og analyse
- Kunst- og kulturutvikling
- Idrett og friluftsliv
- Administrasjon av kultur og idrett

Infrastruktur og veg

- Veg – drift og vedlikehald
- FTU-midlar
- Administrasjon av infrastruktur og veg
- Andre tiltak – infrastruktur og veg

Mobilitet og kollektiv

- Buss
- Bane
- Båt
- Ferje
- TT, serviceskyss, innfartsparkering, teknisk skyss
- Administrasjon av mobilitet og kollektiv

Innovasjon og næringsutvikling

- Verdiskaping byar/regionar
- Naturressursar, landbruk og reiseliv
- Forsking, kompetanse og internasjonalisering
- Grøn vekst, klima og energi
- Utviklingsmidlar
- Administrasjon av innovasjon og næringsutvikling

Opplæring og kompetanse

- Vidaregåande skular
- Vaksenopplæring
- Fagskule
- Andre føremål opplæring
- Opplæring i bedrift
- Administrasjon av opplæring og komp.

2.2 Investeringsbudsjettet

Budsjettet og økonomiplanen sorterer alle investeringane inn i tre ulike program slik:

- Investeringsprogram bygg
- Investeringsprogram fylkesvegar inkl. rassikring
- Investeringsprogram kollektiv

Investeringsprogramma er delt inn i grupper. Gruppene gang- og sykkelveg, trafikktryggingstiltak, kollektivtrafikktiltak og miljø- og servicetiltak i investeringsprogram fylkesvegar inkl. rassikring vert også definert som programområde, jf. pkt.3.7.9.

Investeringsprogramma syner ein spesifikasjon av det enkelte investeringsprosjekt. Dei ulike investeringsprogramma har ein tilhøyrande finansieringstabell.

3 Budsjettoppfølging og budsjettendringar

3.1 Budsjettoppfølging

Fylkestinget vedtek årsbudsjett og økonomiplan for fylkeskommunen og endringar i desse, i medhald av kapittel 14 i kommunelova.

Løyvingane i driftsbudsjettet vert vedtekne som netto driftsrammer pr løyvingsnivå.

Løyvingane i investeringsbudsjettet vert vedtekne brutto for ulike prosjekt/sekkepostar.

Alle fylkeskommunen sine politiske organ skal gjennomføre fylkestinget sitt budsjett innafor eigne ansvarsområde. Eventuelle budsjettendringar i løpet av året skal vere i samsvar med fylkestinget sine føringar og prioriteringar gitt i årsbudsjettet, og ikkje kunne binde opp fylkestinget sine løyvingar for seinare år.

Mål, prioriteringar og føresetnader for løyvingane frå fylkestinget går fram av tekstdelen av årsbudsjett- og økonomiplandokumentet.

Dersom løyvingane ikkje vil halde, pliktar fylkesrådmannen å reise spørsmål om budsjettendring. Budsjettendring kan berre påreknast dersom behovet ikkje var råd å forutsjå på budsjetteringstidspunktet eller meirutgiftene ikkje kan vente.

Med unntak av dei fullmakter som vert gjeve i dette reglementet, er det berre fylkestinget som kan endre budsjettet.

3.2 Fylkestinget

3.2.1 Fylkestinget vedtek budsjettendringar mellom ansvarsområda til hovudutvala.

3.2.2 Fylkestinget kan elles delegere mynde til andre politiske organ og til fylkesrådmannen.

3.2.3 Fylkestinget behandlar driftsrapportar to gonger i året, etter innstilling frå fylkesutvalet.

Driftsrapportene skal vise utviklinga i inntekter og utgifter i høve til vedteke årsbudsjett, med nødvendige framlegg til justeringar.

3.3 Fylkesutvalet

3.3.1 Fylkesutvalet kan vedta dei same endringane i budsjettet som fylkestinget dersom vilkåra i reglementet for hastesaker etter kommunelova § 11-8 er til stades.

3.3.2 Fylkesutvalet har mynde til å gjere budsjettendringar i og mellom løyvingsnivåa, med unntak av løyvingsnivået Kontrollutval, i driftsbudsjettet gjennom året for sektorane:

- politisk styring, kontrollutval og organisasjon og økonomi
- strategi og digitalisering
- tannhelse.

Slike endringar skal vere i samsvar med fylkestinget sine føringar og prioriteringar gitt i årsbudsjettet, og ikkje kunne binde opp fylkestinget sine løyvingar for seinare år.

Fylkesutvalet skal – som eit minimum – vurdere forvaltninga av budsjetterte midlar for desse sektorane to gonger i året, etter 1. og 2. tertial.

3.3.3 Fylkesutvalet har mynde til å fordele tilskot og stønadsordningar som fylkeskommunen er sett til å ivareta innanfor områda folkehelse, klima, senter- og stadutvikling og plan og utviklingsarbeid innafor sektoren strategi og digitalisering.

3.4 Kontrollutvalet

3.4.1 Kontrollutvalet skal – som eit minimum – vurdere forvaltninga av budsjetterte midlar på eige løyvingsnivå to gonger i året, etter 1. og 2. tertial.

3.4.2 Kontrollutvalet har mynde til å fordele løyvingsnivået i tre kategoriar slik:

- kontrollutvalet
- sekretariat for kontrollutvalet
- kjøp av revisjonstenester.

3.5 Hovudutvala

3.5.1 Hovudutvala skal – som eit minimum – vurdere forvaltninga av budsjetterte midlar for eigne sektorar to gonger i året, etter 1. og 2. tertial.

3.5.2 Hovudutvala har mynde til innanfor sitt budsjett- og

ansvarsområde å gjere endringar i og mellom løyvingarnivåa for kvar sektor i driftsbudsjettet.

Slike endringar skal vere i samsvar med fylkestinget sine føringar og prioriteringar gitt i årsbudsjettet og ikkje kunne binde opp fylkestinget sine løyvingar for seinare år.

3.5.3 Budsjettreglementet pkt. 3.7.4 omhandlar fylkesrådmannen sine fullmakter i høve administrasjonsutgifter i sentraladministrasjonen. Løyvingar for sektoren knytt til administrasjon er såleis ikkje ein del av hovudutvala sine fullmakter.

3.5.4 Hovudutvala har mynde til å fordele statlege tilskot og stønadsordningar som fylkeskommunen er sett til å ivareta innanfor sitt arbeidsområde.

3.5.5 Hovudutvala har mynde til å fordele fylkeskommunale tilskot- og stønadsordningar innanfor sitt arbeidsområde.

3.5.6 Hovudutvala har mynde til å disponere ufordelte løyvingar innanfor sitt arbeidsområde. Dette gjeld både drifts- og investeringsløyvingar.

3.6 Trafikktryggingutvalet

3.6.1 Trafikktryggingutvalet har mynde til å fordele løyvinga på løyvingnivå FTU-midlar på ulike tilskotsordningar samt mynde til å tildele tilskot innfor sitt ansvarsområde.

3.7 Fylkesrådmannen

3.7.1 Etter at fylkestinget har vedteke årsbudsjettet på løyvingnivå, fordele fylkesrådmannen driftsbudsjettet vidare til tenleg detaljeringsnivå for å sikre god økonomistyring. Dette myndet kan delegerast vidare til andre leiarar.

3.7.2 Fylkesrådmannen disponerer løyvingane i årsbudsjettet, og har tilvisingsrett. Fylkesrådmannen kan delegere dette myndet til andre leiarar.

3.7.3 Fylkesrådmannen har mynde til å justere budsjettet gjennom året med endringar av teknisk karakter, t.d. avskrivningar, og fordele samleløyvingar, t.d. personalmidlar, lønsavsetjing o.l. på tvers av løyvingnivåa som fylkestinget har vedteke. Dette myndet kan delegerast vidare til andre leiarar.

3.7.4 Fylkesrådmannen får fullmakt til å sjå følgjande løyvingnivå i samanheng:

- Administrasjon av organisasjon og økonomi
- Administrasjon av strategisk utvikling og digitalisering
- Administrasjon av kultur, idrett og inkludering
- Administrasjon av infrastruktur og veg
- Administrasjon av mobilitet og kollektiv

- Administrasjon av innovasjon og næringsutvikling
- Administrasjon av opplæring og kompetanse

Fullmakta gjeld også andre administrative løyvingar som er fordelt på andre løyvingnivå.

3.7.5 Fylkesrådmannen har mynde til å gjennomføre låneopptak i samsvar med vedtak i fylkestinget.

3.7.6 Fylkesrådmannen har mynde til å tilpasse drifts- og investeringsbudsjettet for å tilfredsstille forskrifta sitt krav om at utstyr og inventar skal først i kapitalrekneskapen.

3.7.7 Fylkesrådmannen har mynde til å setje i verk naudsynte strakstiltak ved ras, flaumar og liknande uventa hendingar.

3.7.8 Fylkesrådmannen har mynde til å handtera ein krisesituasjon. Etter at krisa er over, vert det lagt fram ei sak til politiske organ der det vert gjort greie for tiltaka som vart sette i verk og dei økonomiske følgjene av krisehandteringa.

3.7.9 Fylkesrådmannen har mynde til å omdisponere mellom prosjekt innanfor dei enkelte programområda slik dei går fram av fylkesvegbudsjettet.

3.7.10 Innfor vegsektoren har fylkesrådmannen mynde til å setje av midlar til disposisjonsfond for bruk i seinare år.

3.7.11 Fylkesrådmannen har mynde til å nytte avsette midlar på disposisjonsfond. Ein føresetnad for dette myndet er at fylkestinget tidlegare år har vedteke fondsavsettinga til eit konkret føremål, og at dette føremålet no er i posisjon til å få løyvinga utbetalt.

3.7.11 Fylkesrådmannen har mynde til å fordele løyvinga på løyvingnivå org og øk tiltaksmidlar til andre løyvingnivå.

4. Årsavslutting

4.1 Driftsbudsjettet

4.1.1 Fylkesrådmannen har mynde til å setje av midlar til disposisjonsfond for bruk seinare år innanfor drifta av skular og tannklinikkar.

4.1.2 Driftsresultatet for prosjektet Sogn og Fjordane kunstmuseum (overskot eller underskot) skal avsettast mot/dekast av eit eige drift- og vedlikehaldsfond. Fondet vert disponert av Vestland fylkeskommune og Sunnfjord kommune.

4.1.3 Fylkesrådmannen har mynde til å gjennomføre naudsynte strykningar ved rekneskapsavsluttinga i samsvar med kap. 4 i Budsjett- og rekneskapsforskrifta. Fylkesrådmannen skal leggje til grunn

følgjande rekkjefølgje ved gjennomføringa av strykingane:

1. Overføring av driftsmidlar til investeringsbudsjettet
2. Andre avsetjingar til disposisjonsfond, men unntak av fondsavsetting som nemnt i pkt. 4.1.2
3. Avsetjing av evt. overskot i vidaregåande skular og i tannhelsetenesta
4. Avsetjing til disposisjonsfond nemnt i pkt. 4.1.2

4.2 Investeringsbudsjettet

4.2.1 Kapitalrekneskapen er eittårig. Eventuelle unytta løyvingar i kapitalrekneskapen må budsjetterast opp att seinare år dersom føremålet ikkje er avslutta.

Vedlegg 1

Tiltaka nedanfor går fram av vedlegg 4 i arbeidsdokument 6/19. Prosjektleiar understrekar at desse tiltaka på tilsaman 100 mill. kr er innarbeidde i budsjettet for 2020.

OPPLÆRING					
Tiltak	Omtale	Auke	Innsparing	Konsekvensvurdering	Løyvingsnivå
<p>Prosjektleiar har arbeidd ut frå følgjande grunnprinsipp: Elevar og lærlingar skal møte ei opplæring med høg kvalitet. Den vidaregåande opplæringa skal bidra til berekraftig forvaltning av ressursar. Den vidaregåande opplæringa skal bidra til gode og vekstkraftige lokalsamfunn og sterke by og senterområder gjennom mellom anna eit breitt og likeverdig opplæringstilbod. Grunnlaget for prioriteringane i budsjett- og økonomiplan er lovpålagde oppgåver (kjerneverksemda) og den nasjonale målsettinga om auka gjennomføring av vidaregåande opplæring. Budsjettframlegget for sektoren for 2020 er i hovudsak saldert ved hjelp av generelle nedtrekk i den økonomiske ramma for dei vidaregåande skulane. Det er prosjektleiar si vurdering at ein må arbeide med harmonisering av tilbodsstruktur og satsingar i sektoren.</p>					
Digitale læremiddel NDLA (auke)	Digitale læremiddel NDLA (auke) Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommunar deltek i det interfylkeskommunale samarbeidet Nasjonal Digital Læringsarena, NDLA. Samla sett betaler Vestland fylkeskommune årleg om lag 10,5 mill. kr for å ta del i samarbeidet. I samband med fagfornyninga har representantskapet i NDLA gjort vedtak som inneber auke i høve løyvingsnivået i 2019 på 6,2 mill. kr i 2020, 5,0 mill. kr i 2021 og 2,4 mill. Kr I 2022, i høve 2019 Prosjektleiar rår å føje opp framlegget frå representantskapet i NDLA.	6,2		Oppdaterte gratis digitale læremiddel av god kvalitet.	Vgs
Gjestelevar (auke)	Budsjettframlegget er basert på prognose 2019 og venta tal på gjestelevar i 2020	7,5			Vgs
Lærlingtilskott (auke)	Prognosen for 2019 syner eit meirforbruk på tilskot til lærebedrifter på om lag 16 mill. kr. Det er behov for å styrke budsjettet for 2020 tilsvarande.	16,0			Opplæring i bedrift
Utstyrsmidlar til dei vidaregåande skulane i driftsbudsjettet	Ta bort avsett løyving i driftsbudsjettet på 6,2 mill. kr i 2020. Kortsiktig tiltak som gjeld for 2020.		-6,2	Midlar til undervisningsutstyr, bilar og driftsmateriell. Redusert løyving til utstyr vil føre til at behovet for innkjøp av nytt utstyr vert akkumulert. Tiltaket vert difor lagt inn som eit eittårig tiltak..	Vgs
Elev-pc ordning i Vestland	Elevane får kjøpe subsidiert pc gjennom fylkeskommunen. Eigenbetalinga vert sett til tre gonger lågaste utstyrsstipend frå Lånekassen (kr 1051,- i 2019). Ved å innføre eigenbetaling til alle som kjøper grunnmodellen tilsvarande lågaste utstyrsstipendsats, og lågare fylkeskommunalt tilskot for kraftig modell, vil det vere rom for ei varig netto innsparing på om lag 7,8 mill. kr årleg.		-7,8	Det vert etablert felles elevpc-ordning i Vestland. Det er prosjektleiar sin vurdering at etablering av ei felles elevpc-ordning i Vestland er i samsvar med grunnprinsippa og at ordninga ikkje vil gå ut over kvaliteten på tilbodet til elevane.	Vgs
Restmidlar utgifter til lokale vgs	Den økonomiske ramma for utgifter til lokale vert frå 2020 overflytta til eigeidom, restmidlar knytt til ufordelt løyving 2,0 mill. kr, vert nytta til saldering av innsparingskrav i sektoren.		-2,0	Redusert handlingsrom i sektor, men vil redusere behovet for tiltak på andre område.	Vgs

OPPLÆRING					
Tiltak	Omtale	Auke	Innsparing	Konsekvensvurdering	Løyvingsnivå
%-vis nedtrekk i økramme skulane i SFFK, same nivå som HFK	For å saldere budsjettet for 2019 vart den økonomiske ramma for dei vidaregåande skulane i HFK redusert med 3,2%. Budsjett og økonomiplan 2020-2023 føreset i utgangspunktet vidareføring av tilsvarende nedtrekk for 2020. Budsjettmodellane for HFK og SFJ er vidareført for skuleåret 2019-2020. Som ein del av harmoniseringa av budsjett-tildelinga til skulane i Vestland vert budsjetta for dei vidaregåande skulane i Sogn og Fjordane for 2020 redusert med om lag 5,6 mill. kr (heilårseffekt). Frå skuleåret 2020-2021 skal skulane i Vestland ha felles budsjettmodell. Det må frå 2021 gjerast ny vurdering når det gjeld tilpassing av dei økonomiske rammene for dei vidaregåande skulane i Vestland til ramma for sektoren.		-6,4	Skulane får ressursar til den vidaregåande opplæringa. Tiltaket inneber at skulane må kunne gjere sjølvstendige vurderingar av tiltak for å møte innsparingskravet. Det er likevel ein føresetnad at dette ikkje går utover dei lovpålagde oppgåvene.	Vgs
Skulefrukost	Ta bort løyvinga på 8,5 mill. kr som skulane kan søke på for å få tilskot til råvarene som trengst til frukosttilbod. HFK har tilbod i 2019 og gir tilskot til skulane. Varig innsparingstiltak.		-8,5	Etter prosjektleiar sin vurdering er skulefrukost ikkje ein del av kjerneverksemda for fylkeskommunen.	Vgs
Meningokokkvaksine	Ta bort løyvinga på 4,2 mill. kr til vaksine for elevar i Hordaland. Varig innsparingstiltak.		-4,2	Etter prosjektleiar sin vurdering er vaksine ikkje ein del av kjerneverksemda for fylkeskommunen.	Vgs
Tilbod til toppidrettsutøvarar (Olympiatoppen Vest)	Redusere løyvinga til tilskot toppidrett med 1 mill. kr i 2020. Årleg har 850 elevar i Hordaland tilbod om toppidrett. Om lag 150 av desse kjem inn under tilbodet som er i regi av Olympiatoppen-Vest. Det er årleg sett av om lag 8,0 mill. kr til tilbod i toppidrett i regi av Olympiatoppen Vest. Prosjektlear sin vurdering er at dette er svært høg ressursbruk på få elevar, og ein vil difor sette i gang eit arbeid med å greie ut alternativ organisering av toppidrettstilbodet.		-1,0	Tiltaket er for dei som skal kombinere toppidrettssatsing og skulegang. Alternativ for desse elevane: private skular, avbryte skulegang, bruke lenger tid på vgs.	Vgs
Skulepsykologar	Ta bort løyvinga på 5,0 mill. kr til psykologteam som skal bistå dei fylkeskommunale skulane i Hordaland i arbeidet med å betre det psykososiale læringsmiljøet for elevane. Erfaring syner at det er vanskeleg å rekruttere psykologar både til psykologteamet og til PPT. For å legge til rette for gode og stabile rettleiingstenester i heile Vestland og samstundes sikre forsvarleg ressursbruk, er det prosjektleiar si vurdering at arbeidet knytt til psykologteamet kan overførast til rettleiingstenesta.		-5,0	Skulane og rettleiingstenestene vil ivareta arbeidet for å fremje det psykososiale læringsmiljøet.	Vgs

OPPLÆRING					
Tiltak	Omtale	Auke	Innsparing	Konsekvensvurdering	Løyningsnivå
Nedtrekk særskilte tiltak for auka gjennomføring	Det er samla sett av 32,7 mill. kr til særskilte tiltak for auka gjennomføring. Dette omfattar produksjonsskule, tiltaksmidlar til oppfølgingstenesta og stimuleringsmidlar fag- og yrkesopplæringa. Ny organisering av rettleiingstenestene tettare på elev og lærling vil gje betre grunnlag for å sjå bruken av tiltaksmidlar i samanheng. For å saldere budsjettet rår prosjektleiar difor til at den samla løyvinga som ei varig ordning vert redusert med 2 mill. kr.		-2,0	Redusert handlingsrom, men ny organisering av rettleiingstenestene tettare på elev og lærling vil gje betre grunnlag for å sjå bruken av midlar til særskilte tiltak for auka gjennomføring i samanheng.	Vgs
%-vis nedtrekk i økramme skulane i VLFK	For å saldere budsjettet for 2020 vert budsjetttramma for dei vidaregåande skulane i Vestland redusert med 21,1 mill. kr. Nedtrekket vert fordelt etter elevtal.		-21,1	Tiltaket fører til ytterlegare press på dei økonomiske rammene for dei vidaregåande skulane i Vestland, noko som kan redusere kvaliteten på opplæringa. Som nemnt i vurderinga over, vil også dette tiltaket innebære at skulane må kunne gjere sjølvstendige vurderingar av tiltak for å møte innsparingskravet. Det er likevel ein føresetnad at dette ikkje går utover dei lovpålagde oppgåvene.	Vgs
Fagskuleutdanning-restmidlar og nedtrekk på ramma	Det er lagt til grunn i budsjettframlegget at fagskulane må ta sin del av budsjettreduksjonen for å møte innsparingskravet i sektoren. Det samla fylkeskommunale tilskotet til fagskulane er redusert med 1,0 mill. kr frå 2020. I samband med samanslåing til Vestland vil prosjektleiar fremje sak til fylkestinget om organisering av fagskuleutdanninga. I 2019 var fagskulane budsjettert med eit fylkeskommunalt tilskot på 19,2 mill. kr. I tillegg er det i budsjettframlegget redusert med ufordelt sum på 0,469 mill. kr knytt til tidlegare ordning for finansiering av fagskuleutdanning i helse og sosialfag i økonomiplanen for Sogn og Fjordane fylkeskommune. Samla årleg innsparing 1,5 mill. kr.		-1,5	Redusert økonomisk ramma.	Fagskule
		29,7	-65,7		
	Sum tiltak		-36,0	mill. kr	

MOBILITET OG KOLLEKTIV				
Innsparingstiltak	Omtale	Effekt	Konsekvensvurdering	Løyingsnivå
Takstkompensasjon ferje	Takstkompensasjon ferje – endra kontraktsform i Hordaland.	-4,6	Takstkompensasjon til ferjeoperatørane i Hordaland fell vekk i 2020 med overgang til bruttokontrakter der fylkeskommunen har inntektsansvar. (I Sogn og Fjordane har ein nettokontrakter for ferje)	Ferjer
Innleie vektore på natt avganger Bybanen	Ansvar for vektarteneste på natt-avgangar på Bybanen er overført operatør.	-5,5	I ny kontrakt for drift av Bybanen er det operatør som har ansvaret og dermed må bere kostnaden.	Bane
Avslutte ordninga med arbeidsreiser for TT-brukarar	I dag har fylkeskommunen ei ordning med at godkjente TT-brukarar får innvilga transport til og frå arbeid når ein er tilsett i ein VTA arbeidsplass (varig tilrettelagt arbeid). Transporten vert utført med drosje og omfattar i 2019 om 180 brukarar.	-8,0	Bortsett frå Oslo (kommune) er Hordaland det einaste fylke som har denne ordninga. Transporten har ein årleg kostnad på 11 mill. kr. Dette er ei ordning som fylkeskommunen ikkje er pålagt å ha, og tilbodet vert foreslått teke ut med verknad frå 1. april 2020.	TT, Serviceskyss, innfartsparkering, Teknisk Skyss
Diverse kostnader buss	Kostnader til drift av fylkeskommunale biogasshybridbussar. Kostnader til mellombelse trafikkomleggingar i Olav Kyrresgate og Carl Konowsgate i Bergen.	-18,2	Bussane er utleigd og ein sparer driftskostnader. Kostnader til mellombelse trafikkomleggingar er lågare enn estimert for 2019, og vil ha lågare kostnad i 2020.	Buss
Turistrute Hardanger	Båtrute med rutetilbod i turistseongen i Hardangerregionen	-3,5	Ny nettokontrakt startar opp i 2020 med lågare kontraktskostnader.	Båt
Servicelinje Bergen	Innsparing som følgje av tidlegare vedtak om at tilbodet skal leggjast ned frå juni 2020.	-1,2	Kunden må nytte andre busslinjer i Bergen.	Buss
		-41,0	mill. kr	

INNOVASJON OG NÆRINGSUTVIKLING				
Innsparingstiltak	Omtale	Effekt	Konsekvensvurdering	Løyingsnivå
Stillingsreduksjonar	Stillingsreduksjon	-1,0	Ikkje konsekvens på produksjon	Verdiskaping byar/ regionar

ORGANISASJON OG ØKONOMI				
Innsparingstiltak	Omtale	Effekt	Kommentar	Løyingsnivå
Gevinstrealisering og stillingsreduksjon som følge av nytt økonomisystem	Reduksjon to stillingar i samband med naturleg avgang ved rekneskapseininga – gjeld heile økonomiplanperioden	-1,0	Naturleg avgang halv effekt i 2020. 2 mill. kr i 2021	Administrasjon av organisasjon og økonomi
Redusert tenestekjøp	Redusert konsulentbruk innan innkjøp og redusert kjøp av advokattenester innan HR	-1,0	Betre utnytting av dei interne innkjøps- og juridiske ressursane	Administrasjon av organisasjon og økonomi
Redusert tenestekjøp	Redusert tenestekjøp – bortfall meirkostnader knytt til samanslåing til ny region og innleige knytt til sjukefråvær og vakante stillingar	-1,0	Mindre konsekvens	Eigedom - drift og vedlikehald
Redusert vedlikehald / tilbakeføringskostnader på utleiebygg	Redusert vedlikehald på leige/utleiebygg samt driftskostnad knytt til utleiebygg / fristilte bygg.	-1,5	Mindre konsekvens	Eigedom - drift og vedlikehald
Vikarbruk reinhald blir redusert	Redusert vikarbruk reinhald	-1,0	Prosess for å få ned sjukefråvær innan reinhaldstenesta	Eigedom - drift og vedlikehald
Redusert tal stillingar i bygningsdrift og reinhald	Redusere tal stillingar i bygningsdrift og reinhald –	-1,5	Vurdere vakante stillingar og naturleg avgang mot kjøpte tenester og bruk av teknisk fagstab	Eigedom - drift og vedlikehald
		-7,0	mill. kr	

INFRASTRUKTUR OG VEG				
Innsparingstiltak	Omtale	Effekt	Konsekvensvurdering	Løyingsnivå
Vedlikehaldstiltak - Dekkelegging	Redusert dekkelegging	-6,0	Konsekvensar er redusert nivå på dekkelegging	Veg - drifts og vedlikehald
		-6,0	mill. kr	

STRATEGI OG DIGITALISERING				
Innsparingstiltak	Omtale	Effekt	Konsekvensvurdering	Løvingsnivå
Reduksjon konsulentbruk IKT	Redusert konsulentbruk knytt til teknisk infrastruktur med 0,5 mill. kr i 2020 og vidare i økonomiplanperioden.	-0,5	Kan påverke driftsstabiliteten.	IKT og digitalisering
Lisensar	Reduksjon av lisenskostnader med 0,5 mill. kr.	-0,5	Kan påverke stabilitet i og nivået på tilgjenge for IT-løysingane.	IKT og digitalisering
		1,0	mill. kr	

KULTUR, IDRETT OG INKLUDERING				
Innsparingstiltak	Omtale	Effekt	Konsekvensvurdering	Løvingsnivå
Stillingsreduksjoner	Stillingsreduksjonar ulik stillingsstorleik. Varig innsparing.	-2,9	Liten konsekvens	Administrasjon av kultur og idrett
		-2,9	mill. kr	

TANNHELSE				
Innsparingstiltak	Omtale	Effekt	Konsekvensvurdering	Løvingsnivå
Innsparing – provisjon	Oppseiing provisjonsavtale	-2,0	Oppseiing av provisjonsavtale kan medføre tap av inntekt. Tannhelsetenesta vil i fase 2 vurdere ein resultatbasert avlønning, og dette kan vera med på stimulera til auka inntekt.	Pasientbehandling
Innsparing – overtannlegar	Etablering av Vestland fylkeskommune fører til redusert tal overtannlegar.	-2,6	Mindre konsekvens	Pasientbehandling
Innsparing av fast tillegg	Fast tillegg som fell bort i samband med samslåinga til Vestland.	-0,1	Meir reindyrka leiarrolle. Administrasjonstid for klinikkleiarar auke frå 20 % til 25% for å handtera leiaroppgåver.	Administrasjon av tannhelse
Innsparing av kursmidlar (Sogn og Fjordane).	Reduksjon kursmidlar	-0,3	Prioritering av handlingssplanar for å sikre fagleg oppdatering. Statlege tilbod som er tilgjengeleg ere viktige fagleg oppdatering.	Pasientbehandling
		-5,0	mill. kr	

Vedlegg 2

Tiltaka nedanfor går fram av arbeidsdokument 7/19

Innovasjon og næringsutvikling			
Tiltak	Innsparing	Konsekvens	Løyvingsnivå
Reduksjon i midlar til utbygging av breiband og digital infrastruktur	1,0	Samla er det sett av 23,7 mill. kr til dette føremål et i 2020. Av dette utgjer statlege tilskot 20,7 mill. kr. Tiltaket inneber at VLFK vil få 1 mill. kr mindre å bidra med inn i partnerskap med kommunar og breibandsselskap til utbygging av breiband og digital infrastruktur i nye Vestland fylke.	Digital infrastruktur og breiband

Strategisk utvikling og digitalisering			
Tiltak	Innsparing	Konsekvens	Løyvingsnivå
Reduksjon i midlar til klimaarbeid	0,5	Avdelinga er under oppbygging og det er førebels ikkje detaljert korleis midlane skal nyttast. Noko redusert aktivitetsnivå.	Plan, analyse, klima og folkehelse
Reduksjon i midlar til folkehelsearbeid	0,5	Avdelinga er under oppbygging og det er førebels ikkje detaljert korleis midlane skal nyttast. Noko redusert aktivitetsnivå.	Plan, analyse, klima og folkehelse

Organisasjon og økonomi			
Tiltak	Innsparing	Konsekvens	Løyvingsnivå
Reduksjon i midlar til attføring og omstilling	3,0	Posten vert redusert frå 10 mill. kr til 7 mill. kr. Basert på erfaring er dette eit tilstrekkeleg nivå for handsaming av løpande saker.	Org og øk tiltaksmidlar

Opplæring og kompetanse				
Tiltak	Omtale	Innsparring	Konsekvensvurdering	Løypingsnivå
Reduksjon tilskott til skoleskipet Gand	Tiltaket inneber at Hordaland ikkje lenger gjev tilskott til eit privat skuletilbod i Rogaland. Hovudgrunnen er at Hordaland ikkje lenger har elevar som nyttar dette tilbodet. Den private skulen i Rogaland -Skoleskipet Gand har fått årleg driftstilskott frå Hordaland fylkeskommune på 0,5 mill kr fordi dei tidligare har hatt elevar frå Hordaland.	-0,5	Med gjennomføringa av dette tiltaket vil det ikkje vere konsekvensar for elev-ar frå VLFK. Utover dette er drifta av eit skuleskip økonomisk krevjande å få til innanfor løyvingane staten gjev til private skular	Andre føremål opplæring
Reduksjon IB-tilbod	Tiltaket inneber at tilbodet vert avvikla. VLFK har IB-tilbod ved Bergen katedralskole. I tillegg kjøper SFJ 2 elevplassar ved UWC, og med dette tiltaket vert det ikkje nye plassar hausten 2020.	-0,5	Gjennomføring av tiltaket gjer at det ikkje lenger vil vere eit IB- tilbodet i VLFK	Vidaregåande opplæring i skule inkludert særskilt tilrettelagt opplæring
Reduksjon produksjonsskulen Hyssingen	Tiltaket inneber at skulen får ein reduksjon i budsjettet. Produksjonsskulen skal vere tilbod til ungdom som har trong for eit alternativt tilbod for ein kortare periode. Elevane deltek i eit arbeidsfellesskap med produksjon som mål. Skulen gjev med dette eit tilbod om utprøving av ulike fag på sida av dei ordinære vidaregåande opplæringstilboda.	-1,0	Ei gjennomføring av tiltaket vil medføra at skulen må tilpasse drifta til ei lågare budsjetttramme	Andre føremål opplæring
Reduksjon fagskulane	Tiltaket inneber at fagskuleområdet får eit kutt i det fylkeskommunale tilskottet. Dette området skal i hovudsak verta finansiert av statlege midlar. VLFK er fagskuletilbodet organisert gjennom to fagskular med fleire undervisningsstader. Fagskuleutdanning er høgare yrkesfagleg utdanning. Fagskuletilbodet er i hovudsak finansiert ved statlege løyvingar. I tillegg gjev fylkeskommunen driftstilskott. I 2019 fekk Fagskulen i SFJ 9,2 mill kr i fylkeskommunalt tilskott og 16,5 mill kr i statleg tilskott. Fagskulen i Hordaland fekk fylkeskommunalt tilskott på 9,8 mill kr og 87,4 mill kr i statleg tilskott.	-4,1	Ei gjennomføring av tiltaket vil medføra at fagskulen må tilpasse drifta til ei lågare budsjetttramme. Dette må anten gjerast på kostnadssida, i tilbodsomfanget eller gjennom å auke inntektene (t.d oppdragsverksemd)	Fagskule
Reduksjon arbeidslivs-kontakt	Arbeidslivskontaktressursen styrkar samhandlinga mellom vidaregåande opplæring og arbeids- og næringslivet m.a. i arbeidet med å etablere lære-plassar for ungdommen.	-1,5	Gjennomføring av tiltaket vil kunne verke inn på gjennomføring av vidaregåande opplæring til fag- og sveineprøve.	Vidaregåande opplæring i skule inkludert særskilt tilrettelagt opplæring
Reduksjon tilbodsstrukturen	Gjennomføring av dette tiltaket reduserer tal på grupper innan det vidaregåande opplæringstilbodet. Fylkeskommunane har jobba aktivt for å få fleire til å velje yrkesfaglege utdanningsprogram.	-2,3	Effekten er auka oppfylling i klassane, og strammare tilbodsstruktur.	Vidaregåande opplæring i skule inkludert særskilt tilrettelagt opplæring
	Sum tiltak	-10,0		

Mobilitet og kollektiv				
Innsparingstiltak	Omtale	Effekt	Konsekvensvurdering	Løyingsnivå
Reduksjon i administrasjonen, kollektiveininga	Reduksjon i stillingar som følgje av effektivisering	-1	Effekten er at ein får ein reduksjon i manuelle arbeidsoppgåver	Administrasjon av mobilitet og kollektiv
Reduksjon tenestekjøp	Kollektiveininga reduserer sine innkjøp av kollektivfagleg bistand og konsulenttenester	-2	Reduksjonen på dette området vert erstatta med meir bruk av eigne ressursar.	Administrasjon av mobilitet og kollektiv
Lågare frekvens på linjer i Bergensområdet:				
Reduksjon lågare frekvens kontraktsområde Bergen sentrum	Redusert frekvens i tilbodet på linje 10, 12 og 40. Effekten er mellom 5 og 6 mill. kr	-5,5	Vil gje lågare frekvens i tilbodet utanom rush og i helg. Dette er periodar av døgnet med minst belegg. Tiltaket vil kunne auke belegget på andre avgangar, og i nokre tilfeller utfordre kapasiteteten	Buss
Reduksjon lågare frekvens kontraktsområde Bergen nord	Redusert frekvens i tilbodet på linje 3 og 4 på kveld og natt i helgene. Samt avkorting av linjer til Torget/ NHH. Effekten er mellom 2 og 3 mill. kr	-2,5	Vil gje lågare frekvens i tilbodet utanom rush og i helg. Dette er periodar av døgnet med minst belegg. Tiltaket vil kunne auke belegget på andre avgangar, og i nokre tilfeller utfordre kapasiteteten	Buss
Reduksjon lågare frekvens kontraktsområde Vest	Redusert frekvens i tilbodet på linje 445 i helg. Redusert frekvens i tilbodet på linje 481 søndag. Effekt 0,6 mill. kr	-0,6	Vil gje lågare frekvens i tilbodet i helgene, mellom anna til og frå Kleppstø. Vil gje lågare frekvens i tilbodet søndag. Dette er avgangar med lågast belegg. Tiltaket vil kunne auke belegget på andre avgangar, og i nokre tilfeller utfordre kapasiteteten	Buss
Reduksjon lågare frekvens Bybanen	Redusert frekvens i tilbodet på bybanen i periodar av døgnet der det er lågast belegg. Spesifikt gjev tiltaket: 8 færre turar på dagtid kvardag 3 færre avgangar kveldstid 4 færre avgangar laurdag formidg. 3 færre nattavgangar	-5	Vil gje lågare frekvens utanom rush og i helg. Reduserer tilbodet for kollektivpassasjerar på natt til og frå Bergen sentrum. Tiltaket vil kunne auke belegget på andre avgangar, og i nokre tilfeller utfordre kapasiteteten.	Bybane
Takstiltak:				
Reduksjon gjennom auka takst på ferje utover ordinær takstauke	Auke ferjetakster med 6,5% utover ordinær takstauke i Autopass-regulativet. Dette vert gjort ved å leggje til 1 takstzone på dei ulike sambanda	-15	Dyrare ferjebillett	Ferjer
Harmonisering av rabattordningar takst:				
Ungdomsbillett	Senke alder på ungdomsbillett frå 20 til 19 år i Hordaland. Dette er ein harmonisering innad i Vestland, og standardisering av rabattordningar i høve til nasjonal standard	-5	Ein oppnår ein harmonisering. Eitt årskull misser retten til å kjøpe ungdomsbillett. Dette årskullet må kjøpe vaksen billett	Buss/bybane

Mobilitet og kollektiv				
Innsparingstiltak	Omtale	Effekt	Konsekvensvurdering	Løyvingsnivå
Student	Senke alder på periodebillett student frå 32 til 30 år. Dette er ein harmonisering innad i Vestland, og standardisering av rabattordningar i høve til nasjonal standard	-1	Ein oppnår ein harmonisering. Færre årskull har rett på 40% rabatt. Denne gruppa må kjøpe billett for vaksen	Buss/bybane
Tiltak med verknad på miljø				
Reduksjon gjennom å forseinke elektrifisering ferje Hordaland. Overgang biodiesel til MGO	Bruke MGO (fossil marin gassolje) som drivstoff istadenfor biodiesel	-13	Klimakonsekvens for 2020 vert ein auke i CO ₂ utslepp på 6 600 tonn.	Ferje
Erstatte biodiesel med autodiesel	Bruke autodiesel på buss som alternativ til biodiesel	-13	Klimakonsekvens for 2020 vert ein auke i CO ₂ utslepp på 10 500 tonn.	Buss
Tiltak båt:				
Reduksjon tilskot godsbåtrute Åkrafjorden	Avslutta dagens tilskot til denne transporten	-0,1	Konsekvensen vert at transporten av utstyr til nokre gardsbruk på nordsida av Åkrafjorden ikkje får fylkeskommunalt tilskot. Fylkeskommunen har heller ikkje andre tilskot som er passande for å erstatta eksisterande tilskot. Vurderinga er at dersom ein vel å oppretthalde tilbodet så bør ruta konkurranseutsettast i tråd med gjeldane reglar. Ein konkurranseutsetjing vil kunne gje ein kostnadsauke på over kr 500 000.	Båt
Sum alternative tiltak		- 63,7		



www.vlfk.no