

## STATEN SOM ENEEIER AV INNOVASJON NORGE:

### FYLKESKOMMUNENES ADGANG TIL Å TILDELE INNOVASJON NORGE OPPDRAG UTENFOR ANSKAFFELESREGELVERKET

**Avgitt 13. august 2014 av Advokatfirmaet Hjort DA**

#### 1 INNLEDNING

Vi er bedt om å vurdere hvilken adgang fylkeskommunene vil ha til å tildele Innovasjon Norge AS (Innovasjon Norge) oppdrag uten at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse, dersom staten blir eneeier av selskapet.

Bakgrunnen for oppdraget er at departementet vurderer å omorganisere Innovasjon Norge. Selskapet eies i dag dels av staten v/Nærings- og fiskeridepartementet (51 %) og dels av fylkeskommunene (49 %). I dag er det lagt til grunn at fylkeskommunene som følge av sin eierandel i selskapet kan tildele oppdrag til Innovasjon Norge med hjemmel i unntaket for utvidet egenregi, og at de oppdrag Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunene av denne grunn ikke omfattes av anskaffelsesregelverket.<sup>1</sup> Dersom Innovasjon Norge skulle bli omdannet til et heleid statlig selskap, vil dette kunne stille seg annerledes, idet fylkeskommunene i så fall ikke lenger vil ha Eiermessig innflytelse over selskapet. I en tidligere utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, konkluderte vi med at unntaket for utvidet egenregi neppe kan påberopes som hjemmel for at de oppdrag Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunene er unntatt anskaffelsesregelverket i en slik situasjon.<sup>2</sup>

Vi påpekte imidlertid at dette ikke nødvendigvis er ensbetydende med at fylkeskommunene vil være forhindret fra å tildele Innovasjon Norge oppdrag uten å anvende anskaffelsesregelverkets prosedyrer. På bakgrunn av den måten Innovasjon Norges virksomhet er organisert på i dag, anbefalte vi departementet å foreta en nærmere vurdering av samarbeidet mellom statlige og fylkeskommunale myndigheter og Innovasjon Norge, med sikte på å undersøke om oppdragene selskapet utfører kan anses for å bygge på gjensidig bebyrdende kontrakter i anskaffelsesregelverkets forstand. Hvis man etter nærmere vurdering kan slå fast at de oppgavene Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunene slett ikke hviler på kontrakter i anskaffelsesregelverkets forstand, kommer anskaffelsesregelverket ikke til anvendelse. Da er det heller ikke nødvendig å undersøke om vilkårene for unntaket for utvidet egenregi er oppfylt.

---

<sup>1</sup> Merk: Da Innovasjon Norge ble opprettet i 2004 var selskapet statlig eid og fylkeskommunene tildelte selskapet oppdrag. Forholdet til anskaffelsesreglene synes ikke å ha vært et tema da fylkene kom inn som eiere i 2009.

<sup>2</sup> Se vår juridiske vurdering av selskapsform for Innovasjon Norge, avgitt 19. juni 2014.

Vi er bedt om å foreta en nærmere vurdering av fylkeskommunenes anledning til å gi Innovasjon Norge oppdrag i tråd med ovennevnte. Ved vurderingen tar vi utgangspunkt i dagens organisering av virksomheten i Innovasjon Norge.

Innledningsvis vil vi i punkt 2 redegjøre for de anskaffelsesrettslige utgangspunktene for vurderingene som skal gjøres. Deretter vil vi i punkt 3 gjøre rede for de rettslige rammene for Innovasjon Norges virksomhet. I punkt 4 gis en kort oversikt over Innovasjon Norges oppdrag for fylkeskommunene, før vi gir vår anskaffelsesrettslige vurderinger av disse i punkt 5. I punkt 6 oppsummerer vi våre konklusjoner før vi i punkt 7 kort vil angi noen forhold som bør hensyntas ved gjennomføringen av en eventuell omorganisering av Innovasjon Norge.

## 2 ANSKAFFELSESRETTLIGE UTGANGSPUNKTER

Anskaffelsesreglene pålegger ikke staten eller andre offentlige oppdragsgivere, som fylkeskommunene, en plikt til å iverksette anbudskonkurranser. Etter anskaffelsesregelverket står det eksempelvis en offentlig oppdragsgiver fritt å dekke sin etterspørsel ved å ta i bruk ressurser i egen organisasjon – såkalt egentlig egenregi.

Når fylkeskommunen, som offentlig oppdragsgiver, søker å dekke sin etterspørsel ved å henvende seg til et selvstendig rettssubjekt adskilt fra fylkeskommunen – slik Innovasjon Norge er – er det vanskelig å se det slik at fylkeskommunen løser sine oppgaver ved å anvende egne ressurser. Det oppstår derfor spørsmål om anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse når fylkeskommunen gir oppdrag til Innovasjon Norge. Dette gjelder uavhengig av at Innovasjon Norge selv er en offentlig oppdragsgiver.

Utgangspunktet for vurderingen må tas i anskaffelsesforskriften § 1-3 første ledd, som regulerer anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde:

*”Denne forskrift får anvendelse på tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider.”*

”Kontrakt” er definert i anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav a:

*”kontrakt: gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører.”*

Det klassiske anskaffelsesdirektivet 2004/18/EF definerer kontraktsbegrepet i artikkel 2 bokstav a:

*”‘Public contracts’ are contracts for pecuniary interest concluded in writing between one or more economic operators and one or more contracting authorities and having as their object the execution of works, the supply of products or the provision of services within the meaning of this Directive.”*

Definisjonen er gjentatt i det nye anskaffelsesdirektivet, direktiv 2014/24/EU, artikkel 2 nr. 1 (5).

Ordlyden både i anskaffelsesforskriften og anskaffelsesdirektivet forutsetter følgelig at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse når det mellom en eller flere oppdragsgivere på den ene siden og en eller flere leverandører på den andre er inngått *en kontrakt om ytelsen av en vare, tjeneste eller et bygg- og anleggsarbeid mot godtgjørelse*.

Kontraktsbegrepet slik det følger av ovennevnte bestemmelser, skal tolkes vidt og på en måte som sikrer at formålet med anskaffelsesreglene oppfylles.<sup>3</sup> I de fleste tilfeller der en offentlig oppdragsgiver får levert en vare eller en tjeneste, og betaler et vederlag for dette, vil det foreligge en kontrakt som utløser anskaffelsesregelverkets anvendelse. Dette gjelder uavhengig av om både oppdragsgiver og oppdragstaker er offentlige aktører – slik tilfellet er for fylkeskommunene og Innovasjon Norge. Videre er det uten betydning at leverandørens – her Innovasjon Norges – godtgjørelse utelukkende består av kostnadsdekning.<sup>4</sup>

Anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde må likevel avgrenses mot visse former for samarbeid i offentlig sektor.

I sak C-295/05, *Asemfo/Tragsa*, tok EU-domstolen stilling til om bestemte offentlige oppdragsgivere kunne tildele aksjeselskapet Tragsa oppdrag uten at anskaffelsesdirektivet kom til anvendelse. Tragsa var eiet av den spanske stat og en rekke spanske kommuner, og drev omfattende og variert virksomhet innenfor blant annet landbruk, skogbruk og miljøvern.

Av den rettslige reguleringen som opprettet Tragsa og regulerte selskapets virksomhet, fulgte det at Tragsa var en ”teknisk tjeneste” for forvaltningen, og at forholdet mellom Tragsa og dets oppdragsgivere var ”*not contractual, but in every respect internal, dependent and subordinate*”.<sup>5</sup> Vilkårene som gjaldt for Tragsas oppdrag for myndighetene skilte seg på vesentlige punkter fra ”ordinære” kontrakter ved at Tragsa gjennom offentligrettslig regulering var forpliktet til å yte tjenestene oppdragsgiverne bestilte, på de vilkår Tragsas oppdragsgivere fastsatte,<sup>6</sup> og mot dekning av faktiske kostnader etter tariffens ensidig fastsatt at oppdragsgiverne selv.<sup>7</sup> På denne bakgrunn uttalte EU-domstolen følgende:

*”It must be observed that, if, which it is for the referring court to establish, Tragsa has no choice, either as to the acceptance of a demand made by the competent authorities in question, or as to the tariff for its services, the requirement for the application of the directives concerned relating to the existence of a contract is not met.”*<sup>8</sup>

EU-domstolens avgjørelse reflekteres i fortalet til det nye anskaffelsesdirektivet, direktiv 2014/24/EU, der det under henvisning til avgjørelsen heter at:

<sup>3</sup> Se sak C-399/98, *La Scala*, premiss 52.

<sup>4</sup> Se eksempelvis EU-domstolens sak C-2011/386, premiss 31 med videre henvisninger.

<sup>5</sup> Sak C-295/05, *Asemfo/Tragsa*, premiss 51. Se også regelverket slik det er beskrevet i premiss 10 og 13.

<sup>6</sup> Oppdragsgiverne måtte ”bestille” tjenestene fra Tragsa – bestillingen skulle beskrive de faktiske og tidsmessige rammer for oppdraget, samt inneholde informasjon om oppdragets verdi, se premiss 15, og Tragsa var forpliktet til å utføre tjenestene innen de rammer som ble satt i bestillingen, se premissene 10 og 13.

<sup>7</sup> Se sak C-295/05, *Asemfo/Tragsa*, premiss 10 og 14.

<sup>8</sup> Sak C-295/05, *Tragsa/Asemfo*, premiss 54

*”Certain cases exist where a legal entity acts, under the relevant provisions of national law, as an instrument or technical service to determined contracting authorities, is obliged to carry out orders given to it by those contracting authorities and has no influence on the remuneration for its performance. In view of its non- contractual nature, such a purely administrative relationship should not fall within the scope of public procurement procedures.”<sup>9</sup>*

Følgelig må det trekkes opp en grense mellom ordinære kjøp av varer, tjenester eller bygg- og anleggsarbeid, og tilfeller der det er lov og/eller administrative bestemmelser som danner rettsgrunnlaget for oppdragstakers ytelser. I sistnevnte tilfelle er det ikke en gjensidig bebyrdende kontrakt som danner rettsgrunnlaget for oppdragstakers ytelser, og anskaffelsesreglene kommer ikke til anvendelse.<sup>10</sup>

Samme utgangspunkt er lagt til grunn av KOFA i sak 2011/293. I saken var det anført at Arbeids- og velferdsetatens innhenting av spesialistuttalelser fra helsepersonell med hjemmel i folketrygdloven § 21-4, utgjorde ulovlige direkteanskaffelser. Slike spesialistuttalelser ble innhentet ved direkte henvendelse til enkeltspecialister, i en del tilfeller under henvisning til såkalte ”samarbeidsavtaler”, og oppdragene med å skrive uttalelsene var dermed ikke gjenstand for konkurranse. Klagenemnda kom imidlertid til at bestillingen av spesialistuttalelsene ikke var omfattet av anskaffelsesforskriften, fordi innhenting av dem ikke kunne anses å bygge på en kontrakt i regelverkets forstand.

Det ble i denne sammenheng vist til at folketrygdloven § 21-4 pålegger helsepersonell omfattet av bestemmelsen å utarbeide erklæringer og uttalelser. Selv om folketrygdloven § 21-4 ikke regulerer hvordan spesialistuttalelsene innhentes, blir uttalelsene i de fleste tilfeller innhentet ved bruk av et standardskjema. Dette er ensidig utarbeidet av den offentlige myndigheten og det er ved bruk av disse ikke anledning for den enkelte spesialist å be om endrede vilkår i forhold til det som fremgår av skjemaet. Videre fant nemnda at det at spesialistuttalelsene ble innhentet på ulike måter, ikke endrer utgangspunktet om at plikten til å gi slike følger direkte av folketrygdloven § 21-4.

Klagenemnda konkluderte med at folketrygdloven § 21-4 ”*må forstås slik at plikten til å utarbeide erklæringen oppstår direkte av lovpålegget, og forutsetter ikke at det inngås avtale mellom partene om utarbeidelse av spesialisterklæringene eller at partene kan forhandle om nærmere vilkår for utarbeidelse av spesialisterklæringene*”. Det forelå da ikke en gjensidig bebyrdende kontrakt.

Der oppdragstakers forpliktelse til å utføre bestemte oppgaver *følger direkte av lov og administrative bestemmelser* – uten at det er nødvendig å foreta en nærmere kontraktsregulering – står vi følgelig ikke overfor en gjensidig bebyrdende kontrakt i anskaffelsesregelverkets forstand. At premisene for samarbeidet mellom partene ikke fullt ut er regulert i lov men nedfelles i en avtale, og at det her spesifiseres ytterligere hvilke oppgaver oppdragstaker skal utføre for oppdragsgiver, og det nærmere innholdet i disse, vil etter vårt syn neppe utelukke at en kan se det slik at rettsgrunnlaget for oppdragstakers ytelser er lov og administrative bestemmelser snarere

<sup>9</sup> Direktiv 2014/24/EU, fortalens punkt 34.

<sup>10</sup> Domstolens avgjørelse i sak C-295/05, *Tragsa/Asemfo* er fulgt opp og presisert i sak C-220/06, *Correos*.

enn en gjensidig bebyrdende kontrakt. Det avgjørende må trolig være at det i prinsippet ikke står oppdragstaker fritt å nekte å utføre oppgavene, eller å diktere de nærmere vilkårene for oppdragene.

Det går likevel en grense for hvor mye det kan overlates til partene å bli enige om, før kontraktsbegrepet er oppfylt. Eksempelvis påpekte klagenemnda i ovennevnte sak 2011/293, under henvisning til EU-domstolens avgjørelse i sak C-203/11, at selv om en avtale har hjemmel i lov, ”utelukker ikke dette nødvendigvis at et samarbeid hviler på avtale”. EU-domstolen har også i andre saker fastslått at anskaffelsesreglene finner anvendelse selv om et kontraktsforhold i betydelig grad reguleres av lov og/eller administrative bestemmelser.<sup>11</sup> I *Correos* uttalte EU-domstolen eksempelvis at det bare er i de tilfeller oppdragstakers utføring av oppdragene hviler på “a unilateral administrative measure [...] departing significantly from the normal conditions of a commercial offer made by that company”, at det kan komme på tale å se det slik at tilfellet faller utenfor kontraktsbegrepets grenser.<sup>12</sup>

I denne vurderingen ville oppdragstakers mulighet til å forhandle om det nærmere innhold i tjenestene som skal ytes, om prisen som skal betales for tjenestene, så vel som mulighet for å fri seg fra forpliktelsene gjennom oppsigelse være av betydning.<sup>13</sup> Avgjørelsen i *Correos* kan tas til inntekt for at det ikke er særlig rom for forhandlinger mellom oppdragsgiver og oppdragstaker før anskaffelsesreglene kommer til anvendelse. Fordrer samarbeidet mellom partene særlig overenskomst står man raskt overfor en ordinær kontrakt som må utlyses etter anskaffelsesregelverkets prosedyrer.

På bakgrunn av den sparsomme praksis som foreligger på dette området, er det vanskelig å angi med sikkerhet akkurat hvor grensen går mellom de tilfeller der det er lov og administrative bestemmelser, og ikke en gjensidig bebyrdende kontrakt, som må anses som rettsgrunnlaget for oppdragstakers virksomhet. Det vil dermed hefte noe større usikkerhet ved å basere seg på dette ”unntaket” fra anskaffelsesregelverket enn å basere seg på unntaket for utvidet egenregi.

Når det gjelder Innovasjon Norges virksomhet, kjennetegnes denne imidlertid av at flere av de momentene EU-domstolen og KOFA vektla i ovennevnte saker gjør seg gjeldende. Selskapet er ved lov tildelt et samfunnsoppdrag, og selskapets formål er nettopp å være et ”verktøy” for offentlige myndigheter. Samarbeidet mellom Innovasjon Norge og dets oppdragsgivere skiller seg dermed fra et ordinært kontraktsforhold – hvilket kan tale for at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse når selskapet utfører oppdrag for staten eller fylkeskommunene.

For å besvare spørsmålet må det foretas en grundigere gjennomgang av de rettslige rammer for Innovasjon Norges virksomhet samt en nærmere undersøkelse av hvilke oppgaver selskapet utfører for fylkeskommunene i dag, og hvordan samarbeidet mellom regionskontorene og fylkeskommunene er organisert rent praktisk. En slik gjennomgang foretas i det følgende, før vi kommer tilbake til den konkrete vurderingen av om anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse når Innovasjon Norge utfører oppdrag for fylkeskommunene i punkt 5 under.

---

<sup>11</sup> Se eksempelvis sak C-399/98, *La Scala* og sak 220/06, *Correos*.

<sup>12</sup> Sak C-220/06, *Correos*, premiss 54.

<sup>13</sup> Se premiss 55 i C-220/06, *Correos*.

### 3 RETTSLIGE RAMMER FOR INNOVASJON NORGES VIRKSOMHET

#### 3.1 Overordnet om Innovasjon Norges formål og virksomhet

Da Innovasjon Norge ble opprettet som særlovsselskap ved lov 19. desember 2003 nr. 130, var selskapet heleid av staten. Selskapets formål var etter loven § 1;

*”å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering”.*

Selskapet forvaltet på denne bakgrunn næringsrettede virkemidler på oppdrag både fra staten og fylkeskommunene. Ved lovendring 9. januar 2009 ble eierskapet til Innovasjon Norge imidlertid delt mellom staten og fylkeskommunene, tilsvarende henholdsvis 51 % og 49 %. Lovens formål forble uendret og både staten og fylkeskommunene fortsatte å tildele Innovasjon Norge oppdrag knyttet til forvaltning av næringsrettede virkemidler.

Ved lov 28. februar 2014 nr. 4 ble Innovasjon Norges formål endret med virkning fra 1. juli 2014. Etter lovendringen er selskapets formål:

*”å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet”.*

Om selskapets finansiering heter det følgende;

*”Selskapet skal finansiere sin virksomhet ved lån, garantier og tilskudd fra staten, fylkeskommunene og andre offentlige aktører. Videre skal selskapet ha inntekter fra næringslivet og andre private aktører.”*

Videre følger det av samme bestemmelse at:

*”Den som finansierer virksomheten kan fastsette nærmere vilkår for bruk av midlene.”*

Loven § 10 gir en generell bestemmelse om Innovasjon Norges virkemidler. Etter bestemmelsen skal selskapets midler brukes til:

1. Finansiering, herunder tilskudds-, låne-, garanti- og egenkapitalordninger
2. Rådgivning og kompetansehevende tiltak
3. Nettverk og infrastruktur
4. Profilering av norsk næringsliv i utlandet

I forarbeidene, Ot.prp. nr. 10 (2008-2009), heter det følgende i merknadene til § 10:

*“De statlige virkemidlene vil bli omtalt i departementenes årlige budsjettproposisjoner og i oppdragsbrev. Fylkeskommunale midler stilles til disposisjon gjennom egne brev eller avtaler. Som et hovedprinsipp er den enkelte bevilgende myndighet av en ordning*

*ansvarlig for ordningen, inkludert eventuelle tap som oppstår.[...]. Selskapet kan, etter vedtak i foretaksmøtet, operere på vegne av andre aktører eller tillegges andre virkemidler innenfor selskapets mål slik det er nedfelt i § 1.”*

Tilsvarende følger av vedtektene § 4. Lovens og vedtektenes formålsbestemmelser er videre fulgt opp i eieravtalen mellom staten og fylkeskommunene om Innovasjon Norge. I punkt 1.3.2 heter det at Innovasjon Norge skal *”forvalte næringsrettede virkemidler [...] på oppdrag fra staten gjennom angjeldende departementer og fylkeskommuner [...]”*. Virkemidlene skal *“anvendes i tråd med oppdragsbrev”* fra departementene og fylkeskommunene *”og de til enhver tid gjeldende regelverk”*.

I henhold til oppdragsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Innovasjon Norge, datert 27. januar 2014, dekkes selskapets basiskostnader over kapittel 2421, post 70 – Bedriftsutvikling og administrasjon. I oppdragsbrevet heter det blant annet følgende om Innovasjon Norges oppdrag under denne posten;

*”Innovasjon Norge skal være en leverandør av kunnskap og faglige innspill i nærings- og innovasjonspolitiske spørsmål til offentlige myndigheter på nasjonalt og regionalt nivå. Premissleverandørrollen omfatter også begrunnede forslag om nye innsatsområder for fremtidig politikkutforming.[...] Ovennevnte kunnskapsoverføring skal skje både på initiativ fra Innovasjon Norge og på oppdrag fra offentlige myndigheter.*

*Det er viktig at Innovasjon Norge har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å svare effektivt på henvendelser fra departementet og andre offentlige myndigheter. Innovasjon Norges rolle på regionalt plan forutsettes utført innenfor rammene som har vært lagt til grunn for samarbeidet med fylkeskommunene. Distriktskontorene skal bidra med innspill til å delta aktivt i regionale partnerskaps utvikling av regionale planer og strategier. Ytterligere aktivitet på disse områdene utover dagens nivå, må avklares med departementet eller dekkes av den oppdragsgiveren som ønsker en forsterket innsats.”*

I henhold til oppdragsbrevet er basiskostnadene som dekkes;

- personalkostnader for administrerende direktør samt lederne ved distriktskontorene og utekontorene
- honorarer til medlemmer i ledende organer
- grunnkapasitet til å ta imot henvendelser ved distriktskontorene
- strategiarbeid og virksomhetsstyring som ikke er relatert til særskilte oppdrag, samt styringsdialog med eierne
- innspill til nasjonal og regional politikkutforming
- deltakelse i utviklingsprosesser på nasjonalt og regionalt plan
- fysisk og digital infrastruktur knyttet til funksjoner som dekkes av basiskostnadene.

Utover dette skal selskapets låne-, garanti- og fondsordninger hver for seg være selvfinansierende, og dekke sine totale administrasjons- og gjennomføringskostnader. For øvrig skal den enkelte

oppdragsgiver dekke alle administrasjons- og gjennomføringskostnader utover basiskostnadene for sine oppdrag.

Innovasjon Norges virksomhet finansieres ved overføringer over statsbudsjettet og defineres i hovedsak gjennom oppdragsbrev fra henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet samt Landbruks- og matdepartementet.

Fra Nærings- og fiskeridepartementet får Innovasjon Norge eksempelvis overført midler som skal benyttes til innovasjonstilskudd, innovasjonslån og garantier samt tapsfond for låne- og garantiordningene, til arbeid med nettverksprogrammer og profilering, samt styrking av norsk reiselivsnæring gjennom kompetansehevede tiltak og profilering av Norge som reisemål.

Av Kommunal- og moderniseringsdepartementet får Innovasjon Norge overført midler til å gjennomføre nasjonale tiltak for regional utvikling – eksempelvis i form av opprettelse av kundeteam for utvalgte vekstbedrifter, kontordager og kurs for førstelinjetjenesten i kommunene, drift og videreutvikling av nettsider og ”gründertelefonen”, kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer mv. Også i henhold til oppdragsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal Innovasjon Norge ellers samarbeide aktivt med fylkeskommunene som regional utviklingsaktør og i partnerskapene på regionalt nivå. Innovasjon Norge skal iht. oppdragsbrevet være premissleverandør og medvirke til å utvikle regionale program og tjenester for næringsutvikling og innovasjon.

Til sammen danner departementenes oppdragsbrev og overføringer basis for et bredt, nasjonalt, tjenestetilbud.

Innovasjon Norges årsregnskap for 2013 bekrefter av virksomheten i selskapet, i tillegg til renteinntektene fra låneordningene, i det vesentligste finansieres ved offentlige midler overført fra ovennevnte departementer. Det ble også bevilget midler fra Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, de enkelte fylkeskommunene samt enkelte andre offentlige enheter. I tillegg til offentlig finansiering, stammet rundt 17 % av Innovasjon Norges inntekter fra eksterne kilder, først og fremst i form av brukerbetaling, i 2013.

### **3.2 Overordnet om organiseringen og finansieringen av Innovasjon Norges oppdrag for fylkeskommunene**

Som det fremgår ovenfor, følger det av oppdragsbrevene fra både Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet at Innovasjon Norge innenfor de bevilgede midlene fra departementene skal opptre som en aktiv samarbeidspartner for fylkeskommunene. Oppdragene kan ses som en presisering av innholdet i formålsbestemmelsen i § 1 Lov om Innovasjon Norge, der det heter at selskapet skal være fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling. Etter lovens § 11 skal selskapet da også ha en organisering som er tilpasset ulike behov i regionene, og skal samarbeide med regionale aktører. Samarbeidet skal i følge loven reguleres nærmere gjennom egne avtaler mellom selskapet og de regionale aktørene.



I tråd med lovens ordning, er det opprettet distriktskontorer i alle landets fylker. Det er også oppnevnt regionstyrer. Mellom Innovasjon Norge og den enkelte fylkeskommunen er det videre inngått partnerskapsavtaler som regulerer samarbeidet mellom partene. Vi har fått tilsendt en mal for en slik partnerskapsavtale. Om formålet for avtalen heter det i punkt 3 at;

*“Partene skal med utgangspunkt i regionale utfordringer og strategier fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling gjennom koordinert innsats på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.*

*Partene vil gjennom samarbeid og utvikling av et effektivt og kvalitativt godt apparat styrke den samlede innsats i forhold til innovasjon, næringsutvikling og internasjonalisering i fylket.”*

I punkt 4 om avtalens hovedprinsipper heter det blant annet;

- *Samarbeidet skal skje innenfor fylkeskommunens strategiske og regionalpolitiske ansvar og Innovasjon Norges spisskompetanse på bedriftsrettet utviklingsarbeid.*
- *Fylkeskommunen har et ledende strategisk ansvar for den regionale utviklingen. Fylkeskommunen vil utøve denne rollen gjennom bl.a. drift av forpliktende regionale partnerskap med fokusering på strategiske og langsiktige utviklingsoppgaver.*
- *Innovasjon Norges distriktskontor i fylket skal være inngangsportale og utviklingspartner for bedrifter og entreprenører, arbeide aktivt med utvikling av regionale innovasjonssystemer, delta i regionalt utviklingsarbeid og være premissleverandør til regionale og nasjonale myndigheter.*
- *Innovasjon Norges distriktskontor i ..... skal sikre næringslivet i fylket tilgang til hele bredden i Innovasjon Norges tjenestetilbud.*
- *Innovasjon Norge stiller sin samlede kompetanse ved distriktskontorene, hovedkontoret og sitt internasjonale nettverk til disposisjon for fylkeskommunen i det regionale partnerskapet. Distriktskontoret skal også tilby den kompetanse, nettverk og de tjenester som følger av Innovasjon Norges samarbeidsavtaler med andre institusjoner.*
- *Partene er enige om at Innovasjon Norge videreutvikler rollen som fylkeskommunenes operatør for bedriftsrettede virkemidler. Under henvisning til målet om å utvikle et effektivt og kvalitativt godt apparat og et kundevennlig system, er partene enige om at den andel av de regionale utviklingsmidlene som stilles til disposisjon for bedriftsrettede tiltak forsøkes holdt på et stabilt nivå i avtaleperioden. Fylkeskommunen gir foreløpig tildelingsbrev, bestillinger og andre styresignaler til Innovasjon Norge før hvert årsskifte.*
- *Partene skal holde hverandre gjensidig orientert om viktige utviklingsprosjekter og enkelt saker av felles interesse.*

- *Det legges til grunn at Innovasjon Norge deltar aktivt i regionale partnerskap, herunder i utarbeidelsen av overordnede regionale utviklingsplaner og strategier i fylkeskommunens organer, og at det som framkommer av slike gjensidig forpliktende prosesser danner grunnlag for oppdragsbrev, bestillinger og andre styringssignaler.*

Etter punkt 9 kan avtalen sies opp av begge parter. Det kan bemerkes at avtalen utover dette har få likhetstrekk med ordinære kontrakter – eksempelvis er det ingen bestemmelser om krav til ytelsene som skal presteres, regulering av godtgjørelse eller bestemmelser om misligholdsbeføyelser. Avtalemalen legger imidlertid opp til at det kan inntas en spesifikk del i avtalen, som blant annet kan inneholde ”avtaler om kjøp av tilleggstjenester.”

Når det gjelder finansieringen av den virksomheten Innovasjon Norge driver som er rettet mot fylkeskommunene, og i særdeleshet næringsdrivende i fylkeskommunene, dekkes basiskostnadene som nevnt av Nærings- og fiskeridepartementet. I tillegg kommer midlene som knytter seg til nasjonale ordninger (særlig fra Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet).. For øvrig stammer finansieringen som skal dekke kostnadene for Innovasjon Norges oppdrag for den enkelte fylkeskommune i all hovedsak fra midler som overføres over statsbudsjettet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Departementet yter for det første tilskudd for regional utvikling til den enkelte fylkeskommune over kapittel 551 post 60 – tilskudd til regional utvikling, og, der det er aktuelt, post 61 – næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift. Deler av dette tilskuddet delegerer den enkelte fylkeskommunen til Innovasjon Norge å forvalte.

I henhold til oppdragsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Innovasjon Norge datert 19. desember 2013, dekkes videre administrasjons- og gjennomføringskostnader for fylkeskommunale oppdrag gitt over kap. 551 post 60.. Disse midlene overfører departementet til Innovasjon Norge direkte på vegne av fylkeskommunene, og forvaltningen av midlene delegeres selskapet.

Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler av 11. desember 2013 nr. 1574 regulerer forvaltningen og bruken av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler over statsbudsjettets kapittel 551, post 60 og 61. Det er i tillegg gitt retningslinjer for administrasjonen av virkemidlene.<sup>14</sup> I henhold til forskriftens § 1 skal midlene brukes i samsvar med Stortingets budsjettvedtak, forskriften, retningslinjene samt oppdragsbrev fra departementet.

Som eksempel har vi mottatt Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppdragsbrev til Østfold fylkeskommune for 2014. I oppdragsbrevet datert 17. desember 2013, heter det i punkt 2 blant annet at:

*”Regjeringen forutsetter at fylkeskommunene i forvaltningen av kap. 551, post 60 prioriterer bedriftsrettede tiltak med det formål å utvikle arbeidsplasser og å bidra til verdiskapning i fylket. Innsatsen skal særlig spisses mot entreprenørskap og innovasjon og tiltak rettet mot næringsrettet kompetanse, næringsrettet infrastruktur og nærings- og*

---

<sup>14</sup> Retningslinjer for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler, vedtatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet med virkning fra 1. januar 2014.

*innovasjonsmiljøer. Fylkeskommunene skal i sin prioritering legge vekt på virkemidler som erfaringsmessig gir best resultatet.[...]*

*Hoveddelen av midlene skal brukes innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Innenfor det distriktspolitiske virkeområdet har fylkeskommunene fått i oppdrag å finansiere tilskudd, lån med videre til næringslivet gjennom Innovasjon Norge.”*

Under hensyn til føringene fra departementet, kan fylkeskommunene i tråd med § 4 i forskriften og i henhold til retningslinjene punkt 1.4 gjøre følgende med midlene:

- 1. Forvalte midlene selv ved å utarbeide tilskuddsordninger. Unntaksvis kan fylkeskommunen tildele enkelttilskudd ved særskilt å navngi mottakeren i budsjettvedtak fattet i fylkestinget.*
- 2. Delegere forvaltningen til kommuner, regionråd, Innovasjon Norge, SIVA, Forskningsrådet, andre offentlige forvaltere og unntaksvis til ikke offentlig heleide aktører.*
- 3. Finansiere utviklingsprosjekter/programmer i regi av fylkeskommunen.*
- 4. Medfinansiere nasjonale programmer og satsninger.*

Av ovennevnte følger at fylkeskommunen innenfor de rammer som fremgår av departementets oppdragsbrev enten kan forvalte midlene selv, eller videredelegere forvaltningen av midlene. For så vidt gjelder forvaltningen av bedriftsrettede midler, gjelder imidlertid etter forskriften § 5 at Innovasjon Norge skal forvalte slike midler;

*”Innovasjon Norge forvalter følgende bedriftsrettede midler:*

- a) Distriktsrettede investeringstilskudd og utviklingstilskudd til enkeltbedrifter og til etablerere.*
- b) Risikolån, herunder ansvarlige lån, gjeldsbrevslån og pantelån, garantier for investeringslån og driftskreditter.*

*Fylkeskommunen eller andre tilskuddsforvaltere skal ikke gi støtte til tiltakene over. Kommuner og regionråd kan gjennom kommunale og regionale næringsfond gi tilskudd i henhold til bokstav a”*

I den grad den enkelte fylkeskommune bevilger midler til slik bedriftsrettet støtte, skal midlene følgelig forvaltes av Innovasjon Norge, noe som også er understreket i oppdragsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til den enkelte fylkeskommune.

Av retningslinjene punkt 3.2 følger at en eventuell delegasjon skal fastsettes i ”oppdragsbrev” eller ”kontrakt” som fastsetter rammene for delegasjonen.

Godtgjørelse for forvaltningsoppgaver er generelt regulert i retningslinjene punkt 2.1:

*”Alle forvaltere kan bruke inntil fem prosent av midlene de forvalter til å dekke administrasjons- og gjennomføringskostnader.”*

Om Innovasjon Norges kostnader følger det imidlertid av punkt 2.1.1:

*”Fylkeskommunene skal dekke administrasjons- og gjennomføringskostnader for oppdrag de gir Innovasjon Norge og som blir finansiert over postene 60 og 61, dersom disse ikke er dekket av departementet”.*

Hvis administrasjons- og gjennomføringskostnader ikke dekkes av overføringene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, noe som blant annet vil gjelde tiltak som er finansiert over kap. 551 post 61, skal fylkeskommunene følgelig selv dekke gjennomførings- og administrasjonskostnader forbundet med oppdraget. Med administrasjons- og gjennomføringskostnader menes ifølge punkt 2.1 i retningslinjene personalkostnader og indirekte kostnader som for eksempel IT og administrative tjenester som er forbundet med oppdraget, samt visse kostnader som kan brukes for å kompensere utgifter hos aktører fra næringslivet, eksempelvis reisekostnader og møtegodtgjørelse. Innovasjon Norge oppnår ikke noen fortjeneste på oppdragene som utføres for fylkeskommunene.

Oppdragene som tildeles Innovasjon Norge og som ikke finansieres med midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, finansieres av fylkeskommunale midler, eksempelvis midler hentet fra næringsfond bygget opp av kraftinntekter. Etter det opplyste hører det imidlertid til de absolutte sjeldenheter at Innovasjon Norges oppdrag finansieres ved slike midler. Av note 5 til Innovasjon Norges årsregnskap for 2013, fremgår det også at overføringer fra den enkelte fylkeskommune ut over de beløp som er bevilget fra departementet, utgjør en helt beskjeden del av Innovasjon Norges samlede inntekter.

#### **4 INNOVASJON NORGES OPPDRAG FOR FYLKESKOMMUNENE I DAG**

Etter det vi har klart å bringe på det rene, kan samarbeidet mellom Innovasjon Norge og den enkelte fylkeskommune – og de oppdrag selskapet yter for fylkeskommunene i dag – anses for å bestå av 4 ”roller”.

For det første fungerer Innovasjon Norge som en viktig samarbeidspartner for fylkeskommunene som kunnskapsleverandør og rådgiver ved utarbeidelsen av regionale planer og tiltak på det næringspolitiske området. Innovasjon Norge deltar eksempelvis i relevante regionale partnerskap, og er en viktig premissleverandør ved utarbeidelsen av fylkeskommunens regionale utviklingsprogram, som ligger til grunn for fylkeskommunens disponering av næringsrettede virkemidler.

For det andre kommer Innovasjon Norges virksomhet som operatør av nasjonale virkemidler fylkeskommunene til gode – ved at Innovasjon Norge stiller sin kompetanse til rådighet for fylkeskommunen, og ved at næringslivet i fylket sikres tilgang til hele bredden av Innovasjon Norges tjenestetilbud.

For det tredje opptrer Innovasjon Norge som operatør for fylkeskommunen der fylkeskommunen bevilger midler overført fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet over kap. 551 post 60 og 61 til bedriftsrettede støttetiltak, jf. Forskrift om distrikts- og regionalpolitiske virkemidler § 5.

Under dette punktet hører for det første Innovasjon Norges forvalteroppgaver knyttet til ytelsen av distriktsrettede risikolån. Disse lånene har noen ganger et element av støtte i seg ved at Innovasjon Norges involvering bidrar til risikoavlastning, og at bedriften dermed får litt lavere rente på finanseringen av prosjektet, enn de ellers hadde fått. Dernest gjelder for en del av disse oppdragene at Innovasjon Norge opptrer som forvalter av midler som ytes som *direkte økonomisk støtte* til enkeltbedrifter og etablerere i regionen gjennom ulike tilskuddsordninger, eksempelvis investeringstilskudd, eller etablerertilskudd – dog slik at forvalteroppgaven slik vi forstår det også kan innbefatte rådgivning og strategisk arbeid med hensyn til å finne frem til søkere mv. Etter det opplyste utgjør slike forvalteroppdrag hoveddelen av de oppdrag Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunene.

Endelig er Innovasjon Norge operatør for mer indirekte former for bedriftsstøtte gjennom å gjennomføre og/eller administrere kompetanseprosjekter som er rettet mot spesifikke målgrupper (for eksempel gründere). Vi har fått opplyst at slike prosjekter innebærer at det ytes såkalt *utviklingstilskudd* etter § 5 i Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Det dreier seg etter det opplyste i første rekke om tilfeller der det bevilges regionale midler som skal sikre økt aktivitet knyttet til nasjonale kompetanseprogrammer (med egen finansiering) i vedkommende region, men det kan også opprettes egne fylkeskommunale prosjekter som Innovasjon Norge gis i oppgave å administrere. Kostnadene forbundet med denne typen oppdrag utgjorde etter det opplyste ca 35 millioner kroner i 2013.

For det fjerde gjennomfører og/eller administrerer Innovasjon Norge i noen grad øvrige prosjekter for fylkeskommunene. Det kan i denne sammenheng dreie seg om prosjekter og aktiviteter selskapet utfører på oppdrag fra fylkeskommunene og som finansieres over kap. 551 post 60, men som ikke uten videre kan anses for å utgjøre *bedriftsrettede tiltak*. Videre utfører selskapet i noen grad prosjekter og aktiviteter som finansieres utenom det ordinære oppdraget knyttet til statsbudsjettets kap. 551, post 60 eller 61. Også disse prosjektene skal i hovedsak knytte seg til kompetanseprosjekter, som arbeid med entreprenørskap og etablereropplæring. Etter det vi har fått opplyst, dreier denne siste typen prosjekter seg om relativt ubetydelige beløp – anslagsvis 6 - 7 millioner kroner per år.

Vi har fått opplyst at hoveddelen av midlene som anvendes på de mer indirekte støtteordningene som nettverksprogrammer, etablererkurs mv. som Innovasjon Norge gjennomfører eller administrerer for fylkeskommunene ikke relaterer seg til administrasjons- og gjennomføringskostnader hos Innovasjon Norge, men i det vesentligste er knyttet til kjøp av tjenester fra eksterne leverandører, eller til andre såkalte direkte prosjektkostnader. I denne forbindelse nevner vi kort at der Innovasjon Norge utelukkende opptrer som innkjøper av varer og tjenester på oppdrag fra fylkeskommunen, vil Innovasjon Norge kunne anses som en innkjøpsentral etter anskaffelsesforskriften § 4-1 g, slik at unntaket i anskaffelsesforskriften § 3-13 vil kunne komme til anvendelse. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette her.

## 5 ANSKAFFELSESRETTLIG VURDERING AV INNOVASJON NORGES OPPDRAK FOR FYLKESKOMMUNENE

### 5.1 Innledning

Slik samarbeidet mellom Innovasjon Norge og henholdsvis departementene og fylkeskommunene er organisert i dag, synes det ikke å være noen særlig bevissthet rundt hva som er det egentlige rettsgrunnlaget for de ulike oppdragene Innovasjon Norge utfører. Tilsynelatende forholder selskapet seg til oppdragsbrevene fra sine oppdragsgivere, uten at det av disse fremgår hvilket grunnlag den enkelte oppdragsgiver har for å pålegge Innovasjon Norge å utføre oppdraget – være seg lovreguleringen av Innovasjon Norges virksomhet, eller nærmere avtale.

Dette er for så vidt ikke unaturlig i lys av det nære samarbeidet som foreligger mellom selskapet og dets ulike oppdragsgivere, særlig mellom Innovasjon Norge og enkelte fylkeskommuner. Det foreligger en høy grad av samstemthet mellom partene, og fylkeskommunene rår også over flere ulike styringsmidler som kan benyttes for å influere Innovasjon Norges virksomhet. Det fremstår dermed som mindre viktig å undersøke hvordan selskapets forpliktelser utløses konkret.

Prøver man å undersøke hvordan samarbeidet mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge organiseres rent praktisk, ender man også opp med et nokså sammensatt bilde. Innovasjon Norges virksomhet er dels regulert i lov og forskrift, samtidig som det foreligger avtaler som regulerer samarbeidet mellom selskapet og den enkelte fylkeskommune. I praksis synes dessuten samarbeidet mellom Innovasjon Norge og den enkelte fylkeskommune å bygge på en overordnet, omforent strategi. Det nære samarbeidet mellom Innovasjon Norge og den enkelte fylkeskommune, både ved utformingen av regionale utviklingsplaner og strategier så vel som ved løpende dialog og koordinering, utgjør til sammen en uformell overenskomst som nok i noen grad overflødiggjør mer formaliserte prosesser.

Selv om det til dels finnes overlappende rettsgrunnlag for Innovasjon Norges virksomhet, og samarbeidet mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunene synes å hvile på en stor grad av konsensus, er Innovasjon Norge ikke desto mindre pålagt et samfunnsoppdrag ved lov. Formålet med selskapets virksomhet, er at *”det skal være et verktøy for nasjonale og regionale myndigheters nærings- handels- og regionalpolitikk, og samtidig være en markedsnær serviceinstitusjon og premissleverandør for politikkutformingen”*.<sup>15</sup> Rammene for selskapets virksomhet er videre fastsatt i loven samt i forskrifter og retningslinjer. Selv om Innovasjon Norge har betydelig frihet til å definere sin egen virksomhet, står selskapet ikke uten videre fritt til å frasi seg oppdrag, eller til å forhandle om vederlaget som skal ytes for disse.

Disse forhold taler etter vårt syn for at Innovasjon Norge nettopp er en slik virksomhet som *”acts, under the relevant provisions of national law, as an instrument or technical service to determined contracting authorities, is obliged to carry out orders given to it by those contracting authorities and has no influence on the remuneration for its performance”*,<sup>16</sup> og at de fleste oppdrag Innovasjon Norge utfører for sine oppdragsgivere derfor ikke kan anses for å bygge på gjensidige kontrakter i direktivets forstand.

<sup>15</sup> Ot.prp nt. 14 (2003-2004), punkt 1.1.

<sup>16</sup> Direktiv 2014/24/EU, fortalens punkt 34.

Vi skal begrunne dette standpunktet nærmere med utgangspunkt i de fire ulike ”rollene” Innovasjon Norge kan innta, og som er beskrevet over i punkt 4.

## 5.2 Rollen som rådgiver, deltaker i regionale utvalg mv.

Innovasjon Norges rolle som rådgiver, deltaker i regionale utvalg mv, er nærmere regulert og spesifisert i samarbeidsavtaler mellom Innovasjon Norge og den enkelte fylkeskommune. I følge samarbeidsavtalen, hvis hovedpunkter er inntatt over i punkt 3.2, dreier det seg om en *gjensidig forpliktende avtale mellom likeverdige parter*, og det kan på denne bakgrunn reises spørsmål om ikke denne virksomheten hos Innovasjon Norge dermed bygger på en gjensidig bebyrdende kontrakt mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunen.<sup>17</sup>

Ser en nærmere på organiseringen av denne delen av selskapets virksomhet, kompliseres likevel bildet. For det første er denne delen av Innovasjon Norges virksomhet som det fremgikk over i det vesentlige finansiert og definert i oppdragsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Følgelig er det staten, og ikke den enkelte fylkeskommune, som i alle fall for det vesentlige må være å anse som oppdragsgiver for denne delen av selskapets virksomhet – dog slik at det er forutsatt at mer ekstraordinær bistand må finansieres av den enkelte fylkeskommune.

Oppdraget som rådgiver, deltaker i regionale utvalg mv., slik det er regulert i samarbeidsavtalene mellom Innovasjon Norge og den enkelte fylkeskommune, så vel som i oppdragsbrevene fra departementene, kan under enhver omstendighet anses som en presisering av Innovasjon Norges samfunnsoppdrag slik dette er definert i lovens § 1, og nærmere regulert i § 11.

Selv om oppdraget som rådgiver og premissleverandør ikke er spesifikt omtalt i loven, faller rollen inn under lovens formål om at Innovasjon Norge skal være fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling. Det er også forutsatt i forarbeidene til loven at Innovasjon Norge skal være en premissleverandør ved utformingen av nasjonale og regionale myndigheters nærings-, handels- og regionalpolitikk.<sup>18</sup> Det følger videre av § 11 at selskapet i denne forbindelse *skal samarbeide med regionale aktører*, og da i særdeleshet fylkeskommunene. Rollen som rådgiver, deltaker i utvalg mv., må dermed kunne sies å være del av det samfunnsoppdraget Innovasjon Norge er pålagt ved lov.

Det faktum at § 11 forutsetter at det i denne anledning må inngås nærmere samarbeidsavtaler mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunene, medfører at samarbeidet får et visst kontraktuelt preg. Selv om innholdet i samarbeidet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge er nærmere presisert i samarbeidsavtalene, må det avgjørende slik vi ser det likevel være at Innovasjon Norge

---

<sup>17</sup> Det kan reises spørsmål ved om oppgavene Innovasjon Norge utfører som del av dette oppdraget overhodet utgjør økonomisk virksomhet – *ytelsen av en tjeneste mot godtgjørelse* – som faller inn under anskaffelsesregelverket. Svaret på dette spørsmålet er ikke opplagt – på den ene side dreier virksomheten seg om politisk planlegging og samarbeid, som i seg selv ikke utgjør noen typisk økonomisk virksomhet. På den annen side dreier det seg om en type rådgivning og bistand som det ikke er utenkelig at også andre ville kunne yte, og når Innovasjon Norges rolle som rådgiver og premissleverandør finansieres av henholdsvis staten og fylkeskommunene, ytes det også godtgjørelse for ”tjenestene”. Da spørsmålet ikke er avgjørende for problemstillingene som drøftes her, går vi ikke nærmere inn på dette.

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 14 punkt 1.1.

ikke står fritt til å velge om selskapet vil påta seg en slik rådgivningsrolle vis-à-vis fylkeskommunen eller ikke.

Videre står det i liten grad Innovasjon Norge fritt å forhandle om det nærmere innholdet i forpliktelsene, og om godtgjørelsen som ytes for oppdraget. Av lovens § 8 følger det at det er den aktøren som finansierer Innovasjon Norges virksomhet, som kan fastsette nærmere vilkår for bruken av midlene. I denne bestemmelsen ligger at Innovasjon Norges oppdragsgivere kan gi nærmere bestemmelser om de støtteordninger Innovasjon Norge finansierer ved midlene selskapet får overført. Det synes imidlertid også å følge av bestemmelsen at den enkelte oppdragsgiver ensidig kan fastsette de nærmere premissene for de oppdragene Innovasjon Norge pålegges å utføre i tråd med loven. Herunder vil den enkelte oppdragsgiver kunne definere det nærmere innholdet i oppdraget som ønskes utført, så vel som fastsette hvilken godtgjørelse som ytes for arbeidet.

Det er nettopp dette som skjer når departementene definerer det nærmere innholdet i Innovasjon Norges rolle som rådgiver og premissleverandør, og samtidig fastsetter godtgjørelsen som skal betales for dette i ensidige oppdragsbrev. Følgelig står det ikke Innovasjon Norge fritt å forhandle om det nærmere innholdet i oppdraget selskapet pålegges å utføre, og det står heller ikke selskapet fritt å forhandle om sin egen godtgjørelse.

At loven forutsetter at Innovasjon Norge skal inngå nærmere samarbeidsavtaler med fylkeskommunen, kan etter vårt syn følgelig ikke endre det faktum at innovasjon Norges forpliktelse til å opptre som rådgiver og premissleverandør likevel er pålagt selskapet i lov og administrative bestemmelser, og at selskapet i tråd med dette er forpliktet til å utføre oppgaven på de vilkår, herunder om godtgjørelse, som selskapets oppdragsgivere selv fastsetter.

Etter dette kan oppdraget som fylkeskommunens rådgiver, deltaker i regionale utvalg mv. slik vi ser det ikke anses for å bygge på en gjensidig bebyrdende kontrakt, og faller dermed utenfor anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde.

### **5.3 Rollen som operatør av nasjonale ordninger**

Innovasjon Norges rolle som operatør av nasjonale ordninger kommer fylkeskommunen, i særdeleshet næringsdrivende i fylkeskommunen, til gode ved at Innovasjon Norge kan opprettholde et bredt tjenestetilbud og tilby verdifull erfaring og kompetanse til fylkeskommunen og den enkelte næringsdrivende.

Også denne delen av Innovasjon Norges virksomhet er delvis regulert i partnerskapsavtalene mellom Innovasjon Norge og den enkelte fylkeskommune. Etter avtalene skal Innovasjon Norge blant annet sikre næringslivet i fylket tilgang til hele bredden i selskapets tjenestetilbud samt stille *”sin samlede kompetanse ved distriktskontorene, hovedkontoret og sitt internasjonale nettverk til disposisjon for fylkeskommunen.”* Distriktskontoret skal også *”tilby den kompetanse, nettverk og de tjenester som følger av Innovasjon Norges samarbeidsavtaler med andre institusjoner”*.

Spørsmålet er om den virksomheten som kommer fylkeskommunene mer indirekte til gode som følge av Innovasjon Norges rolle som operatør av nasjonale ordninger, og som også er regulert i



partnerskapsavtalen, kan anses for å bygge på gjensidig bebyrdende kontrakter i anskaffelsesreglernes forstand.

Umiddelbart synes dette lite kurant. Når det gjelder Innovasjon Norges rolle som operatør av nasjonale ordninger, er denne delen av selskapets virksomhet finansiert av Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet samt Landbruks- og matdepartementet, og nærmere definert i oppdragsbrev fra de samme. At Innovasjon Norge skal sikre næringslivet i fylket tilgang til selskapets tjenester, må slik vi ser det kunne sies å følge av det oppdraget selskapet er pålagt som operatør av nasjonale ordninger i seg selv. At Innovasjon Norges samlede erfaring og kompetanse skal komme fylkeskommunen til gode, vil på sin side følge allerede av oppdraget Innovasjon Norge er pålagt i sin rolle som rådgiver og premissleverandør for offentlige myndigheter – som behandlet over i punkt 5.2. Også for denne delen av Innovasjon Norges virksomhet, gjelder følgelig at det er staten som må anses som oppdragsgiver, selv om fylkeskommunen, i særdeleshet dens bedrifter og andre næringsutøvere, nyter godt av selskapets virksomhet.

Enn videre må også denne delen av Innovasjon Norges virksomhet anses som utslag av det samfunnsoppdraget selskapet er pålagt i loven. De oppdragsbrev og avtaler som måtte foreligge kan i tråd med lovens § 8 anses som presiseringer av innholdet i dette samfunnsoppdraget slik dette er definert i lovens § 1, og nærmere spesifisert i lovens § 10. I forarbeidene er det uttalt at selskapet nettopp *”skal forvalte og utvikle virkemidler som skal bidra til økt innovasjon i næringslivet over hele landet, og skal være myndighetenes sentrale organ for bedriftsrettede tiltak og ordninger”*.<sup>19</sup>

På dette punktet levner ikke loven Innovasjon Norge noen frihet hva gjelder om og på hvilke vilkår selskapet skal utføre oppdragene. I motsetning til det som gjelder for Innovasjon Norges samarbeid med regionale myndigheter, inneholder loven ingen henvisning til at det må inngås særlige avtaler når staten ber Innovasjon Norge om å operere nasjonale støtteordninger. At departementene kan nøye seg med å sende et oppdragsbrev der de ensidig fastsetter føringene for bruken av midlene samt hvilken godtgjørelse selskapet kan beregne for oppdragene, illustrerer dette.

Etter dette kan virksomheten Innovasjon Norge utfører i sin rolle som operatør av nasjonale bedriftsrettede ordninger, med de fordeler dette måtte utløse for fylkeskommunen og det lokale næringslivet, slik vi ser det ikke anses for å bygge på gjensidig bebyrdende kontrakter, og slike oppdrag vil falle utenfor anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde.

#### **5.4 Rollen som operatør for bedriftsrettede tiltak finansiert over kap. 551 post 60 og 61**

Den kanskje praktisk sett viktigste delen av de oppdrag Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunene, utfører selskapet i sin rolle som operatør for bedriftsrettede virkemidler som finansieres over kapittel 551 post 60 (og eventuelt post 61).

---

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 14, punkt 2.

Innovasjon Norges rolle som operatør av de bedriftsrettede virkemidlene er dels definert i oppdragsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og dels i oppdragsbrev fra den enkelte fylkeskommune. Som det fremgikk over, er denne delen av virksomheten også i det vesentligste finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Av denne grunn fremstår det ikke umiddelbart som klart om det er staten, eller den enkelte fylkeskommune, som er å anse som oppdragsgiver for denne delen av Innovasjon Norges virksomhet. Fordi den enkelte fylkeskommune levnes en frihet med hensyn til å fastsette hvor stor andel av de overførte midlene fylkeskommunen ønsker å videreføre til Innovasjon Norge samt til å legge regionale føringer på bruken av beløpet, antar vi imidlertid at fylkeskommunene vil anses som oppdragsgiver for denne delen av Innovasjon Norges virksomhet slik den er organisert i dag.

Som vi allerede har vært inne på ovenfor, følger det av lovens § 11 at samarbeidet mellom Innovasjon Norge og den enkelte fylkeskommunen skal reguleres i avtale – og slike avtaler foreligger også i form av partneravtaler, hvis hovedpunkter er inntatt over i punkt 3.2. I forarbeidene til lovens § 11 heter det videre at; *”På bakgrunn av overføringer og generelle bestemmelser fra staten vil det være opp til fylkeskommunene selv å inngå avtaler med selskapet om forvaltning av virkemidler.”*

For denne delen av Innovasjon Norges virksomhet gjelder videre at selskapet selv, gjennom sin rolle som rådgiver og premissleverandør, etter det vi forstår vil ha en viss innflytelse på utformingen av de oppdrag selskapet mottar. Innovasjon Norge synes i høy grad å oppfylle sin påtenkte rolle som en aktiv bidragsyter i utformingen av regionale utviklingsplaner og strategier, og vi oppfatter det slik at premissene for bruken av midlene som fylkeskommunene stiller til rådighet for Innovasjon Norge, ofte legges allerede ved utarbeidelsen av disse omforente planene. Videre synes fylkeskommunen å gi sine overordnede føringer for hvordan midlene de overfører til Innovasjon Norge skal anvendes, i samråd med Innovasjon Norge selv. Slik vi har forstått det inngås det videre i enkelte tilfeller særlige avtaler om bruken av midlene, utover oppdragsbrevet som følger fylkeskommunens bevilgning. Det kunne på denne bakgrunn anføres at Innovasjon Norges oppdrag som forvalter og operatør av bedriftsrettede tiltak på fylkeskommunens vegne, hviler på en konsensus mellom partene, og ikke skiller seg vesentlig fra et ordinært kontraktsforhold.

For så vidt gjelder Innovasjon Norges rolle som operatør for bedriftsrettede virkemidler, gjelder imidlertid at dette oppdraget ligger helt i kjernen av Innovasjon Norges samfunnsoppdrag og tiltenkte oppgaver etter loven. Selskapet skal nettopp virke som verktøy for fylkeskommunenes bruk av næringsrettede virkemidler. Som det fremgikk over, er fylkeskommunene etter Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler § 5 også forpliktet til å yte denne type støtte gjennom selskapet. Tilsvarende må Innovasjon Norge kunne anses forpliktet til å utføre slike oppdrag, i samsvar med Stortingets budsjettvedtak, forskriften, retningslinjene for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler samt oppdragsbrevet fra sine oppdragsgivere.

Innovasjon Norges godtgjørelse for oppdragene, er videre fastsatt i oppdragsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tråd med lovens § 8, og i retningslinjene for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene. Størrelsen på beløpet som overføres fra departementet på vegne av fylkeskommunene fastsettes rett nok i samarbeid mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge. Slik vi forstår det, gjelder at Innovasjon Norge angir hvor mange timer selskapet mener vil gå med

på å utføre oppdrag for fylkeskommunene, og hva timeprisen vil utgjøre. Det følger imidlertid av retningslinjene og departementenes oppdragsbrev at Innovasjon Norges godtgjørelse er begrenset til å få dekket administrasjons- og gjennomføringskostnader. Hva som utgjør administrasjons- og gjennomføringskostnader, fremgår videre av retningslinjene. Slik vi ser det har selskapet dermed ingen reell innflytelse over fastsettelsen av godtgjørelsen, selv om selskapet selv anslår timebruk og fastsetter timeprisen i tråd med reglene for beregning av administrasjons- og gjennomføringskostnader.<sup>20</sup>

Følgelig kan det hevdes at de oppdrag Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunene innenfor dette virksomhetsområdet likevel ikke kan anses for å hvile på gjensidig bebyrdende kontrakter i anskaffelsesregelverkets forstand.

Slik vi ser det, taler mye for at det er sistnevnte innfallsvinkel til problemstillingen som er den rette. Innovasjon Norges forpliktelse til å forvalte og administrere de bedriftsrettede midlene som finansieres over kap. 551, post 60 og 61 følger nettopp *av lov og administrative bestemmelser*, selskapet har videre ikke noen reell innflytelse over størrelsen på godtgjørelsen som skal ytes for oppdragene som utføres. Innovasjon Norge fremstår dermed også for disse oppdragenes del som et ”verktøy” for myndighetene, snarere enn en selvstendig kontraktspart.

Det som gjør konklusjonen usikker, er at det i alle fall for enkelte av oppgavene Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunene i sin rolle som operatør av bedriftsrettede midler, gjelder at oppdraget i noen grad må reguleres nærmere – og at det samtidig fremstår som usikkert hvor langt selskapets lovfestede forpliktelser til å utføre enkeltoppdrag på vegne av fylkeskommunen egentlig strekker seg. Ved en nærmere vurdering kan det dermed være grunn til å nyansere svaret noe, ettersom hva slags oppdrag fylkeskommunen ønsker å pålegge selskapet å utføre.

Vi forstår det slik at de fleste oppdragene Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunen i sin rolle som operatør av bedriftsrettet støtte, består i at selskapet mottar en rammebevilling, som selskapet – i tråd med fylkeskommunens overordnede føringer – fordeler mellom ulike virkemidler og ordninger som selskapet allerede administrerer på nasjonalt plan. Dette gjelder så vidt vi forstår de rene forvalteroppgavene (ytelsen av risikolån og andre former for direkte støtte), men også for de fleste prosjektene som utgjør mer indirekte bedriftsstøtte. Som nevnt brukes de fylkeskommunale midlene gjerne til å styrke/intensivere allerede eksisterende nasjonale ordninger i regionen.

For ovennevnte oppdrag gjelder at de nasjonale ordningene er vel definerte, og, der det er aktuelt, administreres i tråd med føringer fra departementene samt det statsstøtterettslige rammeverk som måtte gjøre seg gjeldende (vi har fått opplyst at investeringsstøtten følger EUs regelverk for regionalstøtte, og at flere andre ordninger hos Innovasjon Norge er særskilt notifisert). For disse oppdragene gjelder følgelig at det i liten grad er behov for å regulere oppdraget utover føringene som fremgår av oppdragsbrevet, og bestemmelsene om godtgjørelse slik de fremgår av retningslinjene. Slik vi oppfatter det vil det være helt ukurant at Innovasjon Norge skulle kunne fri seg fra å utføre denne typen forvalteroppdrag for fylkeskommunen. Forholdene ligger dermed vel

---

<sup>20</sup> Slik vi forstår det kan det anføres at Innovasjon Norge gir nokså grove overslag, og at selskapet i praksis gis stor frihet til å bruke timer etter behov. Det er mulig Innovasjon Norges frihet bør strammes inn noe dersom man vedtar å omorganisere virksomheten. Eksempelvis kunne en tenke seg at det blir gjennomført sterkere kontroll med timeoverslag og timebruk, og at midlene faktisk blir brukt til det som er forutsatt.

til rette for å anse disse oppdragene for å falle utenfor kontraktsbegrepet – likevel slik at dette med fordel kan reguleres klarere dersom man beslutter å omorganisere Innovasjon Norges virksomhet.

Det stiller seg noe annerledes når det gjelder mer spesifikke prosjekter fylkeskommunen måtte ønske gjennomført på siden av de nasjonale ordningene. For slike prosjekter gjelder at det er nødvendig å regulere innholdet i oppdraget nærmere. Videre oppfatter vi det slik at Innovasjon Norge ikke uten videre anser seg forpliktet til å utføre slike oppdrag – slik vi forstår det inngås også særskilte avtaler i enkelte slike tilfeller. For så vidt gjelder denne typen prosjekter, er likhetstrekkene med mer ordinære tjenestekjøp dermed større enn i de tilfellene fylkeskommunene foretar en rammebevilling som skal anvendes til å styrke Innovasjon Norges allerede eksisterende ordninger. Det er følgelig en risiko for at sistnevnte oppdrag vil kunne anses for å falle inn under anskaffelsesregelverkets virkeområde.

Det er usikkert i hvilken grad loven og forskriften medfører at Innovasjon Norge kan anses som forpliktet til å utføre særskilt definerte enkeltoppdrag for fylkeskommunen. Det er dermed usikkert i hvilken grad en vil kunne se det slik at selskapet for disse oppdragenes vedkommende *“has no choice, [...] as to the acceptance of a demand”* eller *“is obliged to carry out orders given to it”*. Som allerede nevnt, er det på bakgrunn av den svært begrensede praksisen som foreligger vanskelig å fastslå med sikkerhet akkurat når oppdragstaker vil anses for være pålagt å utføre bestemte oppdrag for oppdragsgiver i lov og administrative bestemmelser, snarere enn på bakgrunn av en gjensidig bebyrdende kontrakt.

Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at det vil være pratisk mulig for et selskap til enhver tid å skulle utføre ethvert oppdrag som faller inn under selskapets formål. Eksempelvis vil det alltid gjøre seg gjeldende enkelte kapasitetsmessige begrensninger som medfører at det er nødvendig å gjøre visse prioriteringer. At gjennomføringen av enkelte særskilte oppdrag dermed betinger Innovasjon Norges samtykke og noe nærmere regulering, bør i et slikt perspektiv ikke anses for å rukke ved det faktum at oppdragene utføres som del av et større samfunnsoppdrag selskapet er pålagt i lovverket, og som selskapet dermed ikke kan trekke seg fra. Det er i realiteten dette samfunnsoppdraget som er den utløsende faktoren for arbeidet selskapet utfører, selv der enkeltprosjekter må reguleres særskilt.

Vår oppfatning er derfor at heller ikke disse oppdragene kan anses for å bygge på gjensidig bebyrdende kontrakter i anskaffelsesregelverkets forstand. Ved en eventuell omorganisering av Innovasjon Norge, bør det imidlertid foretas en gjennomgang av oppgavene selskapet utfører, og det bør tas stilling til hvor langt det er ønskelig at Innovasjon Norges forpliktelse til å utføre spesifikke oppdrag rekker. Det synes hensiktsmessig å regulere innholdet i selskapets forpliktelse til å opptre som operatør av bedriftsrettede virkemidler på fylkeskommunens vegne noe mer i detalj enn det som er tilfellet i dag.

## 5.5 Rollen som operatør/administrator av øvrige prosjekter

Det gjenstår å vurdere øvrige oppdrag som Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunene, og som dreier seg om noe mer frittstående prosjekter. Som vi har vært inne på kan det i denne sammenheng dreie seg om prosjekter og aktiviteter selskapet utfører på oppdrag fra fylkeskommunene og som finansieres over kap. 551 post 60, men som ikke uten videre kan anses

for å utgjøre *bedriftsrettede tiltak*, eller om prosjekter og aktiviteter som uavhengig av om de er bedriftsrettede eller ikke – finansieres utenom det ordinære oppdraget knyttet til statsbudsjettets kap. 551, post 60 eller 61.

Som vi drøftet ovenfor, følger det av lovens § 11 at samarbeidet mellom Innovasjon Norge og den enkelte fylkeskommunen skal reguleres i avtaler og at det vil ”være opp til fylkeskommunene selv å inngå avtaler med selskapet om forvaltning av virkemidler.”<sup>21</sup> Etter det vi har kunnet bringe på det rene, synes da også praksis å være at det i tilfeller som dette alltid inngås særlige avtaler mellom partene – hvilket vel kan indikere at både fylkeskommunene og Innovasjon Norge anser det *nødvendig* å forankre Innovasjon Norges forpliktelse, så vel som de nærmere vilkårene for denne, i nærmere avtale i disse tilfellene.

Videre gjelder at disse mer frittstående prosjektene ikke er tilsvarende regulert i forskrift og retningslinjer som Innovasjon Norges operatørrolle for bedriftsrettede virkemidler finansiert over kap. 551 post 60 og 61. For så vidt gjelder virkemidler finansiert over kap. 551 post 60 og 61, er det nemlig bare operatørrollen for *bedriftsrettede virkemidler* som er spesifikt tillagt Innovasjon Norge i forskriften. Virkemidler som ikke er finansiert over kap. 551 post 60 og 61, er ikke regulert i forskriften og retningslinjene over hodet.

For denne typen oppdrag gjelder dermed i enda større grad enn hva som gjaldt for oppdragene drøftet rett ovenfor i punkt 5.4, at de ikke skiller seg nevneverdig fra mer ordinære kontraktsforhold. Spørsmålet er imidlertid om også disse oppdragene kan anses for å falle utenfor anskaffelsesregelverket.

På den ene siden kan det i denne sammenheng anføres at så lenge fylkeskommunen ønsker å tildele Innovasjon Norge oppdrag som må sies å falle innenfor selskapets formål og virkeområde – kan det anføres at selskapet også vil være forpliktet til å utføre oppdragene på de vilkårene fylkeskommunen setter i en nærmere avtale/og eller et oppdragsbrev i tråd med lovens § 8. Som vi drøftet over, er det imidlertid usikkert hvorvidt det av loven kan utledes en plikt for Innovasjon Norge til å utføre *ethvert enkeltoppdrag* fylkeskommunen måtte ønske å pålegge selskapet. Samtidig må det fastholdes at i motsetning til det som gjelder for oppdrag som staten tildeler Innovasjon Norge, gjelder som nevnt at loven foreskriver at den type oppdrag det her er tale om, må reguleres i avtale når det er fylkeskommunen som er oppdragsgiver.

Man kunne i og for seg anføre de samme argumenter som vi drøftet over i punkt 5.4 – at oppdragene som her drøftes ikke kan ses løsrevet fra Innovasjon Norges lovpålagte samfunnsoppdrag – som argument for at vi også for disse tilfellene står utenfor anskaffelsesregelverket. Det fremstår etter vårt syn likevel som mer usikkert om Innovasjon Norge vil kunne anses for være pålagt å utføre oppdragene for fylkeskommunene i lov og administrative bestemmelser, snarere enn på bakgrunn av en gjensidig bebyrdende kontrakt, uten at oppdragene reguleres mer spesifikt i loven eller det nærmere rammeverket i Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler og retningslinjene.

---

<sup>21</sup> Ot.prp.nr. 14 (2003-2004), punkt 8, merknader til § 11.

Selv om svaret ikke er opplagt, gjelder derfor etter vår oppfatning at det i alle fall er en risiko for at oppdragene som fylkeskommunene ønsker å tildele Innovasjon Norge, vil anses for å bygge på gjensidig bebyrdende kontrakter i disse tilfellene. En eventuell omorganisering av Innovasjon Norges virksomhet vil dermed kunne medføre at selskapet må anses avskåret fra å utføre slike oppdrag for fylkeskommunen uten at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse – med mindre man finner frem til en hensiktsmessig måte å regulere dette på i lovverket.<sup>22</sup>

For så vidt gjelder oppgaver som ikke uten videre kan anses for å falle inn under Innovasjon Norges formål og virkeområde, er det vanskelig å tenke seg at anskaffelsesreglene ikke skulle komme til anvendelse når fylkeskommunen ønsker å be Innovasjon Norge om å utføre slike. Ønsker fylkeskommunen å tildele denne type oppdrag tilselskapet, må det inngås særlig avtale om dette – og i et slikt tilfelle vil man stå overfor en gjensidig bebyrdende kontrakt i anskaffelsesregelverkets forstand. Vi har imidlertid ikke inntrykk av at dette er en aktuell problemstilling i dag.

## 6 OPPSUMMERING

Anskaffelsesreglene kommer til anvendelse dersom det mellom en offentlig oppdragsgiver – her fylkeskommunen – og en selvstendig oppdragstaker – her Innovasjon Norge – inngås en gjensidig bebyrdende kontrakt i anskaffelsesrettslig forstand.

Der en oppdragsstaker er pålagt i lov eller administrative bestemmelser å utføre bestemte oppgaver for bestemte oppdragsgivere, og ikke har noen innflytelse over godtgjørelsen som skal ytes for dette, foreligger det ikke noen gjensidig bebyrdende kontrakt i anskaffelsesregelverkets forstand.

Innovasjon Norge er pålagt et samfunnsoppdrag ved lov. Rammene for selskapets virksomhet er fastsatt i loven, samt i forskrifter og retningslinjer. Selv om Innovasjon Norge har betydelig frihet hva gjelder å definere sin egen virksomhet, står selskapet i hovedsak verken fritt til å frasi seg oppdrag, eller til å forhandle om de nærmere vilkår – i særdeleshet godtgjørelsen – for disse. Nevnte forhold taler etter vårt syn for at de fleste oppdrag Innovasjon Norge utfører for sine oppdragsgivere ikke kan anses for å bygge på gjensidige kontrakter i anskaffelsesregelverkets forstand.

Dette gjelder for det første oppdragene Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunen i sin rolle som rådgiver og som deltaker i regionale utvalg mv. For det andre gjelder det for den virksomhet Innovasjon Norge utøver i sin rolle som operatør av nasjonale ordninger, og som kommer fylkeskommunen mer indirekte til gode. For det tredje gjelder det den virksomheten hos Innovasjon Norge som er av mest sentral betydning for fylkeskommunene, nemlig selskapets rolle som operatør av bedriftsrettede tilskudd og tiltak.

For så vidt gjelder de oppdrag Innovasjon Norges utfører i sin rolle som operatør og/eller administrator av enkelte, særlige prosjekter, forutsetter loven at det må inngås særlige avtaler

---

<sup>22</sup> Man kunne eksempelvis tenke seg å nedfelle en lov- eller forskriftsmessig forpliktelse for Innovasjon Norge til å utføre denne typen prosjekter for den enkelte fylkeskommune i den grad selskapet har kapasitet til dette el.

mellom selskapet og fylkeskommunen. Slik dette er organisert i dag, vil denne typen oppdrag kunne anses for å bygge på gjensidig bebyrdende kontrakter i anskaffelsesregelverkets forstand.

Ved en eventuell omorganisering av Innovasjon Norge, bør det foretas en gjennomgang av oppgavene selskapet utfører, og det bør tas stilling til hvor langt det er ønskelig at Innovasjon Norges forpliktelse til å utføre spesifikke oppdrag for fylkeskommunen rekker. Det synes hensiktsmessig å regulere innholdet i selskapets forpliktelser vis-à-vis fylkeskommunen noe mer i detalj enn det som er tilfellet i dag.

## 7 RÅD FOR EN MULIG FREMTIDIG OMORGANISERING

Dersom man skulle ønske å omorganisere Innovasjon Norge, kan distinksjonen mellom oppdrag som hviler på lov og administrative bestemmelser på den ene siden, og oppdrag som hviler på gjensidig bebyrdende kontrakter på den andre, bli viktigere enn den er i dag. Da må bevisstheten omkring hvilke oppdrag Innovasjon Norge utfører for fylkeskommunene, og hvordan disse oppgavene pålegges selskapet, settes i fokus.

I forbindelse med en eventuell omorganisering av Innovasjon Norge bør følgende punkter hensyntas dersom fylkeskommunene skal kunne tildele selskapet oppdrag utenfor anskaffelsesregelverket:

- Eierskapet i Innovasjon Norge bør forbli 100 % offentlig.
- Selskapets rolle som ”redskap” for fylkeskommunene må fremgå av lov og/eller administrative bestemmelser.
- Det bør presiseres at selskapet er pålagt å utføre oppgaver for fylkeskommunene, eventuelt også for andre offentlige enheter.
- Samtlige av de oppgaver selskapet er påtenkt å skulle utføre for fylkeskommunene bør presiseres i loven.
- Det bør fremgå av loven hvilke vilkår som skal gjelde når oppdragene utføres, eventuelt bør det fremgå at oppdragsgiver fastsetter hvilke vilkår som skal gjelde.
- Selskapets inntekter fra oppdrag som utføres for fylkeskommunene bør holdes på kostprinsnivå. Rammene for beregning av godtgjørelse bør fremgå av lov eller administrative bestemmelser. Så langt som mulig bør Innovasjon Norges timeoverslag og faktisk timeforbruk være underlagt effektiv kontroll.
- Selskapets adgang til å drive kommersiell virksomhet i tillegg til sitt lovpålagte samfunnsoppdrag bør begrenses.