

RAPPORT

FØLGEEVALUERING AV OPPSTARTLÅN



MENON-PUBLIKASJON NR. 105/2019

Av Kristina Wifstad, Per Fredrik Forsberg Johnsen og Gjermund Grimsby.

Forord

Menon Economics har på oppdrag for Innovasjon Norge gjennomført en følgeevaluering av Oppstartlånordningen. Følgeevalueringen bygger videre på arbeid og funn fra førevalueringen av Oppstartlånordningen, som Menon gjennomførte høsten 2018. Oppstartlån er et av tre nye virkemiddel hvor Innovasjon Norge har satt i gang følgeevalueringer, de to andre programmene er Preså Kornordningen og Vekstgarantiordningen. Følgeevalueringer skiller seg fra tradisjonelle ex-post evalueringer ved at det er for tidlig å vurdere ordningens effekt, i stedet er fokuset på ordningens relevans og utforming og hvordan disse legger til rette for størst mulig forventet effekt. I følgeevalueringen gis det anbefalinger for hvordan ordningen fremover kan utformes på best mulig måte, samt hvordan man bør gå fram for å måle effekt når det er tilstrekkelig historikk.

Følgeevalueringen har vært ledet av Kristina Wifstad, med Per Fredrik Forsberg Johnsen som prosjektmedarbeider og Gjermund Grimsby som ansvarlig partner. Leo A. Grünfeld har vært kvalitetssikrer og sparringspartner underveis.

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

Vi takker Innovasjon Norge for et spennende oppdrag og gode innspill underveis i prosessen. Vi takker også alle deltagere i spørreundersøkelsen for gode innspill. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.



Desember 2019

Kristina Wifstad
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	7
2. KORT OM OPPSTARTLÅNORDNINGEN	9
3. KORT OM EVALUERINGSMETODE	11
4. RELEVANS	13
4.1. Kriterier og rasjonale	13
4.2. Design	13
4.3. Treffsikkerhet målgruppe	15
4.3.1. Selskapenes størrelse og alder	15
4.3.2. Næringstilhørighet og geografisk spredning	16
4.3.3. Selskapenes vekstambisjoner	17
4.3.4. Selskapenes tilbakebetalingsevne	19
4.4. Vurdering av oppstartlån opp mot andre eksisterende ordninger	21
5. FORVENTNINGER OM EFFEKT	26
5.1. Målsetning	26
5.2. Erfaring fra lignende ordninger fra andre land	26
5.3. Finansiell addisjonalitet: Får selskapene økt tilgang til kapital?	28
5.4. Preliminær effektanalyse: selskapenes økonomiske utvikling	31
5.4.1. Første indikasjoner på selskapenes økonomiske utvikling	31
5.4.2. Selskapenes tilbakemeldinger om økonomisk addisjonalitet	33
5.5. Test og etablering av kontrollgruppe	34
5.6. Bedriftscase	35
6. EFFEKTIVITET	38
6.1. Organisering og implementering av ordningen	39
6.1.1. Regionkontorenes seleksjon	39
6.1.2. Oppfølging av selskapene	39
6.1.3. Samarbeid, kompetanse- og erfaringsdeling	40
6.2. Administrasjonskostnader	40
7. VARIGHET	43
7.1. Oppfølging av foreslåtte tiltak fra førevaluering	43
7.2. Anbefalinger for veien videre	45
REFERANSELISTE	47
INTERVJUOVERSIKT	48

Sammendrag

Menon har gjennomført en følgeevaluering av Oppstartlånordningen til Innovasjon Norge. Vår vurdering er at ordningen har potensial til å være et relevant, effektivt og addisjonelt virkemiddel for å før å utløse innovative oppstartsselskaps vekstpotensial. På nåværende tidspunkt er det derimot fortsatt for tidlig å si om lånefinansiering er det beste virkemiddelet for denne målgruppen, da selskapenes evne til å håndtere lånet er essensielt, og dette blir synlig først om noen år. Her ligger det en relativt stor risiko for at ordningen blir vesentlig dyrere enn sin hensikt. Vi anbefaler derfor at ordningen videreføres under dagens rammer, og at en eventuell oppskalering av ordningen avventes til Innovasjon Norge har mer erfaring om disse selskapenes tilbakebetalingsevne.

Oppstartlån er et lånevirkemiddel rettet mot innovative selskap i oppstartsfasen, med et betydelig vekstpotensial. Målet med ordningen er å gi disse selskapene tilgang til kapitalen de trenger for å kommersialisere forretningsidéene sine, raskere. Oppstartlån skiller seg fra andre kapitalinstrumenter ved at man tilbyr lån i en fase hvor selskapet ikke har etablert stabil inntjening, og det er begrenset med aktiva som kreditor kan ta sikkerhet i. Samtidig er det også fordeler med et kredittinstrument, sammenlignet med eksempelvis et tilskudd. En sentral fordel er at det offentlige gjennom en låneordning kan få en større skalering på midlene enn gjennom tilskudd. Fordelen er imidlertid betinget av at mange av selskapene klarer å betale tilbake lånet. Oppstartlån er ment som en standardisert ordning, det vil si at det ikke er rom for forhandling av lånets betingelser.

Ordnningen ble lansert i mars 2017. Ved utgangen av august 2019 har 277 selskap fått innvilget oppstartlån til et samlet lånevolum på 394 millioner kroner. Lånet kan dekke inntil 60 prosent av selskapets kapitalbehov, og er oppad begrenset til 1,5 millioner kroner. Resterende kapitalbehov skal dekkes av ny kontant egenkapital eller konvertible lån. Lånevolumet på 394 millioner kroner, er derfor matchet med minst 263 millioner kroner i privat kapital.

Følgeevalueringen gjennomført høsten 2019, er en oppfølging av en førevaluering Menon gjennomførte i 2018. Formålet med følgeevalueringen er å se nærmere på funnene fra førevalueringen, gjøre de første testene av anbefalte mål- og resultatstyringsindikatorer, undersøke om anbefalte tiltak i førevalueringen er vurdert og/eller fulgt opp, samt vurdere hvilke aspekter ved ordningen som eventuelt kan videre forbedres.

Finnes det en markedssvikt? At selskapene er såpass unge og forretningsidéen består av et innovativt produkt, tilsier at tilstedeværelsen av asymmetrisk informasjon er høyere. Innovative løsninger kan videre ha positive kunnskapseksternaliteter, som private finansieringskilder ikke nødvendigvis inkluderer i sin beslutning. Dette gjør at målgruppen for ordningen trolig har større utfordringer ved å skaffe nok kapital, sett opp mot hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Vår vurdering av ordningens design i forbindelse med førevalueringen var at Oppstartlånordningen er innrettet på en måte som sørger for at man treffer et reelt behov i markedet, og at designet legger opp til en hensiktsmessig risikodeling mellom privat og offentlig kapital. Det er ikke gjort noen endringer i ordningens design siden førevalueringen som endrer vår vurdering knyttet til dette.

Treffer ordningen tiltenkt målgruppe? Vår analyse av hvilke selskap som mottar oppstartlån viser at hovedvekten er to år eller yngre, har inntil fem ansatte og mindre enn 1 million i omsetning det året de får innvilget lånesøknaden. To av tre selskap som får lån opererer innen IKT eller faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting, næringer hvor det typisk er utfordrende å få langsiktig lånefinansiering. Det er god spredning i

selskapenes geografiske tilhørighet, selv om de største byene i Norge naturlig nok rommer hovedvekten av selskapene. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at selskapene har store vekstambisjoner. Over 50 prosent oppgir at deres forventede hovedmarked er globalt om fem år. Det forventes mer enn en tidobling av dagens sysselsettingsnivå, fra 460 ansatte til 5 150 ansatte og en omsetning som er 200 ganger dagens samlede nivå på 160 millioner kroner. En stor andel av selskapenes forventede omsetning følger av et fåtall respondenter med milliardambisjoner. Våre undersøkelser viser at selskapene tenderer til å overvurdere fremtidig omsetning, selv kun fire måneder fram i tid. Selv om den formidable forventede omsetningsveksten fem år frem i tid fremstår urealistisk, forteller det oss imidlertid at selskapene innfrir ordningens krav om vekstambisjoner.

Er det overlapp eller synergier mellom oppstartlån, Preså Kornordningen og kommersialiseringstilskudd?

Basert på analyse av karakteristikken ved de selskapene som mottar henholdsvis oppstartlån og kapital fra Preså Kornordningen, fremstår ikke overlappen mellom disse som problematisk. Selskapene med oppstartlån er gjerne mindre, yngre og henter inn mindre kapital i samme runde. Dette indikerer at de har kommet noe kortere i utviklingsløpet enn preså kornselskapene. Forskjellen mellom selskapene som mottar oppstartlån og kommersialiseringstilskudd er derimot ikke like tydelig året støtten innvilges. Ser vi på selskapenes omsetning og ansatte året etter, ser vi derimot en tendens til at selskapene med oppstartlån har vokst relativt mer. Dette kan være et tegn på at selskapene som mottar oppstartlån faktisk har et kortere utviklingsløp, men datagrunnlaget er for lite og tidsserier for kort til å kunne konkludere med at dette er tilfelle.

Tilsier erfaring fra andre lignende ordninger at oppstartlån har et effektpotensial? Erfaringer fra land som Tyskland, Storbritannia og Spania tyder på at oppstartlån kan være et effektivt virkemiddel for å stimulere økt vekst i omsetning og sysselsetting, særlig blant oppstartsselskap i high-tech sektorer. Samtidig tyder ikke litteraturen på at lånene øker sjansen for at selskapet overlever, hvilket indikerer at det vil bli en del tap i Oppstartlånordningen. Forskjeller i hvordan ordningene er utformet og praktiseres mellom land gjør at det er usikkert i hvilken grad resultatene fra andre land kan generaliseres til norske oppstartlån.

Er det indikasjoner på at ordningen øker målgruppens kapitaltilgang? Ut fra selskapenes tilbakemeldinger fremstår det som om Oppstartlånordningen har relativt høy grad av finansiell addisjonalitet. Ordningen bidrar til at mange av selskapene får tilgang til mer kapital, til en lavere pris, på et tidligere tidspunkt enn de ellers ville gjort. Ut fra selskapenes tilbakemelding, er oppstartlånet også delvis utløsende for kapital fra private finansieringskilder. Den finansielle addisjonalitet knyttet til generell tilgang til finansiering, er trolig mer begrenset, men større sammenlignet med Preså Kornordningen og Vekstgarantiordningen.

Er det tegn til bedriftsøkonomiske effekter ved ordningen? For de første selskapene som fikk oppstartlån i 2017 viser utviklingen på porteføljenivå at antall ansatte og omsetning vokser året etter innvilget lån. Dette går på bekostning av selskapenes driftsresultat, blant annet som følge av selskapenes investering i humankapital. At investeringen ser ut til å manifestere seg i økt omsetning, tolker vi som de første positive tegn på at utviklingen på porteføljenivå går i riktig retning. Svarene fra spørreundersøkelsen indikerer også at Oppstartlånordningen har relativt høy økonomisk addisjonalitet. I underkant av halvparten mener de sannsynligvis ville hatt en tregere vekst, og fått en svakere markedsposisjon på sikt, uten oppstartlånet. Sammenlignet med selskapene i Vekstgarantiordningen indikerer selskapenes tilbakemelding at oppstartlån har litt lavere addisjonalitet, men sammenlignet med Preså Kornordningen fremstår det som om oppstartlån har høyere addisjonalitet. Her er det omtrent like stor andel som mener støtten har ført til en raskere vekst, men det er flere med oppstartlån som oppgir at oppstartlån trolig også har hatt en påvirkning på markedsposisjonen deres på sikt.

Det interessante fremover blir hvorvidt selskapene vil fortsette den positive utviklingen med omsetning- og sysselsettingsvekst, og ikke minst hvorvidt de vil ha mulighet til å håndtere renter og tilbakebetaling. Den faktiske

effekten av ordningen vil først kunne vurderes ved å sammenligne selskapenes utvikling over tid målt opp mot en relevant kontrollgruppe om noen år.

Etablering av kontrollgruppe. Av de foreslåtte kontrollgruppene i førevalueringen, har vi kommet frem til at selskap som har mottatt SkatteFUNN, og har tilsvarende observerbar karakteristikk som selskapene med oppstartlån vil være den beste løsningen. For å kontrollere for uobserverbare kjennetegn som vekstambisjoner og innovasjonshøyde sender vi ut en spørreundersøkelse til et relevant utvalg av SkatteFUNN selskapene. Kontrollgruppen vil være relevant i en senere effektevalueringen. Grunnen til at de uobserverbare kjennetegnene må kartlegges nå, er for å kunne treffe selskap i samme fase og for å kontrollere for eksterne påvirkninger i markedet. I senere effektevalueringer, vil det også være naturlig å sammenligne utviklingen hos oppstartlånselskapene med selskapene som har mottatt kommersialiseringstilskudd.

Er ordningen effektivt organisert? Forvaltning av Oppstartlånordningen er fordelt mellom Innovasjon Norges regionkontor og Innovasjon Norge sentralt, ved at regionkontorene behandler søknadene, mens Innovasjon Norge sentralt har ansvar for oppfølging av selskapene som har mottatt lån. Dette er hensiktsmessig da saksbehandlerne på regionkontorene sitter tettere på selskapene og har mer erfaring med å jobbe direkte opp mot oppstartsselskapene. Oppfølging av ordningen sentralt, sørger for en god oversikt over erfaring og kontroll over porteføljen underveis. I følgeevalueringen har vi gjennomgått 20 saksinnstillinger med vedtak. Ut fra disse fremstår det som om saksbehandlerne i stor grad henter inn relevant informasjon for å ha et godt beslutningsgrunnlag. De fleste viser også til samtaler med selskapet på forhånd. Ettersom fremtidig inntjening og tilgang til kapital er essensielt for ordningens levedyktighet, ser vi at de med fordel kan vurdere selskapets fremtidige finansieringsplan i større grad.

Oppfølging av selskapene gjøres i form av en spørreundersøkelse som gjennomføres om lag to ganger i året. Vi anser dette som en god måte å påminne selskapene om deres låneforpliktelser, samtidig som det muliggjør en løpende vurdering av låneporteføljen. Videre ser vi at det siden førevalueringen er igangsatt og implementert tiltak for å forbedre erfaringsdelingen mellom regionkontorene og Innovasjon Norge sentralt, og sørge for lik praktisering av ordningen på tvers av kontorer. Dette fremstår som gode tiltak for å sikre ordningens effektivitet. Under følgeevalueringen har ordningen manglet en ansvarlig ressursperson, som følge av at ordningen er flyttet til en ny divisjon i Innovasjon Norge. Dette er et midlertidig problem, og vi har ingen indikasjoner på at dette har fått negative konsekvenser så langt, men vil understreket behovet for å få dette på plass så fort som mulig.

Er ordningen kostnadseffektiv? Innovasjon Norge anslår administrasjonskostnader knyttet til oppstartlån tilsvarende seks prosent av årlig tilsagnsvolum, dette er tilsvarende nivået for risikolån. Ressursbruken til Innovasjon Norge er knyttet til rådgivning av selskapene i forkant av søknad, behandling av søknader, samt oppfølging av selskapene i etterkant. Som påpekt i førevalueringen ligger det en betydelig usikkerhet i hvor stor kostnaden knyttet til misligholdte lån vil bli. For det første er det usikkert hvor mange som ikke kommer til å betale tilbake. For det andre er det usikkert hvor store administrasjonskostnaden vil bli knyttet til oppfølging av manglende tilbakebetalinger og etter hvert kausjonister. Disse administrasjonskostnadene kan potensielt bli betydelige. Basert på spørreundersøkelse som ble sendt ut i forbindelse med følgeevalueringen er imidlertid inntrykket at de fleste av selskapene har en plan for hvordan de skal betale tilbake når lånet utløper, dette er en positiv utvikling siden førevalueringen hvor det fremgikk gjennom intervjuer at mange ikke hadde en slik plan. Ser man på resultatutviklingen til kohorten av selskap som fikk lån i 2017 er det imidlertid lite som tyder på at de vil kunne håndtere renter, eller for den saks skyld tilbakebetale lån, over egen drift. De første klare indikasjonene får vi først når lånene skal tilbakebetales. De første lånene forfaller i mars 2021.

Anbefalinger videre. Vår samlede vurdering er at oppstartlån har et potensial til å være et relevant, effektivt og addisjonelt virkemiddel. Dette bygger på selskapenes tilbakemelding knyttet til ordningens addisjonalitet, samt vår gjennomgang av ordningens design og saksbehandlernes beslutningsgrunnlag. Vi ser også at Innovasjon Norge jobber med utfordringene vi adresserte i førevalueringen. Usikkerheten rundt selskapenes evne til å håndtere rentebetalinger, og tilbakebetaling av lånet er derimot stor. Ettersom de første lånene som er bevilget gjennom ordningen, forfaller først om to år, har vi ikke god nok informasjon om hvor reell denne risikoen er. Dette gjør at vi er usikre på ordningens levedyktighet, og hvorvidt en låneordning er et egnet virkemiddel for disse selskapene. For å bidra til å gjøre ordningen så treffsikker og kostnadseffektivt som mulig, har vi fra følgeevalueringen følgende forslag til oppfølgingspunkter:

- Avvente eventuell oppskalering av ordningen til man har erfaring om faktisk betjeningsevne
- Fortsette med jevnlig spørreundersøkelser til selskapene for løpende tilbakemelding om risiko i porteføljen
- Etablering og kommunikasjon av rutiner for hvordan mislighold skal håndteres før de først lånene forfaller
- Sørge for god oversikt over administrasjonskostnader knyttet til ordningen
- Sørge for at selskapets finansieringsplan inngår i saksbehandlernes vurdering av selskapenes søknader
- På sikt, vurdere omfang av oppstartlån opp mot kommersialiseringstilskudd
- Vurdere om avsetningen av 50% til tapsfond er tilstrekkelig for å dekke risikoen

1. Innledning

Oppstartsselskap spiller en viktig rolle for økonomisk vekst gjennom ny virksomhet, nye arbeidsplasser og utvikling av innovative produktideer. Tilgang til finansiering er bredt anerkjent som en nøkkelfaktor for at oppstartsselskapene skal lykkes i overgangen til vekstselskap. Samtidig er dette en undergruppe av næringslivet hvor mange selskap møter spesielle vanskeligheter med å finansiere sine investeringer. Dersom entreprenøren ikke har personlig formue fra arv eller tidligere vellykkede ventures, vil unge oppstartsselskap sannsynligvis møte finansieringsbegrensninger. Av denne grunn fører regjeringer over hele verden politikk som tar sikte på å supplere private finansmarkeder. Internasjonalt, så vel som i Norge, tilbys det en rekke offentlige ordninger som har til hensikt å korrigere for manglende kapitaltilførsel til unge innovative vekstforetak, herunder kredittgarantier, subsidierte lån, direkte tilskudd, aksjeinvesteringer og skattekreditter.

Oppstartlån er et kredittinstrument forvaltet av Innovasjon Norge rettet mot innovative selskap i tidlig fase. Oppstartlånet skiller seg fra andre kapitalinstrumenter ved at man tilbyr lån i en fase hvor selskapet ikke har etablert stabil inntjening, og det er begrenset med aktiva som kreditor kan ta sikkerhet i. Samtidig er det også fordeler med et kredittinstrument, sammenlignet med eksempelvis et tilskudd. En sentral fordel er at det offentlige gjennom en låneordning kan få en større skalering på midlene enn gjennom tilskudd. At de får skalering på midlene betinger imidlertid at mange av selskapene greier å betale tilbake lånet.

Menon gjennomførte en førevaluering av Oppstartlånordningen i 2018. På tidspunktet for førevalueringen hadde ordningen pågått i halvannet år, fra mars 2017 til oktober 2018. Følgeevalueringen påpekte at Oppstartlånordningen er innrettet mot det bedriftssegmentet hvor markedssvikten potensielt er størst, dvs. unge nyetablerte selskap med innovative produkter med høy risiko og stort vekstpotensial. Basert på intervjuer med utvalgte selskap ble den finansielle addisjonalitet til oppstartlån vurdert å særlig ligge i at selskapene får mer finansiering på et tidligere tidspunkt enn de ellers ville gjort uten ordningen. Dette kan bidra til at veksten i selskapet realiseres raskere, hvilket også kan være positivt for den langsiktige konkurransesituasjonen. Ettersom ordningen er i oppstartsfasen, er det imidlertid for tidlig å vite om ordningen faktisk har lyktes med å løse opp i markedssvikten. Det er to hovedbekymringer som ble dratt fram i førevalueringen. Den første er generell for alle tidligfasekapitalvirkemidler, og handler om hvorvidt regionkontorene evner å identifisere selskap med forventet positiv nåverdi som ikke ville fått tilstrekkelig finansiering ellers. Den andre bekymringen er programspesifikk, og er knyttet til at en stor andel av selskapene potensielt ikke kan betale tilbake lånene sine, særlig tatt i betraktning av at mange av de selskapene som ble intervjuet ikke syntes å ha et tilstrekkelig bevisst forhold til at de har mottatt et lån som utløper etter fire år. Dette kan gjøre ordningen svært dyr å drifte ettersom det er fare for store kostnader knyttet til purring på rentebetalinger og tilbakebetalinger samt administrasjonskostnader knyttet til inndragelse av deler av lånet fra kausjonister.

På bakgrunn av arbeidet med førevalueringen ble det gitt flere konkrete råd til Innovasjon Norge og deres eiere med hensyn til videre arbeid med ordningen. Overordnet ble det foreslått at ordningens rammer ble vurdert opp mot rammene på kommersialiseringstilskudd, og at også utformingen av ordningene burde sees i sammenheng slik at også oppstartlån av mindre størrelse kan bli attraktive sammenlignet med tilskudd. Videre ble det gitt råd om at Innovasjon Norge har en tydelig forventningsavklaring til selskapene om hvordan manglende tilbakebetaling vil håndteres slik at administrasjonskostnadene holdes lave.

I følgeevalueringen har vi fulgt ordningens utvikling fra høsten 2018 til høsten 2019. I denne perioden har det vært betydelig aktivitet i ordningen. I perioden mellom mai 2018¹ og slutten av august 2019 har det blitt innvilget nye lån i underkant av 230 millioner kroner til 161 nye oppstartsselskap. Videre har det nå gått et regnskapsår fra de første foretakene ble en del av ordningen, hvilket gjør det mulig å få de aller første indikasjonene på effekt.

Følgeevalueringen tar sikte på å besvare følgende sentrale spørsmål:

- **Er funnene fra førevalueringen robuste?** Er det slik at ordningen fortsatt vurderes å ha et tydelig potensial for å være et relevant, effektivt og addisjonelt virkemiddel for manglende kapitaltilgang hos tidligfaseselskap? Disse spørsmålene vurderes i kapittel 4, 5 og 6. I følgeevalueringen gjør vi en større kartlegging av porteføljeselskapenes tilbakemelding og opplevelse av ordningen, samt at vi gjennomgår stikkprøver av selskapenes søknader fra ulike regionkontor. Det gjøres også en nærmere vurdering av overlapp og mulige synergieffekter med virkemiddel rettet mot samme målgruppe, som kommersialiseringstilskudd og Preså Kornordningen.
- **Er det mulig å få noen første indikasjoner på hvilken effekt oppstartlån har for selskapenes vekst?** Dette analyseres i kapittel 5. I følgeevalueringen anvender vi indikatorene for mål- og resultatstyring indentifisert i førevalueringen. I følgeevalueringen har vi også identifisert og utviklet en metodikk for en egnet kontrollgruppe som kan brukes ved senere ex-post effektevalueringer av ordningen
- **Hvordan er effektiviteten i ordningen?** Dette diskuteres i kapittel 6. I følgeevalueringen er det større grunnlag for å si noe om effektiviteten i Oppstartlånordningen, herunder de første indikasjonene på tilbakebetaling av renter og avdrag på lån.
- **Hva kan forbedres?** Til slutt vil vi i følgeevalueringen også gjøre en vurdering av hvilke aspekter ved oppstartlån som kan forbedres, og i hvilken grad anbefalingene fra førevalueringen er fulgt opp. Dette diskuteres i kapittel 7.

Før vi går inn på selve funnene i førevalueringen gir vi i kapittel 2 en nærmere beskrivelse av Oppstartlånordningen og hvordan den har utviklet seg over tid, mens kapittel 3 **Feil! Fant ikke referanseilden.** gir en kort beskrivelse av evalueringsmetodikken. For lesere som er godt kjent med ordningen og evalueringsmetodikken kan vi anbefale å gå rett til kapittel 4.

¹ Datagrunnlaget i førevalueringen

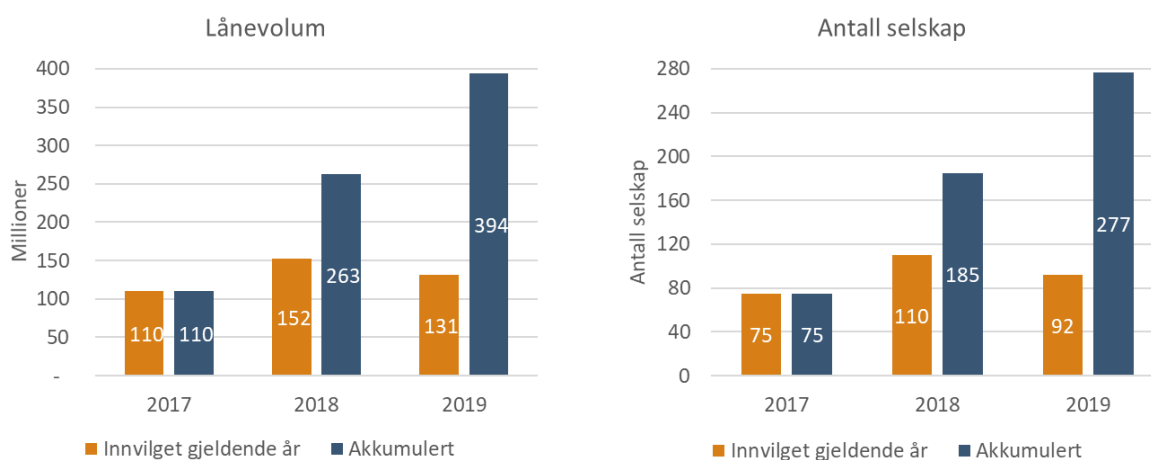
2. Kort om Oppstartlånordningen

Oppstartlån er et nytt låneinstrument fra Innovasjon Norge lansert i mars 2017. Ordningen ble opprettet på bakgrunn av et ønske om å dreie støtte over fra tilskudd mot mer bruk av lån også i tidlig fase. Formålet med ordningen å øke tilgangen til kapital for selskap i tidligfase ved å tilby risikoavlastning for den private kapitalen. Tilgang på mer kapital skal deretter hjelpe oppstartsselskap raskere ut i markedet og inn i vekstfasen.

Ordningens målgruppe er innovative selskap i tidligfase, yngre enn 5 år, med et antatt betydelig verdiskapingspotensial og høye vekstambisjoner. Selskapet må ha gjennomført en markedsavklaring og kunne dokumentere et betalingsvillig marked, samt ha en tydelig plan for videre utvikling. Selskapet må også være registrert i enhetsregisteret som AS. Oppstartlån kan kun gis én gang per selskap, og kan ikke gis til selskap som allerede har mottatt kommersialiseringstilskudd. Alle oppstartlån skal ha samme vilkår, det vil si at det ikke er åpning for å forhandle/tilpasse vilkår til den enkelte kundens behov.

I 2017 innvilget Innovasjon Norge oppstartlån på totalt 110 millioner kroner til 75 selskap. I løpet av 2018 og frem til utgangen av august 2019 har samlet lånevolum vokst med rundt 280 millioner kroner, fordelt på 202 nye selskap. Ved utgangen av august 2019 har 277 selskap mottatt oppstartlån til et samlet lånevolum på 394 millioner kroner. Utvikling i lånevolumet og antall selskap som har mottatt oppstartlån er gjengitt i figuren under.

Figur 2-1: Utvikling i lånevolum og antall selskap som har mottatt oppstartlån, per år og akkumulert. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP)



Det er ikke innført endringer i de generelle vilkårene for ordningen i perioden mellom førevalueringen og følgevalueringen. De generelle vilkårene for ordningen er gjengitt i tabellen under.

Tabell 2-1: Generelle vilkår for oppstartlån. Kilde: Innovasjon Norge

Lånebeløp og generelle betingelser	Lånebeløp: 500 000 – 1 500 000 kroner Kan dekke inntil 60% av kapitalbehovet Resterende 40 % skal være ny kontant egenkapital. Kommer denne fra ekstern investor skal investor sannsynliggjøre at han/hun vil ha mulighet til å finansiere selskapet ved neste utviklingssteg.
---	--

Lånets formål	Ingen formelle krav, men selskapet må ha visjoner, strategi og en plan for hva de trenger av kompetanse og kapital for å utvikle selskapet.
Løpetid og rente	Avdragsfritak i 4 år, så full innfrielse Rentefritak i 2 år, deretter normal rente. (4,7% per desember 2019)
Krav til betjeningsevne	Plan som sannsynliggjør innfrielse etter år fire, samt betjeningsevne til å håndtere renter etter 2 år. Ingen betalingsanmerkninger på selskapet, nøkkelpersoner eller kausjonist
Sikkerhet	Kausjon på 20%, solidaransvar
Utbetaling	Utbetaling skjer i takt med tilført egenkapital, i trancher på minimum 500 000 kroner. Dette forutsetter at garantien er på plass.

3. Kort om evalueringsmetode

Som i førevalueringen legger vi til grunn OECDs overordnede rammeverk for evalueringer og Heums kriterier for god virkemiddelbruk (Heum, 2012, s. 7). OECDs evalueringsmodell er bygget opp av fire kriterier; «Relevans», «Effekt», «Effektivitet» og «Varighet/Levedyktighet». I tabellen under har vi beskrevet de relevante spørsmålene som følgeevalueringen har til hensikt å besvare under hvert av kriteriene.

Tabell 3-1. Oversikt over spørsmål som adresseres i følgeevalueringen

Evaluerings-kriterier	Evalueringsspørsmål
Relevans – er det behov for virkemiddelet?	• Er det gjort endringer i designet av ordningen siden førevalueringen, er de i så fall hensiktsmessig?
	• Treffer Oppstartlånordningen målgruppen og markedssvikten den har til hensikt å korrigere for?
	• I hvilken grad er det overlapp mellom selskapene som mottar oppstartlån og de som mottar kommersialiseringstilskudd eller investeringer fra Preså Kornfondet?
Effekt – samsvarer målet med behovet for virkemiddelet? Har det noen effekt?	• Har ordningen et klart definert mål og støtter dette opp om behovet?
	• Hva sier effektmålinger fra lignende ordninger om effektpotensialet?
	• Indikerer tilbakemeldingene fra selskapene at ordningen har addisjonalitet?
	• Har ordningen hatt en effekt på økonomisk utvikling det første året?
	• Hva er en god kontrollgruppe?
Effektivitet – er organiseringen og gjennomføringen utformet optimalt?	• Er ordningen organisert på en hensiktsmessig måte?
	• Er ordningen kostnadseffektiv?
Varighet – er ordningen levedyktig; hvilke endringer bør implementeres?	• Er det gjort endringer som følge av anbefalte tiltak i førevalueringen?
	• Hvilke endringer bør eventuelt implementeres?

Følgeevalueringen er basert på dokumentstudier, spørreundersøkelser, intervju og statistiske analyser.

Selskapenes forventninger om betalingsevne og kortsiktig vekst er basert på spørreundersøkelse gjennomført av Innovasjon Norge i mai 2018, desember 2018 og juni 2019. For å fange opp selskapenes ambisjoner, finansieringsmuligheter og tilbakemeldinger om ordningen ble det gjennomført en egen undersøkelse i oktober 2019. Spørsmålene ble utarbeidet av Menon, men sendt fra Innovasjon Norge. Av totalt 277 respondenter, mottok vi 167 svar (60%). Fordeler vi respondentene etter hvilket år oppstartlånet er mottatt, ser vi at 42 prosent av de som mottok lån i 2017 har svart. Blant de som mottok lån i 2018 har 56 prosent svart, men 75 prosent av de som mottok lån i januar-august 2019 har svart på spørreundersøkelsen. For å utarbeide bedriftscasene har vi intervjuet tre selskap som peker seg ut ved at de har svært høye ambisjoner for fremtidig vekst.

Analysen av selskapenes karakteristika og overlappsanalysen er basert på Innovasjon Norges oversikt over alle selskap som har søkt oppstartlån, kommersialiseringstilskudd og kapital fra Preså Kornfondet. Informasjonen

herfra ble så koblet opp mot Menons regnskapsdatabase. Menons regnskaps- og eierskapsdatabase er også utgangspunktet for de preliminnære effektanalysene og klargjøring av kontrollgruppen.

I forbindelse med utarbeidelse av kontrollgruppene, ble det i desember 2019, sendt ut en spørreundersøkelse til selskap som har mottatt SkatteFUNN og som har lignende karakteristika som oppstartlånselskapene, men som ikke har mottatt oppstartlån. I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om deres vekstambisjoner for å kunne utarbeide en kontrollgruppe som samsvarer med oppstartlånselskap med tanke på ambisjonsnivå. Arbeidet med identifisering av kontrollgruppe i følgeevalueringen legger godt grunnlag for troverdige effektstudier av ordningen på et senere tidspunkt.

4. Relevans

4.1. Kriterier og rasjonale

Målgruppen for oppstartlån er innovative små og mellomstore selskap som er yngre enn fem år. I førevalueringen hadde vi en grundig gjennomgang av rasjonalet for ordningen. Her viste vi til tre hovedgrunner til at målgruppen kan oppleve markedssvikt og hvorfor det er verdifullt for samfunnet å begrense denne:

- For det første er målgruppen til ordningen selskap hvor det trolig er mange foretak med betydelig vekstpotensial, som således burde få finansiering.
- For det andre er det grunn til å forvente at det blant innovative foretak kan være betydelig asymmetrisk informasjon mellom eierne av foretaket og potensielle eksterne finansieringskilder. Dette gjør det ekstra vanskelig for disse selskapene å få finansiert utvikling av forretningsidéene sine.
- For det tredje gjør investeringer i innovativ immateriell teknologi det vanskelig for foretaket å fange de fulle fordelene av investeringene som gjøres da de skaper positive kunnskapseksternaliteter for forbrukere og konkurrenter.

Hvor store konsekvenser denne markedssvikten har, har vi ikke godt nok grunnlag til å si noe om. I den grad offentlig sektor skal ha en aktiv entreprenørskapspolitikk er det likevel gode argumenter for at det er segmentet med unge, nyetablerte selskap med innovative produkter og et stort vekstpotensial, de også bør rette seg inn mot. Dette fordi det er her markedssvikten potensielt er størst.

Samtidig er det viktig å bemerke at markedssviktens størrelse ikke nødvendigvis er konstant over tid. Teknologiske nyvinninger, nye finansieringsmåter og økt erfaring med finansiering av dette markedssegmentet kan bidra til å redusere transaksjonskostnader og informasjonsasymmetrier. I den grad nye finansieringskilder, som eksempelvis crowd funding, blir mer vanlig, vil dette også øke selskapenes tilgang til finansiering. Videre kan erfaring og deling av suksesshistorier alene gjøre private investorer mer interessert i å investere i unge innovative oppstartsselskap. Innføring av nye ordninger som Kapitalfunn, og endringer i opsjonsbeskatningen, kan også gjøre det mer attraktivt for private investorer å investere i oppstartsselskap. Som følge av disse faktorene er det derfor viktig at Innovasjon Norge over tid, undersøker i hvilken grad rasjonale for ordningen fortsatt er gjeldende.

4.2. Design

Vår vurdering av ordningens design i forbindelse med førevalueringen var at Oppstartlånordningen er innrettet på en måte som sørger for at man treffer et reelt behov i markedet, og at designet legger opp til en hensiktsmessig risikodeling mellom privat og offentlig kapital. I tillegg er det en generell fordel med låneordninger at de gir skalering på myndighetenes egenkapital, myndighetene kan med andre ord finansiere mer for den samme kapitalbindingen. For det andre gir lån fordelingsvirkninger som er mer i favør av skattebetalere, i form av at vellykkede gründere betaler tilbake lånet de har fått av samfunnet og at de også tar deler av nedsiderisikoen. Det har ikke skjedd noen endringer i ordningens design siden førevalueringen.

Risikoen fordeles hensiktsmessig mellom Innovasjon Norge, låntaker og eventuelt andre eiere ved at minst 40 prosent av finansieringsbehovet må dekkes av privat matchingkapital, og at det stilles krav om kausjon på minst 20 prosent av lånebeløpet. Etter vår vurdering reduserer dette risikoen for at oppstartlånet benyttes som et substitutt for tilgjengelige private midler, ettersom deler av finansieringsbehovet må komme fra private finansieringskilder. Samtidig gir det gründer mulighet til å videreutvikle selskapet uten å måtte vanne ut for mye av egne eierandeler på et tidlig tidspunkt. Ved at gründer eller øvrige eiere av selskapet må stille med kausjon

sørger man for et ekstra insentiv til å unngå mislighold av lånet. Kausjonen kan også ha en potensiell signaleffekt om at gründer eller investor har stor tiltro til idéen og sannsynlighet for suksess. I tillegg fører kravet om kausjon potensielt til en gunstigere selvseleksjon av oppstartsselskap inn i ordningen sammenlignet med tilskudd. Det vil kun være selskap som har tilstrekkelig tro på eget prosjekt som søker om lån, mens et tilskudd til sammenligning er uforpliktende.

Kravet om betaling av renter etter to år og full tilbakebetaling av lånet etter fire år, vil teoretisk sett føre til at selskap med lange utviklingsløp selvselekteres ut av ordningen ettersom deres tilbakebetalingsevne sannsynligvis er liten på disse tidspunktene. Dette stemmer i den grad:

- 1) Det er tydelig kommunisert at det ikke er åpent for forhandling med tanke på rentebetaling og løpetid på lånet.
- 2) Låntaker har en realistisk forventning til fremtidig inntjening og likviditet.

I intervju med enkelte av selskapene i førevalueringen fikk vi inntrykk av at noen ikke var klar over at det ikke er åpent for forhandling av rentebetalinger eller låneperiode dersom selskapet skulle ha behov for det. Vi ser at dette er tydelig beskrevet i omtaler av ordningen på Innovasjon Norges nettsider, så det kan likefult være at dette hovedsakelig er et ment som et ønske fra selskapets side. Vi vil likevel understreke at kommunikasjonen rundt dette er viktig for at låntager skal bevisstgjøres for hvilke forpliktelser lånet gir. Vi har ikke spurt direkte om dette i spørreundersøkelsen vi har gjennomført i følgevalueringen, men av de generelle kommentarene er det kun en respondent som nevner dette med forhandlingsmuligheter i forbindelse med fremtidig tilbakebetaling, og da formulert som et forslag. Innovasjon Norge sender også ut spørreundersøkelse til selskapene som har mottatt oppstartlån jevnlig, hvor de blant annet spør om hvor mange måneder fremover selskapet har finansiering, og om deres omsetning de siste fire månedene og forventet omsetning de neste fire månedene. Disse jevnligte spørreundersøkelsene gir verdifull informasjon til Innovasjon Norge, og kan i tillegg bidra til å bevisstgjøre selskapene om deres låneforpliktelser. Samtidig er målgruppen for ordningen en høyrisikogruppe, så det er forventet at det vil være en del mislighold. Bevisstgjøringen av låntakernes forpliktelser slik at de forstår sin reelle risikoeksponering er likevel viktig for at ordningen skal treffe rett målgruppe av selskap som evner å håndtere et lån på 2 til 4 års sikt.

Å vurdere låntakerens tilbakebetalingsevne på tidspunktet søknaden skal behandles er vanskelig da selskap i oppstartsfasen har begrenset med informasjon som kan sannsynliggjøre fremtidig inntjening. Ettersom lånet skal benyttes til kommersialisering av idéen, er det for eksempel mange som ikke har omsetning å vise til på søknadstidspunktet. Av de 20 saksinnstillingene med vedtak vi har gjennomgått, vises det til en forventet inntjening i løpet av de neste fire årene som i stor grad sannsynliggjør tilbakebetaling av et lån på 1,5 millioner kroner. Flere av søknadene viser også til etablerte kundeavtaler, og ut fra beskrivelsene gjengitt i søknadene fremstår også gjennomføringsevnen som god. Dermed fremstår det som at Innovasjon Norge ber om relevant informasjon for å kunne gjøre en vurdering av selskapenes gjennomføring- og tilbakebetalingsevne. Hvor realistiske søkernes beskrivelser av gjennomføringsevne og forventet vekst er, er derimot vanskelig å vurdere. Hvorvidt beslutningsgrunnlaget, og saksbehandlernes evne til å bruke dette i sin vurdering, er godt nok til å kunne ta de riktige avgjørelsene med tanke på hvilke selskap som faktisk vil innfri lånet, vil man derimot ikke få et godt nok svar på før ordningen har eksistert i noen år, og en viss mengde av lånene har forfalt. Per i dag, kan vi derimot ikke se at det er vesentlige mangler i søknadene eller designet av ordningen generelt som tilsier at denne risikoen ikke er tilstrekkelig ivarettatt. I kapittel 4.3.4 gjennomgår vi resultatet av noen enkle analyser om selskapenes tilbakebetalingsevner basert på spørreundersøkelsene Innovasjon Norge sender ut til lånemottakerne, og spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med følgevalueringen.

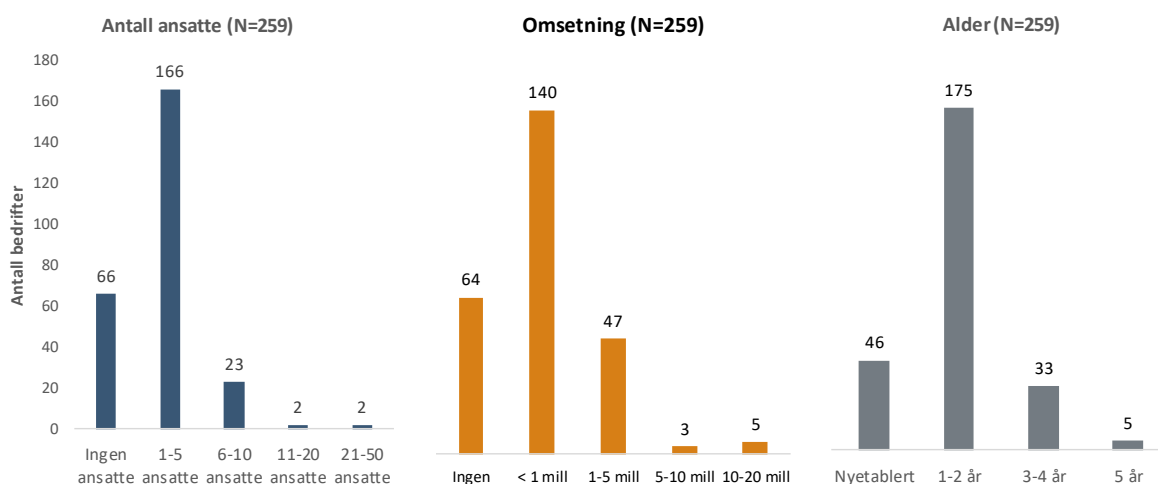
4.3. Treffsikkerhet målgruppe

Oppstartlånordningen har en tydelig definert målgruppe. Ordningen innretter seg mot unge (yngre enn fem år) små og mellomstore selskap som er innovative, har ambisjoner og betydelig vekstpotensial. Videre skal selskapene kunne dokumentere et betalingsvillig marked (markedsavklaring) og det skal foreligge planer og budsjett for videre utvikling. I tillegg må teamet inneha nødvendig kompetanse for å realisere planene. Gründerens viktighet i målgruppen sin suksess var et punkt som ble vektlagt i stor grad i intervju med saksbehandlere ved distriktskontorene i førevalueringen. I dette kapitlet undersøker vi nærmere om lånene faktisk treffer den angitte målgruppen.

4.3.1. Selskapenes størrelse og alder

Spennet av selskapene som ordningen innretter seg mot er stort. Likevel ser vi at det er gjennomgående svært små selskap som har fått innvilget oppstartlån, og det er forholdsvis liten spredning i størrelsen på selskapene. Figur 4-1 viser fordelingen av henholdsvis antall ansatte, omsetning og alder samme året som i selskapet får innvilget lånesøknaden.

Figur 4-1: Egenskaper ved selskapene (ansatte, omsetning og alder) som har fått oppstartlån. Størrelsene er oppgitt for året hvor oppstartlån ble innvilget. For selskap som fikk lån i 2019 er det brukt omsetningstall for 2018, som er siste tilgjengelige regnskapsår. Kilde: Menon og Innovasjon Norge.



Av figuren over ser vi at selskapene nesten utelukkende er svært små, målt i ansatte og omsetning, og nesten samtlige selskap faller innunder EUs definisjon av mikroselskap². Om lag 90 prosent av selskapene har fem eller færre ansatte, og en fjerdedel av selskapene hadde ingen formelt ansatte i innvilgelsesåret. Tilsvarende har i underkant av 80 prosent av selskapene mindre enn en million kroner i omsetning og en fjerdedel ingen omsetning ved innvilgelse. De færreste av selskapene var eldre enn tre år ved innvilgelse av oppstartlån, og kun fem av selskapene var fem år da de fikk oppstartlån. Overordnet viser figurene ovenfor at selskapene som har mottatt oppstartlån varierer relativt lite med tank på antall ansatte, omsetning og i alder. Det tyder på at det er en felles forståelse på tvers av regionkontorene om hvilke selskap som faller innunder målgruppen. Utover at selskapene

² 6 EUs definisjon av små og mellomstore selskap:

Mikro: under 10 ansatte, og en omsetning inntil EUR 2 millioner eller balanse inntil EUR 2 millioner

Små: 10-49 ansatte, og en omsetning mellom EUR 2-10 millioner eller balanse mellom EUR 2-10 millioner

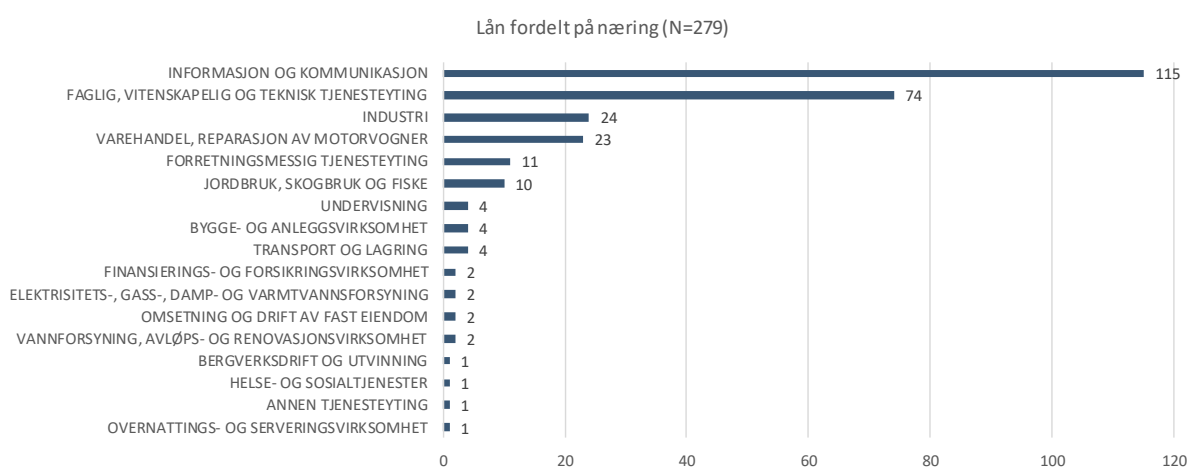
Mellomstore: 50- 250 ansatte, omsetning mellom EUR 10 - 50 millioner eller balanse mellom EUR 10-43 millioner

må dokumentere et betalingsvillig marked er det ingen øvrige kriterier som hindrer små selskap uten inntekter å få lån, så lenge det foreligger et vekstpotensial og en innovativ idé. At selskapene er så tidlig i utviklingsløpet er imidlertid med på å øke risikoen. Dette understreker viktigheten av veldokumentert markedsavklaring, for å kunne vurdere om det finnes et betalingsvillig marked for produktet.

4.3.2. Næringstilørighet og geografisk spredning

Oppstartsselskap med betydelig vekstpotensial er gjerne å finne i sektorer som er i fremmarsj, dette er ofte kunnskapsintensive næringer med betydelige positive kunnskapseksternaliteter og hvor investeringene i stor grad gjøres i immateriell teknologi.

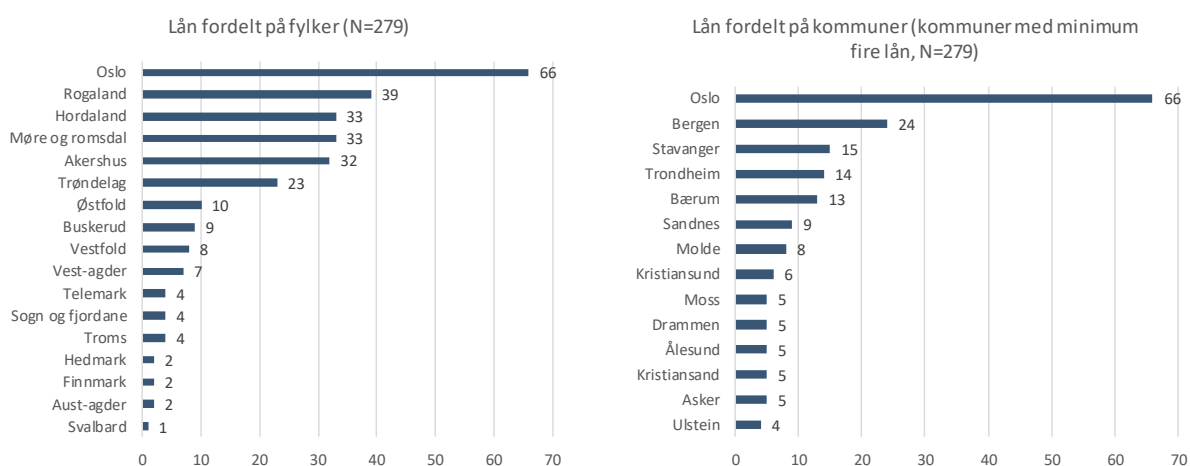
Figur 4-2: Antall oppstartlån fordelt på ulike næringer. Kilde: Menon og Innovasjon Norge



Figuren over viser tydelig at det er klart flest selskap med oppstartlån innen IKT, 41 prosent av selskapene, etterfulgt av faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting 27 prosent av selskapene. Oppstartlånene er i høy grad konsentrert om disse to næringene, med mer enn to tredjedeler av alle lån. Både IKT- og tjenestenæringen er kunnskapsintensive næringer i vekst og det er derfor naturlig at innovative gründere med høye vekstambisjoner retter seg mot disse næringene. Øvrige næringer med mange lån er industri og varehandel, etterfulgt av forretningsmessig tjenesteyting og jordbruk, skogbruk og fiske. Sistnevnte består hovedsakelig av selskap innen havbruksnæringen.

Ordningen forvaltes på et desentralisert nivå, hvor det er regionkontorene som vurderer søknader og innvilger oppstartlånene. I førevalueringen fremhevet regionkontorene viktigheten av gründerens egen innsats, og at de ofte hadde møter med søkerne for å vurdere teamet, innovasjonsnivå og vekstpotensialet. At ordningen forvaltes av regionkontorene bidrar trolig til å gjøre lånet mer tilgjengelig for selskap utenfor de store byregionene. Dette gjenspeiler seg i den geografiske spredningen på selskapene som har fått innvilget oppstartlån, som vist i Figur 4-3.

Figur 4-3: Antall oppstartlån fordelt på fylker (til venstre) og kommuner (til høyre). Kilde: Menon



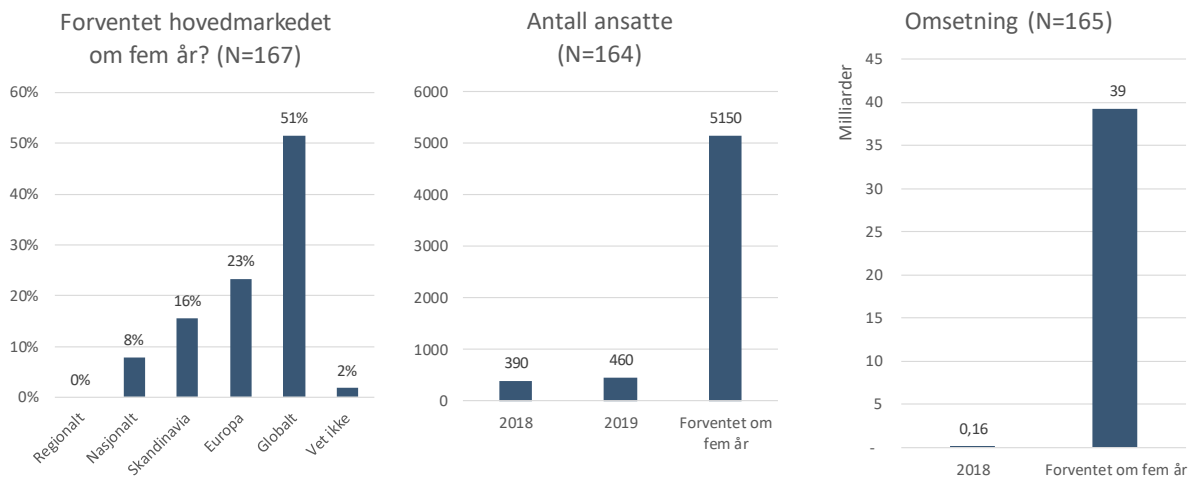
Nesten samtlige fylker er representert ved selskap med oppstartlån, med kun Nordland og Oppland som unntak. De fire store byene, Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim, er også de som huser flest selskap med oppstartlån. Det er flest Oslo-selskap med oppstartlån, etterfulgt av Bergen og Stavanger. Trøndelag er noe underrepresentert relativt til størrelsen på befolkningen, men det er innvilget lån til 14 selskap i Trondheim, og kommunen er dermed på fjerdeplass med hensyn til antall lån. Tilsvarende er Møre og Romsdal godt representert relativt til innbyggertall. Samlet er det kun innvilget seks lån i Nord-Norge, hvorav fire i Troms og to i Finnmark.

4.3.3. Selskapenes vekstambisjoner

Målgruppen til oppstartlån er innovative selskap, som har et betydelig vekstpotensial og høye vekstambisjoner. Innovasjonshøyden registreres av saksbehandleren hos Innovasjon Norge når søknaden vurderes. Ut fra saksbehandlerens vurdering har i overkant av 90 prosent av selskapene som har mottatt oppstartlån *Innovasjon på internasjonalt nivå*, resten har *Innovasjon på nasjonalt nivå*. I underkant av 90 prosent er registrert som vare- eller tjenesteinnovasjon. Av vår gjennomgang av de 20 saksinnstilligene ser også vi at disse prosjektene representerer nye løsninger på det internasjonale markedet. De fleste viser også til planer om ekspansjon til internasjonale markeder på femårs sikt.

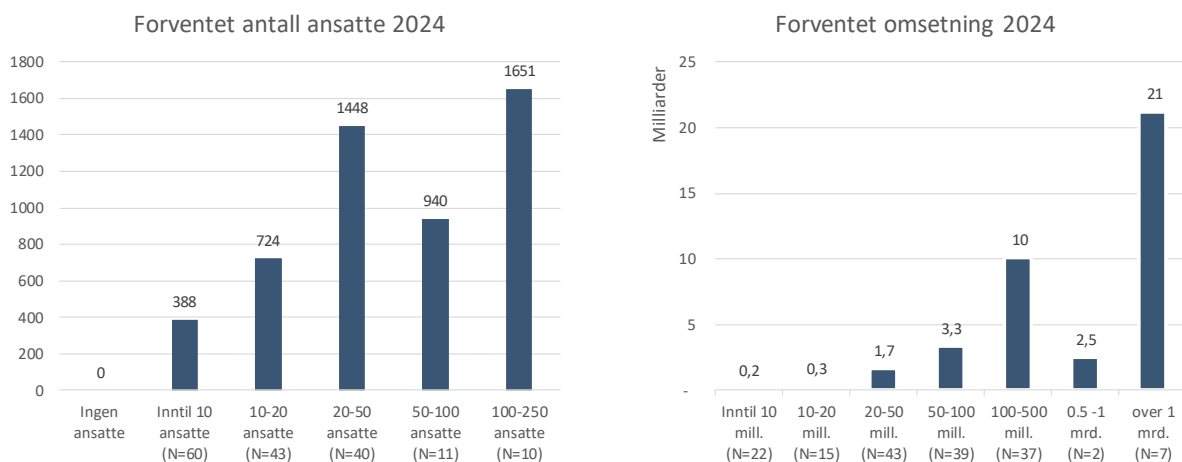
I spørreundersøkelsen har vi spurt selskapene om deres forventninger knyttet til omsetning og antall ansatte om fem år, og deres ambisjoner om internasjonal vekst. Svarene deres er fremstilt i figurene under. For omsetning og antall ansatte har vi inkludert informasjon om registrert antall ansatte og omsetning fra Menons regnskapsdatabase.

Figur 4-4: Selskapenes svar på spørsmål om fremtidig vekst. Kilde: Spørreundersøkelse



Som figuren til venstre viser oppgir de fleste at de har planer om å vokse utover Norges landegrens. Kun åtte prosent ser for seg at Norge vil være hovedmarkedet deres om fem år. Over 50 prosent har planer om å satse globalt. Figuren i midten og til høyre, viser at selskapene har høye vekstambisjoner, særlig når det kommer til omsetning. Selskapene som har svart på spørreundersøkelsen hadde per august 2019 registrert totalt 460 ansatte. Basert på svarene fra spørreundersøkelsen forventes dette å øke til 5150 ansatte de neste fem årene, det vil si over ti ganger så mange ansatte som i dag. De samme selskapene hadde en samlet omsetning på om lag 155 millioner kroner i 2018. Om fem år oppgir disse en forventet omsetning på totalt 39 milliarder kroner. En stor andel av dette skyldes noen få respondenter. Fordeling av svar etter ulike størrelseskategorier er fremstilt i figurene under.

Figur 4-5: Hva forventer du er selskapets omsetning om fem år? Kilde: Spørreundersøkelse



Av de som har svart på spørreundersøkelsen er det seks respondenter som oppgir at de forventer å ha en omsetning på over 1 milliard kroner om fem år, hvorav tre forventer 5 milliarder kroner i omsetning. Svarene deres utgjør en samlet omsetning på 21 milliarder kroner. Ser vi bort fra disse selskapene er samlet forventet omsetning om fem år, 18 milliarder kroner. Videre er det 40 prosent av de som har mottatt oppstartlån ved utgangen av august 2019, som ikke har besvart undersøkelsen. Ettersom forventet vekst i omsetning hos de som har svart er såpass høy, vil en estimering av de øvrige selskapenes vekst basert på dette bli usannsynlig høy, rundt 55 milliarder kroner.

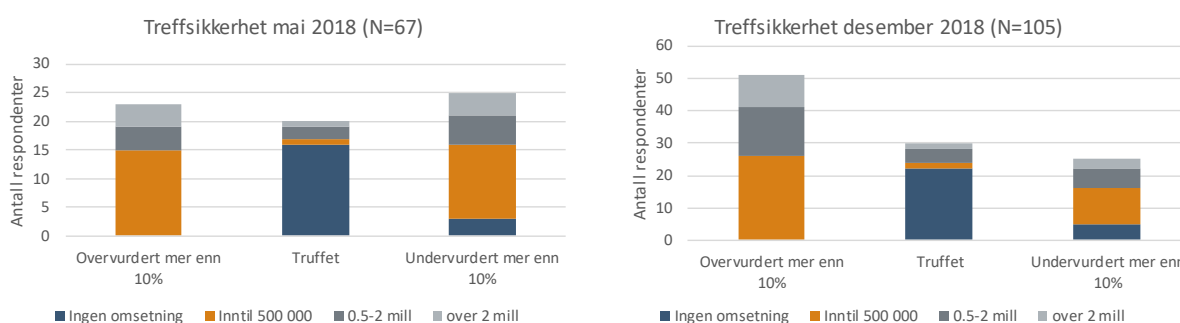
Disse tallet representerer summen av forventingene, eller ambisjonene, til hvert enkelt selskap. Det er viktig å poengtere at dette tallet vil være betydelig høyere enn forventningen til porteføljen under ett. Eksempelvis kan dette være konkurrerende teknologier som begge legger til grunn dominerende posisjon i samme markedet. Videre viser forskningen at gründere i snitt er overoptimistiske på egne vegne. For eksempel er det kun 0,3% av alle norske aktive foretak som hadde mer enn 1 milliard i omsetning i 2018, og blant oppstartlånselskapene er det seks som har ambisjoner om dette innen fem år.³ De store tallene illustrerer imidlertid at selskapene med oppstartlån har høye ambisjoner, og at de således er innenfor målgruppen til ordningen.

En tidobling av antall ansatte, fremstår derimot ikke som så usannsynlig, særlig med tanke på hvor unge disse selskapene er. Benytter vi svarene fra spørreundersøkelsen til å estimere forventet antall ansatte blant de som ikke har svart, blir totalt antall ansatte for disse 277 selskapene på rundt 8000 ansatte, hvilket tilsvarer i underkant av en tidobling fra summen av antall ansatte registrert per august 2019. Dette er fortsatt høyt, men et mer realistisk estimat enn veksten i forventet omsetning. Det vil bli interessant å følge ordningen over tid med hensyn hvor mange av selskapene som innfrir i nærheten av forventet omsetning og sysselsetting.

4.3.4. Selskapenes tilbakebetalingsevne

Som en test på selskapenes vurderingsevne knyttet til fremtidig vekst, har vi sammenlignet hva selskapene har oppgitt som forventet omsetning de neste fire månedene i henholdsvis mai 2018 og desember 2018, opp mot hva de samme selskapene har oppgitt som omsetning for de siste fire månedene i henholdsvis desember 2018 og juni 2019. Etersom spørreundersøkelsene er gjennomført med mer enn fire måneders mellomrom, er ikke denne sammenligningen perfekt, men den kan likevel gi oss indikasjoner på hvor stor andel av selskapene som over- eller undervurderer fremtidig omsetning. Figurene under viser hvor mange av respondentene som har «truffet» på forventet omsetning de neste fire månedene i henholdsvis mai 2018 (figur til venstre) og desember 2018 (figur til høyre). For å synliggjøre hvor store avvikene er i absolutte tall, er søylene fordelt etter hvor stor omsetning de forventet de neste fire månedene.

Figur 4-6: Fordeling av antall respondenter som treffer eget estimat på forventet omsetning, fordelt på forventet omsetning de neste fire månedene. Kilde: Innovasjon Norge, bearbeidet av Menon⁴



Figurene viser at hovedvekten av de som treffer på estimert omsetning de neste fire månedene, med +/- 10 prosent, er de som har oppgitt at de ikke ville ha noen omsetning i de neste fire månedene. I den grad

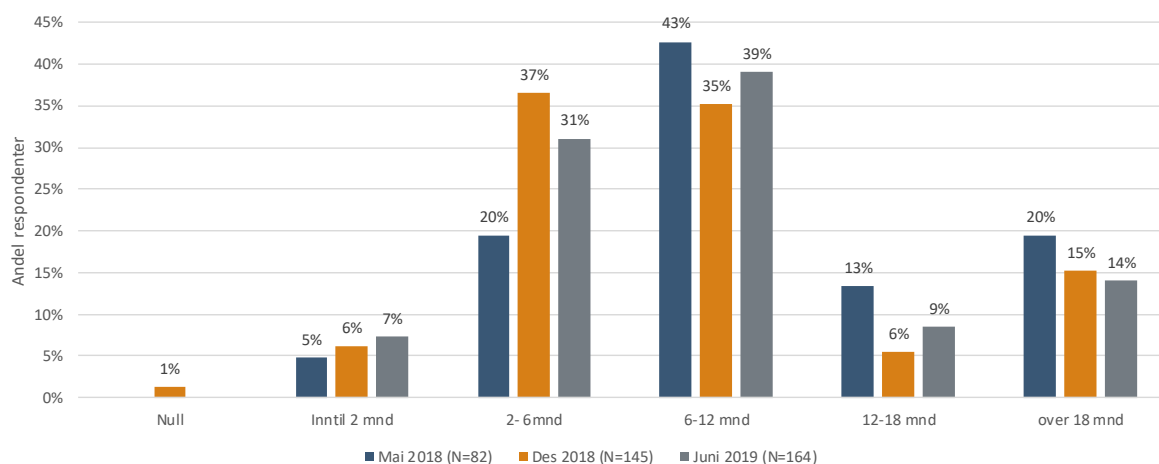
³ Dette er kun basert på en telling av alle aktive foretak i Menons regnskapsdatabase. Her er det ikke tatt hensyn konsernstrukturer.

⁴ Spørreundersøkelsen er ikke obligatorisk, derfor har ikke alle selskapene som har mottatt Oppstartslån svart på samtlige spørreundersøkelser. I sammenligningen er det naturlig nok kun selskapene som har svart på minst to av spørreundersøkelsene som inngår i analysen.

respondentene oppgir at de vil ha en omsetning de neste fire månedene, oppgir de fleste en omsetning på inntil 500 000 kroner. Blant de som har svart på spørreundersøkelsene i mai 2018 og desember 2018, er det relativt jevnt fordelt mellom de som har overvurdert fremtidig omsetning, og de som har undervurdert fremtidig omsetning. Blant de som har svart på spørreundersøkelsen i desember 2018 og juni 2019, er det derimot en overvekt (50%) av respondentene som overvurderte fremtidig omsetning i desember. I begge tilfeller ser vi også at de fleste som overvurderer fremtidig omsetning, også bommer med mer enn 50 prosent. At mellom 30 og 50 prosent overvurderer egen fremtidig omsetning fremover illustrerer risikoen i målgruppen. Omsetning på kort sikt vil naturlig nok være vanskelig å forutse i en etableringsfase, men at en såpass stor andel av selskapene forventer en kortere vei til markedet enn det som viser seg å være reelt, indikerer at saksbehandlere også bør være svært konservative når de vurderer selskapets fremtidige betjeningsevne i lys av selskapets forventninger om fremtidig vekst og gjennomføringsevne.

I spørreundersøkelsen som sendes ut omtrent to ganger i året, spørres det også om et anslag på hvor mange måneder fremover selskapet er finansiert. I de tre spørreundersøkelsene vi har analysert er gjennomsnittet tolv måneder for alle spørreundersøkelsene, medianen er noe lavere med elleve måneder i mai-undersøkelsen, og åtte måneder i desember og juni. Figuren under viser andelen av respondenter fordelt etter hvor mange måneder de har anslått at de er finansiert i de tre spørreundersøkelsene.

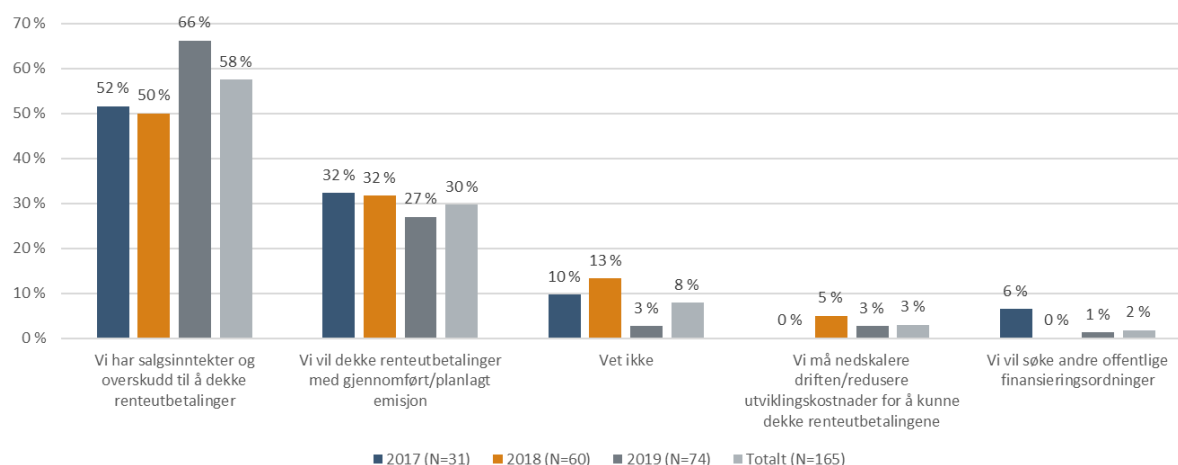
Figur 4-7: Antall måneder med finansiering. Kilde: Innovasjon Norge, bearbeidet av Menon



Av figuren ser vi at de fleste (om lag 60 prosent) anslår at de er finansiert i mer enn seks måneder, hvorav hovedvekten av disse oppgir mellom seks og tolv måneder. Basert på gjennomsnitt og median blant de selskapene som har svart på mer enn én spørreundersøkelse, ser vi at antall måneder med finansiering holder seg relativt stabilt. I den grad det er en endring er det en reduksjon på rundt en måned. Ettersom undersøkelsene er gjennomført med om lag et halvt års mellomrom tilsier dette at de fleste selskapene evner å finansiere driften løpende, selv om selvfinansieringstiden ikke nødvendigvis ser ut til å bli lengere. Over tid vil disse dataene gi god innsikt i selskapenes omsetnings- og finansieringsutvikling. For eksempel ved å sammenligne utviklingen blant selskapene som betaler tilbake lånet og de som misligholder, for å se om det er noen utviklingsmønsteret som gjør det mulig å forutse hvorvidt lånet misligholdes eller ikke.

I spørreundersøkelsen som ble sendt ut i forbindelse med følgeevalueringen, spurte vi selskapene om hvordan de ville finansiere fremtidige rentebetalinger. Fordelingen av svarene er gjengitt i figuren under.

Figur 4-8: Hvordan vil dere finansiere fremtidige rentebetalinger? Fordelt etter år respondenten mottok oppstartlån. (N=165), Kilde: Spørreundersøkelse



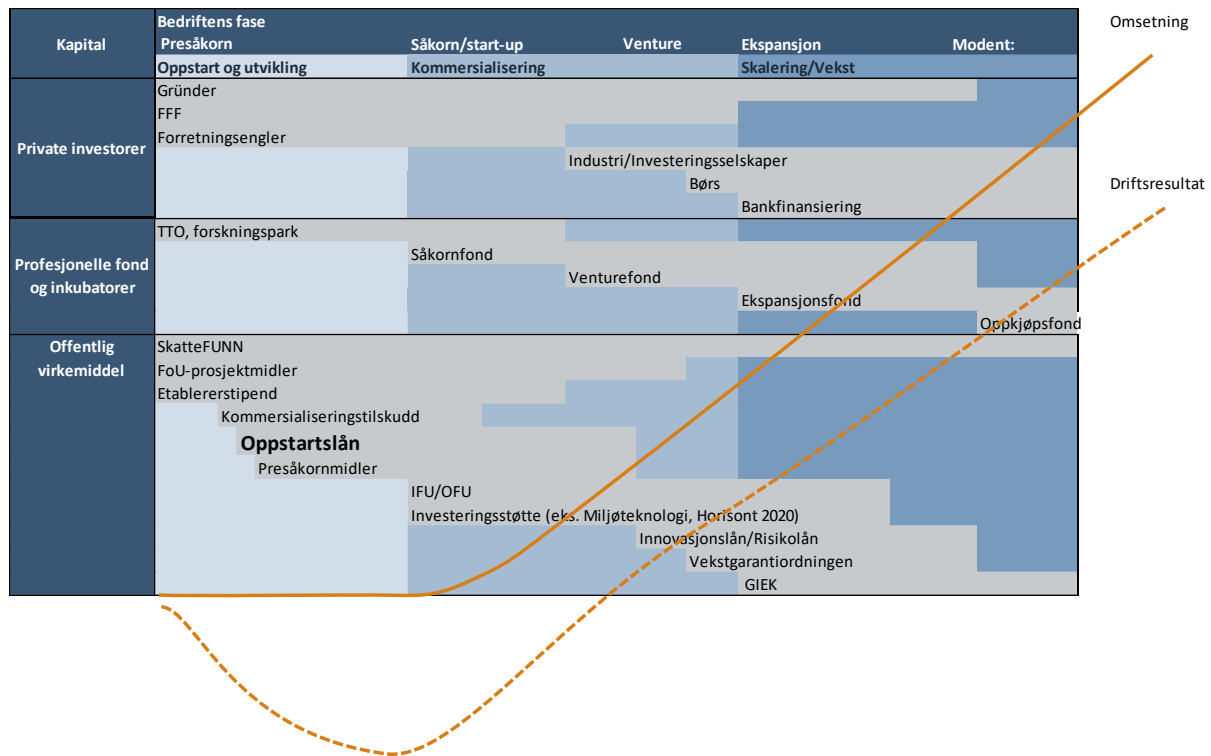
Som figuren viser, oppgir nesten 90 prosent at de vil dekke rentebetalingene med eget overskudd eller gjennom ny emisjon. Av de som har oppgitt at de vil finansiere fremtidige rentebetalinger med salgsinntekter og overskudd, har om lag 70 prosent av disse også omsetning i 2018. Av figuren ser vi at de som mottok oppstartlån i 2019, i større grad mener de vil kunne bruke egne inntekter og overskudd til å betale renter. Det er også færre av disse som svarer «vet ikke». Det er kun 8 prosent, 13 respondenter, som oppgir at de ikke vet hvordan de skal finansiere fremtidige rentebetalinger, tre av disse respondentene har mottatt lån i 2017, og skal etter planen starte å betale renter på lånet i løpet av 2019. Det er sannsynligvis en høyere risiko for mislighold blant disse selskapene. I den grad vi kan anta at respondentene som har besvart undersøkelsen også er representativ for de resterende 40 prosentene som har mottatt oppstartlån, utgjør disse en relativt liten andel. Svarene på spørreundersøkelsen er selvsagt kun basert på selskapets forventninger, som sannsynligvis også er noe overvurdert, men svarer indikerer i det minste at de aller fleste selskapene har en plan om hvordan rentebetalingene skal håndteres.

4.4. Vurdering av oppstartlån opp mot andre eksisterende ordninger

Et siste ledd i virkemiddelets relevans er å vurdere hvorvidt virkemiddelet er representert den beste løsningen for å adressere markedssvikten. I dette ligger en vurdering av hvorvidt det finnes andre virkemiddel som dekker samme behov på en like god, eller bedre måte, og i så fall om det da er hensiktsmessig å ha flere ordninger rettet mot samme behov. Figuren under gir en oversikt over ulike typer kapitalkilder fordelt på selskapets livssyklus. Kurven som går gjennom figuren, illustrerer J-kurven⁵.

⁵ Navnet J-kurve indikerer at dette er foretak som forventer å snu en negativ trend om til positivt driftsresultat, og dermed former en lønnsomhetskurve over tid som ser ut som bokstaven J.

Figur 4-9: Oversikt over utvalgte finansielle virkemidler i ulike deler av selskaps livsfase



Som diskutert i førevalueringen, og vist i figuren over, treffer oppstartlån selskapene i samme fase som kommersialiseringstilskudd og Preså Kornordningen. Oppstartlån overlapper også med SkatteFUNN, FoU-prosjektmidler og etableringsstipend, men skiller seg fra disse ved at oppstartlån har en snevrere målgruppe og ikke er avgrenset til egne bruksområder slik prosjektmidlene er.

Oppstartlån, Preså Kornordningen og kommersialiseringstilskudd retter seg derimot til omtrent samme målgruppe.

Kommersialiseringstilskudd dekker inntil 700 000 kroner, begrenset til en andel av dokumenterte forventede kostnader for å videreutvikle ideen. Tilskuddet kan utgjøre maksimalt 75 prosent av eksterne kostnader og 50 prosent av interne kostnader (arbeidstimer). Det som skiller tilskuddet fra oppstartlån er altså at tilskuddet dekker et dokumentert kostnadsoverslag, et mindre beløp og selskapet slipper renteutgifter og tilbakebetaling av beløpet. Teoretisk sett vil tilskuddet være mest aktuelt for selskap som har god tilgang til alternative finansieringskilder, et mindre kapitalbehov eller har en lenger kommersialiseringsfase. Dette fordi disse faktorene gjør det mindre attraktivt å forplikte seg til et lån. Med oppstartlån står imidlertid selskapet selv fritt til å anvende midlene der hvor disse kan gjøre mest nytte, det være seg finansiering av løpende drift eller investeringer. Oppstartlån og kommersialiseringstilskudd er i dag gjensidig ekskluderende. Det vil si at selskapene kun kan få ett av disse virkemidlene. I samtaler med utvalgte regionkontor i førevalueringen, viste saksbehandlerne til at det særlig er selskapenes betalingssevne, det vil si tiden frem til kommersialisering, som brukes for å vurdere om selskapet er best egnet til å søke om oppstartlån eller kommersialiseringstilskudd.

Preså Kornordningen er et egenkapitalvirkemiddel hvor utvalgte preså Kornforvaltere kan investere mellom 500 000 og 3 millioner kroner i selskapet i form av konvertible lån eller egenkapital. Det er også et krav om at preså Kornforvalteren skal være en aktiv eier i selskapet. Preså Kornkapitalen som investeres i selskapet må minimum matches av annen privat kapital på samme tidspunkt. Det som skiller preså Kornkapital fra oppstartlån er altså at preså Korn åpner for en større risikoavlastning (maks. 3 millioner), gir direkte tilgang til kompetent

kapital og matchingkapitalen må komme fra uavhengige investorer. Mens oppstartlånet innebærer en skjevfordelt risikodeling hvor Innovasjon Norge tar mest nedside og lite oppside, innebærer Preså Kornordningen en symmetrisk deling av oppside og nedside med gründeren. Teoretisk sett forventer vi at selskapet vil foretrekke preså Korn over oppstartlån dersom selskapet har behov for ekstern kompetanse for å realisere forretningsidéen sin, større kapitalbehov og har kommet langt nok i kommersialiseringsløpet til å få en pris som ikke vanner ut gründeren for mye. Oppstartlån og preså Korn er derimot ikke gjensidig ekskluderende, det vil si at ordningene kan brukes i kombinasjon med hverandre. Det kan være gode argumenter for dette, for eksempel ved at oppstartlån tilbys først, slik at selskapet kan komme lenger i utviklingsløpet og dermed oppnå en bedre prising av selskapet før de henter inn ytterligere egenkapital.

Som beskrevet over, er det grunn til å tro at de tre ordningene dekker opp om ulike selskaps behov. Når det gjelder selskap som har mottatt mer enn ett virkemiddel, finner vi to selskap som har mottatt både oppstartlån og tilskudd⁶, og 35 selskap som har mottatt oppstartlån og kapital gjennom Preså Kornordningen. Blant de selskapene som har mottatt oppstartlån og kapital gjennom preså Kornfondet, har de fleste, 26 selskap, fått innvilget oppstartlån først. I snitt mottok disse selskapene oppstartlånet ni måneder før preså Korninvesteringen ble registrert. De resterende ni selskapene har fått innvilget oppstartlån etter at preså Kornforvalter har registrert investering, hvorav tre av disse preså Korninvesteringene ble registrert i 2016 når oppstartlån ikke var et alternativ⁷.

For å undersøke potensielle synergier og overlapp nærmere har vi sammenlignet omsetning, antall ansatte og alder på selskapene og deres finansieringsbehov på tidspunktet (samme året) de fikk kapital gjennom de ulike ordningene. Oversikt over hvilke selskap som har mottatt oppstartlån og kommersialiseringstilskudd⁸ er hentet fra Innovasjon Norges saksbehandlingssystem, SOPP, mens oversikten over preså Korn selskapene er basert på forvalternes rapporteringer til Innovasjon Norge. Tabellen under angir medianselskapets karakteristika på tidspunktet de mottok finansiering gjennom de tre virkemiddelene, da ekskludert de selskapene som har mottatt fra flere.

Tabell 4-1: Medianverdier for selskapene i de ulike ordningene, samme år de får innvilget søknad. Kilde: Innovasjon Norge, bearbeidet av Menon

	Kommersialiserings- tilskudd	Oppstartlån	Preså Kornordningen
Alder	1 år	1 år	2 år
Omsetning	400 000	141 000	675 000
Antall ansatte	1 ansatt	2 ansatte	4 ansatte
Mottatt beløp	500 000	1 500 000	1 000 000
Kapitalbehov/Innhentet kapital	1 000 000	2 500 000	2 900 000
Virkemiddelets andel av kapitalbehov/innhentet kapital	50 prosent	60 prosent	35 prosent

⁶ Ut fra vår definisjon av kommersialiseringstilskudd ser vi at det er to selskap som har mottatt Oppstartlån og tilskudd. Tilskuddene var på henholdsvis 200 000 og 700 000, og begge er innvilget i august 2017.

⁷ Blant de øvrige seks selskapene er Oppstartlånet innvilget senest 3 måneder etter at Preså Korninvesteringen er registrert for tre av selskapene.

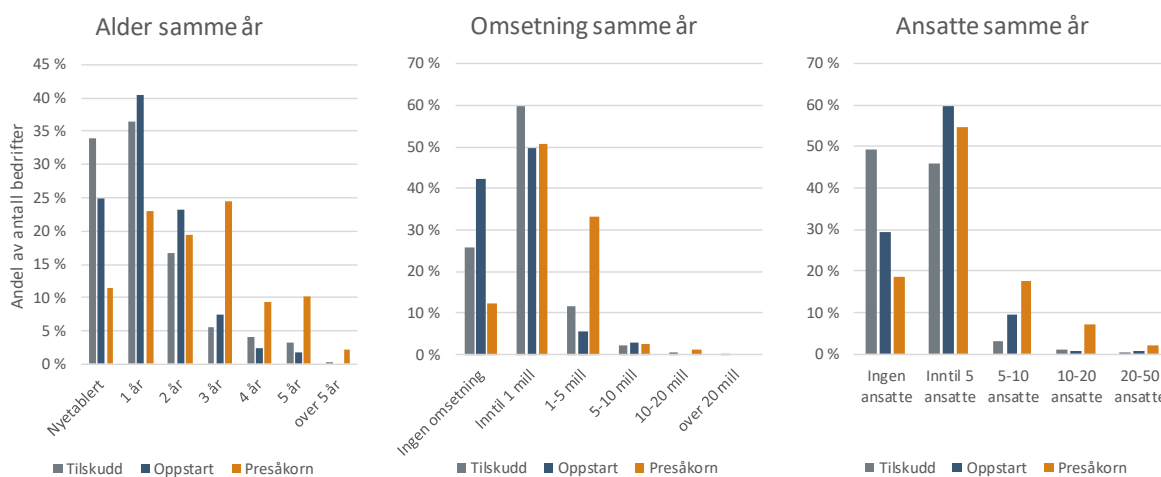
⁸ Kommersialiseringstilskudd er ikke en egen kategori i SOPP. I denne analysen har vi definert kommersialiseringstilskudd som tilskuddene registrert under virkemiddelkonene 1104 og 675, hvor tilskuddet utgjør et beløp på mellom 32 000 og 700 000 kroner.

Som vi ser av tabellen er selskapene som mottar tilskudd og oppstartlån gjerne yngre enn de som inngår i Preså Kornordningen. De er også mindre målt både i omsetning og antall ansatte og har et mindre kapitalbehov registrert i søknaden, sammenlignet med det preså kornselskapene henter inn av kapital. Tilskuddet og lånet utgjør en større andel av total kapitalinnhenting.

Skillet mellom oppstartlån og kommersialiseringstilskudd er ikke like tydelig. Selskapene som mottar oppstartlån viser til et større kapitalbehov, har flere ansatte, men har mindre omsetning og er omtrent like gamle som de som får kommersialiseringstilskudd. Selv om omsetning er større hos selskapene som mottar tilskudd er den likevel relativt liten.

I figuren under har vi fremstilt andelen av antall selskap etter alder, omsetning og antall ansatte samme året de mottok henholdsvis kommersialiseringstilskudd (tilskudd), oppstartlån og midler gjennom Preså Kornordningen.

Figur 4-10: Selskapenes alder, omsetning og antall ansatte samme år de mottok finansiering. Kilde: Innovasjon Norge, bearbeidet av Menon



Av denne ser vi at preså kornselskapene skiller seg ut ved at det er større variasjon i deres alder, omsetning og antall ansatte på tidspunktet de mottar første investering. Selskapene som mottar oppstartlån og kommersialiseringstilskudd er fortsatt relativt like. Det er flere nyetablerte selskap blant de som mottar kommersialiseringstilskudd, men flere uten omsetning samme år blant de som mottar oppstartlån. Som nevnt innledningsvis er trolig den største forskjellen mellom disse to gruppene, hvor nærmere disse selskapene er til å kunne kommersialisere forretningsidéen. Dette er ikke åpenbart når vi ser på regnskapstall. Når vi sammenligner selskapenes omsetning i året etter de har mottatt henholdsvis kommersialiseringstilskudd eller oppstartlån, ser vi at de med oppstartlån har vokst relativt mer. For selskapene som har mottatt oppstartlån har 22 prosent en omsetning over 5 millioner, mot 8 prosent blant selskapene som har mottatt kommersialiseringstilskudd. Samme utvikling ser også når vi ser på antall ansatte, men her er selskapene med oppstartlån noe større til å begynne med. Dette kan være et tegn på at selskapene som mottar kommersialiseringstilskudd faktisk har et lenger utviklingsløp, men datagrunnlaget er for lite og tidsserier for kort til å kunne konkludere med at dette er tilfelle.

Basert på analysen, og kriteriene ved ordningen fremstår ikke overlappen mellom oppstartlån og Preså Kornordningen som problematisk. Ettersom de fleste mottar oppstartlån først, kan det argumenteres for at det vil være positive synergier ved ordningene. Ut fra kriteriene, og oppgitt målgruppe, kan det også argumenteres for at det er behov for både kommersialiseringstilskudd og oppstartlån, men ettersom selskapene på innvilgelsestidspunktet er relativt like, er ikke skillet mellom de to like tydelig. Vi ser ingen gode argumenter

for at det vil være noen store synergier ved å kunne tilby selskapene både kommersialiseringstilskudd og oppstartlån. Dette taler for at det bør være et tydelig skille mellom hvilke selskap som kvalifiserer til tilskudd og hvilke som kvalifiserer til lån. Dersom selskapene selv får velge, blir begrunnelsen for å videreføre begge ordningene svak.

5. Forventninger om effekt

Som vist til i førevalueringen kan effektene av oppstartlån deles inn i to typer:

- 1) Finansiell addisjonalitet: Det vil si at målgruppen får tilgang til kapital som de ellers ikke ville fått
- 2) Økonomisk effekt: Det vil si de samfunnsøkonomiske konsekvensene av økt tilgang til kapital, eksempelvis økt omsetning, verdiskaping, investering, produktivitet, innovasjon og arbeidsplasser.

Disse to må ses i sammenheng når man vurderer kapitalvirkemiddels addisjonalitet. Kort sagt ønsker vi en økonomisk effekt (positive samfunnsøkonomiske effekter), men for at effekten skal kunne kobles tilbake til virkemiddelet, må virkemiddelet også ha finansiell addisjonalitet. I dette kapitlet ser vi nærmere på forventningene knyttet til disse to type effektene for oppstartlån.

5.1. Målsetning

Formålet med Oppstartlånordningen er å sikre finansiering for oppstartsselskaps etablering og vekst, gjennom å tilby risikoavlastning for den private kapitalen. Det er ikke definert et eget mål for oppstartlån ordningen, men som en del av Innovasjon Norges virkemiddelapparat, skal ordningens støtte opp under Innovasjon Norges hovedmål «å utløse drifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionenes næringsmessige muligheter». Ut fra ordningens formål tolker vi det som at Oppstartlånordningen særlig retter seg mot delmål 1, flere gode gründere, og delmål 2, flere vekstkraftige selskap.

Ett av Heums prinsipielle krav til et godt næringspolitisk virkemiddel (Heum, 2012) er at virkemiddelet bør ha et klart definert mål på hva det skal bidra til. Etter vår vurdering tilfredsstilles dette kriteriet delvis ved at ordningen retter seg mot to av Innovasjon Norges delmål. Som nevnt i førevalueringen, er det vår vurdering at Innovasjon Norge kunne vært tjent med å definere spesifikke mål for hvert virkemiddel, nettopp for å fremheve behovet for å ha ulike virkemidler rettet mot omtrent samme målgruppe. En måte å fremheve dette behovet på er å definere egne måleindikatorer som gjelder for oppstartlån alene. Dette ble gjort i førevalueringen (se kapittel 8 i førevalueringen (Menon, 2018)).

Fordelen ved å tilby lån fremfor tilskudd til denne målgruppen, er at det kan være et mer effektivt middel for å oppnå samme resultat. Dette følger av at det offentlige får en høyere gearing av sine midler, og dermed kan tilføre selskapene mer kapital i en kritisk fase. I den grad lånene tilbakebetales, gir det også en bedre fordelingseffekt mellom skattebetalernes penger og gründerens kapitalbehov. Videre har lån en gunstigere selvseleksjonseffekt enn tilskudd, da lånet i større grad forplikter gründeren til å kommersialisere produktet raskere. Sammenlignet med egenkapitalvirkemidler, er lån fordelaktig ved at gründer(ene) får mulighet til å beholde en større eierandel i en fase hvor prisingen av selskapet i mindre grad reflekterer vekstpotensialet.

Ut fra dette foreslår vi at oppstartlånets særegne resultatmål er at ordningen skal effektivisere offentlige støtteordninger rettet mot selskap i tidligfase, ved å løfte selskap med kortsiktige kommersialiseringsløp bort fra tilskudd, uten at dette går på bekostning av gründerens eierandeler.

5.2. Erfaring fra lignende ordninger fra andre land

Storbritannia (British Business Bank's Start-up Loans) og Tyskland (KfW-ERP Start-up loan) er eksempler på land med lignende ordninger som Oppstartlånordningen. Land som Canada, Frankrike, Finland og Israel tilbyr også lignende ordninger, men hvor det kun er et lån betinget på selskapets kommersielle suksess, ellers er det i praksis et tilskudd. Til tross for at flere land tilbyr låneordninger til oppstartsselskap finnes det begrenset med studier

som dokumenterer disse ordningenes virkninger. De studiene som finnes, gir ingen bastant konklusjon med tanke på hvorvidt denne typen virkemiddel har positiv økonomisk effekt.

I en nylig analyse av tyske oppstartsselskap i high-tech sektorer finner Hottenrott og Richstein (publiseres i 2020) at både tilskudd og oppstartlån bidrar til økte investeringer, men at tilskudd i større grad enn lån er egnet til investeringer i FoU. Kombinert med tilskudd bidrar imidlertid lån til å kommersialisere resultatene fra FoU-investeringer. De finner videre at foretak som både fikk tilskudd og lån gjør det bedre enn de som kun fikk tilskudd med hensyn til innovasjon, sysselsetting og omsetning.

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

En evaluering av det britiske virkemiddelet Start-up Loans⁹ (SQW, 2017) finner lignende resultater. De finner en positiv effekt på antall oppstartsselskaper, men heller ikke der ser de noen virkning på overlevelseshaste. De fant at de som hadde fått lån hadde en større sannsynlighet for å rapportere økt salg og sysselsetting sammenlignet med kontrollgruppen. Dette resultatet var basert på et binært spørsmål (eks. økt salg? Ja/nei). Den økonomiske analysen fant derimot ikke signifikante resultater som indikerte at den absolutte veksten per i dag, var større for de som fikk lån kontra kontrollgruppen. Det vises til at dette kan komme av at selskapene fortsatt er i en tidlig fase, og at omsetningsveksten først og fremst forventes frem i tid. Videre finner de at selskapene som har mottatt lån har større sannsynlighet for å ha introdusert innovative løsninger/produkter enn kontrollgruppen, men påpeker at dette kan komme av utvalgsskjevhet fremfor programmet selv.

En evaluering av det Tsjekiske programmet START¹⁰ (Dvouletý, 2017) finner derimot ingen støtte til hypotesen om at programmet hadde en positiv effekt på selskapenes utvikling. Tvert imot fant han at de selskapene som hadde mottatt støtte i gjennomsnitt hadde lavere avkastning og lavere salg sammenlignet med kontrollgruppen. Artikkelen viser videre til at dette er et tegn på at programmet var dominert av adverse seleksjon (her høyrisikoselskap uten matchende vekstpotensial) og moralsk hasard, hvilket tilsier at designet av ordningen ikke var optimalt. Samme artikkel viser videre til at tidligere studier av lånefinansieringsvirkemiddel og kredittgarantivirkemiddel viser varierende effekt.

Det er viktig å presisere at det er usikkert i hvilken grad resultatene fra andre land kan generaliseres til norske oppstartlån da det er vesentlige forskjeller i hvordan ordningene er utformet mellom land. For eksempel er det i den norske Oppstartlånordningen et krav om investeringer i innovative foretak hvilket ikke gjelder for ordningene i mange av de andre landene. Erfaringene fra andre land tyder imidlertid på at oppstartsselskap kan være et effektivt virkemiddel for å stimulere til økt vekst i omsetning og sysselsetting, særlig blant oppstartsselskap i high-tech-sektorer. Av landene vi har sett studier fra er Tsjekkia unntaket, hvor resultatene er

⁹ Ikke direkte sammenlignbart med Oppstartlån da de retter seg mot unge entreprenører. Det er videre usikkert i hvilken grad ordningen har seleksjonskriterier knyttet til innovasjon og vekst. Lånene er videre personlige lån, har en løpetid på inntil 5 år og dekker behov opptil £25 000. Altså vesentlig mindre enn Oppstartlån. Lånet er videre en del av en pakke med oppstartstøtte (utvikling av forretningsplan) og 12 måneder med Mentoring inkludert. Evalueringen referert til her er oppgis som en år 2 evaluering, som er del av en større evaluering som ferdigstilles 2018 eller 2019.

¹⁰ Programmet varte fra 2007-2011 og besto av rentefrie lån (opptil 90% av kapitalbehov og inntil 29 000 EUR eller 60 000 EUR avhengig av om søker var en enkelt person eller ett team) eller kredittgarantier (opptil 80% av lånet og ca. 60 000 EUR) til helt nye oppstartsselskap.

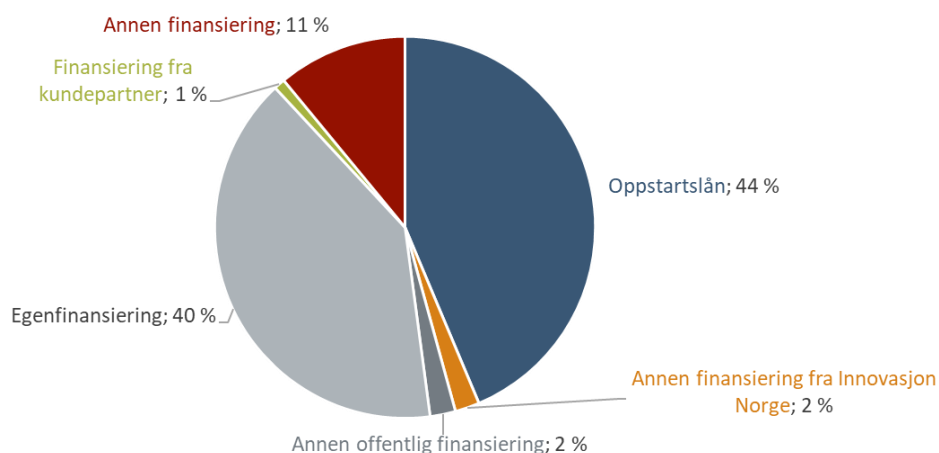
mer nedslående. Samtidig tyder ikke litteraturen på at lånene reduserer risikoen for at selskapene går over ende, hvilket indikerer at det kan bli betydelige tap på ordningen. Nyere studier indikerer også selskap som får tilskudd i større grad bruker dette på FoU, enn foretak som får oppstartlån. Hypotesen bak dette resultatet er at lån oppfattes som mer risikabelt enn tilskudd fordi det skal betales tilbake, og at selskapet derfor ønsker å anvende lånemidlene på mer sikre investeringer enn FoU. Sistnevnte er trolig i mindre grad tilfelle for oppstartlån da det er betinget på at lånet gis til innovative foretak, samtidig er det naturlig at oppstartlån gis til selskap som har kommet noe lenger enn slik at risikoen i prosjektet er noe mindre sammenlignet med de som får kommersialiseringstilskudd

5.3. Finansiell addisjonalitet: Får selskapene økt tilgang til kapital?

Dersom et oppstartlån fører til at målgruppen får økt tilgang til finansiering, har ordningen finansiell addisjonalitet. Spørsmålet blir da hvorvidt oppstartlånet fører til en økning i den totale tilgangen på kapital, eller om lånet blir et substitutt for en alternativ finansieringskilde. Hvis sistnevnte er tilfelle, vil dette redusere både forventet effekt av ordningen, men også ordningens relevans generelt. Ettersom ordningen krever at selskapene må hente inn minst 40 prosent av finansieringsbehovet i ny egenkapital før lånet utbetales, reduserer dette sannsynligheten for at lånet blir brukt som et rent substitutt for privat kapital.

Ut fra Innovasjon Norges saksbehandlingssystem, SOPP, ser vi at oppstartlånene har bidratt til å finansiere 44 prosent av en samlet finansieringen på 902 millioner kroner i oppstartlån-porteføljen. Fordelingen av de ulike finansieringskildene er gjengitt i figuren under.

Figur 5-1: Fordeling av finansieringskilder i prosjektporteføljen oppstartlån inngår i. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP)¹¹



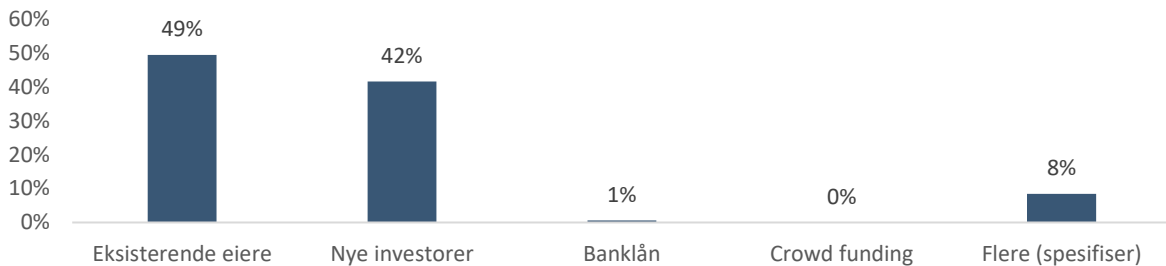
Samlet sett henter altså selskapene inn en stor andel av finansieringsbehovet fra andre kilder. Den største andelen kommer fra det som er kategorisert under *Egenfinansiering*. Det er denne som benyttes som matchingkapital til oppstartlånet. Dette er det søkeren eller investor bidrar med for å finansiere prosjektet. Ser vi kun på disse to finansieringskildene, utgjør oppstartlån totalt sett 52 prosent. For porteføljen samlet hentes

¹¹ Under «Annen finansiering, inngår også differansen mellom oppgitt «Prosjektfinansiering sum» og summen av beløpene registrert under de ulike finansieringskildene i SOPP, altså uregistrert finansiering. Denne differansen utgjør 16,2 millioner, tilsvarende 1,8 prosent av hele prosjektporteføljen. Det kan være at disse 1,8 prosentene egentlig hører hjemme i en av de øvrige finansieringskategoriene.

det altså inn mer privat kapital enn det kriteriet ved ordningen tilsier. Det er også en relativt stor andel som er kategorisert under *Annen finansiering*. Dette er eksempelvis finansiering gjennom banklån.

I Innovasjon Norges saksbehandlingssystem, skilles det derimot ikke på hvor den nye matchingkapital kommer fra. I spørreundersøkelsen sendt til selskapene i forbindelse med følgeevalueringen, ba vi derfor selskapenes svare på spørsmål om hvor de fikk matchingkapital fra. Fordelingen av respondentenes svar er fremstilt i figuren under.

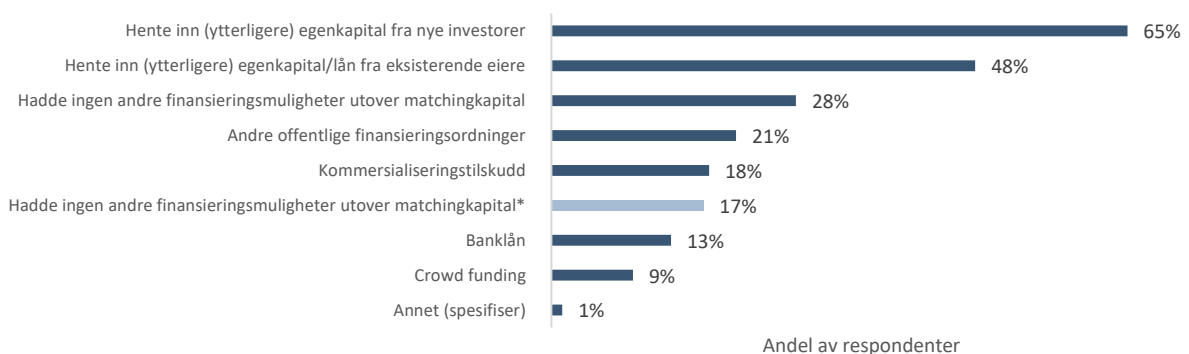
Figur 5-2: Hvilken kilde hentet dere matchingkapital til oppstartlånet fra? (N=166)



Som vi ser over, oppgir om lag halvparten av respondentene at de hentet matchingkapital fra eksisterende eiere, mens 42 prosent hentet matchingkapital fra nye investorer. Eksisterende eiere kan være både eksterne investorer og gründerne i selskapet, derfor har minst 42 prosent av respondentene evnet å hente kapital fra eksterne investorer. Videre oppgir 14 respondenter at de hentet matchingkapital fra flere kilder, hovedsakelig fra både eksisterende og nye eiere. Ingen av respondentene har benyttet crowdfunding som finansieringskilde, og kun en oppgir at de hadde banklån som matchingkapital.

I spørreundersøkelsen spurte vi også om hvilke andre reelle finansieringsalternativer selskapene hadde. Fordelingen av respondentenes svar er gjengitt i figuren under.

Figur 5-3: Dersom dere ikke hadde fått innvilget oppstartlån, hvilke reelle finansieringsalternativer hadde dere? (flere svar mulig) (N=163)



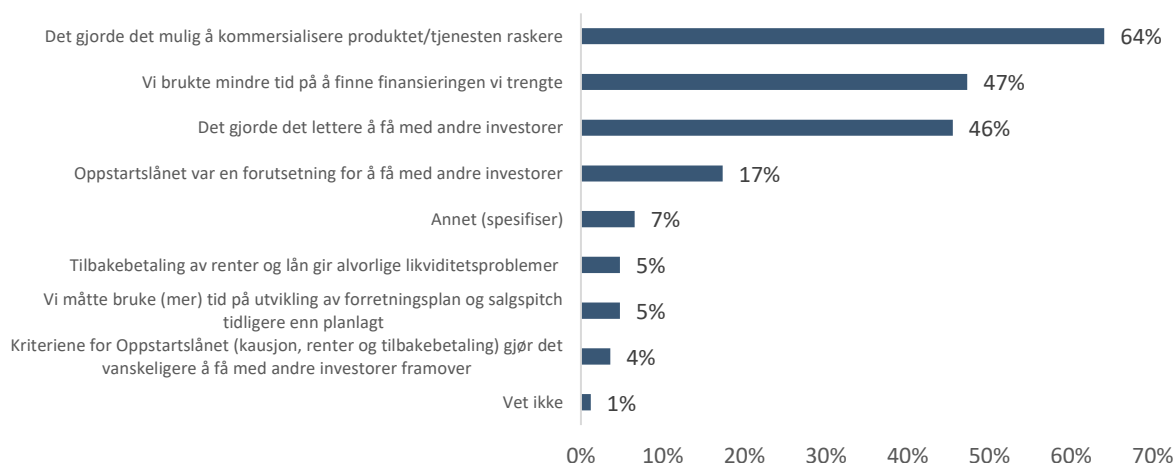
Som figuren viser, oppgir rundt 70-80 prosent at de hadde andre reelle finansieringsalternativer, hvorav flest oppgir ytterligere egenkapital fra nye og eksisterende eiere. Videre har 28 prosent oppgitt at oppstartlånet var eneste finansieringsmulighet, 11 prosent (17 respondenter), har derimot også huket av for en av de øvrige finansieringskildene. Altså er det 17 prosent som kun har huket for at de ikke hadde andre finansieringsmuligheter. Denne forskjellen kan tolkes som at enkelte mener de ville fått noe mer finansiering fra

andre kilder, men ikke fult så mye eller først på et senere tidspunkt sammenlignet med oppstartlånet selskapet mottok. Dette understreker også et viktig poeng knyttet til tolkningen av svaret fra dette spørsmålet. I spørreundersøkelsen har vi kun spurt om selskapet hadde andre reelle finansieringskilder. Vi har derimot ikke spurt selskapene om den eller de alternative finansieringskilde(ne) ville gitt de like mye kapital på samme tidspunkt eller til samme «pris» som oppstartlånet. For eksempel ser vi at i underkant av 18 prosent har oppgitt kommersialiseringstilskudd som en alternativ finansieringskilde, hvilket tilsvarer et beløp på maksimalt 700 000 kroner.

Vi har det siste halvåret også stilt spørsmålet om tilgangen til alternative finansieringskilder til selskap som har mottatt finansiering gjennom Innovasjon Norges Preså Kornordning og Vekstgarantiordning^{12,13}. Sett opp mot svarene fra selskapene som har mottatt finansiering gjennom Preså Kornordningen og Vekstgarantiordningen er det generelt en lavere andel av oppstartlånselskapene som oppgir de ulike finansieringskildene som reelle alternativer. Når det gjelder tilgang på egenkapital, fra både eksisterende og nye investorer, er det ikke vesentlig forskjell mellom oppstartlån (76 %) og Preså Kornordningen (80 %). Blant preså kornselskapene er det derimot flere som anser de øvrige finansieringskildene som et reelt alternativ, og vesentlig færre som oppgir at de ikke hadde andre finansieringsmuligheter. Dette viser at selv om svarene fra spørreundersøkelsen ikke nødvendigvis kan tolkes som muligheten til å motta tilsvarende finansiering, så indikerer dette at oppstartlån har en høyere finansiell addisjonalitet enn Preså Kornordningen og Vekstgarantiordningen, med tanke på tilgang på finansiering generelt. Dette virker også logisk, ettersom selskapene som mottar oppstartlån generelt er yngre og har mindre omsetning det året de søker om støtte.

I spørreundersøkelsen til selskapene spurte vi om hvilken måte oppstartlånet har påvirket deres selskap. Svarene er gjengitt i figuren under.

Figur 5-4: På hvilken måte har oppstartlånet påvirket din bedrift? (flere svar mulig) (N=167)



¹² I Vekstgarantiordningen stiller Innovasjon Norge garanti på banklån som gis til små og mellomstore innovative vekstselskap som mangler sikkerhet som kan stilles som pant i et ordinært banklån. Målgruppen for ordningen er i ekspansjonsfasen, og er generelt har kommet lenger i utviklingsløpet enn selskapene som får Oppstartslån og Preså Kornmidler. Bankene som godkjenner lånesøknaden, og selskapene har betjeningsevne på tidspunktet lånet blir innvilget.

¹³ Svarprosenten i de to øvrige spørreundersøkelsene er på 63 prosent (Preså Korn) og 53 prosent (Vekstgaranti).

Av figuren ser vi at 64 prosent mener oppstartlånet har gjort det mulig å kommersialisere produktet raskere. Videre oppgir 47 prosent at de brukte mindre tid på å finne finanseringen de trengte, og 55 prosent oppgir at oppstartlånet gjorde det lettere, eller var en forutsetning for, å få med andre investorer. I spørsmålet om generelle tilbakemeldinger tilknyttet oppstartlånet er det også flere respondenter som viser til finansiell addisjonalitet ved ordningen i form av tid og generell tilgang til mer finansiering enn alternativet. Her er det for eksempel flere som viser til at lånet muliggjør en mer aggressiv og fokusert satsing, at mer kapital, sammenlignet med tilskudd, er med på å redusere utviklingsrisikoen og at lånet gjør det mulig å unngå involvering av eksterne investorer for tidlig i utviklingsløpet.

Ut fra selskapenes tilbakemeldinger fremstår det som om Oppstartlånordningen har relativt høy grad av finansiell addisjonalitet. Ordningen bidrar til at mange av selskapene får tilgang til mer kapital, til en lavere pris, på et tidligere tidspunkt enn de ellers ville gjort. Ut fra selskapenes tilbakemelding, er oppstartlånet også delvis utløsende for kapital fra private finansieringskilder. Den finansielle addisjonalitet knyttet til generell tilgang til finansiering, er trolig mer begrenset, men større sammenlignet med Preså Kornordningen og Vekstgarantiordningen.

5.4. Preliminær effektanalyse: selskapenes økonomiske utvikling

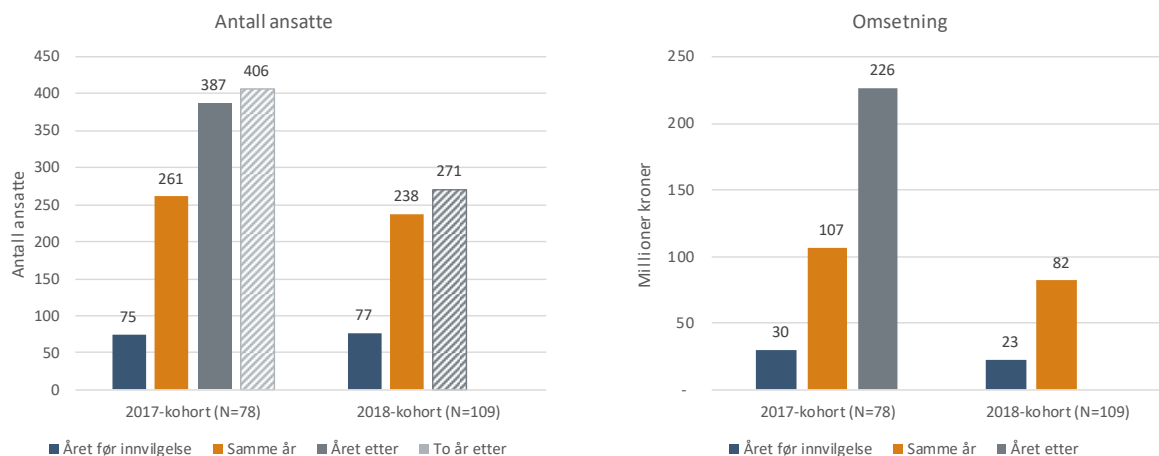
Den samlede porteføljen av selskap med oppstartlån omsatte i 2018 for 350 millioner kroner og hadde 759 ansatte. I 2016 omsatte de samme selskapene for 37 millioner kroner og hadde 92 ansatte. Porteføljen består av unge selskap som er i vekst, både før og etter de fikk innvilget oppstartlån. Utfordringen er å gjøre robuste tester av effekt av ordningen, da det er en selektering av vekstselskap inn til ordningen. Ettersom ordningen så dagens lys i 2017 er det prematurt å gjøre grundige effektanalyser. Det er imidlertid mulig å gjøre initiale sjekker av utviklingen til selskapene før og etter de fikk oppstartlån. Vi har valgt å skille «års-kohortene» av selskap med oppstartlån fra hverandre på grunn av ulik lengde på perioden etter at lånet ble innvilget.

5.4.1. Første indikasjoner på selskapenes økonomiske utvikling

De første oppstartlånene ble innvilget i 2017. Ettersom 2018 er siste tilgjengelige regnskapsår har vi kun ett år med regnskapstall etter at de første selskapene fikk innvilget lånet. Utviklingen i sentrale regnskapstall kan imidlertid gi en foreløpig indikasjon på kortsiktige effekter av oppstartlånet, og ikke minst hvordan porteføljen utvikler seg med hensyn til sannsynligheten for at de greier å håndtere renter og tilbakebetaling fram i tid.

Figur 5-5 viser utviklingen i antall ansatte og omsetning for selskapene med oppstartlån, relativt til innvilgelsesåret.

Figur 5-5: Utvikling i antall ansatte og omsetning på porteføljenivå, relativt til året hvor oppstartlån ble innvilget. Skravert område angir foreløpige ansatte-tall per august 2019. Kilde: Menon

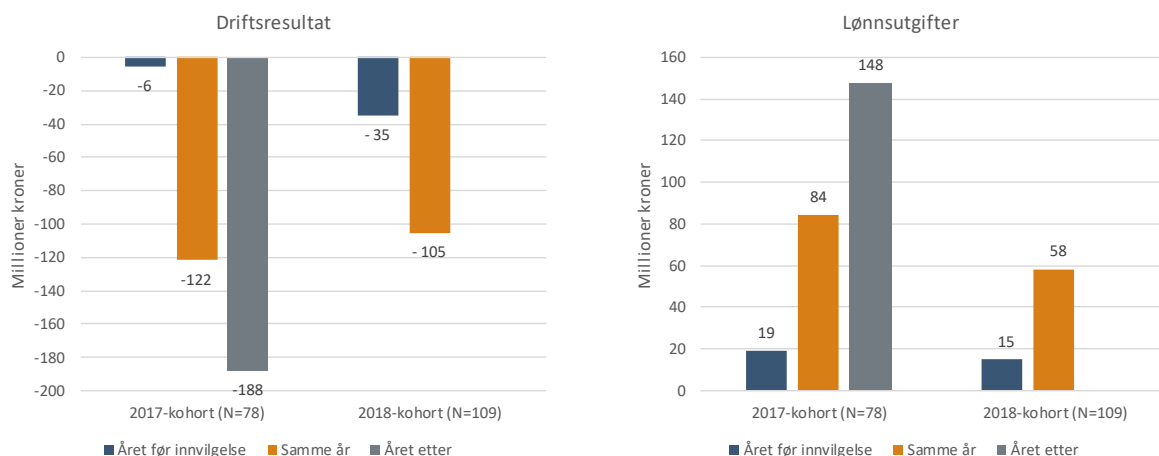


Som figuren viser har antall ansatte mer enn tredoblet seg fra året før innvilgelse til året de fikk innvilget lånet, for både 2017- og 2018-kohorten. Det viser tydelig at deler av lånet investeres i humankapital. I tillegg ser vi at antallet ansatte fortsetter å vokse også året etter oppstartlånet. Veksten fra år en til år to etter lånet er noe mer moderat for 2017-kohorten, men her er det snakk om foreløpige ansatte-tall for 2019. Utviklingen er fortsatt positiv. Utviklingen i antall ansatte for 2018-kohorten ser tilnærmet lik ut. Også her ser vi at økningen i antall ansatte er størst året de får innvilget lån.

Omsetningsveksten er svært høy både før og etter oppstartlånet for 2017-kohorten. Tilsvarende er økningen i omsetning for 2018-kohorten høy i året hvor oppstartlånet ble innvilget, men her har vi ikke tilgjengelig regnskapsdata for året etter. I 2018 var det 31 flere selskap som fikk lån, sammenlignet med året før. Likevel hadde 2018-selskapene mindre i omsetning året før lånet ble innvilget, enn selskapene som fikk lån i 2017. Denne forskjellen er imidlertid ikke signifikant, men det kan ha vært en justering av målgruppen mens ordningen setter seg.

Det er flere regnskapsvariabler som gir innblikk i hvordan utviklingen til selskapene har vært, og hva de investerer kapitalen i. Figuren under viser utviklingen i driftsresultat og lønnsutgifter for selskapene med oppstartlån.

Figur 5-6: Utvikling i driftsresultat og lønnsutgifter på porteføljenivå, relativt til året hvor oppstartlån ble innvilget. Skravert område angir foreløpige ansatte-tall per august 2019. Kilde: Menon

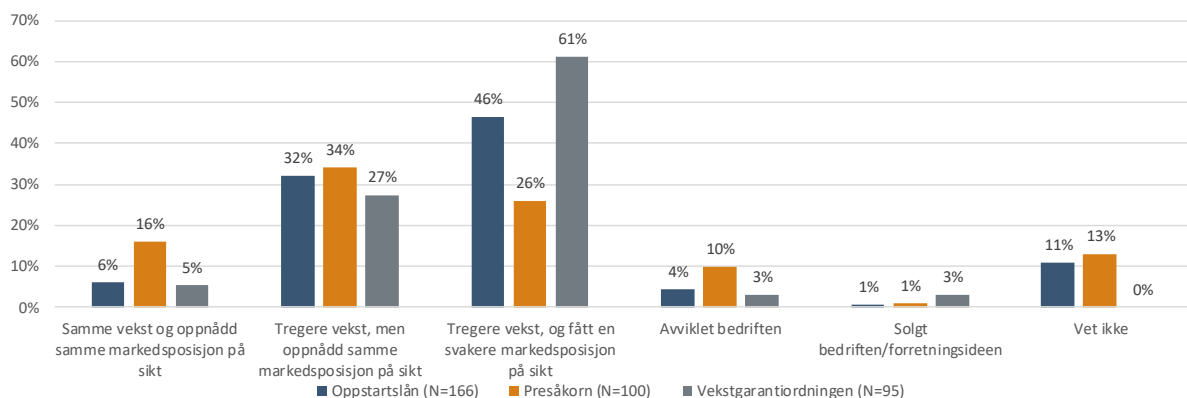


Driftsresultatet til nyetablerte selskap med vekstpotensial er gjerne negativt, og blir ytterligere negativt i fasen hvor oppstartlånets tiltenkte målgruppe befinner seg, jf. Figur 4-9. I tråd med figuren ser vi at driftsunderskuddet på aggregert nivå blir større året selskapene får oppstartlån, for så å øke ytterligere året etter. Dette er i tråd med forventet utvikling for målgruppen. Selskapene investerer mer i drift og humankapital enn omsetningen øker, hvilket slår ut i økt driftsunderskudd. Samtidig ser vi at lønnsutgiftene øker drastisk, i likhet med antall ansatte. At investeringene etter hvert materialiserer seg i økt omsetning er nødvendig, og at utviklingen i omsetning indikerer nettopp dette, er derfor positivt. For at selskapene skal komme i en posisjon hvor de kan håndtere renter og avdrag over egen drift, må de imidlertid de neste årene ha en omsetningsvekst som er sterkere enn veksten i lønnskostnader og driftsutgifter.

5.4.2. Selskapenes tilbakemeldinger om økonomisk addisjonalitet

I spørreundersøkelsen har vi bedt selskapene som har mottatt oppstartlån om å oppgi hva de tror ville skjedd med selskapet dersom de ikke hadde mottatt oppstartlån. Dette spørsmålet har vi også stilt i spørreundersøkelsene til selskap som inngår i Preså Kornordningen og Vekstgarantiordningen. I figuren under er respondentenes svar i de tre spørreundersøkelsene samlet.

Figur 5-7: Hva ville skjedd med bedriften dersom dere ikke hadde mottatt hhv. oppstartlån, kapital fra preså kornforvalter og banklån med Vekstgaranti? Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med følgeevaluering, 2019

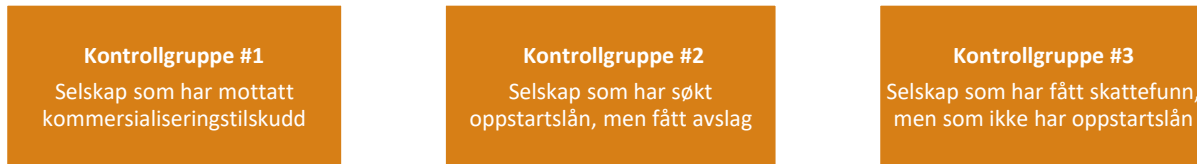


Svarene fra spørreundersøkelsen indikerer at Oppstartlånordningen har relativt høy økonomisk addisjonalitet. I underkant av halvparten av respondentene mener de sannsynligvis ville hatt en tregere vekst, og fått en svakere markedsposisjon på sikt uten oppstartlånet. I tillegg oppgir fire prosent at de ville avviklet eller solgt selskapet/forretningsideen uten oppstartlånet. Blant disse selskapene er addisjonaliteten av ordningen høy. Rundt en tredjedel mener de sannsynligvis ville hatt en tregere vekst, men oppnådd samme markedsposisjon på sikt. Her ligger den økonomiske addisjonaliteten hovedsakelig i en raskere kommersialisering av produktet. Seks prosent mener de ville hatt samme vekst og samme markedsposisjon også uten oppstartlånet. For disse selskapene er den økonomiske addisjonaliteten av ordningen lav.

Sammenlignet med selskapene i Vekstgarantiordningen indikerer selskapenes tilbakemelding at oppstartlån har litt lavere addisjonalitet, men det er også en større andel som svarer «Vet ikke» blant selskapene som har mottatt oppstartlån. Sammenlignet med Preså kornordningen fremstår det som om oppstartlån har høyere addisjonalitet. Her er det omtrent like stor andel som mener støtten har ført til en raskere vekst, men det er flere med oppstartlån som oppgir at det trolig også har hatt en påvirkning på selskapets markedsposisjonen på sikt.

5.5. Test og etablering av kontrollgruppe

Som nevnt i kapittel 5.4. er det for tidlig å gjøre robuste effektanalyser på nåværende tidspunkt da Oppstartlånordningen ble startet opp i 2017. Det er imidlertid mulig å etablere en kontrollgruppe for senere effektanalyser, samt for å gjøre initiale sjekker om det er indikasjoner på effekt. I førevalueringen identifiserte vi tre mulige kontrollgrupper som kan benyttes til å belyse effekten av ordningen:



Kontrollgruppe #1 har vi sett bort i fra i denne omgang, da det er svært like selskap som er målgruppen for oppstartlån og kommersialiseringstilskudd. Det sagt, så er det interessant å undersøke effekter av oppstartlånet opp mot kommersialiseringstilskudd på et senere tidspunkt, for å se den økonomiske effekten av ordningene opp mot hverandre. Det kan være et nyttig tilskudd i å vurdere hva som er det mest hensiktsmessige virkemiddelet av de to. Selskap i kontrollgruppe #2 kunne vært en relevant kontrollgruppe. Ulempen ved å bruke selskap som har fått avslag på søknader om oppstartlån som kontrollgruppe er at disse selskapene, basert på en helhetlig vurdering av saksbehandlere, har funnet at lånet ikke egner seg for selskapet. Det kan være mange årsaker til avslag på søknaden, og disse vil trolig være korrelert med senere utvikling for selskapet. Likevel ble dette vurdert som en mulig kontrollgruppe da vi unngår skjevheter i utvalget knyttet til selvseleksjon blant selskapene. Selskapene som ønsket oppstartlån vil trolig ha en del fellestrekk med selskap som søker, og har får innvilget lånet. En første test på virkningen av oppstartlån er at de som et minimum gjør det bedre enn selskapene som har fått avslag. Kombinert med informasjon om spesifikke saksbehandlere som instrumentvariabel kunne dette prinsipielt vært en god måte å vurdere effekt av låneordningen på. Det har imidlertid kommet frem at det fleste selskap får muntlig avslag/blir frarådet fra å søke. Dette er vanlig praksis ved Innovasjons regionkontorer og gjør dette til en mindre egnet kontrollgruppe.

En gruppe selskap som fremstår som en god kontrollgruppe er selskap som har fått innvilget SkatteFUNN. SkatteFUNN er en rettighetsbasert ordning hvor selskap kan få skattefradrag for kostnader tilknyttet prosjekter som omhandler å utvikle en ny eller forbedret vare, tjeneste eller produksjonsprosess. Selskapene eller forretningsidéers innovasjonshøyde er ikke nødvendigvis lett å observere. Ved å identifisere selskap som utvikler nye eller forbedrede produkter, kan SkatteFUNN fungere som en indikator på at et selskap er innovativt. Kvaliteten på prosjektene kan være lavere ved en regelstyrt ordning uten konkurranse, enn det ville vært dersom det var reell konkurranse om midlene og større grad av selektering. Likevel er det grunn til å tro at SkatteFUNN er en indikator som kan gi oss informasjon om at selskapet er innovativt. Dersom man legger til grunn at Innovasjon Norge treffer målgruppen med unge innovative foretak med betydelig vekstpotensial, så er det positivt at over 40 prosent av oppstartlånselskapene som vi har data på, også har aktive SkatteFUNN-prosjekter.

Hovedtanken bak SkatteFUNN som kontrollgruppe er at man ønsker å finne selskap som er så like som oppstartlånselskapene som mulig, men som ikke har lån gjennom ordningen. Utfordringen er at det er mange faktorer som spiller inn, og det er vanskelig å identifisere selskap som har et betydelig vekstpotensial basert på objektive størrelser som regnskapstall. Det er derfor ønskelig med en indikator som kan indikere om et selskap er innovativt og/eller har et betydelig vekstpotensial. Ved å «matche» oppstartlånselskapene med selskap som har mottatt SkatteFUNN, og som har lignende observerbare kjennetegn (næring, alder, størrelse og geografi) lager man en kontrollgruppe som både tar høyde for observerbare forhold. Svakheten ved å bruke selskap som har SkatteFUNN-prosjektet, men som ikke har mottatt oppstartlån, er at vi kan ha utfordringer med seleksjonen

inn mot oppstartlån. Det kan være uobserverbare kjennetegn ved selskapene i kontrollgruppen, eksempelvis vekstpotensial og ambisjoner, som gjør at disse ikke er aktuelle for Oppstartlånordningen. Gjennom Forskningsrådet, som forvalter SkatteFUNN, har vi fått tilgang til epostadresser til SkatteFUNN-selskap slik at vi kan be de svare på samme type spørsmål som vi sendte til oppstartlånselskapene. Gjennom spørreundersøkelsen ønsker vi å kartlegge sentrale uobserverbare kjennetegn, slik som vekstambisjoner og mål om internasjonal ekspansjon og innovasjonshøyde på prosjektene. Basert på svarene fra spørreundersøkelsen kan vi kontrollere for disse uobserverbare kjennetegnene, og derfor identifisere en bedre kontrollgruppe for ex-post effektanalyser av ordningen.

5.6. Bedriftscase

I forbindelse med følgeevalueringen har vi utarbeidet tre bedriftscase for å eksemplifisere hvilke type selskap som mottar oppstartslån. Selskapene er valgt ut basert på deres tilbakemeldinger om forventet vekst, forretningsidé og innovasjonshøyde.

Salfjord AS – Landbasert oppdrett av laks og ørret

Kort om selskapet

Salfjord har ambisjoner om å utvikle et stort landbasert oppdrettsanlegg til oppdrett av laks og ørret, og holder til i Aure kommune i Møre og Romsdal. Selskapet ble etablert i begynnelsen av 2018, og hadde med seg hele 33 aksjonærer allerede ved start. I begynnelsen av 2019, gjennomførte selskapet en ny emisjon og har nå 47 aksjonærer på eiersiden. De fleste aksjonærene er representanter fra det lokale næringslivet. Alle med relevant kompetanse de skal bidra med inn i prosjektet, eksempelvis tomteutvikling og fiskehelse. I dag er det kun daglig leder som jobber fulltid i selskapet, men inkludert arbeidsinnsatsen til aksjonærene utgjør dette om lag 2 årsverk. Selskapet har flere år med utviklingskostnader før salgsinntekter kan forventes.

Produkt og marked

Idéen til prosjektet kom som følge av høy interesse i oppdrettsnæringen, gratis konsesjoner ved produksjon på land og kjennskap til en godt egnet tomt med god tilgang til energi. Det landbaserte oppdrettsanlegget skal utbygges gjennom fem byggetrinn. Anlegget skal levere fisk for salg allerede etter byggetrinn 1, det vil si i 2021. Produksjonskapasitet på anlegget vil da være på 7300 tonn sløyd fisk. Utviklingsplanen gjør det derfor mulig å avvente senere byggetrinn, dersom det vil være behov for det. Etter planen skal anlegget være fullt utbygget i 2030, med en årlig produksjonskapasitet på 36 000 tonn sløyd fisk. Gitt dagens eksportverdi, tilsvarer dette litt over 2 milliarder kroner i salg, det vil si 3 prosent av dagens produksjon av laks og ørret i Norge. Ifølge daglig leder vil fullskalaanlegget direkte sysselsette om lag 100 ansatte og med ringvirkninger vil dette ifølge Salfjord tilsvare 420 regionale arbeidsplasser.

Lånebehovet – hva trengte de finansiering til?

Salfjord fikk innvilget søknad om oppstartlån fra Innovasjon Norge i 2018. Midlene ble brukt til å gjennomføre studier og undersøkelser som kreves i forbindelse med konsesjonssøknaden. Ifølge daglig leder var midlene viktig for å komme godt i gang. Uten oppstartlånet ville de trolig hentet inn kapital fra en alternativ kilde, men dette ville tatt lenger tid. Oppstartlånet var dermed viktig for å holde fremdriften oppe, som igjen har vært viktig for å holde på investorenes interesse for prosjektet.

Erfaring med oppstartlån og det offentlige virkemiddelapparatet

Gründer ser ingen utfordringer ved å håndtere kommende rentebetalinger eller tilbakebetaling av lånet. Disse forventes å dekkes gjennom ny(e) emisjonsrunder. Samtidig har han erfart at fremdrifts- og finansieringsplanen i denne fasen kan endre seg. Som følge av dette, hadde et tilskudd naturlig nok vært det beste alternativet, eventuelt hadde det vært en fordel om løpetiden på lånet kunne forlenges ved behov.

Salfjord har hatt mye kontakt med Innovasjon Norge og SIVA-Inkubatoren, Vindel, så langt i prosjektet, og mener disse utfyller hverandre godt med tanke på kompetanse. Samtidig uttrykkes det et behov for bedre kompetanse og rådgivningstjenester som kan bistå oppstartsselskap med å utarbeide finansieringspakker, samt koble selskapene opp mot relevant nettverk. Dette en kompetanse og tjeneste daglig leder savner i Innovasjon Norges tilbud i distriktene, som han anser som svært nyttig for oppstartsselskap.

Kilde: Intervju med Hans Ramsvik (Gründer og Daglig leder), selskapets nettsider og artikkel på iLaks.no datert 6.august (<https://ilaks.no/salfjord-vil-bli-sa-stor-som-mulig-sikter-pa-40-000-tonn-laks-pa-land/>)

Rebartek AS – robotisert produksjon av armeringskurver

Kort om selskapet

Rebartek har utviklet en robot som bygger armeringskurver til bygg og anleggsnæringen. Armeringskurver brukes til å forsterke betongen i byggkonstruksjoner i hele verden. Flettingen og sveising av armeringskurver er i dag en prosess som hovedsakelig gjøres manuelt. Rebarteks mål er å effektivisere denne prosessen. Selskapet ble stiftet i 2018, og var da fulleidd av gründeren selv. Fra og med 2019 har selskapet med seg et amerikansk venture fond, SOSV, på eiersiden. Rebartek har i dag fem fulltidsansatte og tre deltidsansatte. Selskapet forventer salgsinntekter fra og med 2019.

Produkt og marked

Gründer av selskapet er utdannet bygg- og anleggsingeniør med 15 års erfaring fra arbeid i bransjen. I arbeidet med prosjektledelse i flere prosjekter la han merke til hvor mye ressurser som gikk med til manuell produksjon av armeringskurver. Tatt i betraktning at armering benyttes i byggkonstruksjoner i hele verden, estimert til en årlig verdi på 200 milliarder USD, så han et stort markedspotensial for en løsning som automatiserte deler av denne prosessen. Ettersom armeringskurvene skreddersys til hvert prosjekt, er ikke en hyllevareløsning et alternativ.

Svaret ble å utvikle en robot med mulighet til å skreddersy armeringskurvene etter kundens behov. Den første prototypen ble laget i Kina i sommer, den neste prototypen skal etter planen være ferdig sommeren 2020. Den første prototypen er allerede i bruk i et pilotprosjekt i en betongelementfabrikk, der roboten hjelper til med å lage armeringskurver til trapper og balkonger.

Hovedfokuset fremover blir å teste ut roboten sammen med pilotkunder, etter dette ønsker de å satse internasjonalt. I 2019 ble de kåret som 1 av 10 vinnere av CEMEX' Construction Startup Competition, en konkurranse mellom over 500 oppstartsselskaper fra over 70 land. I sommer fikk de også plass i RobotUnion, et europeisk akseleratorprogram for oppstartsselskaper som jobber innen robotikk.

Lånebehovet – hva trengte de finansiering til?

Rebartek fikk Oppstartslån fra Innovasjon Norge i 2018. De viser til at valget av lån kontra tilskudd, kanskje var litt utypisk i oppstartsmiljøet i Kristiansand, men at de oppfattet det som en fordel å kunne låne et større beløp som ga tilgang til mer kapital tidligere. Lånet er brukt til generell utvikling og lønn til de ansatte. Uten lånet, ville de trolig likevel satt i gang utviklingen, men det ville tatt lenger tid å komme dit de er i dag.

Erfaring med Oppstartslån og det offentlige virkemiddelapparatet

Gründeren oppgir at han har gode erfaringer med Innovasjon Norge, og viser til et annet pilotprosjekt sammen med Entreprenøren Kruse Smith som gjennomføres i en IFU-kontrakt. Han viser videre til at saksbehandler har vært lett tilgjengelig og bistått med sparring underveis, særlig i forbindelse med IFU-kontrakten. Selskapet har også søkt på virkemiddel i EU, og oppgir at Innovasjon Norges søknadsprosesser er vesentlig lettere og mindre byråkratiske enn disse.

Rebartek er videre en del av inkubatorprogrammet til Innoventus Sør, hvor de får rådgivning om generell forretningsutvikling, hjelp til søknader og lignende. De er også en del av SOSVs akseleratorprogram HAX, hvor de får støtte knyttet til hardware- og softwareutvikling, samt tilgang til et stort investornettverk.

Kilde: Intervju med Maximilian Trommer (Gründer og Daglig leder) og selskapets nettsider.

Eyr Medical AS– Digitaliserte helsetjenester

Kort om selskapet

Eyr Medical har utviklet en egen digital plattform for helsetjenester, med mulighet til å gjennomføre videokonsultasjoner med leger og få resepter på reisevaksiner som kan tas på utvalgte apotek. Selskapet ble etablert i 2015. I samarbeid med Storebrand lanserte de videokonsultasjonstjenesten i Norge i januar 2017. I dag har Eyr Medical et samarbeid med flere forsikringsselskap, en apotekkjede og har lansert tjenesten i Danmark. Selskapet hadde 5,2 millioner i salgsinntekter i 2018, og har i dag om lag 20 ansatte.

Produkt og marked

En av gründerne i selskapet har 10 års arbeidserfaring fra finansbransjen. Her hadde sett hvordan bransjen beveget seg over til digitaliserte løsninger for informasjonsdeling, handel og kundekommunikasjon. Da han kom tilbake til Norge, ble han oppmerksom på effektiviseringspotensialet en slik digitalisering ville ha for det norske helsevesenet. Ut fra denne idéen utviklet gründerne en app for legekonsultasjoner over video. I januar 2017 lanserte de tjenesten til Storebrands forsikringskunder.

Siden da har selskapet jobbet med videreutvikling av tjenesten, blant annet ved å legge til rette for sikker fildeling mellom lege og pasient, og tilby resepter for reisevaksiner som kan tas hos utvalgte apotek. En gradvis implementering av nye tjenester er også selskapets strategi for videre vekst.

Markedspotensialet er stort. Av 15 millioner årlige konsultasjoner til fastlegen i Norge, er det anslått at 30 prosent bør kunne gjøres gjennom e-konsultasjoner (tekst og video)*. Erfaringene selskapet har opparbeidet seg så langt, samt kundebasen de allerede har tilgang til, gir Eyr et godt grunnlag til å skalere virksomheten, også sammenlignet med sine konkurrenter.

Kapitalbehov

Gjennom Simula Innovation, mottok selskapet Preså Kornkapital i 2018. CEO viser til gode erfaringer med Simula Innovations og påpeker viktigheten av å ha tilgang til grunnleggende ting som kontorlokaler, forretningsadresse og en kobling til en anerkjent aktør som Simula for å kunne opparbeide egen troverdighet i markedet. Simula var også den første eksterne investoren i selskapet, i 2016. Preså Kornmidlene er dermed en oppfølgingsinvestering fra Simulas side. Tilgangen til kapitalen oppleves også som svært kritisk for veksten i Norge og lanseringen i Danmark, men om investeringen gjennom Preså Kornfondet alene har vært avgjørende, er vanskelig å si.

I løpet av 2019 har selskapet fått innvilget Oppstartslån fra Innovasjon Norge. Ifølge CEO, var ikke dette en ideell løsning, ettersom de selv måtte stå ansvarlig for kausjonen. Dette oppleves som en tung byrde, da gründerne allerede tar en høy risiko ved å investere egen tid og penger i forretningsidéen. At lånet er rentefritt i to år, oppleves derfor som positivt.

Erfaring med Preså Kornordningen og Oppstartslån

Selskapet har lite erfaring med Innovasjon Norge. De anser Preså Kornfondet som en bedre løsning enn Oppstartslån, særlig som følge av at man her legger større vekt på det private markedets seleksjonsevne. CEO anser derfor tilbud av matchingkapital til private investorer, som en bedre og mer effektiv løsning for offentlige virkemidler, da dette kan bidra til mer kapital for selskapene.

*Kilde: Intervju med Karl Martin Lind (Gründer og CEO), oversendt selskapsinformasjon, selskapets hjemmesider (www.eyr.md) og *Helsedirektoratets rapport «E-konsultasjon og Triage hos Fastlege», datert november 2019*

6. Effektivitet

6.1. Organisering og implementering av ordningen

Innovasjon Norge har det fulle ansvaret for utvelgelse og oppfølging av selskapene som inngår i ordningen. Ansvaret er fordelt internt i Innovasjon Norge ved at det er saksbehandlerne ved regionkontorene som vurderer søknader, mens oppfølgingen av låntakerne og behandling av tilbakebetaling gjøres sentralt. Denne arbeidsfordelingen ble diskutert i førevalueringen. Konklusjonen vår da var at dette er en hensiktsmessig arbeidsfordeling. Dette som følge av at saksbehandlerne på regionkontorene sitter tettere på selskapene og fordi de har erfaring med å arbeide opp mot oppstartsselskapene. At oppfølgingen gjøres sentralt vil også være hensiktsmessig ettersom dette samler all erfaring og kontroll over porteføljen på ett sted. Dette gjør det lettere å holde oversikt over risikoprofilen i hele låneporteføljen.

6.1.1. Regionkontorenes seleksjon

Vi har ikke gjennomført nye intervjuer med regionkontorene i følgeevalueringen. Vi har derimot gjennomgått 20 saksinnstillinger¹⁴ med vedtak for å få bedre innsyn i saksbehandlerens beslutningsgrunnlag, og deres vurderinger. Gjennomgangen gir inntrykk at av saksbehandlerne innhenter den informasjonen som er tilgjengelig og som er relevant på gjeldende tidspunkt. I saksinnstillingene vises det ofte til at det er gjennomført samtaler med gründer, og enkelte ganger også med eksterne investorer. Dette samsvarer med våre funn fra førevalueringen. Beslutningen om tilsagn eller avslag gjøres på grunnlag av omtale av prosjektet, risiko, forventet salg og lønnsomhet og eksterne forhold som konkurranse. Av de saksinnstillingene vi har gjennomgått er det varierende i hvilken grad fremtidig omsetning og overskudd er inkludert i søknaden. Der dette mangler vises det til at dette ligger i et annet system. Det varierer også i hvor stor grad markedspotensialet er diskutert, og da særlig tallfestet. Videre ser vi at de fleste søkerne kan vise til strategiske partnere, enten i form av pilotkunder, forskningsmiljøer, større samarbeidspartnere eller eksterne investorer. De fleste saksinnstillingene inkluderer også en vurdering som tilsier at selskapet har en partner eller ekstern investor som har mulighet til å bidra med fremtidig kapitalbehov. Dette fremstår betryggende med tanke på selskapenes fremtidige tilbakebetalingsevne.

Ettersom betalingsevne er den viktigste forutsetningen for ordningens suksess, kunne saksinnstillingen med fordelt lagt enda større vekt på selskapets finansieringsplan. Videre kunne vurderinger knyttet til lånets addisjonalitet også vært bedre dokumentert. Ettersom de fleste viser til samtaler med selskapet, er det mulig selskapets finansieringsplan og lånets addisjonalitet hovedsakelig diskuteres og vurderes her.

Generelt fremstår saksdokumentene vi har fått innsyn i som et godt beslutningsgrunnlag. I hvilken grad disse 20 saksinnstillingene er representativt for hele porteføljen har vi imidlertid ikke grunnlag for å si noe om.

6.1.2. Oppfølging av selskapene

Oppfølgingen av selskapene etter innfridd lån, gjøres i form av en spørreundersøkelse som sendes ut jevnlig. Det siste året har denne blitt sendt ut omtrent med et halvt års mellomrom. Ifølge Innovasjon Norge er hensikten med spørreundersøkelsen å få en bedre innsikt i den løpende risikoprofilen på låneporteføljen. Dette følger også av at lånet er rentefritt de to første årene. Uten kontakt før rentene begynner å løpe, vil Innovasjon Norge ha

¹⁴ Alle sakene er for søknader mottatt i 2019, hvorav fem er fra Oslo viken, fem er fra Trøndelag, seks er fra Rogaland og seks er fra Rogaland. Regionen ble valgt ut fra de områdene hvor det er gitt flest Oppstartslån.

liten kontroll over selskapenes status de to første årene etter innvilget lån. Respondentene informeres også om at dataene som samles inn benyttes til risikovurdering og oppfølging av porteføljen.

I den grad svarene benyttes aktivt av Innovasjon Norge, gir det mulighet til å følge opp selskapene som viser til utfordringer knyttet til finansiering og vekst fremover, og eventuelt bistå med rådgivning for å redusere risikoen for mislighold. Vi ser derfor en stor verdi av å fortsette å sende ut disse spørreundersøkelsene.

6.1.3. Samarbeid, kompetanse- og erfaringsdeling

For at den angitte ansvarsfordelingen mellom regionkontorene og Innovasjon Norge sentralt skal fungere godt kreves det at erfaringene fra behandling av søknader og oppfølging av selskapene, deles mellom regionkontorene og Innovasjon Norge sentralt. Derfor var ett av våre anbefalte tiltak i førevalueringen å sørge for god erfaringsdelingen mellom regionkontorene og Innovasjon Norge sentralt.

Når det gjelder spørreundersøkelsen oppgir Innovasjon Norge at de sommeren 2018 hadde en prosess hvor de så på muligheter for å tilgjengeliggjøre svarene fra undersøkelsen til regionkontorene. Prosessen involverte både IT og juridisk avdeling, ettersom deling av denne typen informasjon også krever at respondentene i undersøkelsen tillater en slik deling. I løpet av denne prosessen ble det satt opp en testrapport i PowerBI. Ifølge Innovasjon Norge vil en oppfølging av dette kreve at det settes av utviklingsressurser for at formatet skal bli enklere å lese.

Siden førevalueringen er det startet et arbeid med å etablere et eget policydokument/retningslinjer for ordningen som har til hensikt å forenkle saksbehandlingen av ordningen. Innovasjon Norge viser også til at Porteføljeteamet i finansieringsdivisjonen har et eget digitalt forum for deling av erfaringer og diskusjon av case, som nå også omfatter arbeidet med oppstartlån. Planen er å dele erfaringer knyttet til selskapenes tilbakebetalingsevner gjennom dette forumet. De viser også til at de anser de jevnlig spørreundersøkelsene som et godt verktøy for å hente inn erfaringer underveis, og ønsker å se nærmere på hvordan denne kan utformes på best mulig måte.

På tidspunktet denne følgeevalueringen er gjennomført gjennomgår Innovasjon Norge en omorganisering. Dette betyr blant annet at ansvaret for Oppstartlånordningen ble flyttet over til Porteføljeteamet på Finansieringsdivisjonen fra og med juni 2019. Som følge av dette, har det i løpet av følgeevalueringen ikke vært noen i Innovasjon Norge som har hatt det overordnede ansvaret for Oppstartlånordningen. Ordningen følges opp av de ansatte på Finansieringsdivisjonen, men det er etter vår forståelse ingen tydelig ansvarsfordeling mellom disse. Dette er høyst sannsynlig kun midlertidig, men likevel uheldig med tanke på oppfølging av ordningen. Med det sagt, har det etter det vi vet, ikke hatt noen negative konsekvenser for ordningen. Vi ser at spørreundersøkelsen som etter planen skal gjennomføres hvert tertial ikke er gjennomført høsten 2019, men dette avviker for øvrig ikke med hva som ble gjort i 2018. Porteføljeteamets implementerte og planlagte tiltak for å øke erfaringsdelingen internt i Innovasjon Norge, vurderes også som gode tiltak for å sikre at erfaringene knyttet til ordningen deles internt på en effektiv måte, og at ordningen praktiseres likt på tvers av organisasjonen. Dette viser også at de ansatte i divisjonen tar ansvar for å følge opp ordningen. Vi mener likevel at det er et stort behov for å få på plass en «leder» av ordningen, som har det overordnede ansvaret for Oppstartlånordningen.

6.2. Administrasjonskostnader

Innovasjon Norge har ikke full oversikt over administrasjonskostnader knyttet til oppstartlån, men anslår seks prosent av årlig tilsagnsvolum. Dette er en sjablongmessig vurdering baser på det som står i oppdragsrapporten for risikolån. Til sammenligning viser Oppdragsgiverrapporten for 2018 at administrasjonskostnadene for

landsdekkende etablerertilskudd (markedsavklaringstilskudd og kommersialiseringstilskudd) utgjør i underkant 13 prosent av tilsagnsvolumet¹⁵.

Ressursbruken til Innovasjon Norge er knyttet til behandling av søknadene, samt oppfølging av selskapene i etterkant. I tillegg kommer oppfølging i forkant av at søknaden behandles. Intervjuene vi gjennomførte i forbindelse med førevalueringen viste for eksempel til at de fleste hadde samtaler med selskapene i forkant av søknaden, blant annet for å vurdere hvilken ordning som passer best for selskapet. Også i de saksinnstillingene vi har gjennomgått refereres det til møter i forkant av søknadsinnsendelsen. Disse timene vil ikke nødvendigvis føres under oppstartlån/risikolån, ettersom det på daværende tidspunkt ikke er avgjort hvilken ordning selskapet vil søke om støtte gjennom. Denne rådgivningen vil sannsynligvis påvirke kostnadseffektiviteten ved ordningen, både i form av timene som brukes, men også gjennom rådgivernes evne til å veilede selskapene i retning av et riktig valg og en god forståelse for hva søknaden skal inneholde. I fremtidige analyser, og da særlig dersom man skal vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved ordningen, bør en andel av denne typen rådgivertimer også legges til Oppstartlånordningen.

Som påpekt i førevalueringen er det stor usikkerhet knyttet til hvor stor kostnaden knyttet til misligholdte lån vil bli. For det første er det usikkert hvor mange som ikke kommer til å betale tilbake, for det andre er det usikkert hvor store administrasjonskostnader det vil bli knyttet til forfølgelse av purring på manglende tilbakebetalinger og til slutt innhenting av resterende midler fra kausjonister. Dette vil ikke bli klart før lånene skal tilbakebetales etter fire år. De første lånene forfaller i mars 2021, dog er det begynt å løpe renter på de første lånene. De første renteinbetalingene synes å ha forløpt uten store problemer så langt.

I førevalueringen fikk vi gjennom intervjuer inntrykk av at det var stor grad av variasjon med hensyn til hvor opptatt selskapene selv var av å innfri lånet etter fire år. Basert på spørreundersøkelse som ble sendt ut i forbindelse med følgeevalueringen er inntrykket en god del bedre da de fleste av selskapene har en plan for hvordan de skal betale tilbake når lånet utløper. Ser man på driftsresultatene til selskapene er det imidlertid lite som tyder på at de vil kunne håndtere renter, eller for den saks skyld tilbakebetale lån, over egen drift i nærmeste fremtid. De fleste foretakene går med driftsunderskudd. Flere av selskapene angir imidlertid at det trolig vil være eieren som betaler tilbake lånet gjennom emisjoner, og ikke gjennom normal drift.

For at Innovasjon Norge skal unngå unødvendig store administrasjonskostnader er det viktig at de har klare retningslinjer som de følger konsistent i forhold til mislighold. Innovasjon Norge har signalisert at oppstartlån er et standardprodukt, uten rom for individuelle tilpasninger. Dette er bra. Det er imidlertid viktig at Innovasjon Norge har satt seg grundig inn i scenarioene som kan komme i forbindelse med mange mislighold, herunder at det kan bli utfordrende for Innovasjon Norge å være konsistente i behandlingen av selskap som havner i betalingsutfordringer etter fire år, men som fortsatt er lovende. Isolert sett er det ikke rasjonelt å ta tapet på lånet dersom selskapet på troverdig vis signaliserer at de kan betale tilbake innen et år eller to. Samtidig, dersom Innovasjon Norge åpner for forhandlinger i etterkant vil det gi et signal om at det finnes «soft budget constraints» og at det er fleksibilitet for når lånet tilbakebetales.

Innovasjon Norge bør ha godt dokumenterte og begrunnede guidelines knyttet til:

- Hvor reell er mangelen på forhandlingsmuligheter? Er det fordeler med noe fleksibilitet, uten at det går på bekostning av låntakernes insentiver?

¹⁵ Oppdragsgiverrapport 2018, side 159-160. Her vises det til et tilsagnsvolum på 157 millioner kroner, og en administrasjonskostnad på om lag 20 millioner kroner

- Hvordan håndteres lån som ikke kan betales, hvilke trinn følger man fra manglende betaling til inndrivelse av kausjon?
- Hva anslår Innovasjon Norge at det koster å behandle mislighold? Hvordan vil ulike scenarioer for mislighold påvirke ordningens administrasjonskostnader?

Vi anbefaler at disse spørsmålene håndteres så raskt som mulig og tas inn i policydokumentet som Innovasjon Norge planlegger å lage for ordningen.

7. Varighet

7.1. Oppfølging av foreslåtte tiltak fra førevaluering

Som en del av følgeevalueringen har vi spurt Innovasjon Norge i hvilken grad de har vurdert de tiltak vi anbefalte i førevalueringen. Flere av tiltakene var ment å ha et lenger perspektiv enn ett år, derfor er det naturlig at samtlige tiltak ikke er vurdert. Tilbakemelding fra Innovasjon Norge sentral viser at de har vurdert eller implementert flere tiltak det siste året, som er i tråd med våre anbefalinger.

I tabellen under har vi beskrevet i hvilken grad de ulike tiltakene er fulgt opp, og vår vurdering av oppfølgingen. Hvert tiltak er også markert med et trafikklys, grønn=ferdig vurdert/fulgt opp, oransje=påbegynt/vurdert, men noe arbeid gjenstår og rød=ikke vurdert/fulgt opp.

Omfang

#1 Vurdere omfang av oppstartlån opp mot kommersialiseringstilskudd

- Det er etter det vi vet, ikke gjort endringer i fordelingen av rammer til oppstartlån og kommersialiseringstilskudd etter førevalueringen. Innovasjon Norge oppgir at vurderinger rundt omfang av Oppstartlån og Kommersialiseringstilskudd gjøres årlig ved inngangen av året, og revideres løpende basert på etterspørsel. Så langt har man ikke ønsket å reduseres omfanget av kommersialiseringstilskudd til fordel for Oppstartlån.

Tiltaket, slik beskrevet i førevalueringen, var ment til å gjelde som en løpende vurdering, men hvor en eventuell endring bør vurderes seriøst etter at man har et godt erfaringsgrunnlag til å sammenligne effekt og effektivitet i de to ulike ordningene. Vi anser derfor denne anbefalingen som delvis vurdert, men da først og fremst som følge av at det på nåværende tidspunkt ikke foreligger tilstrekkelig erfaringsgrunnlag for å kunne sammenligne effekten av de to.

#2: Vurdere muligheten for å gjøre mindre oppstartlån attraktive

- Innovasjon Norge har vurdert tiltaket, men anser ikke dette som en hensiktsmessig løsning. Dette begrunnes i at kommersialiseringstilskudd, nå som oppstartlån er et alternativ, er ment for selskap med et lenger utviklingsløp. Videre anser de at det største insentivet for valg av lån fremfor tilskudd er muligheten for mer kapital. Det vurderes heller ikke som ideelt å «presse» flere selskap i denne fasen inn i låneengasjementer, gitt hvor vanskelig det er å sannsynliggjøre fremtidig lånehåndteringsevne.

Vi støtter Innovasjon Norges vurderinger, og ser fordelen av å sette nedre grense til 500 000 kroner, det vil si under kommersialiseringstilskuddets maks. grense, som følge av mulighet til å tilby lånet i trancher etter hvert som matchingkapital er på plass. Vi anser derfor denne anbefalingen som ferdig vurdert.

Effektivitet

#3. Sørge for god erfaringsdeling mellom Regionkontor og Innovasjon Norge sentralt

- Ettersom ansvaret for seleksjon og oppfølging av lånemottakerne er fordelt mellom regionkontorene og Innovasjon Norge sentralt, påpekte vi i førevalueringen et behov for å sørge for god erfaringsdeling disse imellom. Innovasjon Norge viser til at det tidligere er vurdert om resultatet fra de jevnlig oppfølgingsundersøkelsene skal deles med regionalkontorene, men at dette i så fall krever utviklingsressurser som frem til i dag ikke er prioritert til dette formålet. Videre viser de til at de nå er i gang med å utarbeide et policydokument/retningslinjer for ordningen for å forenkle saksbehandling. De viser også til at Porteføljeteamet i finansieringsdivisjonen har et eget digitalt forum, for deling av erfaringer, diskusjon av case, som nå også omfatter arbeidet med oppstartlån. Planen er å dele

erfaringer knyttet til selskapenes tilbakebetalingsevner gjennom dette forumet. De viser også til at de anser de jevnliggjorte spørreundersøkelsene som et godt verktøy for å hente inn erfaringer underveis, og ønsker å se nærmere på hvordan denne kan utformes på best mulig måte.

Vi anser dette som gode tiltak for å sørge for en god erfaringsdeling, og anser denne anbefalingen som fulgt opp.

Design og målgruppe

#4. Tydeligere kommunikasjon om lånets betingelser

- Intervjuene i førevalueringen indikerte at enkelte ikke var helt innforstått med at oppstartlånet er et standardisert produkt uten mulighet for skreddersøm og forhandlinger om lånets vilkår. Vi anser dette som viktig for at ordningen skal treffe relevant målgruppe. Beskrivelser av ordningen på Innovasjon Norges nettsider og i interne dokumenter, har derimot alltid vært tydelig på dette. I tillegg viser Innovasjon Norge til at i dagens forslag til policydokumentet som skal deles internt, er det lagt vekt på å kommunisere at lånet er ment å være en standardordning uten mulighet for skreddersøm av lånets betingelser.

Vi anser dette, sammen med det digitale forumet nevnt over og beskrivelsene på nettsiden, som et tilfredsstillende tiltak for å sørge for at dette kommuniseres ut til mulige lånesøkere. Det er imidlertid viktig at Innovasjon Norge fortsatt har fokus på dette, slik at de fanger opp dersom det er noen selskap som eventuelt har en feiloppfatning av hvordan mislighold håndteres.

Mål- og resultatstyring

#5. Vurdere om avsetningen av 50% til tapsfond er tilstrekkelig for å dekke risikoen:

- I likhet med det første anbefalte tiltaket, er denne anbefalingen ment å vurderes på lengre sikt. Det er først nå rentebetalingsene på de første lånene begynner å løpe, det er derfor for tidlig å gjøre analyser som avdekker om avsetning på 50 prosent er tilstrekkelig. Dette forutsetter at avsetning på 50 prosent er begrunnet i Innovasjon Norges erfaring knyttet til risikovurdering og administrasjonskostnadene som følger av et misligholdt lån. Innovasjon Norges tilbakemelding på dette punktet er også at denne vurderingen gjøres etter hvert som de får mer erfaring.

7.2. **Anbefalinger for veien videre**

Selskapenes tilbakemelding knyttet til ordningens addisjonalitet, ordningens design og saksbehandlernes beslutningsgrunnlag og vurdering gir gode indikasjoner på at oppstartlån har potensial til å være et relevant, effektivt og addisjonelt virkemiddel. Sammenlignet med tilskuddsordninger, som vanligvis benyttes for selskap i denne fasen, har oppstartlån også en fordel ved at det gir Innovasjon Norge mulighet til å tilby selskapene mer kapital (høyere gearing), som i sin tid kan hjelpe selskapene med å kommersialisere og skalere produktet raskere. Ulempen er derimot at det er vanskelig å vurdere selskapenes evne til å håndtere et lån, på et såpass tidlig stadium. Det er dermed en relativt stor risiko for at ordningen blir vesentlig dyrere enn antatt, både for Innovasjon Norge og aktørene som stiller kausjon til lånet. Ettersom de første lånene som er bevilget gjennom ordningen, forfaller først om to år, har vi derimot ikke noen informasjon om hvor reell denne risikoen er. Denne risikoen gjør at vi er usikre på ordningens levedyktighet, og hvorvidt en låneordning er et egnet virkemiddel for disse selskapene.

For å gjøre ordningen så treffsikker som mulig, har vi også i følgeevalueringen identifisert enkelte forbedringspunkter. I tabellen nedenfor gjør vi rede for de anbefalinger som er gitt underveis i rapporten:

Anbefalinger for å sikre ordningens levedyktighet

Tiltak #1. **Avvente en eventuell oppskalering av ordningen til man har erfaring om selskapenes faktiske betjeningsevne**

Selskapenes tilbakemelding indikerer relativt høy økonomisk addisjonalitet, og finansiell addisjonalitet knyttet til størrelsen på finansieringsbeløpet på gjeldende tidspunkt. Ut fra et utvalg saksinnstillinger og selskapenes tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen fremstår det også som at de fleste er bevisst på sine låneforpliktelser. Sammenligning av selskapenes forventning til salg og faktisk salg, indikerer at en god andel av de som har fått oppstartlån undervurderer hvor langt utviklingsløp selskapet har. Dette illustrerer hvor høy risikoen er blant disse selskapene. Vi anbefaler derfor å avvente en eventuell oppskalering av ordningen de neste 2-4 årene, til man har mer erfaring om hvor stor andel av selskapene som evner å betale rentene og lånet til avtalt tid, og hvor mye administrasjon eventuelt misligholdte lån krever av Innovasjon Norges ressurser.

Tiltak #2 **Fortsette med jevnlig spørreundersøkelser til selskapene for løpende vurdering om risiko i porteføljen**

Vi anser denne spørreundersøkelsen som en god måte å påminne selskapene om sine fremtidige låneforpliktelser. Videre gir svarene på undersøkelsen Innovasjon Norge økt innsikt i den løpende risikoprofilen i porteføljen. Dette gjør det mulig å følge opp selskap som ser ut til å utvikle seg i feil retning, tidlig nok til å iverksette tiltak. Svarene på spørreundersøkelsen gir også en unik tilgang til data om selskapenes utvikling i løpet av de fire årene lånet løper. Analyser av deres svar kan potensielt brukes til å avdekke forskjeller mellom selskap som håndterer lån og de som ikke gjør det. Dette kan gi verdifull innsikt til saksbehandlerne som foretar seleksjonsprosessen, men også til Innovasjon Norges generelt om utvikling i oppstartsselskaps omsetning, antall ansatte og finansieringsløp i ulike deler av selskapenes utviklingsløp. For å unngå at selskapene opplever undersøkelsen som en byrde, bør den trolig ikke sendes ut oftere enn to ganger i året. For å kunne teste selskapenes evne til å anslå egen omsetningsvekst, kan det også være hensiktsmessig å endre disse spørsmålene fra omsetning siste og neste 4 måneder, til siste og neste 6 måneder.

Tiltak #3 **Sørge for god oversikt over administrasjonskostnader knyttet til ordningen**

Vi har ikke lyktes i å få en konkret oversikt over ordningens administrasjonskostnader, kun et anslag. Anslaget er også basert på administrasjonskostnadene knyttet til risikolån generelt. Vi tolker dette som at ressursbruken, timeføringen, på Oppstartlånordningen ikke er adskilt fra øvrige landsdekkende risikolån. Vi mener det er et behov for dette for å kunne vurdere ordningens effektivitet, særlig opp mot andre virkemidler. Særlig bør det gjøres et arbeid med å anslå administrasjonskostnadene knyttet til misligholdte engasjementer. Denne informasjonen kan brukes til å stressteste hvordan usikkerheten knyttet til omfanget av mislighold- og tapsengasjementer påvirker administrasjonskostnadene.

Tiltak #4 Sørge for at selskapets finansieringsplan inngår i saksbehandlernes vurdering av selskapenes søknader

Saksinnstillingene vi har gjennomgått gir generelt et godt inntrykk av saksbehandlernes evne til å dokumentere selskapets gjennomføringsevne. Innovasjon Norge kan med fordel vektlegge selskapets fremtidige finansieringsplan, og be om dokumentasjon av denne i større grad. Dette vil bidra til å bevisstgjøre låntaker om risikoen ved lånet, men også for å gi saksbehandler et bedre beslutningsgrunnlag.

Tiltak #5 Utarbeide retningslinjer for håndtering av misligholdte rentebetalinger og lån

For å unngå unødvendig store administrasjonskostnader er det viktig at Innovasjon Norge har klare retningslinjer på håndteringen av misligholdte tilbakebetalinger. Som vist til over, er Innovasjon Norge i gang med utarbeidelse av egne retningslinjer for ordningen. I denne sammenheng bør Innovasjon Norge vurdere:

- Hvor reell er mangelen på forhandlingsmuligheter? Er det fordeler med noe fleksibilitet, uten at det går på bekostning av låntakernes insentiver?
- Hvordan håndteres lån som ikke kan betales, hvilke trinn følger man fra manglende betaling til inndrivelse av kausjon?

Oppfølging av tiltak fra førevalueringen

- | | |
|------------------------------|---|
| Følge opp | • På sikt, vurdere omfang av oppstartlån opp mot kommersialiseringstilskudd |
| Øvrige tiltak på sikt | • Vurdere om avsetningen av 50% til tapsfond er tilstrekkelig for å dekke risikoen |
-

Referanseliste

Heum (2012), *Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler*, Arbeidsnotat 3/12, SNF

Hottenrott, H., & Richstein, R. (2020). *Start-up subsidies: Does the policy instrument matter?*. *Research Policy*, 49(1), 103888.

Bertoni, F., Martí, J., & Reverte, C. (2019). *The impact of government-supported participative loans on the growth of entrepreneurial ventures*. *Research Policy*, 48(1), 371-384.

SQW (2017), *Evaluation of Start Up Loans: Year 2 Report*. A report for SQW Ltd., with support from BMG research.

Dvoulety, O. (2017). *Effects of Soft Loans and Credit Guarantees on Performance of Supported Firms: Evidence from the Czech Public Programme START*. *Sustainability*. 9. 2293. 10.3390/su9122293.

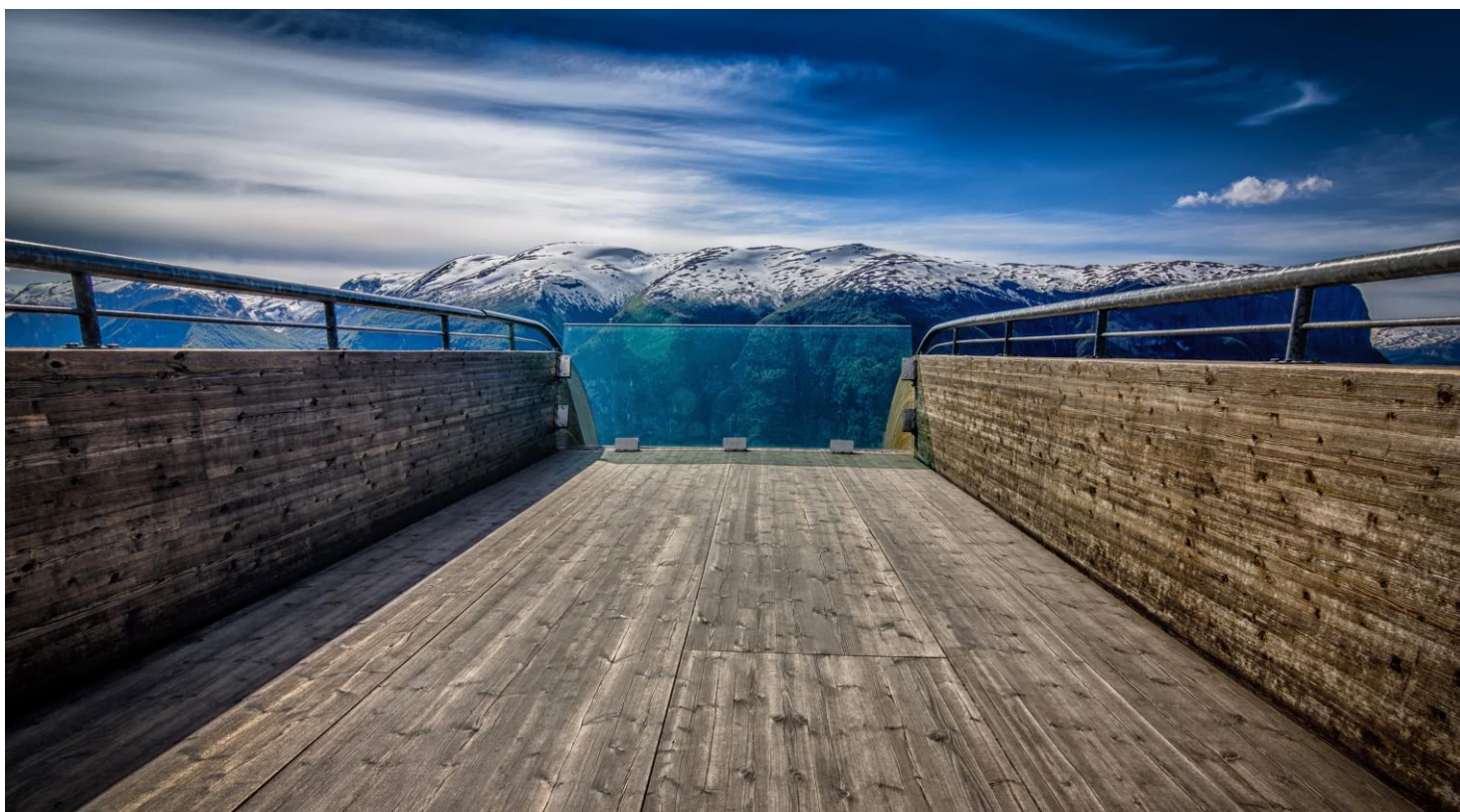
Menon (2018), *Førevaluering av Oppstartlån*, Menon-publikasjon nr. 87/2018

Menon (2019a), *Følgeevaluering av Vekstgarantiordningen*. Menon-publikasjon nr. 75/2019

Menon (2019b), *Følgeevaluering av Presåcornordningen*. Menon-publikasjon nr. 104/2019

Intervjuoversikt

Navn	Tittel	Selskap
Hans Ramsvik	Gründer og Daglig leder	Salfjord AS
Maximilian Trommer	Gründer og Daglig leder	Rebartek AS
Karl Martin Lind	Gründer og Daglig leder	Eyr Medical AS



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

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

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

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