

1. Ny klyngepolitikk – anbefalte tiltak

1. Klyngeprogrammet må organiseres på en måte som ivaretar effektiv virkemiddelbruk

- Den samme virkemiddelaktøren må ha forvaltningsansvaret for klyngeprogrammet og flere av de andre indirekte virkemidlene som Norsk katapult og inkubatorprogrammet. Dette vil redusere administrasjonskostnader og bedre ivareta synergieffekter mellom programmene.
- Regionene kan få ansvar for å foreta behovskartlegging og mobilisering av nettverk som ønsker å utforske muligheten for å bli en næringsklynge (Arena). Finansiering av Arena Pro og modne klynger må tildeles i en nasjonal konkurransearena.
- Det må være ryddige grenseflater og en distanse mellom den aktøren som bevilger midler og operatører som klynger og innovasjonsselskaper. Dvs. at virkemiddelapparatet bidrar med midler og kontrollerer bruken av disse, mens klyngene er de utøvende.

2. God ressursutnyttelse og et mest mulig effektivt klyngeprogram

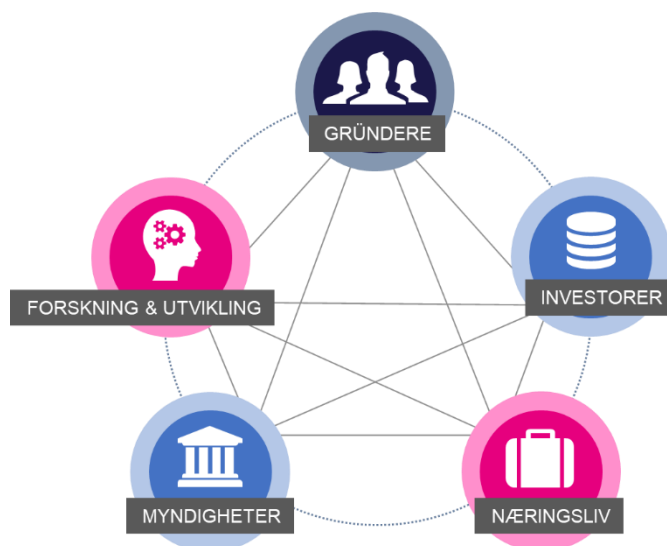
- *Norwegian Innovation Clusters* (NIC) må i større grad dreies mot å være et indirekte virkemiddel hvor tildelinger skjer på bakgrunn av tillit og fleksibilitet. Når klyngene er inne i programmet må de ha en fleksibel ramme å benytte seg av.
- Evalueringer og klyngenes erfaringer med hva som fungerer må i stor grad vektlegges i utforming av NIC.
- ESA-notifiseringen og tolkningen av regelverket må være tilsvarende som for andre lands klyngeprogram. Notifiseringen må omfatte så mange artikler som mulig for å opprettholde stor grad av fleksibilitet.
- Klyngene er et redskap for omstilling som bør utnyttes i større grad. Med flere oppgaver følger økt bevilgning.
- Klyngeprogrammet må tilføres nok midler slik at ikke potten utvannes på så mange miljøer at omstillingskraften reduseres. For å utnytte klyngenes potensial bør bevilgningen over statsbudsjettet økes med minimum 150. mill. kr. pr. år.
- Bevilgningene over statsbudsjettet til klyngeprogrammet, og tilskuddene til klyngene må prisjusteres, slik at finansieringen ikke svekkes over tid.

3. Øk satsingen på modne klynger som bidrar til omstilling og løser samfunnsutfordringer

- Det bør satses ytterligere på de modne klyngene som er et redskap for å realisere nasjonale strategier og løse samfunnsutfordringer.
- Det bør stilles strenge krav til samarbeid og koordinering på tvers av klyngene på generiske områder som f.eks. Lean- og Scaleup-programmer. Det bør være opp til klyngene å avgjøre graden av samarbeid med andre næringsmiljøer/klynger på det industrielle/sektorspesifikke.
- På kort sikt bør de modne klyngene som passerer nåløyet finansieres på NCE-/GCE-nivå. Bevilgningen må gis innenfor en fleksibel ramme. Tilskuddet vil matches av en egenandel.
- På lengre sikt bør satsingen innen de områdene som er viktige for omstillingen av Norge konsolideres i større enheter. Hent inspirasjon fra andre land og se klyngeprogrammet i sammenheng med andre virkemidler.

2. Klyngeprogrammet og organisering av virkemiddelapparatet

Klyngeprogrammet er basert på den såkalte femfaktor-modellen. Den sier at et økosystem for innovasjon beskrives av samhandlingen mellom akademia, næringslivet, offentlig sektor, investorer og gründere.



Figur - MITs femfaktor-modell for økosystemet for innovasjon, nyskaping og vekst.

FIN mener at det bør satses på virkemidler som bygger sterkere økosystemer. Her er klyngeprogrammet helt sentralt. De senere årene har det vært en positiv utvikling hvor klyngeprogrammet har begynt å vektlegge en sterkere kobling mot kapitalmiljøer og nyskaping. Flere innovasjonsselskaper har også konsolidert sine aktiviteter til å omfatte hele spektret av klynger (øke kunnskapsintensivt samarbeid og internasjonalisering), TTOer (kommersialisering av forskning), inkubatorer (utvikling av vekstbedrifter), Norsk katapult (testfasiliteter), akseleratorprogrammer og pre-så Kornkapital. Disse indirekte virkemidlene er viktige av flere grunner. Norge er et nokså tynt befolket land og vi har fortsatt ikke fått opp en stor nok bredde i nye tidligfase-initiativ. Vi har heller ikke en sterk nok tradisjon for å lykkes med å skalere vekstselskap. Aktørene som er operatører for disse virkemidlene utgjør en veldig viktig del av Norges erfaringsbase innen innovasjon og skalering. Ordningene de forvalter bør derfor styrkes, gis langsiktighet og være forutsigbare.

Utfordring

Flere av de indirekte virkemidlene det refereres til ovenfor forsøker hver for seg å bygge sterkere økosystemer. F.eks. vektlegger også inkubatorprogrammet sterkere kobling mot kapitalmiljøer og klynger benyttes for å rekruttere bedrifter til Norsk katapult. Det blir vanskelig å se disse ordningene i sammenheng når det er ulike virkemiddelaktører som har hovedansvar for å forvalte virkemidlene. Dette fører også til unødvendig mye administrasjonskostnader. I tillegg utføres flere av de samme oppgavene av både virkemiddelaktørene og av innovasjonsselskaper. F.eks. utfører både klyngene og Innovasjon Norge internasjonaliserings- og rådgivningsaktiviteter. Dette er lite kostnadseffektivt fra virkemiddelapparatets side.

Løsninger

Den samme virkemiddelaktøren må ha forvaltningsansvaret for flere av de indirekte virkemidlene

Når de indirekte virkemidlene vektlegger sterkere samarbeid på tvers, må organiseringen av virkemiddelapparatet følge etter. Det må skilles tydeligere mellom direkte og indirekte virkemidler, og det må være et enhetlig ansvar for innovasjonsselskapene. Vi mener at det trolig vil være betydelige synergier om flere av de indirekte virkemidlene forvaltes av den samme virkemiddelaktøren. Dette vil føre til en tydeligere rollefordeling og øke effektiviteten og u hensiktsmessig overlapp i offentlig virkemiddelbruk. Da vil det være enklere å utvikle større og mer slagkraftige satsinger hvor eksisterende kunnskap på tvers av de ulike virkemidlene kan tas i bruk. Programmene vil også kunne forenkles søknads- og rapporteringsmessig. Her er FIN enig med Regjeringen; en bør avbyråkratisere og satse på virkemidler som bygger økosystemer og som kan vise til gode resultater.

Arena til regionene – modne klynger på nasjonalt nivå

Når det gjelder selve klyngeprogrammet, mener vi at regionene kan få ansvar for å foreta behovskartlegging og mobilisering av nettverk som ønsker å utforske muligheten for å bli en næringsklynge (Arena-nivået). Finansiering av Arena Pro og modne klynger må tildeles i en nasjonal konkurransearena hvor kun de beste vinner frem.

Ryddige grenseflater for å spare offentlige midler og heve kvaliteten

Det er en svært uheldig rolleblanding at noen av de samme oppgavene utføres av både innovasjonsselskaper/klynger og av virkemiddelaktørene. For å redusere overlapp, spare offentlige midler og heve kvaliteten må det være en distanse mellom den aktøren som bevilger midler og operatørene. Virkemiddelapparatet skal bidra med midler og kontrollere bruken av disse, mens innovasjonsselskaper og klynger skal være de utøvende. Sistnevnte er mye tettere på industrien, og har derfor i de fleste tilfeller betydelig mer kompetanse på hva næringslivet har behov for.

3. Mest mulig effektivt klyngeprogram

Klyngene har vist seg å være selve motoren i den omstillingen norsk næringsliv er inne i når det gjelder innovasjon, kompetansedeling og samarbeid (Samfunnsøkonomisk Analyse (SØA) 2017; Oxford Research 2019). Selskaper som er del av næringsklynger har større verdiskaping og er mer innovative enn de bedriftene som ikke er del av klynger. Klyngene og bedriftene trekker frem langsiktighet, forutsigbarhet og fleksibilitet som årsak til de gode resultatene de har å vise til.

Klyngeprogrammet har nylig blitt endret fra strukturen med Arena, NCE og GCE. Den nye strukturen er Arena, Arena Pro (hvor klyngene kan søke om å benytte NCE som et merkenavn) og modne klynger. Det har allerede vært en utlysning for de to laveste nivåene, mens utlysningen for modne klynger forventes å komme i andre kvartal 2020.

Endringen av klyngeprogrammet er basert på en kvantitativ evaluering foretatt av SØA i 2017. Evalueringen viser at klyngeprogrammet har størst effekt de tre-fire første årene. Dette stemmer ikke overens med det flere av de modne klyngene erfarer. Mange mener at det har tatt tid å bygge opp relasjoner og tillit i klyngen. De mener at effekten av deres klyngeprosjekt har økt over tid. En supplerende kvalitativ evaluering av de tre GCE-klyngene, gjennomført av Oxford Research i 2019, nyanserer dette bildet og viser at også GCE-klyngene er viktige for omstilling. I evalueringen konkluderes det at GCE-klyngene har levert i henhold til ambisjonene i klyngeprogrammet, og kan vise til stor grad av måloppnåelse. En forklaring på at GCE-klyngene ikke kom så godt ut i den første

evalueringen, er at de har hatt sitt hovedmarked innen petroleumssektoren, men var i en omstillingsfase mot nye markeder som en følge av oljekrisen i perioden som gjaldt den første evalueringen.

For å skape morgendagens næringsliv, vekst og arbeidsplasser er tilgang på riktig kompetanse en av de viktigste faktorene. Klyngeadministrasjonene trenger også å tiltrekke seg høykompetent arbeidskraft for å levere profesjonelle tjenester. For å få til dette er de avhengige av å tilby en viss grad av forutsigbare rammebetingelser for at folk skal være interessert i å ta jobben. Da må klyngeprogrammet legge til rette for at noen skal være villig til å ta arbeidet og at klyngene kan arbeide på mest mulig effektiv måte.

Utfordring

NIC har utviklet seg i retning av å bli et direkte virkemiddel. Klyngene får mindre midler til klynge drift enn tidligere, men kan i stedet søke om mer midler gjennom prosjektfinansiering. Det er lite effektiv virkemiddelbruk at de ansatte skal bruke mer tid enn tidligere på å skrive søknader og rapportere fremfor å arbeide for aktiviteter som kommer medlemmer av klyngen til gode. I siste instans går dette utover aktivitetsnivået, ansatte og i hvilken grad bedriftene er interessert i å forplikte seg til klyngesamarbeidet. Det tar tid å bygge opp relasjoner internasjonalt. Med mindre evne til å planlegge blir det vanskeligere for klyngene å påta seg roller som er viktige for norsk eksportindustri.

Løsninger

Klyngeprogrammet må i større grad dreies mot å være et indirekte virkemiddel

Det bør stilles høye krav for å kvalifisere til opptak i programmet. Når klyngene først er del av programmet må de gis ressurser og ansvar innenfor transparente, men ikke detaljorienterte rammer. Da vil de få økt kapasitet til å planlegge aktiviteter og fange opp interessante prosjekter underveis som kommer næringslivet til gode.

Klyngeprogrammet må være fleksibelt

FIN mener at klyngeprogrammet må være fleksibelt nok til å hensynta at klyngene kan ha ulike behov over tid. F.eks. kan de ulike sektorene som klyngene representerer oppleve konjunkturer og bransjene kan ha ulike typer utfordringer. Derfor bør evalueringer og klyngenes erfaringer med hva som fungerer i stor grad vektlegges i utforming av NIC. I tillegg bør ESA-notifiseringen og tolkningen av regelverket være som for andre lands klyngeprogram. Notifiseringen må omfatte så mange artikler som mulig for å opprettholde stor grad av fleksibilitet.

Flere oppgaver – økt finansiering

Klyngene vil kunne ha en sentral rolle i å løse enda flere samfunnsutfordringer enn de gjør i dag. Her handler det om å ta ut det potensialet som er bygget opp i klyngene. Et eksempel er at de er velegnet for å utvikle og skreddersy kompetanseprogram tilpasset næringslivets behov og styrke etter- og videreutdanningstilbudet. Dette foregår allerede i dag hos et stort antall klynger, men kan med fordel trappes opp. F.eks. vil klyngene kunne være sentrale i å utvikle kompetanseprogram på bedriftenes premisser, og de vil kunne hente inn kunnskap fra de som er fremst innen det aktuelle fagområdet. Et annet eksempel er at klyngene vil kunne utvikle teknologiveikart sammen med industrien som kan legge føringer for viktige FoU-satsinger i tiden fremover. Et stort antall klynger har stram økonomi og vil ikke ha kapasitet til å utføre flere oppgaver uten økt basisfinansiering.

Øk bevilgningen til klyngeprogrammet for å utnytte klyngenes potensial

Klyngene skaper svært gode resultater selv med relativt liten finansiering. Når klyngene har vist seg å være så sentrale for omstilling av Norge betyr dette at de er et redskap som bør utnyttes i mye større grad. Satsingen på klyngeprogrammet bør være enda sterkere fra regjeringens side.

Klyngeprogrammet må tilføres nok midler slik at ikke potten utvannes på så mange miljøer at omstillingskraften reduseres. FIN foreslår at NIC bør styrkes med minimum 150 millioner kr. pr. år over statsbudsjettet. For at klyngeprogrammet ikke skal svekkes over tid må bevilgningene over statsbudsjettet og tilskuddene til klyngene prisjusteres.

4. Mer slagkraftige satsinger for modne klynger

FIN mener at arbeidet med å videreutvikle satsingen for modne klynger må ta utgangspunkt i å videreføre og forsterke det som har vært en suksess i programmet. Det store spørsmålet som bør stilles er hvordan satsingen på klyngene kan innordnes på best mulig måte for å få frem et næringsliv som kan ta internasjonale posisjoner, som eksporterer varer og tjenester som vi skal leve av i omstillingen og utviklingen av Norge. FIN mener at inntakskravene bør være svært høye for modne klynger. Det bør satses på de klyngene som er et redskap for å realisere nasjonale strategier og løser de store samfunnsutfordringene.

På kort sikt – finansiering på NCE-/GCE-nivå

Det skal komme en utlysning for modne klynger i løpet av andre kvartal 2020. FIN er fornøyd med at det legges opp til at finansieringen av modne klynger ikke er tidsavgrenset. Med dette anerkjennes et prinsipp om at klyngene er et viktig bidrag i omstillingen av Norge. Vi synes også det er positivt at det skal stilles strengere krav til koordinering og samarbeid på tvers av klyngene. Dette bør gjelde innen generiske områder som f.eks. Lean- og Scaleup-programmer. Det bør derimot være opp til klyngene å avgjøre i hvilken grad og hvem det er naturlig å samarbeide på tvers av næringssektorer.

På kort sikt anbefaler vi at de modne klyngene finansieres på NCE-/GCE-nivå. De klyngene som passerer nåløyet, må ha fleksible og forutsigbare rammebetingelser. Tilskuddet vil matches av en egenandel. I likhet med Oxford Researchs evaluering av GCE-klyngene, mener vi at støtten til de tre GCE-klyngene bør videreføres i den neste femårsperioden, men at det ikke gis GCE-status for flere modne klynger.

På lengre sikt - konsolider satsingen i større og mer effektive enheter

FIN mener tiden er overmoden for å konsolidere satsingen innen de områdene som er viktige for Norge. Vi er et lite land og innenfor en del områder er det flere aktører som arbeider for det samme formålet. For å redusere en fragmentert satsing bør det utredes om det er juridisk mulig og hensiktsmessig å styrke satsingen i større og mer effektive enheter. Modne klynger som har levert svært gode resultater over tid bør inngå i en slik enhet. De modne klyngene vil kunne utføre flere oppgaver enn i dag. F.eks. internasjonale oppgaver innen områder som er viktige for eksportnæringene. Her bør det være lagt opp til mer utstrakt samarbeid med norske ambassader og Innovasjon Norges utekontorer.

Om en slik konsolidert satsing er del av klyngeprogrammet, eller utenfor, er ikke avgjørende i dette tilfellet. Her er vi enige med Oxford Research i at det bør vurderes å etablere et system hvor de modne klyngene også ses i sammenheng med andre virkemidler. Det bør ses til andre land og hvordan de har innordnet sine klyngeinitiativ. F.eks. har Canada etablert fem store superklynger innenfor områder hvor landet har strategiske fortrinn. En annen mulighet er å etablere et senter hvor flere klynger innen de samme tematiske områdene har konsolidert sin innsats. Dette kan f.eks. finansieres etter modell som NORWEP med overføring over statsbudsjettet. Et tredje interessant eksempel er fra Storbritannia og deres teknologisentre (catapults). Dette ligner forskningsinstitutter med fysiske test- og demonstrasjonsfasiliteter som også har elementer av klynger og inkubatorer.