



19/12/13

Gjennomgang og vurdering av bruken av midler på programkategori 13.50 til utvikling av nettverk, bransjer og klynger

For information on obtaining additional copies, permission to reprint or translate this work, and all other correspondence, please contact:

DAMVAD

info@damvad.com
damvad.com

Copyright 2013

Innhold

English summary	5
Background and research question	5
The role of county authorities in government support of clusters and networks	5
Distribution of network and cluster fund initiatives in county authorities	5
Recommendations for future categorization	6
Sammendrag	7
Bakgrunn og problemstilling	7
Begrepsavklaring	7
Rasjonale for offentlig støtte til klynger- og nettverk og fylkeskommunens rolle	7
Innretning på fylkeskommunens bruk av midler til nettverks- og klyngefinansiering	9
Fylkeskommunens begrunnelse for å støtte nettverks- og klyngetiltak	10
Anbefalinger om framtidig kategorisering	11
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn for oppdraget	12
1.2 Begrepsavklaring klynger, nettverk og bransjestøtte	12
1.3 Datainnhenting og metode	13
1.4 Leserveiledning	14
2 Rasjonale for offentlig støtte til klynger og nettverk	15
2.1 Teorier om nettverk- og klyngeinnsats	15
2.1.1 Tre typer nettverk	15
2.1.2 Nettverks- og klyngeteori har oppstått fra flere disipliner	16
2.1.3 Næringsklynger	16
2.1.4 Sosial nettverksteori	18
2.2 Programteori for nettverkstiltak	18
2.3 Hvorfor skal det offentlige bidra med virkemidler?	19
2.4 Hva skal til for at et offentlig virkemiddel er være lønnsomt?	21
3 Fylkeskommunens rolle og ansvar i nettverks- og klyngefinansieringen	23
3.1 Fylkeskommunens definerte rolle som regional utviklingsaktør	23
3.2 Rolledelingen mellom virkemiddelapparat og fylkeskommunen	24
3.3 Fylkeskommunens rolle, og implikasjoner for programteorien for nettverksinnsats.	25
4 Kategorisering av fylkeskommunens bruk av midler.	27
4.1 Eksisterende rapportering på klynger og nettverk til KRD	27
4.2 Nye kategoridimensjoner	27
4.2.1 Eksisterende program	28
4.2.2 Målgruppe	28
4.2.3 Type aktivitet	29
4.2.4 Type formål	29

4.2.5	Fase	30
4.2.6	Geografi	30
4.3	Begrepsavklaring og eksempler på nettverksfremmende aktiviteter fra rapporteringen	30
4.4	Kobling mellom kategorier og programteorien	32
5	Fylkeskommunenes støtte til klynger- og nettverkstiltak	33
5.1	Populasjonen	33
5.2	Fordeling av fylkenes midler på formål	34
5.3	Innretning på midler med nettverksfremmende formål	35
5.3.1	Fordeling av nettverksmidler på fylke	35
5.3.2	Fordeling av nettverksmidler på beløpsstørrelse	36
5.3.3	Fordeling av nettverksmidler på type aktivitet	37
5.3.4	Fordeling av nettverksmidler på fasetype	40
5.3.5	Fordeling av nettverksmidler på det distriktpolitiske virkeområdet	40
5.4	Hva slags andre formål har fylkeskommunene kategorisert som nettverkstiltak?	41
5.5	Forskjell mellom fylkene	42
6	Fylkeskommunenes begrunnelser for å støtte klynge- og nettverkstiltak	43
6.1	Planprosessene ligger til grunn for prioriteringer og satsingsområder i fylkene	43
6.2	Fylkeskommunene er bevisste på bedriftsrettede nettverk som virkemiddel for næringsutvikling	43
6.3	Fylkeskommunenes arbeid med nettverk gjenspeiles ikke nødvendigvis av rapporteringen	44
6.4	Fylkeskommunene finansierer også andre typer nettverk	45
6.5	Feilkategorisering oppstår	45
7	Forslag til ny kategorisering og framtidig resultatmåling	46
7.1	Hva er hensikten med rapporteringen?	46
7.2	Anbefalinger for framtidig rapportering	47
7.3	Resultatindikatorer vil gjøre en framtidig evaluering enklere	48
7.4	Skjematisk oversikt over anbefalt rapporteringssystem og kategorier	49

English summary

Background and research question

The Ministry of Local Government and Regional Development allocates funds to counties for use in regional development. County authorities has the administrative responsibility for the funds by virtue of its role as a regional developer.

The Ministry of Local Government and Regional Development reviewed the various measures defined as network-, cluster- and sector initiatives in 2011. Following the review, there was some uncertainty around the understanding of this type of interventions.

There are three main reasons for conducting this analysis

1. Provide more detailed information of the cluster-, sector- and network funds administered by the county authorities, through systematic categorization
2. Provide more knowledge considering the rationale for prioritizing such policies. Are the priorities at the county authority level justified by specific ideas on how such initiatives contribute to value creation?
3. Make a brief assessment of the efforts so far

The role of county authorities in government support of clusters and networks

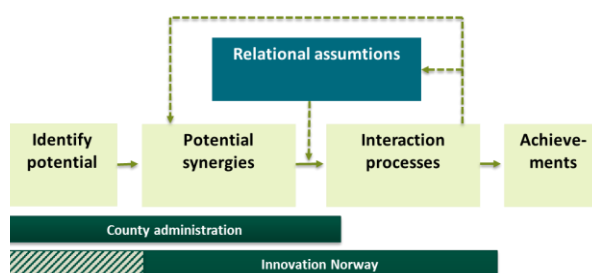
We have summarized cluster properties and how clusters can contribute to achievement based on existing theories. Cluster properties and how they lead to achievement is illustrated in figure 1. Solid lines indicate direct effects while dashed lines illustrate long-term effects.

The solid lines indicate that the ability and willingness to implement collaborative processes depends

on the initial conditions for collaboration. With the presence of significant synergies and relational conditions, actual interactions will lead to gains in terms of innovation, productivity and/or market expansion. This will in turn result in increased growth and profitability.

The government can provide means to strengthen networks and clusters. Network initiatives can support different activities, for example measures to raise the level of knowledge, forums and physical infrastructure etc. Figure 1 illustrates the relationship between county authorities and Innovation Norway. Because of the role as a regional developer, the initiatives provided by the county authorities are expected to support development of new clusters in particular. Innovation Norway's initiatives are expected to concentrate around realizing the potential of existing clusters. Some overlapping measures are also illustrated in the figure.

FIGURE 1
Cluster properties and how they lead to achievements



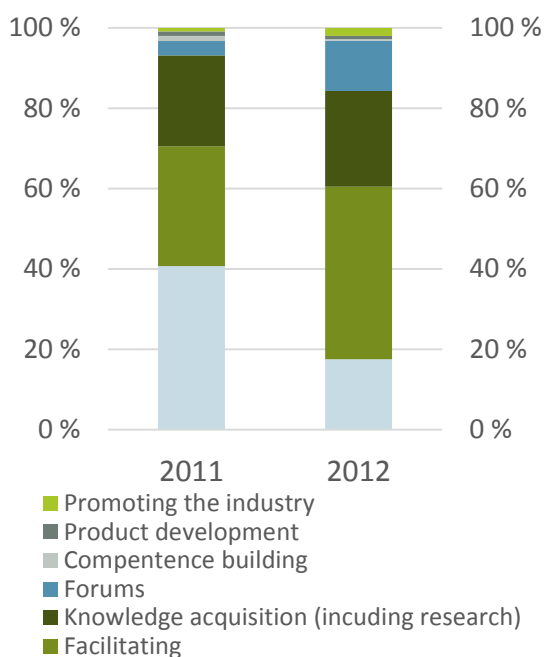
Distribution of network and cluster fund initiatives in county authorities

From a theoretical perspective, we can argue that public funds should support clusters and networks. We have developed a method for categorization of the various measures, which makes it possible to compare the different types of measures that the

county authorities has categorized as cluster and network support.

Most initiatives categorized by the county authority as cluster and network initiatives are coinciding with our definitions. Within the network-oriented measures, the county authority primarily supports infrastructure, facilitating networks and clusters and projects aimed to raise knowledge of cluster possibilities, which is illustrated in figure 2.

FIGURE 2
Distribution of network-funds by activity



Source: KRD and DAMVAD

However, the county administration also categorize other types of initiatives as network/cluster initiatives. There are several reasons why such errors occur. One possible reason can be that the registration-guidelines the Ministry of Local Government and Regional Development has developed to assist counties is less precise and rigorous as the one we have used.

Our interviews clarifies that the county authorities are very conscious of networks and clusters as means to contribute to the development of industries. Even if the county authorities do not use the same conceptual apparatus as we do, it appears to be the same ideas and theories that underlie their priorities.

Recommendations for future categorization

To get precise knowledge about the allocation of cluster and network funding at the county level the Ministry should use a method along the lines with the one used in our review. Combined with a set of result-indicators this method would simplify a future evaluation of the funds.

Sammendrag

Bakgrunn og problemstilling

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) bevilger midler til fylkeskommunene til bruk på regionale utviklings tiltak. Fylkeskommunen har forvaltningsansvaret for midlene i kraft av sin rolle som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen skal prioritere bruk av midlene fra KRD i partnerskap med andre regionale aktører. Prioriteringen av midlene skal ta utgangspunkt i de utfordringene regionene i fylkene står overfor.

Fylkeskommunen, med samarbeidspartnere, har relativt store frihetsgrader i bruk av midlene.¹ Det er likefullt KRD som er den overordnede ansvarlige for midlene og som skal rapportere til Stortinget om hva midlene benyttes til, og om de bidrar til å nå målingene for distrikts- og regionalpolitikken.

En av kategoriene fylkeskommunen skal rapportere på er nettverks-, bransje- og klyngeinnsats. Denne kategorien hører innunder KRDs hovedmål 1 om verdiskaping. 2011 foretok departementet en gjennomgang av de ulike prosjektene som fylkeskommunene har gruppert i denne kategorien. Gjennomgangen viste at det var utfordrende å få en god forståelse om hva slags type tiltak dette dreide seg om. Departementet opplevde også at de manglet kunnskap om prosjektene.

Oppdraget DAMVAD og Menon har fått er tredelt:

- Å gi en innsikt i de ulike prosjektene innenfor klynge- og nettverksinnsats som fylkeskommunene har bevilget penger til, gjennom en systematisering og kategorisering av tiltakene rapportert inn under arbeidsmål 1.1.
- Å utvikle en programteori(er) som ligger til grunn for denne typen virkemidler, og vurdere

om fylkeskommunens prioriteringer lar seg begrunne i tråd med denne

- Å gjøre en kortfattet vurdering av innsatsen så langt

Begrepsavklaring

Det er en forskjell på begrepene nettverk, klynge og bransjetiltak. For å forenkle kan næringsklynger karakteriseres som et nettverk av bedrifter og aktører med flere typer samhandlinger, og som i tillegg er lokalisert geografisk nær hverandre. Etter vårt syn er nettverk et bredere begrep enn klynger og bransjetiltak, i den forstand at samhandlingen mellom bedriftene er løsere og mer sporadisk og aktørene trenger heller ikke være lokalisert i nærheten av hverandre. Bransjetiltak er nettverks og klyngerrettede tiltak rettet mot en særskilt bransje.

For øvrig er ikke skillet mellom disse begrepene sentralt for å diskutere programteori(er) som ligger til grunn for klynge- og nettverksstøttende virkemidler. I det foregående vil vi derfor i hovedsak benytte begrepene «nettverkstiltak» eller «klynger og nettverk».

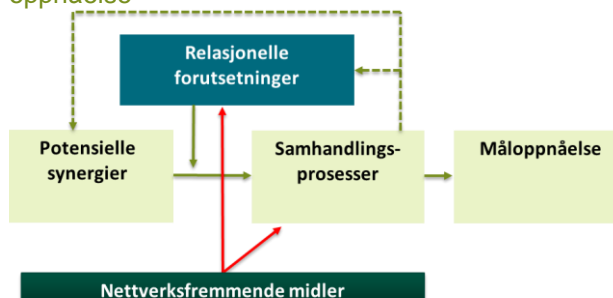
Rasjonale for offentlig støtte til klynger- og nettverk og fylkeskommunens rolle

Med utgangspunkt i eksisterende teorier om klynger og nettverk, har vi oppsummert hva klyngeegenskaper består i og hvordan de leder til økt måloppnåelse. Oppsummeringen er illustrert i figuren på neste side. De heltrukne linjene viser direkte effekter, mens de stiplede linjene illustrerer langsiktige systemdynamiske effekter.

¹ Det er imidlertid satt noen rammer for bruken av midlene, eksempelvis gjennom retningslinjene for budsjettposten.

Logikken i de heltrukne linjene er som følger: Evnen og viljen aktørene i nettverket har til å igangsette og gjennomføre samhandlingsprosesser for å realisere potensielle synergier, avhenger av nettverkens relasjonelle forutsetninger for samhandling. Er synergiene betydelige og de relasjonelle forutsetningene til stede, vil konkrete samhandlingsprosesser lede til gevinster i form av innovasjon, produktivitet og/eller markedsutvidelse, og dermed til vekst og lønnsomhet.

FIGUR 0.1
Klyngeegenskaper og hvordan de leder til økt måloppnåelse



I modellen har vi også tydeliggjort hvordan det offentlige kan bidra med virkemidler for å ytterligere styrke nettverket/klyngen. Nettverksfremmende virkemidler kan støtte ulike typer aktiviteter, enten for å støtte oppunder nettverkens relasjonelle forutsetninger eller uforløste synergier. Eksempler på aktiviteter det offentlige kan støtte, er kompetansehevingstiltak, møteplasser, fysisk infrastruktur mv.

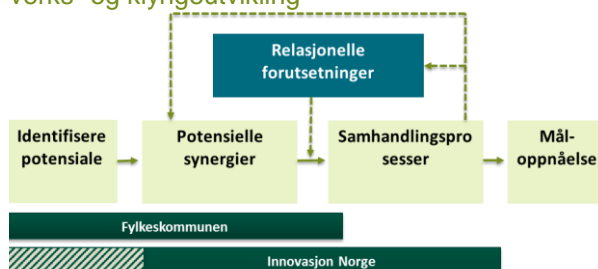
For å begrunne offentlig støtte til denne typen aktiviteter, må det også være grunn til å tro at markedsvikt bidrar til at ikke bedriftene finansierer disse ak-

tiviteterne på egenhånd. Markedssvikt i denne sammenhengen er relatert til asymmetrisk informasjon og eksterne effekter.

Fylkeskommunen er en offentlig aktør som innen næringsutvikling og verdiskaping har som primærfunksjon å bidra med støtte til *tilretteleggende* tiltak for næringslivet.² Dette gir noen implikasjoner for hva slags typer aktiviteter man kan forvente at fylkeskommunen bidrar til for å støtte oppunder klynger og nettverk.

Nettverksmodellen presentert i figur 0.1 vektlegger en situasjon der en klynge eller et nettverk allerede er identifisert. På bakgrunn av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, kan det argumenteres for at en annen viktig rolle for det offentlige i nettverksutvikling er knyttet til å *identifisere* et potensial for et nettverk. I en tidlig fase er ikke nødvendigvis alle de relevante aktørene kjent med hverandre (asymmetrisk informasjon), slik at man ikke vet hvorvidt positive synergier kan oppstå ved nettverks- og klyngesamarbeid. I en slik situasjon kan fylkeskommunen ha en viktig kunnskaps- og koblingsfunksjon. Figur 0.2 illustrerer dette.

FIGUR 0.2
Fylkeskommunen og Innovasjon Norges rolle i nettverks- og klyngeutvikling



² Prop. 1 S (2012-2013) *Kommunal- og regionaldepartementet*. I budsjettproposisjonen er det også en mer teknisk forklaring av hva fylkeskommunene har lov eller ikke lov til å støtte jf. statsstøtteregelverket.

Figur 0.2 illustrerer også slik vi oppfatter oppmerksomhetsområdene til fylkeskommunene og Innovasjon Norge.³ Som følge av fylkeskommunens rolle som tilrettelegger for næringslivet, kan man forvente at tiltakene fylkeskommunen støtter, særlig er konsentrert rundt utviklingen av et nettverk, mens Innovasjon Norges innsats særlig er knyttet til å utnytte potensial i nettverk som har eller er i ferd med å organisere seg på en eller annen måte.

Dette henger sammen med at fylkeskommunen ikke har lov til å gi direkte bedriftsstøtte – en type støtte som er aktuelt i samhandlingsprosesser. Figuren illustrerer også at det i noen situasjoner kan være overlapp, blant annet fordi at Innovasjon Norge også har en rolle i å identifisere potensialer, blant annet gjennom mobiliseringsarbeid.

Innretning på fylkeskommunens bruk av midler til nettverks- og klyngesatsing

Vi har utarbeidet en metodikk for kategorisering av fylkeskommunenes støtte til næringsmiljøer (arbeidsmål 1.1.), slik at vi enkelt kan få en forståelse av hva slags typer tiltak fylkeskommunen selv har kategorisert som støtte til klynger og nettverk. Dimensjonene i kategoriseringssystemet vårt er basert på to spørsmål:

1. Hvilke dimensjoner er relevante for å identifisere hvorvidt et tiltak er i tråd med programteorien eller ikke?
2. Hva slags informasjon er det mulig å finne gjennom å studere tilskuddsbrev?

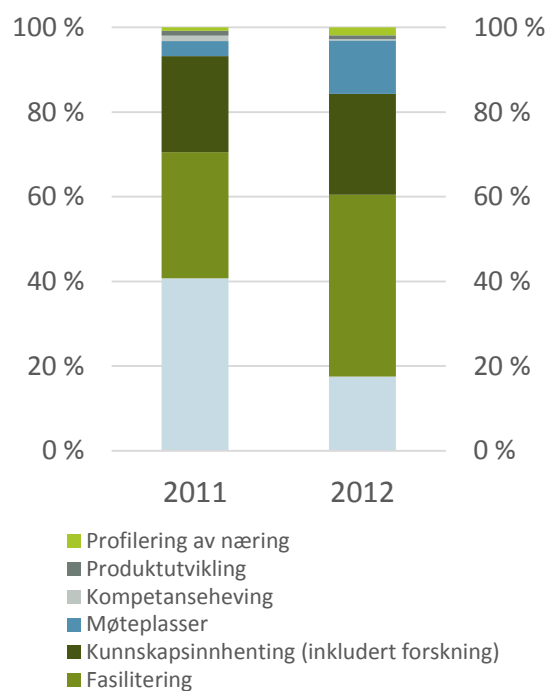
Vi har sett nærmere på hvorvidt pengebruken er innrettet i tråd med hva vi forventer med utgangspunkt i programteorien og hvorfor det eventuelt er

forskjeller mellom det vi forventer og det som faktisk skjer.

Etter gjennomgangen og nykategoriseringen finner vi at mesteparten av midlene fylkeskommunen selv har kategorisert som klynger- og nettverkstiltak, er tiltak som kan begrunnes i programteorien. For øvrig burde ca. ¼ av tiltakene, etter vår vurdering, vært kategorisert som noe annet.

Når det gjelder tiltakene som er nettverksrettet og med næringsutvikling som formål, og således begrunnet i programteori, finner vi at fylkeskommunen primært støtter infrastrukturtiltak, fasiliteringsarbeid og kunnskapsinnhenting, jf. figur 0.3.

FIGUR 0.3
Fordeling av nettverksfremmende midler på aktivitet.



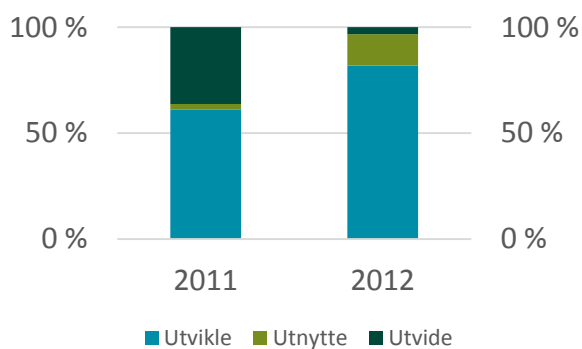
Kilde: KRD og DAMVAD

³ Basert på vår oppfatning av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Vi foretar ingen vurdering av om dette er en riktig arbeidsdeling.

Programteorien vektlegger hvilke samhandlingsaktiviteter som begrenses av ulike typer markedssvikter⁴ og hvordan offentlige aktører kan avhjelpe disse. Kombinert med den definerte rollen fylkeskommunen har, er det grunn til å vente at fylkeskommunen i særlig grad vektlegger aktiviteter som er av tilretteleggende karakter og hvor det er størst sannsynlighet for markedssvikt av en eller annen type. Vår vurdering er at den begrunnelsen er tydeligst når det gjelder kunnskapsinnhenting og møteplasser, noe vi ser fylkeskommunene prioriterer. At fylkeskommunen støtter infrastruktur i så stor grad er nok også naturlig, som en følge av den tilretteleggende rollen til fylkeskommunen.

Videre finner vi at tiltakene fylkeskommunene finansierer primært er støtte til *utvikling* av nettverk, jf. figur 0.4.

FIGUR 0.4
Fordeling av nettverksmidler på fase



Kilde: KRD og DAMVAD

Overvekten av støtte til nettverk i en tidlig fase vil vi mene er en naturlig konsekvens av arbeidsdelingen mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge, der

virkemidlene fra Innovasjon Norge i stor grad er rettet inn mot å utnytte synergier i eksisterende nettverk.

Det er stor forskjell mellom de ulike fylkeskommunene vi har undersøkt, både når det gjelder formålet med støtten og hva slags aktiviteter som har fått støtte. Fylkeskommunene har store frihetsgrader i hvordan de skal prioritere midlene sine. Ulike politikere kan ha ulikt syn på hva som er best. Fylkene skal dessuten ta hensyn til regionale utviklingstrekk, som varierer.

Det er for øvrig viktig å være oppmerksom på at fylkeskommunen også forvalter andre midler enn midlene fra KRD, øremerket til regionalutviklingstiltak. Disse midlene kan fylkeskommunene velge å benytte til nettverks- og klyngeutvikling, uten å rapportere bruken til departementet. Siden vi kun har studert en andel av fylkeskommunenes samlede midler til regional utvikling, kjenner vi ikke det totale bildet av hva fylkeskommunene prioriterer av klynge- og nettverkstiltak

Fylkeskommunens begrunnelse for å støtte nettverks- og klyngetiltak

Våre intervju tydeliggjør at fylkeskommunene er svært bevisste på nettverk og klynger som virkemidler for å bidra til næringsutvikling. Selv om fylkeskommunene ikke selv benytter det samme programteoretiske begrepsapparatet som i denne analysen, framstår det som at det er den samme tanken, og teoriene, som ligger til grunn for prioriteringene.

Noen av fylkeskommunene vi snakket med, jobber svært aktivt med å få fram næringsklynger innenfor

⁴ Se bl.a. Heum (2012) for utdyping av begrunnelser for offentlig virkemiddelbruk.

de næringene de mener har et potensial for å utvikles. Det er utfordrende å konkretisere hva dette arbeidet faktisk går ut på, fordi fylkeskommunen på mange måter ser på det som del av sitt «daglige arbeid». I tillegg til å jobbe aktivt med næringsklynger, er det vanlig at fylkeskommunene lyser ut midler som andre aktører kan søke på. Det påpekes likevel at alt regionalt utviklingsarbeid til syvende og sist dreier seg om politiske prioriteringer. Teorier danner et nyttig bakteppe, men det er fylkestinget som beslutter hvilke tiltak som skal prioriteres.

Gjennomgangen vår viser at det er langt flere typer aktiviteter og tiltak som havner i kategorien nettverkstiltak enn det både vi kan utlede av programteorien, og det fylkeskommunen selv oppfatter som klynge- og nettverkstiltak.

Vi mener å ha identifisert tre hovedtyper av prosjekter som rapporteres under denne kategorien:

1. Prosjekter som er knyttet til fylkeskommunens arbeid med å utvikle næringsmiljøer
2. Prosjekter som er nettverkstiltak, men der det er snakk om nettverk med andre formål enn næringsutvikling
3. Prosjekter som er kategorisert som nettverkstiltak, men som egentlig er noe helt annet

Det er flere årsaker til at slik «feilkategorisering» oppstår. Det skyldes delvis at rapporteringsveilederen som departementet har utviklet ikke er like presis eller streng på begrepsbruk som det vi har lagt opp til i vår gjennomgang. En annen grunn er at noen prosjekter ikke passer inn i rapporteringssystemet. Dette gjør at enkelte kategorier blir en oppsamlingsplass for tiltak fylkeskommunene ikke helt vet hvor hører hjemme.

Anbefalinger om framtidig kategorisering

Dersom departementet skal få presis og utdypende informasjon om fylkeskommunens bruk av midler på klynge- og nettverkssatsing, anbefaler vi en rapportering som er i tråd med opplegget vi har benyttet i dette prosjektet. Kombinert med et sett med resultatindikatorer ville dette dessuten forenklet et arbeid med en eventuell evaluering av midlene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Fylkeskommunen har et særskilt ansvar i å bidra til regional utvikling, gjennom sin definerte rolle som regional utviklingsaktør. Den regionale utviklingsrollen innebærer overordnet å være pådriver og initiativtaker til å møte utfordringer knyttet til regional utvikling.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) bevilger midler til fylkeskommunene til bruk til regionale utviklingstiltak. Fylkeskommunen har forvaltningsansvaret for midlene i kraft av sin rolle som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen skal prioritere bruk av midlene fra KRD i partnerskap med andre regionale aktører. Prioriteringen av midlene skal ta utgangspunkt i utfordringene fylkene står overfor.

Fylkeskommunen, med samarbeidspartnere, har relativt store frihetsgrader i bruk av midlene. Det er likefullt KRD som er den overordnede ansvarlige for midlene og som skal rapportere til Stortinget om hva midlene benyttes til, og om de bidrar til å nå målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken.

Fylkeskommunen rapporterer derfor årlig om bruken av midlene til departementet, på en rekke ulike kategorier som departementet og fylkeskommunene har utviklet i samarbeid. På denne måten skal departementet få bedre forståelse av den faktiske prioriteringen av midlene, og ha mulighet til å rapportere til Stortinget om faktisk bruk.

En av kategoriene fylkeskommunen skal rapportere på er nettverks- bransje- og klyngeinnsats. I 2011 foretok departementet en gjennomgang av de ulike prosjektene som fylkeskommunene har gruppert i denne kategorien. Gjennomgangen viste at det var utfordrende å få en god forståelse om hva slags type tiltak dette dreide seg om. Departementet opplevde også at de manglet kunnskap om prosjektene.

Kategorien omfatter svært ulike typer tiltak, både i størrelse og innhold.

Oppdraget DAMVAD og Menon har fått er tredelt:

- Å gi en innsikt i de ulike prosjektene innenfor klynger- og nettverkssatsing som fylkeskommunene har bevilget penger til, gjennom en systematisering og kategorisering av tiltakene rapportert inn under arbeidsmål 1.1.
- Å utvikle en programteori(er) som ligger til grunn for denne typen virkemidler, og vurdere om fylkeskommunens prioriteringer lar seg begrunne i tråd med denne
- Å gjøre en kortfattet vurdering av innsatsen så langt

En programteori gir en forståelse av hvordan offentlig innsats kan gi resultater, herunder hva slags forutsetninger som må være på plass, og hva slags resultater man kan forvente. Vi har utviklet en programteori for offentlig støtte til klynge- og nettverksprosjekter, på bakgrunn av eksisterende teori på området, og på bakgrunn av empirien vi har funnet i prosjektet. I prosjektet har vi identifisert hva slags typer aktiviteter fylkeskommunene kategoriserer som støtte til næringsmiljøer og andre klynge- og nettverkstiltak. Vi har vurdert om disse aktivitetene er i tråd med vår programteori for klynge- og nettverkstiltak (eksplisitt eller implisitt), eller om det er andre begrunnelser som ligger til grunn for prioriteringene.

1.2 Begrepsavklaring klynger, nettverk og bransjestøtte

Det er en forskjell på begrepene nettverk, klynge og bransjetiltak.

I en klynge er det en geografisk konsentrasjon av bedrifter og andre relaterte aktører (eks. FoU-miljøer), og bedriftenes konkurransevne blir gjensidig

forsterket av å være lokalisert i nærheten av hverandre. Bedriftene kan være direkte koblet til hverandre, gjennom samarbeid, eller indirekte koblet ved at de trekker på den samme arbeidskraften.

Nettverk er en mer løselig samhandling mellom bedrifter, der samhandlingen gjerne er mer sporadisk. Nettverk behøver heller ikke ha en klar geografisk avgrensning. For å forenkle kan næringsklynger karakteriseres som et nettverk med flere typer interne koblinger og som i tillegg er lokalisert geografisk nær hverandre.

Et nettverk eller en næringsklynge eksisterer uavhengig av en formell organisering, men nettverks- eller klyngerettede tiltak vil typisk ha preg av å rette seg mot nettverk eller klynger med organiserte samhandlingsaktiviteter og/eller en felles organisasjon.

«Bransjetiltak» har vi tolket som tiltak som retter seg mot nettverk av aktører innenfor samme bransje.⁵

Skillet mellom disse tre begrepene er ikke sentralt for å diskutere rasjonale for å gi tilskudd til disse typene virkemidler eller for å diskutere programteorien som ligger til grunn for virkemidlene. I det foregående vil vi derfor i hovedsak benytte begrepene «nettverkstiltak» eller «klynge og nettverk».

1.3 Datainnhenting og metode

Vi har benyttet ulike metoder for å svare på problemstillingen. Vi har:

- Gjennomgått teori for klynge- og nettverkstiltak
- Gjennomgått og kategorisert nettverks- og klyngeprosjekter i fem fylker. Kategoriseringen

er basert på saksinnstillinger eller annen skriftlig informasjon fra fylkeskommunene

- Intervjuet de fem fylkeskommunene om prioriteringer knyttet til bruk av midlene.
- Diskutert rasjonale og problemstillinger i referansegruppemøter og med oppdragsgiver

Når det gjelder gjennomgangen av teori på området, har vi tatt utgangspunkt i teori om næringsklynger, basert på Marshall (1920), Krugman (1991) og Porter (1990). Denne er videreutviklet av Reve og Jakobsen (2001) og modellert som verktøy for utforming, anvendelse og evaluering av offentlige virkemidler av Jakobsen og Rønnes (2012), og er en naturlig kjerne i en programteori for nettverks- og klyngeprosjekter.

DAMVAD og Menon har videre gått igjennom saksinnstillinger eller tilsvarende dokumentasjon for totalt 439 prosjekter kategorisert som støtte til næringsmiljøer⁶ og gjennomført en ny kategorisering. Vi har kun sett på prosjekter som fikk tilskudd i 2011 og 2012, siden hensikten var å få en oppdatert kartlegging. Vi har sett på prosjekter i Nordland, Troms, Hordaland, Møre og Romsdal og Hedmark. Årsaken til at nettopp disse fylkene er valgt er fordi vi ønsket en geografisk spredning for å fange opp forskjeller, og fordi disse fylkene er blant de fylkene som har flest prosjekter kategorisert innenfor nettverks-, bransje- og klyngetiltak.

For å få en bedre forståelse av fylkeskommunens egen vurdering av satsing på nettverk og klynger, samt hvorfor de prioriterer denne typen tiltak, har vi gjennomført dybdeintervjuer hos de ansvarlige i hvert av disse fem fylkene.

⁵ Begrepene vi benytter i denne rapporten er ikke nødvendigvis endelig definerte. F.eks. definerer Innovasjon Norge bedriftsnettverk som et samarbeid mellom bedrifter om et eller et fåtall konkrete utviklingsprosjekter,

mens klyngesamarbeid definerer et mer langsiktig samarbeid om et bredere sett med strategiske aktiviteter. Begrepsbruken henger sammen med virkemiddelprofetoljen til Innovasjon Norge.

⁶ Tiltak kategorisert under departementets arbeidsmål 1.1.

I tillegg har referansegruppen fungert som en arena der problemstillingene har blitt vurdert og drøftet, og således bidratt til en spissing og konkretisering av prosjektet.

1.4 Leserveiledning

De første kapitlene i rapporten omhandler rasjonale for å støtte klynger- og nettverk. I kapittel 2 ser vi på ulike teorier for satsing på klynger og nettverkstiltak, og hva slags forutsetninger som må være på plass for at klynger og nettverk skal bidra til verdiskaping. Vi diskuterer videre hva som er den rasjonelle begrunnelsen for at det offentlige bør inn med virkemidler som støtter klynger og nettverk, og hva slags innretning slike virkemidler da bør ha. Rasjonale-diskusjonen oppsummeres i en programteori. I kapittel 3 ser vi nærmere på fylkeskommunens rolle i arbeidet med å støtte klynger og nettverk. Selv om det er rasjonelt at det offentlige støtter klynger og nettverk, så er det et annet spørsmål hvorvidt fylkeskommunen bør ha en rolle i denne typen støtte – og hva slags virkemidler fylkeskommunen rår over. I denne forbindelse står forholdet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge også sentralt.

De neste kapitlene omhandler fylkeskommunens faktiske bruk av midler på klynge- og nettverkstiltak og begrunnelsen de har for dette. Vi har utarbeidet en metodikk for kategorisering, slik at vi kan få en forståelse av hva slags typer tiltak fylkeskommunen selv har kategorisert under arbeidsmål 1.1., støtte til klynger og nettverk (kapittel 4). Vi presenterer data som illustrerer innretningen på virkemiddelbruken i dag, og drøfter hvorvidt data er i tråd med det man kunne forvente med utgangspunkt i rasjonale-diskusjonen i de tidligere kapitlene (kapittel 5). I prosjektet har vi intervjuet fylkeskommunene for å høre om deres begrunnelse for å støtte klynge- og nettverkstiltak, og deres begrunnelser presenteres i kapittel

6, som en ytterligere utdyping av hvorfor innretningen på virkemiddelbruken ser ut slik som den gjør.

I det avsluttende kapitlet (kapittel 7) drøfter vi hvordan en framtidig kategorisering bør se ut, for at departementet skal få informasjon om virkemiddelbruken – og for at en framtidig evaluering av virkemiddelbruken skal kunne gjennomføres.

2 Rasjonale for offentlig støtte til klynger og nettverk

I dette kapittelet ser vi nærmere på hva som er rasjonale for å støtte klynger og nettverk, basert på teorier på feltet. På bakgrunn av disse teoriene formulerer vi en programteori for innsatsen. En programteori skal gi en forståelse av hvordan offentlig innsats kan gi resultater, herunder hva slags forutsetninger som må være på plass, og hva slags resultater man kan forvente.

2.1 Teorier om nettverk- og klyngeinnsats

2.1.1 Tre typer nettverk

Det finnes en lang rekke teorier fra ulike fag som har relevans for forståelsen av offentlige nettverksvirkemidler og som helt eller delvis kan benyttes til å begrunne de ulike prosjektene som får fylkeskommunal støtte. Grovt sett er disse fagfeltene rettet mot tre typer av nettverk som varierer med hensyn til kompleksitet og grad av formalisering:

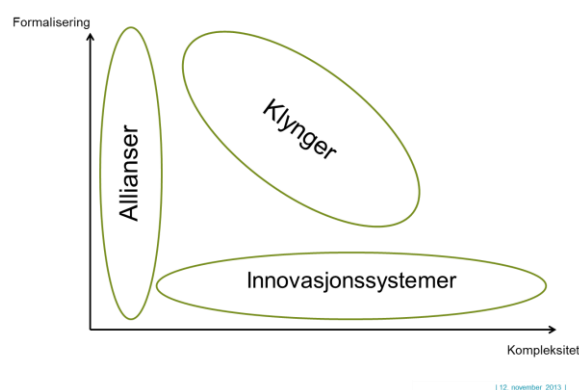
1. **Innovasjonssystemer.** Beskrivelser av innovasjonssystemer fokuserer på det komplekse samspillet mellom næringsliv, forskning og myndigheter (Triple Helix) og involverer et stort antall aktører. Aktører er ikke medlemmer i et innovasjonssystem, og de trenger heller ikke ha noen bevissthet om at de tilhører et slikt system. Formaliseringsgraden er med andre ord lav eller ikke-eksisterende.
2. **Nærings-/kompetanseklynger.** Nærings- eller kompetanseklynger involverer ofte både bedrifter, kunnskapsaktører og myndighetsaktører (Triple Helix), men skiller seg fra innovasjonssystemer ved at relasjonene normalt er formalisert, for eksempel gjennom medlemskap i en formell organisasjon eller har en annen kontraktsbasert tilknytning. Antall aktører kan variere betydelig, fra avgrensede (og da ofte formaliserte) klyngesamarbeid til større miljøer hvor tilknytningen kan være løsere. NCE Kongsberg er et eksempel på et lite og tett, NCE Subsea

på et stort og organisert klyngesamarbeid. «Det maritime miljøet i Oslo-regionen» kan være et eksempel en stor og løsere organisert klynge.

3. **Allianser og andre interorganisatoriske relasjoner.** Allianser kan selvsagt etableres mellom bedrifter og forskningsaktører, men vanligvis etableres de mellom bedrifter som er komplementære med hverandre. Allianser og andre interorganisatoriske relasjoner har få deltakere. Formaliseringsgraden kan variere betydelig i allianser, mellom strengt kontraktsregulerte relasjoner til uformelle og tillitsbaserte relasjoner, for eksempel i små lokalmiljøer. I Innovasjon Norges IFU/OFU-program kreves det formaliserte kontrakter mellom samarbeidspartene for å skape innovasjoner i kunde-leverandør-relasjoner. Det er flere eksempler på offentlig støtte til nettverk som har mer karakter av allianser/interorganisatoriske relasjoner enn av næringsklynger.

Disse tre ulike typer av nettverk, med ulik grad av formalisering og kompleksitet kan oppsummeres i en figur med formalisering og kompleksitet (antall aktører, samt omfang og variasjon i koblingen det er mellom dem) på henholdsvis X- og Y-aksen.

FIGUR 2.1
Formalisering og kompleksitet bestemmer type nettverk



Allianser har lav kompleksitet og varierende grad av formalisering. Innovasjonssystemer har varierende, men relativt høy, grad av kompleksitet og lav grad av formalisering. Klynger har moderat til høyt nivå på både formalisering og kompleksitet.

2.1.2 Nettverks- og klyngeteori har oppstått fra flere disipliner

Teori som forklarer hvorfor nettverk og klynger oppstår og hvorfor ulike aktører deltar i disse tre nettverkstypene, kan forstås som anvendelsesområder for mer generelle teorier:

- a) *Institusjonell økonomi/sosiologi og samfunnsgeografi* ligger bak teoriene om nasjonale og regionale *innovasjonssystemer* (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; Asheim, 1995; Nelson, 2003),
- b) *Økonomisk geografi* er den viktigste kilden til teorier om *næringsklynger* (Marshall, 1920; Porter, 1990; Krugman, 1991; Reve og Jakobsen, 2001) og til det teoretiske grunnlaget for klyngeprogrammer i Norge.
- c) *Sosiologisk nettverksteori* levde lenge sitt eget liv (Granovetter, 1985; Powell og DiMaggio, 1991; Burt, 1995), men har i senere år fått en stadig viktigere plass i teoretisk og empirisk forskning om både næringsklynger og om allianser og andre interorganisatoriske relasjoner (Borgatti & Halgin, 2011).
- d) *Transaksjonskostnadsteori* er også et viktig teorifundament i teori om nettverk, spesielt knyttet til allianser og andre interorganisatoriske relasjoner (Williamson, 1985; Hill, 1992) men også til teori om næringsklynger (Porter, 1998). Douglass North' institusjonelle transaksjonskostnadsteori (1991) har også relevans for teori om innovasjonssystemer.
- e) *Det ressursbaserte perspektivet*, som er det dominerende teoriområdet i strategifaget i dag, spiller en sentral rolle i teori om allianser og interorganisatoriske relasjoner (Wernerfelt, 1984; Barney, 1991).

- f) *Agentteori og annen informasjonsøkonomi* spiller en viktig rolle i teori om allianser og interorganisatoriske relasjoner, men har neppe hatt noen innflytelse på utformingen av nettverksbaserte virkemidler i Norge. Perspektivet har likevel betydelig relevans, fordi det sier noe om potensielle interessekonflikter og mellom aktørene i et nettverk og om faren for uheldige incentiver i utformingen av virkemidler.

Innflytelsen fra de ulike teorifeltene på de tre nettverksformene er illustrert i Figur 2.2 på neste side.

Det er teori om næringsklynger og sosiale nettverk som mest direkte forklarer hvorfor klynger oppstår. Mange av teorielementene fra andre teoriretninger kan inngå som utdypinger av hvorfor nettverk gir mer verdi i teorier om næringsklynge- og sosiale nettverk. Vi konsentrerer derfor beskrivelsen nedenfor av teorier om næringsklynge- og sosiale nettverk.

2.1.3 Næringsklynger

Teori om næringsklynger gir det mest sentrale bidraget til en programteori om nettverks- og klyngeprosjekter.

Begrepet næringsklynger er mangslungent, og meningsinnholdet varierer betydelig mellom fagdisipliner og mellom forsknings- og praktikerverdenen. Begrepet overlapper og brukes til dels synonymt med andre begreper som "industrial districts", innovasjonssystemer og agglomerasjon. Det finnes omfattende litteratur på alle disse feltene. Litt upresist kan man si at "industrial districts" hører hjemme i faget geografi, innovasjonssystemer i sosiologi og agglomerasjon i økonomi.

Det er et enormt spenn i klyngebegrepet: Det kan dreie seg om en gruppe antikvitetbutikker som er lokalisert i samme gate, noe som er effektivt for kunder fordi de dermed kan få oversikt over antikvitetstilbudet i byen på kort tid, som igjen gjør det attraktivt for nye antikvitetbutikker å lokalisere seg samme sted. Samtidig kan klynger dreie seg om hele næringer som er koblet sammen på komplekse måter, hvor kunnskaps-, teknologiutvikling og innovasjoner driver fram i samspillet mellom aktørene.

Teori om næringsklynger og nettverk handler om at det er en eller annen form for geografisk avgrensede eksternaliteter som fører til høyere produktivitet blant aktørene som er lokalisert i området i forhold til aktører utenfor området. Formulert litt enklere oppnår bedrifter gevinster av å være lokalisert i en klynge. Hva disse gevinstene består i og hvilke mekanismer som skaper dem, varierer imidlertid mellom fagfelt og teorier.

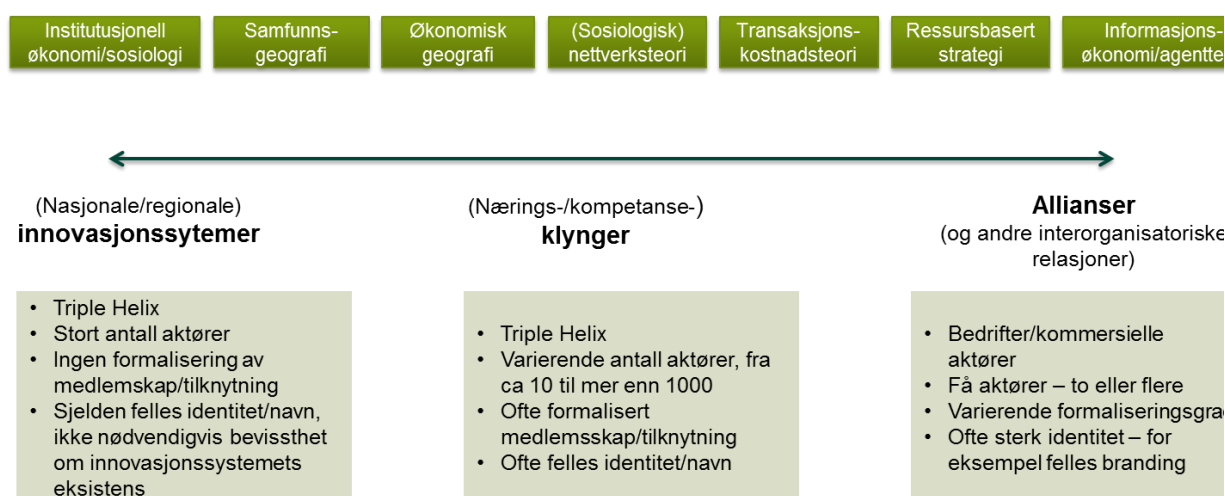
Den kanskje mest refererte definisjonen av en næringsklynge finner vi hos Michel Porter:

A cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities” (Porter 1998).

Definisjonen framhever gjensidig avhengighet mellom selvstendige bedrifter innenfor et begrenset geografisk område, i form av likhet i behov (commonalities) og gjensidig forsterkning (complementarities).

Det var ikke Michael Porter som fant opp klyngebegrepet, men det var langt på vei han som sørget for at begrepet ble løftet ut av den akademiske verdens periferi og opp på den politiske agendaen i en lang rekke land. Teoriens røtter er imidlertid langt eldre. Det viktigste fundamentet finnes i Alfred Marshalls bok, "Principles of Economics" fra 1920. Marshall

FIGUR 2.2
Sammenheng mellom teorifelt og klyngebegreper



identifiserte tre kilder til "lokalisering", det vil si til klyngedannelser.:

- a) Felles marked for kompetent personell
- b) Vare- og tjenesteleverandørers spesialisering-muligheter
- c) Kunnskapsspredning: If one man starts a new idea, it is taken up by others and combined with suggestions of their own; and thus it becomes the source of further new ideas" (Marshall 1920)

Disse tre faktorene står fremdeles sentralt i teorier om næringsklynger, spesielt i nyere økonomisk geografi (se for eksempel Krugman, 1991).

Som poengtert ovenfor spenner teori om næringsklynger fra det lille og konkrete til det store og abstrakte. De institusjonelle teoriene om innovasjonssystemer har begrenset relevans for formulering av en programteori for nettverksstøtte. Marshalls klyngefaktorer (se ovenfor) og innsikten om oppgraderingsmekanismer (Reve og Jakobsen, 2001) har større relevans. Det er likevel behov for en mer konkret teori som fokuserer på hvordan nettverk kan skape verdi for deltakeraktørene. Dette kommer vi tilbake til, til slutt i kapitlet.

2.1.4 Sosial nettverksteori

En annen og viktig teoretisk innfallsvinkel til teori om nettverk er sosial nettverksteori. Denne teoriretningen ser på sosiale relasjoner i form av noder og koblinger. Noder er de individuelle aktørene (bedrifter eller personer), og koblingene er relasjonene mellom aktørene. I sin mest enkle form fremstilles sosiale nettverk i et diagram hvor aktørene er punkter og koblingene markeres med linjer mellom punktene.

Et av de mest kjente bidragene til sosial nettverksteori er «the strength of weak ties» Granovetter (1982).⁷ Granovetters hovedpoeng er at det er bedre å ha mange svake relasjoner

Sosial nettverksteori kan være svært relevant for distriktsrettede nettverkstiltak, fordi distriktsbedrifters største utfordring ofte er mangel på relasjoner. Nettverksprosjekter kan ikke bare bidra til å styrke relasjonene internt mellom nettverksaktørene. Ofte er det enda viktigere gi bedriftene i det lokale nettverket tilgang til eksterne kunde-, leverandør- og samarbeidsnettverk.

2.2 Programteori for nettverkstiltak

En sentral del av oppdraget fra KRD går ut på å formulere en programteori som kan legges til grunn for offentlig støtte til klynger og nettverk.

Begrepet programteori benyttes litt forskjellig mellom ulike miljøer. Vår forståelse av begrepet er at en programteori gir en forståelse av hvordan offentlig innsats kan gi resultater, herunder hva slags forutsetninger som må være på plass, og hva slags resultater man kan forvente.

Utfordringen ved bruken av begrepet programteori er blant annet knyttet til hva som defineres som en innsats. Er det snakk om en innsats som inneholder mange ulike aktiviteter og målgrupper, eller er det en mer spisset innsats, rettet mot en helt bestemt målgruppe?

Den «smale» bruken av begrepet programteori ser vi eksempelvis i Innovasjon Norge. Innovasjon

⁷ M.S. Granovetter., "The strength of weak ties: A network theory revisited," Social Structure and Network Analysis (P.V. Marsden and N. Lin, Eds.), Sage, Beverly Hills CA, 1982, pp. 105-130.

Norge har stort sett utviklet og beskrevet programteorier for hvordan helt konkrete virkemidler er tenkt å fungere, og hva virkemiddelet skal bidra til. Her beskrives også hvem som er målgruppen og hva slags aktiviteter innsatsen inneholder. Et eksempel er programteori for programmet National Centers of Expertise. Her er det snakk om en avgrenset målgruppe (bedrifter), og et avgrenset antall aktiviteter (møteplasser, kompetanseheving mv.)

En «bredere» bruk av begrepet programteori finner vi blant annet i Vareide m.fl. (2013), som gjennomførte et prosjekt for KRD knyttet til å utvikle en programteori for attraktivitet.⁸ Prosjektet utviklet i praksis en programteori for hele den smale distrikts- og regionalpolitikken. Programteorien omfatter mange ulike målgrupper (bedrifter, offentlige myndigheter, FoU-institusjoner, befolkning mv.), og svært mange ulike aktiviteter.

I dette prosjektet skal vi som nevnt se nærmere på programteori for klynge- og nettverkstiltak. I distrikts- og regionalpolitikken er dette ett av flere innsatser/virkemidler for regional utvikling. Innsatsen er således «smalere» enn hele listen av distrikts- og regionalpolitiske innsatsområder, men «bredere» enn innsats vi finner i NCE-programmet.

Menon utviklet, i forbindelse med evalueringen av Innovasjon Norges Arenaprogram, en programteori for klyngerettede virkemidler, som ble videreutviklet i Jakobsen og Røtnes (2012), hvor også NCE-programmet ble drøftet i relasjon til teorien. Teorien er i realitetene generell for alle typer av nettverk. Klyngeprogram kan relateres til teorien, ved at teorien peker på ulike typer markedssvikt som hindrer igangsetting av felles aktiviteter med uforløste sy-

nergier eller stordriftsfordeler. Akkurat som klyngeprogrammene kan kobles til teorien for å avgjøre hvilke aktiviteter det er rasjonelt å forsterke via et offentlig klyngeprogram, kan andre offentlige tiltak for å tilrettelegge for bedriftsnettverk kobles til teorien. Vår vurdering er følgelig at teorien er godt egnet som programteori for alle typer nettverkstiltak.

Modellen er oppsummert i figur 2.3 på neste side. Figuren viser hva klynge- og nettverksegenskaper består i og hvordan de leder til økt måloppnåelse. De heltrukne linjene viser direkte effekter, mens de stiplede linjene illustrerer langsiktige systemdynamiske effekter.

Logikken i de heltrukne linjene er som følger: Evnen og viljen aktørene i nettverket har til å igangsette og gjennomføre samhandlingsprosesser for å realisere potensielle synergier, avhenger av nettverkens relasjonelle forutsetninger for samhandling. Er synergiene betydelige og de relasjonelle forutsetningene til stede, vil konkrete samhandlingsprosesser lede til gevinster i form av innovasjon, produktivitet og/eller markedsutvidelse, og dermed til vekst og lønnsomhet.

2.3 Hvorfor skal det offentlige bidra med virkemidler?

I figur 2.3 har vi også satt inn en boks som illustrerer hvordan det offentlige kan bidra med virkemidler for å ytterligere styrke nettverket/klyngen.

Nettverksfremmende virkemidler kan støtte ulike typer aktiviteter, enten for å støtte oppunder nettverkens relasjonelle forutsetninger eller uforløste synergier.

⁸ Vareide, K., L-Kobro og H. Storm (2013): «Programteori for attraktivitet». Telemarksforskning. TF-notat nr. 13/2013

Følgende aktiviteter er koblet til enten å støtte nettverkens relasjonelle forutsetninger eller synergier og kan således tenkes å fremme dynamikken i nettverk:

- Styrke relasjonelle forutsetninger ved å:
 - Støtte **møteplasser** for å fremme nettverksaktørenes kjennskap til hverandre. Her vil offentlig støtte kunne bidra til å redusere mangelfull informasjon mellom aktørene.
 - **Kompetanseutvikling**, hvor det er stor driftsgevinster i å utforme fellestiltak i nettverket. Stordriftsfordelene realiseres lettere når en ekstern koordinator organiserer og ev. støtter tiltakene. Her kan derfor også det offentlige ha en viktig rolle som koordinator.
 - Støtte til **fasilitering** av organiserte nettverk, hvor oppstart og drift i innledende faser er forbundet med begrensende høye oppstartskostnader for hver enkelt aktør. Her er det også koordineringsutfordringer som er utgangspunktet for at det er rasjonelt med offentlig støtte.
- Støtte til **profilering av nettverk**, der profilering bygger kjennskap og egenidentitet i nettverk. Profileringen av nettverkene gir tiltrekning hos potensielle flere aktører som gir nettverkene økt verdi. Når aktørene kjenner hverandre for lite til å igangsette fellestiltak av denne typen, kan det begrunne offentlige tiltak
- Støtte **fysisk infrastruktur** til utsatte eller nye nettverk som sammen kan realisere stordriftsfordeler ved å dele på nøkkelressurser. Sett fra hver enkelt bedriftsside vil ikke nødvendigvis egen bruk av felles ressurser være stort nok til å forsvare investeringer. Ved å dele med flere vil kostnadene for alle falle. Krever investeringen mange

FIGUR 2.3

Konseptuell modell for å forstå klyngeegenskaper og hvordan de kan bidra til måloppnåelse



Kilde: Jakobsen og Røtnes (2012). Tilpasset her.

deltagere, er det behov for betydelig koordinering, som kan forbli uløst uten offentlig igangsettende organisering. Offentlig inn- gripen kan med andre ord like gjerne ha karakter av organisering som finansiell støtte.

- Støtte til samhandling ved å:
 - Støtte utviklingsprosjekter med mange deltagere hvor transaksjonskostnadene eller prosjektrisikoen knyttet til samhandling er for stor for hver enkelt (asymmetrisk informasjon).

Nettverksvirkemidler bør typisk konsentrere sine tiltak til å støtte opp under de relasjonelle forutsetningene til nettverket. Rent prosjektsamarbeid vil typisk bli vurdert innenfor rammene av ulike typer bedriftsutviklingsprogrammer. Med gjeldene arbeidsdeling mellom virkemiddelaktører vil håndteres bedriftsutvikling primært av Innovasjon Norge, Forskningsrådet eller SIVA. Dette kommer vi nærmere tilbake i kapittel 3.

Ser vi på tvers av ulike typer nettverksfremmende virkemidler, er det mest rasjonelt at offentlige bistand konsentreres til aktiviteter hvor det er grunn til å forvente at dynamiske effekter vil skyte fart etter offentlig intervensjon og der markedssvikten er betydelig.

2.4 Hva skal til for at et offentlig virkemiddel er være lønnsomt?

At det eksisterer en markedssvikt er i henhold til økonomisk teori helt grunnleggende for at det skal være lønnsomt for det offentlige å intervensjonere, jf. bl.a. Heums (2012) krav til et godt offentlig virkemiddel:

⁹ Se Heum (2012)

1. Det må foreligge markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand.
2. Markedssviktens konsekvenser må være store nok til at det er bryet verdt å vurdere alternative virkemidler som kan korrigere effekten av markedssvikten.

Oppsummert adresserer nettverkstiltak to typer for markedssvikt: asymmetrisk informasjon og eksterne effekter.

For det første krever samarbeid koordinering. For mange mindre bedrifter kan koordinering være for tidkrevende å organisere selv, spesielt hvis det er mange parter. Dersom gevinstene er usikre, framstår gevinstene som mindre enn de reelt er. Mangelen på kunnskap forsterkes av at mange potensielle samarbeidsparter ikke kjenner hverandre, eller kjenner hverandre for svakt til å vite om potensielle samhandlingspotensialer.

Offentlig bistand, for å føre potensielle samarbeidsparter sammen, vil bidra til at partnerne lærer hverandre bedre å kjenne, for så selv etter hvert å videreutvikle nettverket på egen hånd. Innenfor klyngeprogrammer omtales og begrunnes slik bistand som å bidra til næringsmiljøenes relasjonelle forutsetninger for samhandling. Den bakenforliggende markedssvikten er det som omtales som ikke perfekt, og/eller asymmetrisk informasjon.

For det andre tar hver enkelt bedrift ikke uten videre hensyn til læringseffektene som samarbeidet kan bringe. Læringseffektene kan like gjerne oppstå hos andre i nettverket. Denne positive eksternaliteten vil kunne medføre at bedriftene underinvesterer i kompetanseheving. ⁹ Offentlig bistand vil kunne bidra til

å forbedre tillitsforholdet mellom aktørene i nettverket, slik at bedrifter hensyntar de positive eksterne effektene i sine investeringsbeslutninger.

Offentlig bidrag til å koordinere samhandling mellom flere vil lette alle deltakernes koordineringsproblemer, redusere usikkerhet og åpne for realisering av potensielle eksterne effekter. I så fall bidrar offentlig støtte til å sparke i gang samhandling som enten går videre av seg selv (eller ev. stopper opp som følge av mangel på gevinster).

3 Fylkeskommunens rolle og ansvar i nettverks- og klyngesatsingen

I forrige kapittel så vi nærmere på hvorfor nettverk og klynger kan bidra til verdiskaping og hva som er rasjonale for offentlig støtte til klynger- og nettverks-satsing. Det offentlige består imidlertid av en rekke ulike aktører, og vi er spesielt interessert i fylkeskommunens rolle i dette arbeidet, siden det er de virkemidlene fylkeskommunen disponerer som er utgangspunktet for dette prosjektet.

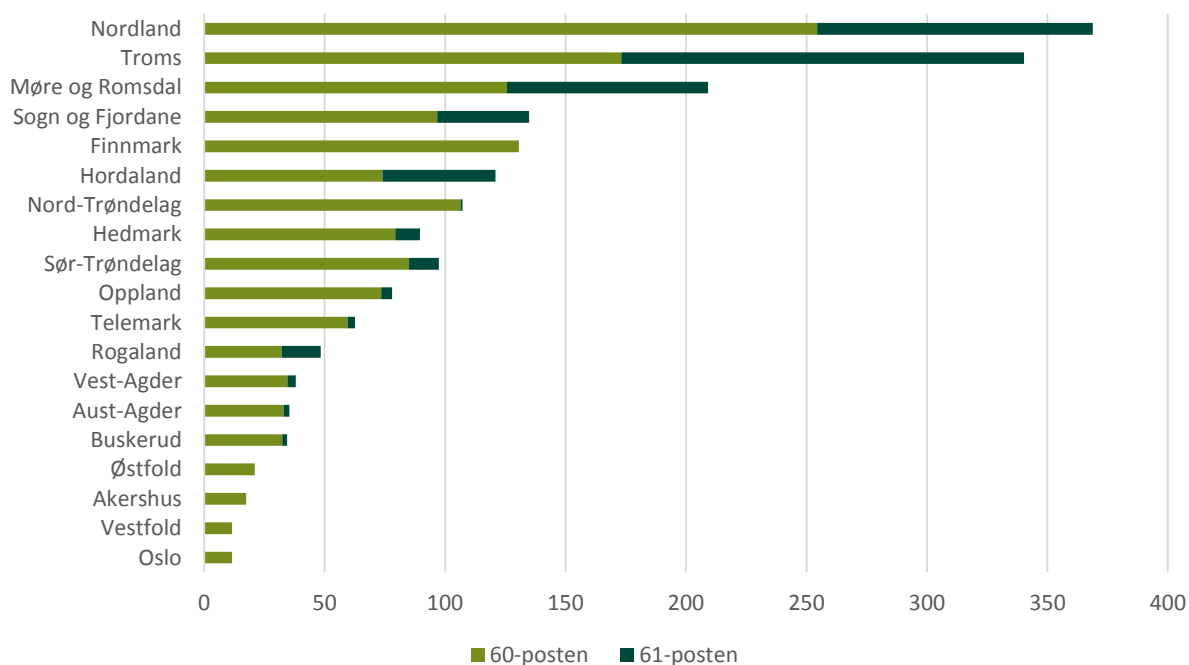
I dette kapittelet ser vi derfor nærmere på fylkeskommunens rolle i distrikts- og regionalpolitikken generelt, og rollen knyttet til satsing på klynger og nettverk spesielt. Her står også forholdet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge sentralt.

3.1 Fylkeskommunens definerte rolle som regional utviklingsaktør

Som nevnt innledningsvis har fylkeskommunen en særskilt rolle som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen skal selv, og i samarbeid med andre utviklingsaktører, prioritere bruk av midler som bevilges fra KRD til distrikts- og regionalutviklingstiltak.

Øremerkede midler til distrikts- og regionalpolitikk utgjorde i 2012 i overkant av 2 mrd. kroner.¹⁰ Det er stor variasjon i hvor store summer de enkelte fylkeskommunene forvalter. Figur 3.1 viser fordelingen av midlene på fylkene.

FIGUR 3.1
Fordeling av midler til regional utvikling på fylkeskommunene. Tall fra 2012.



Kilde: Tilskuddsbrev til fylkeskommunene

¹⁰ Dette inkluderer både kap. 551, post 60 og kap. 551, post 61, bortsett fra «restmidlene» på kap. 551, post 61. Fordelingsnøkkelen for postene er

ulik, men de har samme formål og kan brukes til samme typer tiltak. Kilde: Tilskuddsbrev til fylkeskommunene, vedlegg 1.

Prioriteringen av de distrikts- og regionalpolitiske midlene på konkrete tiltak og prosjekter skal ta utgangspunkt i utfordringene regionene i fylket står overfor, samtidig som de skal bidra til hovedmålene i distrikts- og regionalpolitikken. Målene for distrikts- og regionalpolitikken er presentert i tabell 3.2.

Som tabellen viser er klynger- og nettverkssatsingen til fylkeskommunen (arbeidsmål 1.1.) knyttet til målsetningen om økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv (hovedmål 1). I henhold til rapporteringen til KRD, brukte fylkeskommunene i 2012 rundt 230 mill. kroner på tiltak rettet mot å støtte oppunder næringsmiljøer, bransjer og nettverk i regionen.

3.2 Rolledelingen mellom virkemiddelapparat og fylkeskommunen

Departementet har utviklet retningslinjer for bruk av de regionale utviklingsmidlene¹¹. I tillegg uttrykker departementet forventninger om virkemiddelbruken

i årlige budsjettproposisjoner og i tilskuddsbrev til fylkeskommunene. Disse føringene ligger til grunn for all bruk av midler, ikke bare de som nyttes til nettverks- og klyngesatsing.

Hovedmål 1 for distrikts- og regionalpolitikken er økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv. Målet er hierarkisk overordnet arbeidsmål 1.1 som er knyttet til satsing på næringsmiljøer, klynger og nettverk. En forventning som står særlig sentralt i forbindelse disse målene er at fylkeskommunen skal bruke deler av de distrikts- og regionalpolitiske midlene til direkte driftsstøtte i regi av Innovasjon Norge.

En andel av midlene som fylkeskommunene får overført fra KRD til regional utvikling blir overført videre til Innovasjon Norge. Andelen har ligget på mellom 30 pst. og 60 pst. årlig. Videreføringen er en følge av rolledelingen mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge, som igjen bl.a. er en konsekvens av statsstøttereguleringen. Mens Innovasjon Norge

TABELL 3.2
Mål for distrikts- og regionalpolitikken

Hovedmål	Arbeidsmål
1. Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1. Styrke næringsmiljøer: utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping
	1.2. Videreutvikle etablerte bedrifter: øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter
	1.3. Entreprenørskap: øke omfanget av lønnsomme etableringer
2. Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1. Kompetanse: styrke grunnlaget for kompetanseheving i befolkningen og i samfunns- og arbeidslivet
	2.2. Infrastruktur: styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandsuremer i områder med få innbyggere og små markeder
3. Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv	3.1. Tjenester: god tilgang til grunnleggende lokale tjenester til befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder
	3.2. Stedsutvikling og profilering: gjøre indre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted, og som lokalisingssted for bedrifter

Kilde: KRD

¹¹ Kap. 551, post 60 og post 61

har hovedansvaret for å forvalte de distrikts- og regionalpolitiske midlene som innebærer direkte bedriftsstøtte, har fylkeskommunen ansvar for å støtte *tilretteleggende* tiltak.

Når det gjelder indirekte bedriftsstøtte i form av støtte til bedriftsklynger og -nettverk, kan det tenkes en gråsoner mellom fylkeskommunen og virkemiddelapparatet.¹² Virkemiddelapparatet forvalter en rekke programmer og innsatser som støtter fasilitering av og samarbeid i klynger og nettverk. Innovasjon Norge har mange satsinger rettet mot definerte næringsklynger, eksempelvis gjennom ARENA-programmet, NCE-programmet og Bedriftsnettverkstjenesten¹³. SIVA etablerer og støtter ulike typer bedriftsrettet infrastruktur, eksempelvis etablering og eierskap i forskningsparker, kunnskapsparker og næringshager og gjennom støtte til en egen inkubatorsatsing. I tillegg er Forskningsrådets VRI-program et tilgrensende virkemiddel ved at det skal mobilisere til regional forskning og utvikling og herunder tilrettelegge for møteplasser mellom regionale forsknings- og utviklingsaktører.

Satsingene overfor får støtte av virkemiddelapparatet gjennom nasjonale overføringer, i tillegg til at de ofte får støtte direkte fra fylkeskommunen.

3.3 Fylkeskommunens rolle, og implikasjoner for programteorien for nettverksinnsats.

Fylkeskommunen kan primært bidra til næringsutvikling og verdiskap ved støtte til *tilretteleggende* tiltak for næringslivet.¹⁴ Tilretteleggende tiltak er naturlig å forstå som at fylkeskommunen ikke selv skal

finansiere bedrifter eller bedriftsaktiviteter, men bidra til at rammene rundt bedriftene blir bedre tilpasset bedriftenes behov, mer effektivt eller rimeligere.

Forståelsen av tilretteleggende tiltak gir noen implikasjoner på hva slags typer klynge- og nettverksfremmende aktiviteter det er grunn til å vente fylkeskommunen bidrar til.

Nettverksmodellen presentert i kapittel 2 vektlegger en situasjon der en klynge eller et nettverk allerede er identifisert. På bakgrunn av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør kan det argumenteres for at en annen viktig rolle for det offentlige i klynge- og nettverksutvikling er knyttet til å *identifisere* et potensial for et nettverk. I en tidlig fase er ikke nødvendigvis alle de relevante aktørene kjent med hverandre, slik at man ikke vet hvorvidt positive synergier kan oppstå ved klyngesamarbeid. I en tidlig fase kan det være behov for kartlegginger og kunnskapsinnhenting for å identifisere potensialer. I en slik situasjon kan fylkeskommunen fyller en kunnskapsinnhentende rolle. Figur 3.3 illustrerer dette.

Figur 3.3 illustrerer også en tilleggsdimensjon, og det er forholdet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge. Fylkeskommunens rolle som tilrettelegger kan tolkes som at fylkeskommunen særlig vil konsentrere sin innsats rundt utviklingen av nettverk i en tidlig fase. Innovasjon Norges virkemidler tar også sikte på å identifisere nettverk, men innsatsen er særlig knyttet til å utnytte potensialet i eksisterende nettverk, siden de forvalter en rekke bedriftsrettede virkemidler.

¹² Innovasjon Norge, SIVA og Norges Forskningsråd.

¹³ Når det gjelder NCE er også Forskningsrådet og SIVA eiere av programmet.

¹⁴ Prop. 1 S (2012-2013) *Kommunal- og regionaldepartementet*. I budsjettproposisjonen er det også en mer teknisk forklaring av hva fylkeskommunene har lov eller ikke lov til å støtte jf. statsstøtteregelverket.

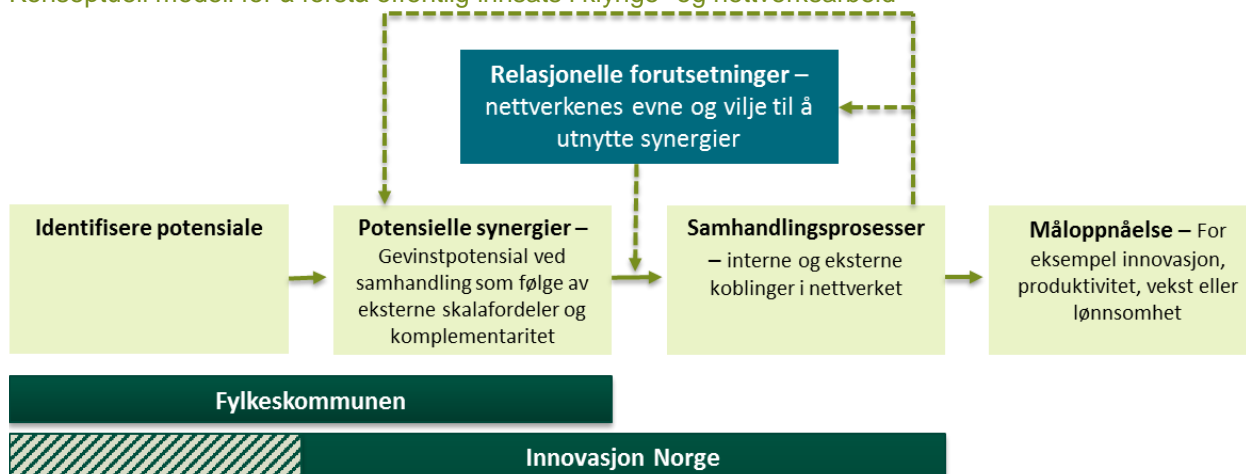
Figuren illustrerer også at det i noen situasjoner kan være overlapp, jf. diskusjonen i kapittel 3.2.

Med utgangspunkt i virkemiddelapparatets mange direkte bedrifts- og nettverksrettede ordninger kan fylkeskommunens tilretteleggende rolle oppsummeres i følgende typer tiltak:

- Tiltak som bidrar til ekstrafinansiering til virkemiddelapparatets ordninger
- Tiltak som retter seg mot nettverk i sin spede begynnelse, hvor innholdet og samarbeidet mellom aktørene har kommet for kort til at de blir fanget opp av virkemiddelapparatets ordninger
- Tiltak for å få kunnskap om potensialet for framtidige nettverk.

FIGUR 3.3

Konseptuell modell for å forstå offentlig innsats i klynge- og nettverksarbeid



4 Kategorisering av fylkeskommunenes bruk av midler.

I de foregående kapitlene har vi diskutert rasjonale for å støtte klynger og nettverk prinsipielt, og på hvilke områder vi kan forvente at fylkeskommunen konsentrerer sin innsats, med utgangspunkt i hva som er fylkeskommunens rolle i næringspolitikken.

I dette kapitlet presenterer vi en metodikk for å kategorisere fylkeskommunens virkemiddelbruk. Denne metodikken gir oss mulighet til å kunne se sammenhengen mellom hva fylkeskommunene faktisk har brukt penger på og hvordan pengebruken henger sammen med programteorien presentert i kapittel 2 og 3. Vi presenterer først kategoriseringsmetodikken, og avslutningsvis viser vi koblingen mellom de ulike kategoriene og programteorien. I neste kapittel ser vi nærmere på hva fylkeskommunen *faktisk* har rapportert at de har brukt klynge- og nettverksmidler på.

4.1 Eksisterende rapportering på klynger og nettverk til KR D

Departementet har i sitt eksisterende rapporteringssystem utarbeidet en veileder for kategorisering, slik at fylkeskommunene enklere skal klare å rapportere på bruken av midlene og for at departementet skal ha en større forståelse av bruken av midlene. I henhold til det eksisterende rapporteringssystemet skal følgende tiltak rapporteres under arbeidsmål 1.1.

1. Næringshage
2. Inkubator (inkl. distribuerte inkubatorer)
3. Forsknings- og kunnskapsparker
4. Nettverk, bransje og klyngeutvikling.

Rapporteringen for 2012 viser følgende fordeling på de ulike kategoriene:

TABELL 4.1

Fordeling av 551, post 60 og post 61, 2012, på antall prosjekter og beløp

	Antall	Mill. kr.
Næringshager	54	18,3
Inkubatorer	22	26,4
Forsknings- og næringsparker	41	24,4
Nettverk, bransjer og klyngeutvikling	324	164,1
Totalt	441	233,2

Kilde: Rapp. 13.50, både kap. 551, post 60 og kap. 551, post 61.

4.2 Nye kategoridimensjoner

For å gi en innsikt i hva disse midlene benyttes til i praksis, er det behov for å gå detaljert gjennom de støttede aktivitetene. Særlig kategori *nettverk, bransjer og klyngeutvikling* kan omfatte mye forskjellig. For å få en bedre oversikt har vi kategorisert tiltakene i ulike dimensjoner, illustrert i flytdiagrammet i Figur 4.2.

Kategoriseringsregimet vårt er laget for å få en oversikt over *alle* tiltakene som har fått støtte – slik at vi i neste omgang kan vurdere tiltakets relevans i henhold til programteorien.

Dimensjonene i kategoriseringssystemet vårt er basert på to spørsmål:

3. Hvilke dimensjoner er relevante for å identifisere hvorvidt et tiltak er i tråd med programteorien eller ikke?
4. Hva slags informasjon er det mulig å finne gjennom å studere tilskuddsbrev?

I de påfølgende avsnittene beskriver vi nærmere hva vi legger i de ulike dimensjonene, og hvorfor kategoriene er relevante.

4.2.1 Eksisterende program

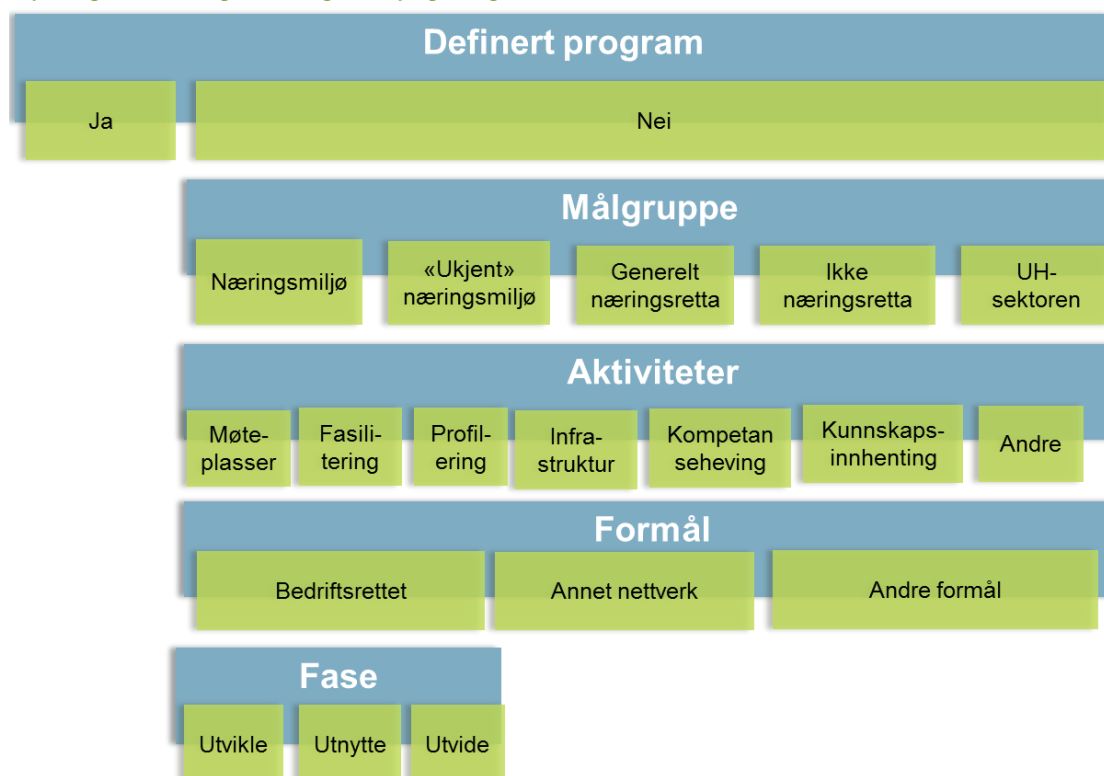
Innledningsvis har vi undersøkt hvorvidt støtten er del av et *nasjonalt nettverksfremmende program eller ikke*. Dersom støtten inngår i et nasjonalt program som National Centers of Expertise (NCE), ARENA, SIVA-inkubator, Forskningsrådets VRI-program o.a. har vi ikke vurdert begrunnelsen for støtten nærmere. For alle de nevnte programmene er det allerede utviklet programteorier for bruken av denne typen midler i henholdsvis Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet.

Programteorien vi har utviklet i dette prosjektet er dels basert på teorien som ligger til grunn for NCE og ARENA.

4.2.2 Målgruppe

For prosjektene som ikke er en del av et nasjonalt program, har vi kategorisert ytterligere. I første omgang har vi undersøkt hvem som har vært *målgruppen* for støtten. Hvem som er den formelle tilskuddsmottakeren kan være noe tilfeldig, slik at målgruppen skal tolkes ut fra hvem som vil skal godt av tilskuddet.

FIGUR 4.2
Flytdiagram. Kategorisering av klynge- og nettverkstiltak



Kilde: DAMVAD og Menon

Gjennomgangen av fylkeskommunens virkemiddelbruk har vist at tiltaket ofte er rettet mot enten:

- Et eksisterende, men ofte svakt utviklet, bedriftsmiljø eller en næring
- Et bedriftsmiljø eller en næring som ennå ikke finnes i regionen
- Næringslivet «generelt» i regionen
- Universiteter og høyskoler
- Offentlige aktører

Dersom det dreier seg om et eksisterende næringsmiljø eller en næring, har vi spesifisert hvilke type miljø eller hvilken næring det er snakk om. Når vi benytter betegnelsen «generelt næringsrettet», innebærer at det ikke er spesifisert hva slags næring tiltaket er rettet mot, men at tiltaket er ment å fremme næringsutvikling.

4.2.3 Type aktivitet

Parallelt med å stadfeste målgruppen har vi undersøkt den konkrete aktiviteten det har blitt gitt støtte til.

Med utgangspunkt i diskusjonen i kapittel 2 er det noen aktiviteter som vurderes som typisk nettverksfremmende, og derfor har vi undersøkt om aktiviteten kan kategoriseres som en av disse aktivitetene.

- Møteplasser
- Kompetanseheving
- Fasilitering
- Profilerings av et nettverk eller næringsmiljø
- Infrastruktur

I tillegg til ovenstående er det relevant for fylkeskommunene å hente inn kunnskap for å forstå behov for tiltak eller aktiviteter, jf. kapittel 3. Kunnskapsinnhenting er kan derfor også defineres som en nettverksfremmende aktivitet, uavhengig av om kunnskapen tilsier at det bør igangsettes tiltak eller ikke. Vi har derfor undersøkt hvorvidt aktiviteten kan kategoriseres som kunnskapsinnhenting.

Noen av aktivitetene kan ikke kategoriseres som noen av aktivitetene som er listet over. Eksempler på andre aktiviteter er forskning, entreprenørskap, produktutvikling (i enkeltbedrifter) og stedsutvikling.

Totalt har vi benyttet følgende kategorier for å kategorisere aktivitet:

- Møteplasser
- Kompetanseheving
- Fasilitering
- Profilerings av et nettverk eller næringsmiljø
- Profilerings av næring
- Infrastruktur
- Kunnskapsinnhenting
- Driftsmidler
- Entreprenørskap
- Miljø- og energieffektivisering
- Stedsutvikling og rekruttering
- Utdanning

4.2.4 Type formål

På bakgrunn av målgruppe og type aktivitet og annen informasjon som framkommer av dokumentasjonen vi har lest, har vi vurdert *formålet* med tiltaket. Med utgangspunkt i vår programteori er et tiltak relevant å kategorisere som nettverks- eller klyngerettet dersom det er rettet mot næringslivet, og aktiviteten er en «nettverksfremmende» aktivitet.

For øvrig er et slik at tiltak vi fant i rapporteringen til fylkeskommunene kunne være rettet mot bedrifter – men ikke ha noe med nettverk å gjøre. Tilsvarende så vi eksempler på nettverksrettede aktiviteter som ikke hadde noe med næringsutvikling å gjøre.

I kategoriseringen har vi derfor vurdert hvorvidt aktiviteten har vært rettet mot

- å etablere eller videreutvikle et bedriftsrettet nettverk
- å etablere eller utvikle et annet nettverk av annet slag (altså ikke bedriftsrettet), eller
- et annet formål enn nettverksfremme

4.2.5 Fase

Dersom formålet med støtten har vært nettverksfremmende, har vi forsøkt å identifisere hvorvidt aktiviteten er rettet mot å *skape* et nettverk (utvikle), om aktiviteten er ment for å *utnytte* synergier i et eksisterende nettverk (utnytte) eller om aktiviteten er rettet mot å *skape nettverk mellom nettverk* (utvide). Eksempelvis er aktiviteter som tar sikte på å koble regionale nettverk til nasjonale nettverk kategorisert som aktivitet for å utvide nettverket.

4.2.6 Geografi

Fylkeskommunene har i det eksisterende rapporteringsregimet rapportert i hvilke(n) kommune(r) tiltaket sannsynligvis vil ha størst nedslagsfelt. Denne informasjonen har vi benyttet for å si noe om støtten primært går til kommuner i distrikt eller sentrale strøk.

4.3 Begrepsavklaring og eksempler på nettverksfremmende aktiviteter fra rapporteringen

Noen av aktivitetene fylkeskommunene har bevilget midler til, har vi kategorisert som nettverksfremmende, mens andre aktiviteter har vi vurdert til å ikke ha noe med bedriftsnettverk å gjøre – selv om det er samme type aktivitet. Eksempelvis kan en møteplass både være nettverksfremmende og ikke ha noe med nettverk å gjøre. Hvorvidt aktiviteten er nettverksfremmende avhenger av formen på møteplassen, deltakerne og tematikk. For å tydeliggjøre problemstillingen knyttet til kategorisering fremmer vi her en grundigere begrepsforståelse og eksempler på aktiviteter som vi har vurdert har et nettverksfremmende formål.

Vurderingene av hva slags kategorier det enkelte prosjektet hører innunder, er gjort med utgangspunkt i tilsagnsbrev/saksframlegg eller annen dokumentasjon som beskriver innholdet i prosjektet/sat-

singen. Disse dokumentene er av varierende karakter, og vurderingene våre er basert på vårt beste skjønn.

Møteplasser

En nettverksfremmende møteplass har vi definert som enkeltstående arrangement som enten er rettet direkte mot en næring eller er et mer generelt næringsrettet tiltak. Møteplassene har hovedsakelig fokus på å være et sted for å skape nettverk eller drive kunnskapsutveksling. I mange tilfeller er internasjonalisering et viktig tema på arrangementet.

Eksempel på en aktivitet som har blitt kategorisert som en nettverksfremmende møteplass er Sjømatkonferansen 2012, en sjømatkonferanse i Bergen, som har blitt arrangert av Fiskeriforum Vest tolv ganger. Målgruppen for arrangementet er næringsliv, forskere, myndigheter, studenter og folkehelsearbeider nasjonalt og tema for året konferanse var fiskehelse. Et annet eksempel på en nettverksfremmende møteplass er arrangementet Manøver som er en felles møteplass med månedlige møter for bedrifter innenfor kulturnæringen.

Fasilitering

Kategorien fasilitering av nettverksaktiviteter har vi benyttet når tilskuddet er gitt til en aktør som fasiliterer eller koordinerer en rekke ulike nettverksaktiviteter for en spesifikk næring eller for et avgrenset geografisk område.

Eksempler på nettverksfasilitering er aktiviteter som har som formål å knytte bedrifter og/eller forskningsmiljøer sammen. Aktiviteten fasilitatoren fasiliterer kan være et seminar eller en annen møteplass, eller en annen aktivitet som kommer mange bedrifter til gode, eksempelvis kunnskapsinnhenting eller kompetansehevede tiltak. I praksis er fasilitering ofte en gruppe av ulike aktiviteter, men vi har vært nødt til å benytte kategorien fordi det på tidspunktet tilskuddet ble gitt ikke var nøyaktig konkretisert hvilke

typer aktiviteter som pengene skulle gå til. Forskjellen mellom fasilitering og møteplass er at vi har benyttet fasilitering når tilskuddet har gått til en mottaker som har til hensikt å arrangere en nettverksfremmende aktivitet en gang i nærmeste framtid, mens møteplass er støtte til en konkret, definert møteplass.

Et eksempel på tilskudd vi har kategorisert som fasilitering er gitt til et klyngeutviklende prosjekt i regi av Næringsforeningen i Tromsøregionen (Petropoint Greater Tromsø). Maritimt Forum Nord har også fått tilskudd til å utvikle en petromaritim næringsklynge i Nord. Et tredje tilskudd vi har kategorisert som fasilitering er gitt til et prosjekt som har til hensikt å videreutvikle filmpolitikken på Vestlandet gjennom støtte til Vestnorsk Filmsenter. Arbeidsområdene deres har vært å skape nettverk på tvers av bransjer, bedre vilkårene for filmbransjen, samarbeide med utdanningsinstitusjoner og næringsliv, tiltrekke seg flere og bedre produksjoner til fylket og øke kompetansen blant aktørene etablert i fylket.

For øvrig er tilskuddsmottakere innen fasiliteringskategorien ofte næringshager, næringsforeninger, kunnskapsparken ol. dvs. aktører som har som formål å bidra til næringsutvikling i regionen. Disse aktørene tar ofte på seg en «fasiliteringsrolle».

Profilering av et nettverk eller næringsmiljø

Profilering av nettverk eller næringsmiljø dreier seg om en felles synliggjøring eller profilering av en spesifikk næring eller en gruppe med bedrifter. Dette kan være vanskelig å igangsette uten tilskudd da finansiering av denne type "fellesgoder" ikke nødvendigvis bare kommer de bedriftene som finansierer aktiviteten til gode, men også andre aktører innenfor tilsvarende næringsmiljø. Felles profilering kan derimot være nyttig og lønnsomhet for næringen/nett-

verket spesielt hvis det består av en rekke små aktører som på egenhånd ville ha vanskeligheter med å synes gjennom kun egenprofilering.

Eksempler på profileringstiltak som har fått tilskudd er RadArt, som er tiltak for økt tilgjengelighet og synliggjøring for å profilere medlemmenes virksomhet. Et annet prosjekt var Business Region Bergen som ønsker å gjennomføre et forprosjekt for posisjonering av Bergensregionen som Europas ledende sjømatregion.

Bygge infrastruktur for bedriftsnettverk

Infrastrukturprosjekter som støtter opp under et spesifikt nettverk eller en næring, har blitt kategorisert som infrastruktur. Et infrastrukturprosjekt kan være hensiktsmessig i et nettverksperspektiv hvis man etablerer fellesgoder som mange i nettverket kan dra nytte av.

Et eksempel på prosjekter innenfor denne kategorien er forprosjekt for etablering av næringshage i Sunnholdaland. Et annet eksempel er et forprosjekt for mulig etablering av test- og utviklingscenter for maritim miljøindustri. Tanken bak dette senteret er å bidra til enklere kommersialisering, utvikling og demonstrasjon av nye innovasjoner. Et tredje type prosjekt vi har kategorisert som nettverksfremmende infrastruktur er en fusjon av fiskeriparken Pelagisk Inkubator og Vesterålen Fiskeripark.

Kompetanseheving

Kompetanseheving er ulike typer kompetansehevende tiltak rettet direkte mot en spesiell målgruppe eller mer generelle tiltak, men der det er et nettverkselement knyttet til kompetansehevingen.

Eksempler på kompetansehevingsprosjekter som har fått bevilgninger i perioden 2011 til 2012 er studieturer til Canada og forprosjekt i forbindelse med tur til Polen for ulike typer grupper av aktører. Andre

prosjekter som har fått støtte er blant annet en forstudie innenfor marint utviklingsnettverk.

Kunnskapsinnhenting (inkludert forskning)

Vi har benyttet kategorien kunnskapsinnhenting på prosjekter som går ut på å innhente kunnskap som en næring eller næringsliv som senere kan anvendes til direkte nettverksfremmende tiltak. Kunnskapsprosjektene går gjerne ut på å undersøke om det er et potensial for å etablere et nettverk eller en klynge.

Eksempler på prosjekter innenfor denne kategorien er kjøp av analyseprosjekter eller gjennomføring av workshops. Troms fylkeskommunes kjøpte eksempelvis av analyse om verdiskapingspotensial innenfor mineralnæringen. Andre prosjekter vi har kategorisert som kunnskapsinnhenting er kartlegging av internasjonal næringsvirksomhet i Hordaland og kartlegging av kulturnæringen i Møre og Romsdal.

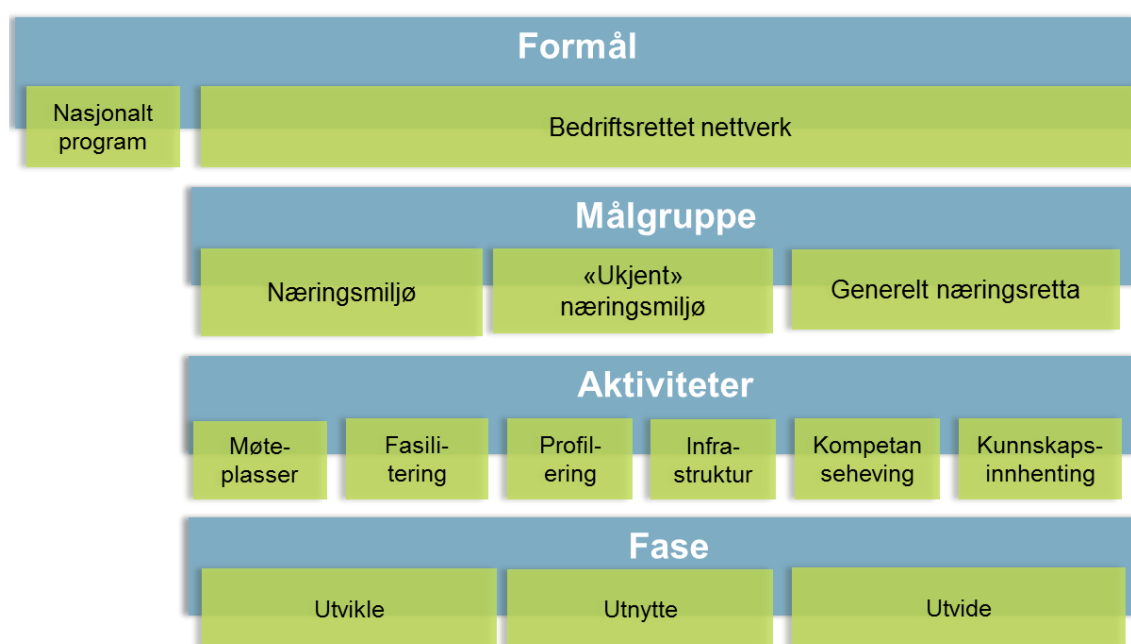
I gjennomgangen av dokumentasjonen har det vært særlig utfordrende å identifisere om kunnskapsinnhenting har vært nettverksfremmende eller ikke, og her vil det antakelig være mange gråsoner.

4.4 Kobling mellom kategorier og programteorien

Etter å ha kategorisert alle prosjektene under arbeidsmål 1.1. har vi fått en oversikt over alle tiltakene som fylkeskommunen selv har rapportert som nettverks- og klyngetiltak. I tråd med vår programteori er det imidlertid kun noen av disse tiltakene som vi vil mene er reelle klynge- og nettverkstiltak, illustrert ved Figur 4.3 under.

For at et tiltak er vurdert som et reelt klynge- og nettverkstiltak må målgruppen for tiltaket være næringslivet og aktiviteten må være nettverkfremmende.

FIGUR 4.3
Nettverksfremmende tiltak



5 Fylkeskommunenes støtte til klynger- og nettverkstiltak

I dette kapittelet ser vi nærmere på hva fylkeskommunene har brukt midlene på, med utgangspunkt i vår metodikk for kategorisering. Vi har kategorisert 439 prosjekter i fem fylker; Troms, Nordland, Møre og Romsdal, Hordaland og Hedmark. Tallene blir konsekvent presentert på aggregert nivå, men i siste avsnitt diskuterer vi variasjoner mellom fylkeskommunene.

5.1 Populasjonen

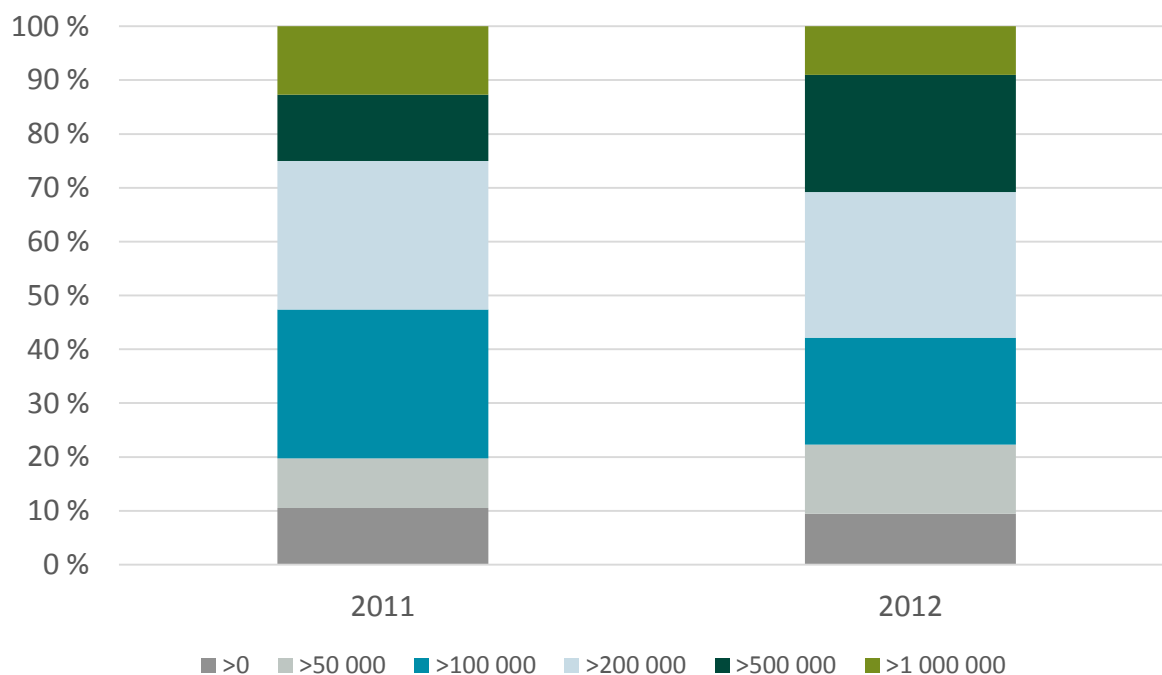
Vi har gått igjennom alle midlene som de fem utvalgte fylkeskommunene har kategorisert under arbeidsmål 1.1. i 2011 og 2012.

De 439 prosjektene som fylkeskommunen selv har rapportert under arbeidsmål 1.1. utgjør ca. 157 mill. kroner i 2011 og i overkant av 108 mill. kroner i 2012.

Det er en stor variasjon i beløpsstørrelse på disse 439 prosjektene, som figuren nederst på siden viser. I hovedsak er det snakk om prosjekter under 200 000 kr. I 2011 var omtrent 75 prosent av prosjektene under 200 000 kroner, mens i 2012 var omtrent 70 prosent av prosjektene under 200 000.

Tabell 5.2 viser fordeling av antall prosjekter og totalbeløp for 2011 og 2012 i de fem fylkene vi har sett på.

FIGUR 5.1
Fordeling av arbeidsmål 1.1. på beløpsstørrelse



Kilde: KRD
Note: 2011, N= 228, 2012, N = 211

TABELL 5.2

Totalbeløp og antall prosjekter fordelt på fylke

	2011		2012	
	Mill. kr	Antall	Mill. kr	Antall
Hedmark	17,6	35	16,5	30
Hordaland	14,7	47	11,7	51
Møre og Romsdal	9,2	21	19,6	37
Nordland	29,9	76	33,3	59
Troms	82,2	49	27,2	34
Totalt	153,6	228	108,4	211

Kilde: KRD og DAMVAD

Note: Løpende kroner

5.2 Fordeling av fylkenes midler på formål

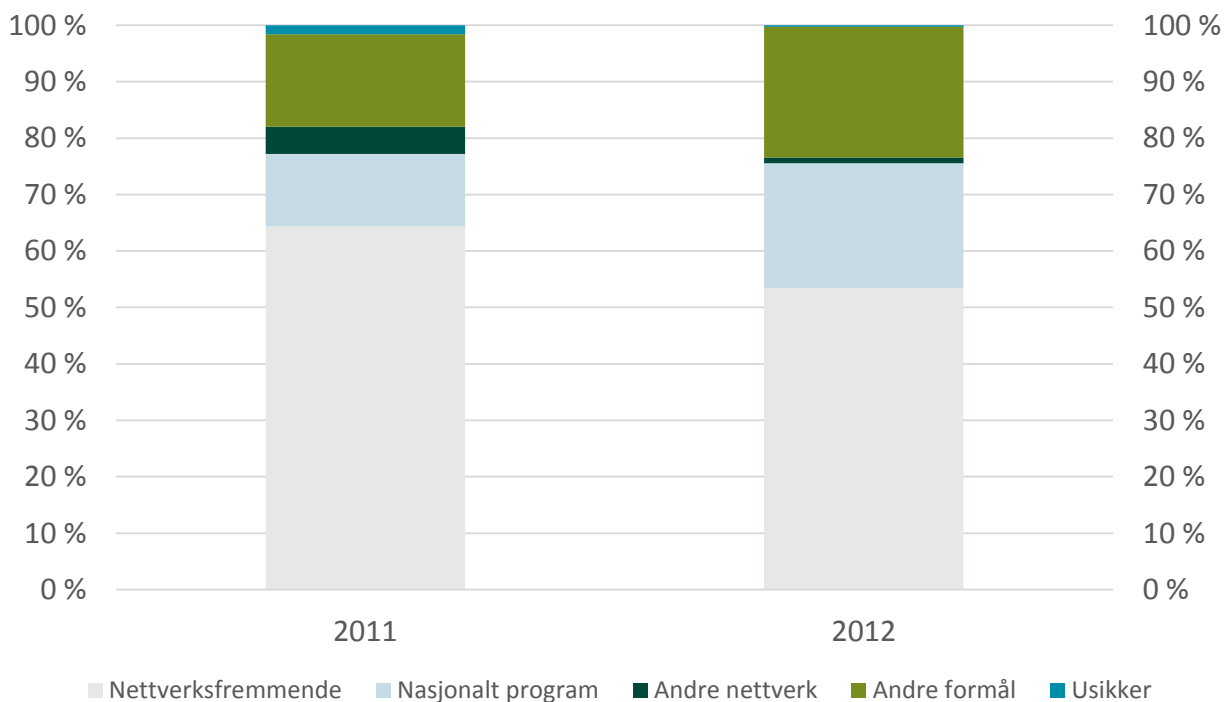
Figur 5.3 viser fordelingen av midlene fylkeskommunen har rapportert under arbeidsmål 1.1. på formålene:

- Nasjonale programmer
- Nettverksfremmende (næringsrettet)
- Andre nettverk
- Andre formål

Enkelte av prosjektene fikk vi ikke utfyllende informasjon om innen prosjektperioden, så disse har vi kategorisert som usikker.

FIGUR 5.3

Fordeling av nettverksmidler på kategorier.



Kilde: KRD og DAMVAD

Etter vår skjønnsmessige kategorisering ser det ut til at om lag 80 prosent av midlene går til prosjekter og programmer med nettverksfremmende formål, herunder nasjonale programmer (mellom 15 og 20 prosentpoeng) og andre nettverksfremmende formål (mellom 55 og 65 prosentpoeng), jf. figur 5.2.

Tabell 5.3 viser oversikt over beløp og antallet prosjekter som er kategorisert som nasjonale programmer eller andre aktiviteter med et nettverksfremmende formål.

TABELL 5.4
Beløp og antall nettverksfremmende prosjekter

	2011		2012	
	Mill. kr	Antall	Mill. kr	Antall
Nasj. Prog.	19,7	41	24,0	47
Nettverksfremmende formål	98,9	120	57,9	93

Kilde: DAMVAD og KRD
Note: Løpende kroner

Mellom 18 og 25 prosentpoeng har blitt brukt på tiltak som vi har kategorisert som andre formål, og er således trolig feilkategorisering, dersom vi legger programteorien til grunn. Dette utgjorde om lag 25 mill. kroner både i 2011 og i 2012. I antall prosjekter utgjorde det 43 i 2011 og 62 i 2012.

Det er noe variasjon mellom 2011 og 2012. Variasjonen er imidlertid ikke så stor, og siden vår kategorisering er basert på skjønn, bør ikke variasjonen tillegges vekt.

En liten andel av midlene går til «andre typer nettverk», det vil si nettverk som ikke er rettet mot bedrifter, men heller rettet mot individer eller mot andre deler av samfunnet (nettverk mellom kommuner, nettverk mellom universiteter og høyskoler mv.). Dette utgjorde om lag 7 mill. kroner i 2011 og

1 mill. kroner i 2012. I antall prosjekter utgjorde det 16 i 2011 og 7 i 2012.

5.3 Innretning på midler med nettverksfremmende formål

Vi er særlig interessert i de midlene som vi har vurdert har et (næringsrettet) nettverksfremmende formål. De nasjonale midlene er også både næringsrettet og nettverksfremmende, men siden dette er innsatsområder departementene har god oversikt over fra før, har vi konsentrert oss om de øvrige nettverksfremmende midlene. I de påfølgende avsnittene ser vi nærmere på innretningen på disse midlene.

5.3.1 Fordeling av nettverksmidler på fylke

Tabell 5.5 viser fordeling av beløp og antall prosjekter med (næringsrettet) nettverksfremme som formål.

TABELL 5.5
Totalbeløp og antall prosjekter med nettverksfremmende formål, fordelt på fylke

	2011		2012	
	Mill. kr	Antall	Mill. kr	Antall
Hedmark	5,5	12	7,8	10
Hordaland	4,1	23	3,9	26
Møre og Romsdal	2,4	5	6,0	9
Nordland	19,8	48	22,3	26
Troms	67,2	32	17,9	22
Totalt	98,9	120	57,9	93

Kilde: DAMVAD og KRD
Note: Løpende kroner

Som tabellen viser er det store variasjoner mellom fylkene. Det varierer også fra fylke til fylke hvor stor andel av midlene som vi har vurdert som nettverksfremmende utgjør av alle midlene fylkeskommunene har rapportert under arbeidsmål 1.1.

FIGUR 5.6

Andel av midlene under arbeidsmål 1.1. DAMVAD har kategorisert som nettverksfremmende formål

	2011	2012
Hedmark	31 %	48 %
Hordaland	28 %	33 %
Møre og Romsdal	26 %	30 %
Nordland	66 %	67 %
Troms	82 %	66 %
Totalt	64 %	53 %

Kilde: DAMVAD og KRD
Note: Unntatt nasjonale programmer

Merk at nasjonale programmer ikke er inkludert her, hvilket forklarer noe av grunnen til at andelen er lavere i enkelte fylker sammenliknet med andre. Det er mange ulike årsaker til variasjonene, noe vi diskuterer mer inngående i avsnitt 5.5.

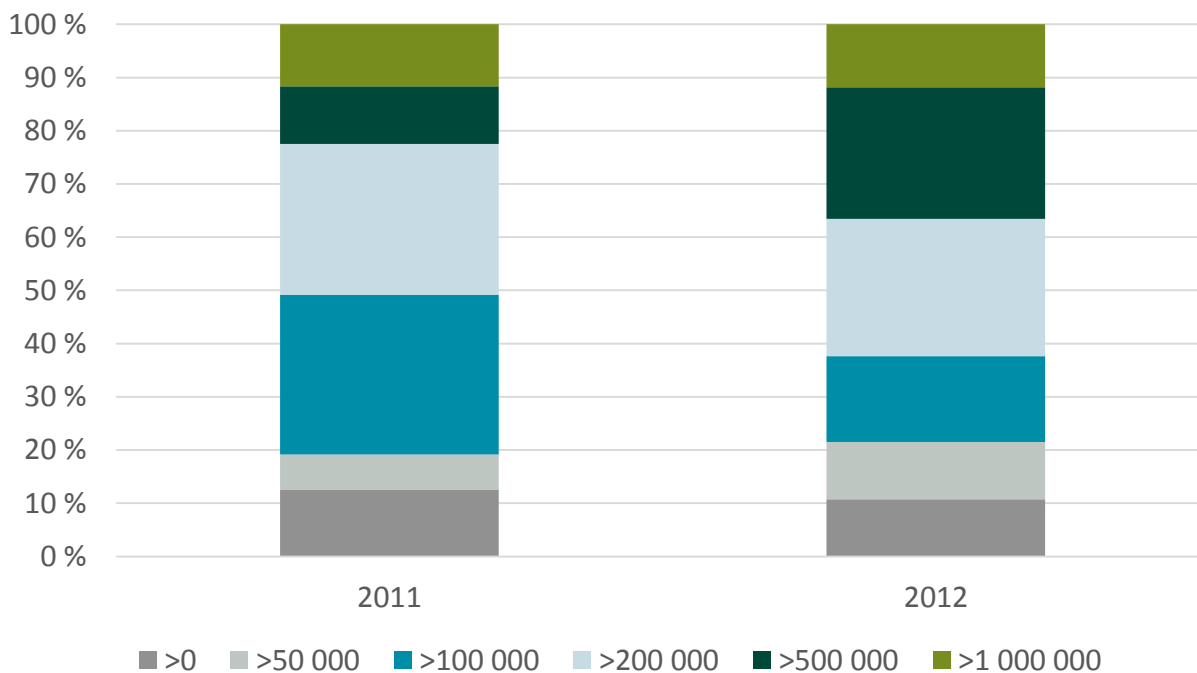
5.3.2 Fordeling av nettverksmidler på beløpsstørrelse

Av midlene som vi har kategorisert som nettverksfremmende, har vi sett nærmere på fordelingen på beløpsstørrelse. Fordelingen er presentert i Figur 5.7.

Vi ser at prosjektene som vi har vurdert som nettverksfremmende er relativt små. De fleste prosjektene er under 200 000 kroner. I 2011 var 80 prosent av de 120 prosjektene under 200 000 kroner, mens

FIGUR 5.7

Fordeling av tilskudd med nettverksfremmende formål på beløpsstørrelse.



Kilde: KRD og DAMVAD
Note: 2011, N = 120, 2012, N = 93

i 2012 var 60 pst. Av de 93 prosjektene under 200 000 kroner.

5.3.3 Fordeling av nettverksmidler på type aktivitet

Av midlene som vi har vurdert at har et nettverksfremmende formål er fordelingen på aktiviteter presentert i Tabell 5.8 (beløpsstørrelser), i figur 5.9 (andeler) og i Figur 5.10 (antall).

I beløpsstørrelser ser fordelingen ut som vist i Tabell 5.8.

TABELL 5.8
Nettverksfremmende midler fordelt på aktiviteter.

	2011	2012
Fasilitering	29,5	24,9
Infrastruktur	40,3	10,1
Kompetanseheving	1,3	0,2
Kunnskapsinnhenting (inkludert forskning)	22,4	13,8
Møteplasser	3,5	7,3
Produktutvikling	1,1	0,5
Profilering av næring	0,8	1,1
Totalt	98,9	57,9

Kilde: KR D og DAMVAD
Note: I mill. løpende kroner. 2011, N = 120, 2012 N = 93

Etter vår kategorisering ser det ut til at hovedvekten av aktivitetene ligger på infrastruktur og fasilitering. Mesteparten av midlene ble benyttet til infrastruktur i 2011 (underkant av 50 prosent, jf. figur 5.9) og til fasilitering i 2012 (underkant av 50 prosent, jf. figur 5.9.). Kunnskapsinnhenting har ligget på omtrent 25 prosent begge årene. Den fjerde største kategorien er møteplasser.

Dersom vi legger programteorien til grunn ville vi kunne forvente at fylkeskommunen i større grad vektla aktiviteter som kunnskapsinnhenting og møteplasser; to aktiviteter som er av svært tilretteleggende karakter og hvor det er sannsynlig at det foreligger markedssvikt av en eller annen type.

At fylkeskommunen støtter infrastruktur i så stor grad er nok også naturlig, som en følge av den tilretteleggende rollen til fylkeskommunen.

Noe som det i større grad kan stilles spørsmål ved, er tildelinger til fasilitering. I utgangspunktet ville vi tro at det var Innovasjon Norge som var aktøren som bevilget penger til denne typen aktivitet framfor fylkeskommunen. Forklaringen på at fylkeskommunen bevilger såpass mye midler til fasilitering, er knyttet til at det i stor grad er kunnskapsparke, næringsparke, inkubatorer, næringsforeninger osv. som driver mye nettverksrettet fasiliteringsarbeid for eksisterende næringsliv. Disse aktørene finansieres som regel av fylkeskommuner og kommuner.¹⁵

En grunn til at fylkeskommunene støtter til fasilitering, kan være at fasiliteringsarbeidet er knyttet til nettverk som er så svakt organisert at det har preg av utprøving av potensial for samarbeid. Innovasjon Norge forholder seg normalt oftere til mer manifesterte nettverk. Fylkeskommunen kan også være opptatt av å støtte nettverksfasilitering for å opprettholde en infrastruktur av næringslivets hjelpere. betydningen av slike hjelpere, må naturligvis vurderes særskilt og faller utenfor dette prosjektet. Vårt poeng er at det er rimelig å tolke fylkeskommunenes

¹⁵ I departementets opprinnelige kategoriseringssystem vil mye av denne aktiviteten trolig blitt kategorisert som infrastruktur. I vårt system har vi lagt opp til å kategorisere med utgangspunkt i aktiviteten som har blitt gjennomført, ikke hvem som har vært støttemottaker. Tiltak som har blitt kategorisert som infrastruktur bærer preg av å være driftsstøtte mer enn støtte

til en aktivitet. Det er forskjell på å etablere en næringshage (infrastruktur) og å gjennomføre nettverksaktiviteter for bedriftene i næringshagen (fasilitering)

støtte til «hjelpenes» nettverksfasilitering som en forlengelse av et eksisterende engasjement.

Bildet ser noe annerledes ut dersom vi ser på fordelingen av antallet prosjekter på de ulike kategoriene, jf. Figur 5.10.

Når vi ser figurene i sammenheng ser vi for eksempel at infrastruktur er en relativt dyr aktivitet, siden det har gått relativt mye penger til aktiviteten i 2011, men antallet prosjekter er lavt. På samme måte ser vi at møteplasser er en rimelig aktivitet. Fylkeskommunene har støttet mange møteplasser, men den totale tilskuddsmengden har vært lav.

Figurene viser også at fylkeskommunen har bevilget noe midler til profilering av næringsmiljøer, kompetanseheving og produktutvikling. Alle disse aktivitetene synes å ligge nærmere Innovasjon Norges ansvar, enn fylkeskommunen. Når det gjelder støtte til profilering av et nettverk eller klynge, så baserer slik støtte seg i stor grad på at nettverket/klyngen er definert, men trenger profilering for å bygge opp egen stolthet, samhörighet og andre relasjonelle forbindelser. Det er Innovasjon Norge som har det primære ansvaret for å bistå definerte nettverk/klynger. Slik sett er det positivt at det er en såpass lav andel av fylkeskommunenes prosjektmidler og prosjekter som går til denne typen aktiviteter.

Produktutvikling er i enda større grad en aktivitet som man vil forvente at Innovasjon Norge tar ansvar for, siden dette i stor grad er direkte bedriftsstøtte. I Dette vil vi mene er en naturlig konsekvens av arbeidsdelingen mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge, der virkemidlene fra Innovasjon Norge i stor grad er rettet inn mot å utnytte synergier i eksisterende nettverk.

FIGUR 5.9

Fordeling av nettverksfremmende midler på aktivitet.

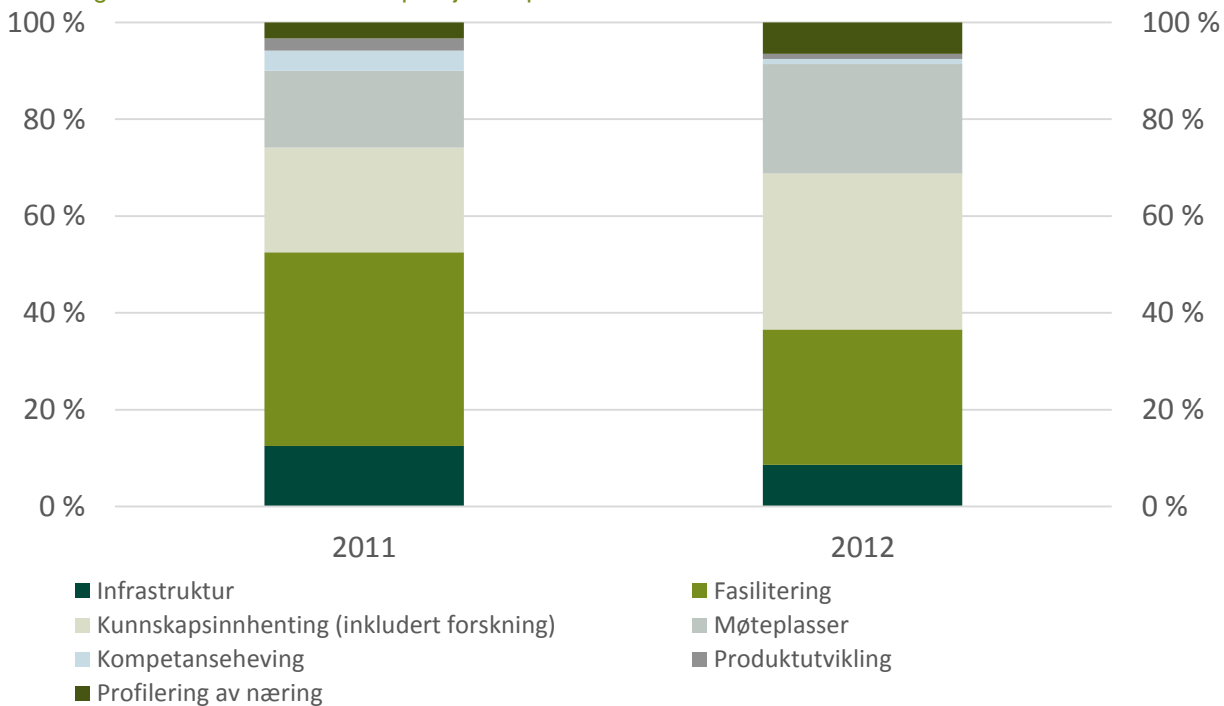


Kilde: KRD og DAMVAD

Note: Totalbeløp i 2011: 98,9 mill. kr, totalbeløp i 2012: 57,9 kr.

FIGUR 5.10

Fordeling av nettverksfremmende prosjekter på aktivitet



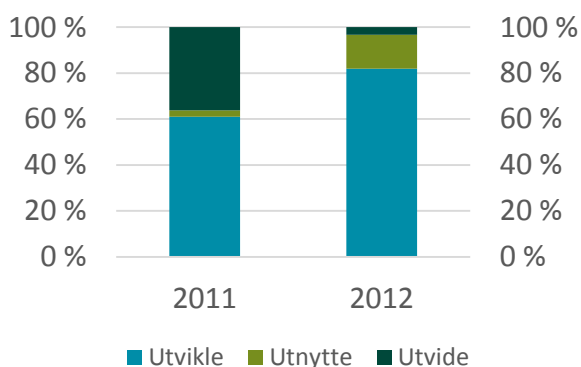
Kilde: KRD og DAMVAD

Note: 2011 N=,120, 2012 N = 93

5.3.4 Fordeling av nettverksmidler på fasetype

Av midlene som har et nettverksfremmende formål, har vi undersøkt hvordan midlene er fordelt på fase. Har fylkeskommunen primært støttet nettverk og/eller klynger i en utviklingsfase, eller støttet aktiviteter som har hatt til hensikt å utnytte synergier i nettverket? Som det framkommer av Figur 5.11, har mesteparten av midlene gått til nettverk og klynger i en utviklingsfase, mens det egentlig har gått lite midler til å utnytte nettverk. I 2011 var det rundt 60 pst. av de 98,9 mill. kronene som gikk til nettverk og klynger i en utviklingsfase, mens i 2012 var det i overkant av 80 pst. av de 57,7 mill. kronene som gikk til nettverk og klynger i en utviklingsfase.

FIGUR 5.11
Fordeling av nettverksmidler på fase.



Kilde: DAMVAD og KRD

Den skjønsmessige kategoriseringen vår viser at det i 2011 ble benyttet en god del midler til å *utvide* nettverk. De eksemplene vi har sett, har blant annet dreid seg om å koble et nettverk av underleverandører til en NCE-klynge, eller koble sammen et næringsmiljø til forskningsmiljøer.

Man kunne tenkt seg at fylkeskommunen brukte mer midler til denne typen tiltak av flere grunner. Å koble sammen mindre og sårbare nettverk (eks. i distriktsområder) til større og mer robuste miljøer

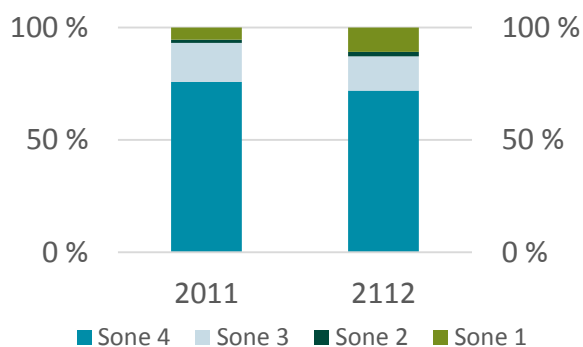
kan være rasjonelt, for å tilføre de mindre nettverkene flere samarbeidsflater, som igjen kan medføre ytterligere kompetanseflyt og konkurransekraft. Dessuten er det i liten grad utviklet konkrete virkemidler eller programmer med dette som formål (med delvis unntak av VRI som bl.a. går ut på å koble næringsmiljøer og forskningsmiljøer).

Bildet varierer lite dersom vi ser på antall prosjekter framfor tilskuddsbeløp. Mesteparten av prosjektene som får støtte er av utviklende karakter.

5.3.5 Fordeling av nettverksmidler på det distriktpolitiske virkeområdet

Med utgangspunkt i at midlene fra KRD er ment som en ekstrainsats til fylker med kommuner i det distriktpolitiske virkeområdet, vil vi forvente at også denne virkemiddelbruken har distriktskommuner som nedslagsfelt. Dette er også tilfellet, jf. figur 5.12. I 2011 ble nesten 95 prosent av midlene med nettverksfremmende formål bevilget til tiltak innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, mens i 2012 var andelen på rundt 90 prosent.

FIGUR 5.12
Fordeling av nettverksmidler på det distriktpolitiske virkeområdet.



I vårt utvalg av fylkeskommuner som vi har sett nærmere på er Nordland og Troms blant de fem, og i disse fylkene er omtrent alle kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Av den grunn ville

det vært svært overraskende om ikke fordelingen så ut som den gjør. Dessuten, som vi også kommer tilbake til i kapittel 6, er fylkeskommunene opptatt av at midlene som kommer fra KRD havner i det distriktpolitiske virkeområdet. Fylkeskommunen benytter heller midler fra andre budsjettposter til nettverksfremmende arbeid i mer sentrale strøk.

5.4 Hva slags andre formål har fylkeskommunene kategorisert som nettverkstiltak?

Som nevnt tidligere er om lag ¼ av prosjektene fylkeskommunene har definert som nettverks- og klyngerelatert, etter vår mening, prosjekter som har andre formål. I tillegg er en liten andel prosjekter tilknyttet andre typer nettverk en bedriftsrettede nettverk. Prosjekter med disse formålene dreier seg om totalt 59 prosjekter i 2011 og 69 prosjekter i 2012, hvilket summerer seg til om lag 32 mill. kroner i 2011 og om lag 26 mill. kroner i 2012. Disse har vi også kategorisert, i tillegg til at vi har forsøkt å se dem i relasjon til KRDs målstruktur.

Vi har imidlertid gjennomført kategoriseringen uavhengig av departementets egen veileder for kategorisering, så det er ikke nødvendigvis fullstendig samsvar mellom vår kategorisering og departementets eksisterende kategoriseringsprinsipper. I tabell 5.13 har vi sammenholdt vår kategorisering og KRDs målstruktur. Det er særlig kategoriene driftsmidler, kompetanseheving, kunnskapsinnhenting, fasilitering og andre nettverk og møteplass som antakelig har minst samsvar med departementets eksisterende system. Vi har eksempelvis ikke gått inn på å vurdere hva det er innhentet kunnskap om, eller hva som har vært temaet for møteplassen. Dersom vi hadde gjort det ville kanskje aktiviteten blitt kategorisert under et annet arbeidsmål.

TABELL 5.13

Sammenheng mellom kategorisering av tiltak under «andre formål» og «andre nettverk» og KRDs målstruktur

Vår kategorisering	KRDs arbeidsmål
Driftsmidler	Utenfor
Entreprenørskap	1.3
Fasilitering av andre nettverk	3.2
Infrastruktur	2.2
Kompetanseheving	2.1
Kunnskapsinnhenting	2.1
Miljø- og energieffektivisering	Utenfor
Møteplass	2.1
Produktutvikling	Utenfor
Profilering av næring	3.2
Stedsutvikling og rekruttering	3.2
Utdanning	3.2

Kilde: DAMVAD og Menon

Note: Flere av kategoriene er de samme som under nettverksfremmende formål, men her snakker vi altså om aktiviteter som ikke har som formål å fremme næringsrettet nettverk

Midlene vi har kategorisert under andre formål eller andre nettverk er i hovedsak fordelt på hovedmål 2 og 3 i departementets målhierarki. De tiltakene vi har kategorisert som utenfor hierarkiet utgjør mellom 11 og 12 prosent, jf. Tabell 5.14

Ser man på summen av bevilgninger for årene 2011 og 2012 varierer andelene innenfor de ulike målene noe fra år til år. Arbeidsmål 3.2 utgjorde den største potten, målt i bevilgede midler, etter vår kategorisering i både 2011 og 2012. Primært har midler som vi har lagt under arbeidsmål 3.2 gått til stedsutviklings- og rekrutteringstiltak. Hoveddelen av midlene under arbeidsmål 2.1 har gått til kunnskapsinnhenting, Dette gjør antakelig at kategorien blåses noe opp. Vi har som nevnt ikke gått inn på hvert enkelt kunnskapsinnhentingssprosjekt og identifisert hva det har vært innhentet kunnskap om. Dersom vi hadde gjort det kan det tenkes at noen av prosjektene burde vært kategorisert et annet sted.

En del prosjekter har vi definert utenfor KRDs målstruktur. Dette utgjør 11 og 12 prosent i henholdsvis 2011 og 2012, målt i sum av bevilgninger. Prosjektene dreiers seg blant annet om finansiering av prosjekter innenfor miljø og energieffektivisering som eksempelvis støtte til Enøk-analyser, prosjekter knyttet til reduksjon av lokal forurensing i og driftstilskudd til opprettelse av ny stilling i filmfond.

5.5 Forskjell mellom fylkene

Det er svært stor forskjell i prioriteringer og kategorisering mellom de ulike fylkeskommunene vi har sett på, både når det gjelder formål og aktiviteter.

Ulikheten mellom fylkene er ikke så overraskende. En av grunnene til at man kan forvente ulikheter mellom fylkene, er at fylkeskommunene har store frihetsgrader i hvordan de skal prioritere midlene sine. Ulike politikere kan ha ulikt syn på hva som er best bruk av midler. Fylkene skal videre ta hensyn til regionale utviklingstrekk. En fylkeskommune med svakt utviklede nettverk vil derfor antakelig i større

grad støtte utvikling av denne typen aktiviteter enn et fylke der nettverk er mer utviklet.

En annen grunn til ulikhetene er at det varierer mellom fylkeskommune til fylkeskommune om de kun benytter midler øremerket fra Kommunal og regionaldepartementet til denne typen tiltak, eller om de også prioriterer det de omtaler som «egne» midler. Siden vi utelukkende studerer en andel av midlene fylkeskommunene har til rådighet, vet vi ikke hvordan det totale bildet ser ut.

En tredje grunn til ulikhetene er knyttet til at fylkeskommunene sannsynligvis har noe ulik rapporteringspraksis. Rapportering av tilskuddene baseres på skjønn, hvilket medfører at ulike personer kan ha ulike oppfatninger om hvilken kategori et enkelt tilskudd hører hjemme.

TABELL 5.14
Fordeling av andre tiltak innenfor KRDs målhierarki

KRDs arbeidsmål	2011		2012	
	Beløp	Andel	Beløp	Andel
1.3.	86 945	0 %	-	0 %
2.1.	12 167 400	37 %	10 053 135	38 %
2.2.	1 475 000	5 %	2 309 000	9 %
3.2.	15 007 800	46 %	11 007 127	42 %
Utenfor	3 774 000	12 %	2 813 000	11 %
Totalsum	32 511 145	100 %	26 182 262	100 %

Kilde: KRD og DAMVAD
Note: Løpende kroner

6 Fylkeskommunenes begrunnelser for å støtte klynge- og nettverkstiltak

Så langt har vi diskutert den prinsipielle begrunnelsen for offentlig støtte til klynger og nettverkstiltak fra det offentlige, i tillegg til å diskutere fylkeskommunens rolle i denne sammenheng. Diskusjonen er oppsummert i en programteori for klynger og nettverksstøtte. Vi har også kartlagt hva slags type klynge- og nettverkstiltak fylkeskommunen *faktisk* rapporterer at de støtter. I kapittel 5 ser vi at det er noen avvik mellom det vi mener ville vært «naturlig» at fylkeskommunen støttet oppunder dersom vi legger programteorien til grunn, og det som faktisk støttes.

I dette kapitlet ser vi nærmere på fylkeskommunenes begrunnelser for egen innsats på klynger og nettverk, basert på intervjuer med representanter fra de fem fylkeskommunene. Herunder har vi forsøkt å identifisere hvorvidt det ligger en tydelig programteori til grunn for prioriteringer på klynger og nettverkstiltak, eller om det er andre årsaker til prioriteringene.

Innledningsvis er det viktig å være oppmerksom på at det er ulike grunner til at fylkeskommunen *prioriterer* nettverks- og klyngetiltak og at fylkeskommunen *rapporterer* tiltak på nettverks- og klyngekategorien til KRD.

6.1 Planprosessene ligger til grunn for prioriteringer og satsingsområder i fylkene

Den overordnede beslutningsprosessen for prioriteringer og satsingsområder er relativt lik fra fylke til fylke. Dette skyldes blant annet at beslutningsprosessen tar utgangspunkt i nasjonale føringer, operasjonalisert gjennom plan- og bygningsloven. Fylkeskommunene er lovpålagt å utarbeide en regional planstrategi etter hvert valg. Denne skal si noe om

de regionale utviklingstrekkene, og hva slags delplaner fylkeskommunen bør utvikle for å møte de regionale utfordringene.

På bakgrunn av planstrategien utarbeides det regionale planer innenfor ulike områder. Planene kan omhandle overordnede temaer som «Innovasjon og nyskaping» eller være mer næringsrettede, eksempelvis omhandle reiselivsnæringen eller marine næringer. Fylkeskommunene står fritt i å vurdere hvilke områder det er hensiktsmessig med denne typer planverk. Det stilles imidlertid sterke nasjonale krav til at planprosessene skal gjennomføres i samarbeid med andre sentrale utviklingsaktører. Samarbeidspartnere er gjerne Innovasjon Norge, NAV, fylkesmannen, FoU- og utdanningsinstitusjoner, næringsorganisasjoner og næringslivet selv.¹⁶

Et tredje førende dokument i fylkeskommunens beslutningsprosess, er økonomiplanen, eller budsjettet, som utarbeides årlig. Her framkommer det gjerne mer konkret hva slags tiltak som prioriteres å støttes.

Alle planene og budsjettet vedtas i fylkestinget. Flere av fylkeskommunene vi intervjuet vektla at disse planprosessene er meget viktige premisser for arbeidet med regional utvikling. Som for fylkeskommunenes arbeid med regional utvikling generelt er planprosessene også viktig utgangspunkt for arbeid med klynge- og nettverkstiltak.

6.2 Fylkeskommunene er bevisste på bedriftsrettede nettverk som virkemiddel for næringsutvikling

Intervjuene tydeliggjorde at fylkeskommunene er svært bevisste på nettverk og klynger som virkemid-

¹⁶ Det varierer fra fylke til fylke hvilke aktører som involveres i de ulike prosessene.

ler for å bidra til næringsutvikling. I samtale med fylkeskommunene ble både arbeidet med ARENA-klynger og NCE trukket fram som viktig arbeid, i tillegg til det arbeidet SIVA gjør på næringshager og inkubatorer.

Selv om fylkeskommunene ikke selv benytter det samme programteoretiske begrepsapparatet som i denne analysen, framstår fylkeskommunenes begrunnelse for egne prioriteringer i stor grad i tråd med hva som kan utledes fra programteorien.

Noen av fylkeskommunene vi snakket med, jobber svært aktivt med å utvikle næringsklynger innenfor de næringene de mener har et potensial for å utvikles. Det er utfordrende å konkretisere hva dette arbeidet faktisk går ut på, fordi fylkeskommunen på mange måter ser på det som del av sitt «daglige arbeid». Det kan dreie seg om å delta på møter, dra på bedriftsbesøk, ha dialog med Innovasjon Norge, ha dialog med SIVA o.a. Ikke noe av dette arbeidet blir nødvendigvis «rapportert» til KRD, nettopp fordi det dreier seg om de fylkeskommunalt ansattes egen arbeidsinnsats.

Annet type arbeid kan bli rapportert til departementet. Dette er da gjerne eksterne kostnader eksempelvis kunnskapsinnhenting, eller et seminar/møte/studietur som gjennomføres som en del av prosessen med å utvikle bedriftsnettverk eller næringsklynger.

I tillegg til å jobbe aktivt med næringsklynger er det vanlig at fylkeskommunene lyser ut midler som andre aktører kan søke på. Utlysningen er ikke nødvendigvis spisset til «klynge- og nettverkssatsing», men kan gjerne dreie seg om bredere tematikk knyttet til regional utvikling. Likefullt består en rekke av klynge- og nettverksmidlene av tilskudd til andre aktører som jobber med næringsutvikling, på bakgrunn av at de har søkt fylkeskommunen om midler.

Kunnskapsparter, næringshager og næringsforeninger er typiske mottakere av denne typen tilskudd. Fylkeskommunene påpeker at alt regionalt utviklingsarbeid til syvende og sist dreier seg om politiske prioriteringer. Teorier kan danne et nyttig bakteppe, men det er fylkestinget som beslutter hvilke tiltak som skal prioriteres. Våre intervjuobjekter kan ikke utelukke at politiske prioriteringer ubevisst går utover rammen for tiltak begrunnet i den her framlagte programteorien

6.3 Fylkeskommunenes arbeid med nettverk gjenspeiles ikke nødvendigvis av rapporteringen

Det er viktig å være oppmerksom på at fylkeskommunen også forvalter andre midler enn midlene fra KRD som er øremerket til regionalutviklingstiltak. Mye av slike «egne midler», som fylkeskommunene omtaler dem som, går til ordinære driftsoppgaver, eksempelvis veier og videregående skoler. Fylkeskommunen har mulighet til å øremerke «egne midler» til regionalutviklingstiltak. Disse midlene benyttes som regel som et supplement til de distrikts- og regionalpolitiske midlene, og anvendes typisk i de mer sentrale kommunene i fylket.

Vi ser av vår gjennomgang at enkelte fylkeskommuner benytter 551, post 60 til å være medfinansierer på ARENA-prosjekt, mens andre fylkeskommuner bruker «egne midler» til denne typen tiltak. All finansiell ressursbruk til nettverksfremme blir følgelig ikke rapportert til KRD. Dermed vil ikke rapporteringen til departementet være tilstrekkelig til å gi en fullstendig oversikt over «helheten» i nettverks- og klyngearbeidet som foregår i fylkene.

Ved bruk av rapporteringsdata er det dermed viktig å være klar over at den rapporterte innsatsen er mindre enn den samlede innsatsen for nettverks-

fremme. Poenget blir forsterket av at fylkeskommunene også benytter mye egen arbeidskraft (som ikke innrapporteres) for å fremme klynger og nettverk.

6.4 Fylkeskommunene finansierer også andre typer nettverk

I tillegg til det næringsrettede nettverks- og klyngearbeidet, støtter fylkeskommunene også gjerne andre nettverksaktiviteter. Eksempelvis var en av fylkeskommunene vi snakket med opptatt av å skape nettverk mellom kommuner, med det formål å bidra til økt effektivisering. Bakgrunnen er at kommuner gjennomfører oppgavene sine på ulikt vis, og gjennom disse nettverkene vil man kunne dele erfaringer og utveksle gode ideer som kan tas i bruk i egen kommune.

Et annet eksempel på ikke-næringsrettet nettverk er en fylkeskommune som blant annet har gitt støtte til et kvinnenettverk med formål å øke deltakelsen av kvinner i lokaldemokratiet.

I vårt arbeid har vi lagt til grunn departementets mål for distrikts- og regionalpolitikken. Av denne framkommer det at arbeidet med klynger og nettverk skal bidra til verdiskaping. Med andre ord framstår det som tydelig at vi snakker om nettverks- og klynge-satsing rettet mot bedrifter og næringslivet. Den naturlige tolkningen av departementets mål er at nettverksfremme, uten næringsliv som målgruppe, ikke hører hjemme i denne kategorien.

Selv om aktiviteten faller utenfor arbeidsmål 1.1. betyr det ikke at aktiviteten ikke er viktig (eventuelt vel så viktig) for den regionale utviklingen i fylket. Gjennomgangen av tilskuddene viser imidlertid at dette dreier seg om få aktiviteter.

6.5 Feilkategorisering oppstår

Som det framkommer av de foregående kapitlene, er mange av klynge- og nettverksprosjektene som fylkeskommunene finansierer velbegrunnet, og mange er også begrunnet i programteori, selv om dette er mer implisitt enn eksplisitt. Hva er da årsaken til at nesten ¼ av prosjekter med helt andre formål kategoriseres som klynge- og nettverkstiltak?

Hovedforklaringen på dette er at det hovedsakelig er den enkelte saksbehandleren i fylkeskommunen som kategoriserer prosjektene, og saksbehandleren må finne kategorien som passer best med prosjektet. Departementet har utviklet retningslinjer for kategorisering, men disse er relativt omfattende, og likevel ikke helt presise. De er heller ikke tydelig definert når det gjelder hvilke aktiviteter som kan utledes av programteori. Det er derfor ikke overraskende at det oppstår feilkategorisering fra tid til annen.

Det finnes en «andre tiltak» kategori, men departementet er svært restriktiv med å la fylkeskommunen benytte seg av denne. Dersom man ikke kjenner retningslinjene er det nærliggende å plassere alle prosjekter som har noe med samarbeid eller nettverk å gjøre i en nettverkskategori. Kombinasjonen av delegert kategoriseringsansvar, uklar definisjon av hvilke aktiviteter som regnes som nettverksaktiviteter, samt restriktiv bruk og uklar definisjon av «andre tiltak», gjør at «nettverkstiltak» for enkelte blir et alternativ til «andre tiltak» kategorien.

7 Forslag til ny kategorisering og framtidig resultatmåling

Som vi ser av kapittel 5 og kapittel 6, framstår det som at fylkeskommunene kategoriserer langt flere aktiviteter og tiltak som klynge- og nettverksvirkemidler enn både hva vi kan begrunne i programteorien og hva fylkeskommunene selv oppfatter som klynger- og nettverkstiltak.

Vi mener vi å ha identifisert tre hovedtyper av prosjekter som i dag rapporteres under denne kategorien:

1. Prosjekter som er knyttet til fylkeskommunens arbeid med å utvikle næringsmiljøer. Dette er kan enten være støtte til nasjonale programmer, eller andre nettverksfremmende tiltak som er relevante i henhold til fylkeskommunens strategi for næringsutvikling.
2. Prosjekter som er nettverkstiltak, men der det er snakk om nettverk med andre formål enn næringsutvikling
3. Prosjekter som er kategorisert som nettverkstiltak, men som egentlig er noe helt annet

Noe av årsaken til at det er flere typer prosjekter som kategoriseres som klynge og nettverkstiltak enn det vi mener hører hjemme i en slik kategori, er at veiledningen for kategorisering fylkeskommunene har benyttet, ikke har vært helt presis på hva som skal kategoriseres hvor. Dessuten må fylkeskommunen selv gjøre skjønnsmessige vurderinger.

I dette kapittelet foreslår vi en kategorisering som vil gjøre kategorien klynger- og nettverk (som skal bidra til verdiskaping) mer ensrettet. En mer ensrettet kategorisering vil også forenkle en eventuell framtidig evaluering av virkemiddelbruken.

7.1 Hva er hensikten med rapporteringen?

Dagens rapporteringssystem er allerede relativt komplekst. Før vi går nærmere inn på hvordan en framtidig kategorisering (og rapportering) bør se ut,

er det viktig å ha klart for seg hva som egentlig er formålet med rapporteringen.

Slik vi oppfatter det, bør et kategoriserings- og rapporteringssystem innfri om to styringsmessige formål.

- For det første bør systemet gi departementet en god oversikt over hva fylkeskommunen bruker de regionale utviklingsmidlene på.
- For det andre bør systemet bidra til at virkemiddelbruken enklere kan evalueres – slik at departementet får informasjon om bruken av midler fremmer målene med bevilningene.

Slik vi forstår fylkeskommunen, er det svært viktig at kategoriserings- og rapporteringsregimet ikke er for komplekst eller tidkrevende. Fylkeskommunen er primært opptatt av å rapportere i tråd med egne strategier og planer, og da bør KRDs system være fleksibelt nok til at dette enkelt lar seg gjøre.

Det eksisterende rapporteringssystemet synes for rigid til å innfri formålene over. Kategoriene ble utviklet for rundt 10 år siden, og det kan tenkes at fylkeskommunenes bruk har endret seg siden da. Fylkeskommunene har prinsippet store frihetsgrader i bruken av midlene, og det synes ikke som om det eksisterende rapporteringsregimet klarer å ivareta denne fleksibiliteten. Kanskje noen kategorier mangler?

Fylkeskommunene får dessuten i liten grad mulighet til å rapportere bruken i en «annet» kategori. Konsekvensen av dette er at prosjektene fylkeskommunene bevilger midler til må innpasses i de kategoriene som eksisterer i dag. Dette medfører at noen kategorier blir «oppsamlinger» og departementet mister oversikten over hva slags typer prosjekter som faktisk inngår i kategorien.

Samtidig er det en fordel om systemet ikke er for fleksibelt, for det vil også medføre at det blir vanskelig for departementet å få oversikt. Dessuten vil det være slik at jo flere kategorier det er å velge mellom – jo mer tidkrevende vil rapporteringen bli.

I det påfølgende tar vi utgangspunkt i at det primære formålet med en framtidig rapportering er at departementet skal få god oversikt, og en framtidig evaluering av midlene enklere skal kunne gjennomføres.

Det bør imidlertid nevnes at våre anbefalinger vil medføre økte rapporteringsressurser for fylkeskommunene. Samtidig kan det godt tenkes at fylkeskommunene vil være interessert i et system som gjør at virkemiddelbruken enklere kan evalueres, siden dette også vil gi meningsfylt informasjon til fylkeskommunene om hva som vurderes som hensiktsmessig å bruke midlene på.

7.2 Anbefalinger for framtidig rapportering

Behovet for en framtidig evaluering av, aktualiseres av at størrelsen på de årlige bevilgningene er relativt stor.

Som påpekt i kapittel 4 ble det innrapportert om lag 230 mill. kroner på tiltak rettet mot klynger og nettverk i 2012. Dersom $\frac{3}{4}$ av dette er «reell» støtte til klynger og nettverk, er dette ganske mye penger. Til sammenligning kan det nevnes at Innovasjon Norges NCE og Arena program har tilsammen en årlig bevilgning på om lag 130 mill. kr (når vi tar hensyn til fylkeskommunenes bidrag). Innovasjon Norges bevilgning til OFU/IFU ordningen har en ramme på 285 mill. kr i 2013. Rammen for hele Forskningsrådets Brukerstyrte Innovasjonsprosjekter er på ca. 300 mill. kroner i året.

Vi anbefaler at framtidig rapportering tar utgangspunkt i arbeidsmål 1.1. og de aktivitetene som gjennomgående kan begrunnes i programteori. Det betyr at rapporteringen av klynge og nettverksfremme skal være seg bevist både målgruppe og formål.

Rapporteringen under denne kategorien bør i så fall begrenses til nettverksfremmende aktiviteter som er *bedriftsrettet* og følgende typer aktiviteter:

- Møteplasser for bedriftsmiljøer
- Kompetanseheving (som flere bedrifter tjener på i fellesskap)
- Profilering av et nettverk eller næringsmiljø
- Fasilitering av nettverksaktiviteter
- Bygge infrastruktur for bedriftsnettverk (næringshage, kunnskapspark o.a.)
- Kunnskapsinnhenting om det er grunnlag for nettverkstiltak i tråd med ovenstående

Vi understreker betydningen av at aktivitetene defineres i forhold programteori. Det blir derfor viktig å beskrive hva som er begrunnelsen for at offentlig virkemiddelbruk kan bidra til verdikjende nettverk. Særlig møteplasser, kunnskapsinnhenting og profilering vil antakelig være kategorier som krever god begrunnelse for å falle innenfor definisjonen bedriftsrettede nettverksaktiviteter.

For å ta eksempelet profilering av næringsmiljøer, så er det kun profileringstiltak som kan bidra til å medvirke til å bringe relevante aktører sammen og senke deres barrierer for samhandling som kan sies å være innenfor teorien. På samme måte vil ikke en hvilken som helst møteplass kunne sies å bidra til næringsrettet nettverksfremme. Dette avhenger blant annet av type møteplass, deltakere og møteplassens tematikk.

Konsekvensen av vår anbefaling er at rapporteringen vil bli mer utfordrende for fylkeskommunene.

De må ha en grunnleggende forståelse av programteorien som ligger til grunn for å støtte klynger- og nettverk, og kun rapportere tiltak som begrunnes i tråd med denne. De nettverksaktivitetene som skal inngå her skal ha verdiskaping som formål. Departementet bør antakelig bistå i å veilede fylkeskommunene i rapporteringssystemet.

En annen konsekvens av vår anbefaling er at departementet må utvikle andre kategorier for midlene vi, på bakgrunn av programteorien, har definert som utenfor. Departementene må eventuelt ha en annen kategori der fylkeskommunene kan innpasse andre typer nettverkssatsinger, basert på hva som er formålet med disse.

Kategorisering i henhold til formål og aktiviteter er mest tydelig koblet til departementets behov for å få forstå om midlene anvendes i tråd med intensjonen. Departementet kan imidlertid ha behov for også å forstå hvordan midlene anvendes i henhold til andre politiske føringer, f.eks. om midlene anvendes i det distriktspolitiske virkeområdet eller ikke. I så fall vil det være relevant å be om rapportering også om hvilke kommuner aktiviteten utfolder seg i og hvilken nettverksfase aktiviteten er rettet mot (utvikle, utnytte eller utvide nettverket).

7.3 Resultatindikatorer vil gjøre en framtidig evaluering enklere

For ytterligere å forenkle en eventuell evaluering vil vi også anbefale at det utvikles relevante resultatindikatorer for hver enkelt aktivitet. Årlig rapportering på resultatindikatorer vil også gi både avsender (fylkeskommune) og mottaker (departement) en tydeligere forståelse av hva midlene faktisk blir brukt til.

Eksempelvis kan det rapporteres på:

- Hvor mange bedriftsaktører, utenom fasilitatører, som deltar på fylkeskommunalt støttede møteplasser? Hvor stor andel utgjør bedriftsdeltakerne av samlet antall deltagere?
- Hvor mange bedriftsaktører, utenom fasilitatører, deltar på fylkeskommunalt støttet kompetanseutviklings aktiviteter. Hva slags kompetanseutvikling er det som støttes med antall per kompetansetype? Dersom siste indikator benyttes, er det behov for en felleskategorisering av kompetansetype.
- Hvor mange bedrifter deltar i organiserte nettverk der fylkeskommunen har støttet fasiliteringen? Hvilke næringer tilhører deltakerne (eventuelt kan fasilitatoren videreformidle deltakerens organisasjonsnummer, som alltid er tilgjengelig hvis man spør).
- Hvor mange nettverk har nytt godt av profileringsstøtte? Hva slags nettverk er dette? Har nettverkene identifisert deltagere? Hvor mange er bedriftsdeltakerne og hvilke næringer (eventuelt organisasjonsnummer) tilhører de?
- Hvilke typer infrastruktur blir støttet? Har infrastrukturen identifisert brukere? Hvor mange er de og hvilke næringer (ev. organisasjonsnummer har de)?

Omfanget av resultatindikatorerne kan fortone seg omfattende ved første øyekast. Forutsetningen er naturligvis at rapporteringsprosedyrene er kommunisert ved oppstart av budsjettåret, slik at mottakere av midler fra fylkeskommunene blir i stand til å levere relevante data fortløpende. Trolig vil det også være nødvendig å etablere et enkelt elektronisk rapporteringssystem som fylles ut av *mottakerne* av støtte, slik at en unngår unødig belastende rapportering fra saksbehandlere i fylkeskommunene.

Resultatindikatorer må for øvrig ikke forveksles med endelige effektindikatorer. Først i en eventuell eva-

luering gjøres vurderingene av hva resultatindikatorer gir av informasjon om effekter og måloppnåelse. En evaluering må trolig også hente inn betydelig mengde supplerende data.

7.4 Skjematisk oversikt over anbefalt rapporteringssystem og kategorier

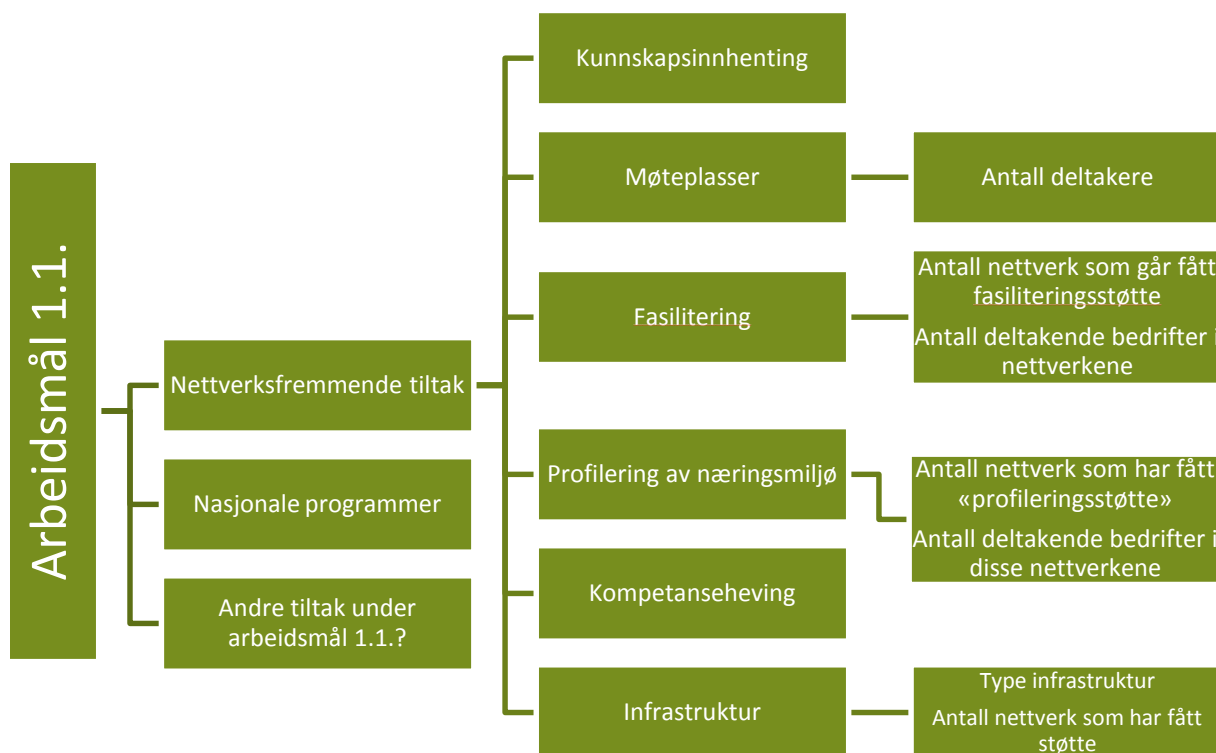
I Figur 7.1 har vi laget en skjematisk oversikt over vår anbefaling på kategorier og rapporteringssystemet som følger av denne.

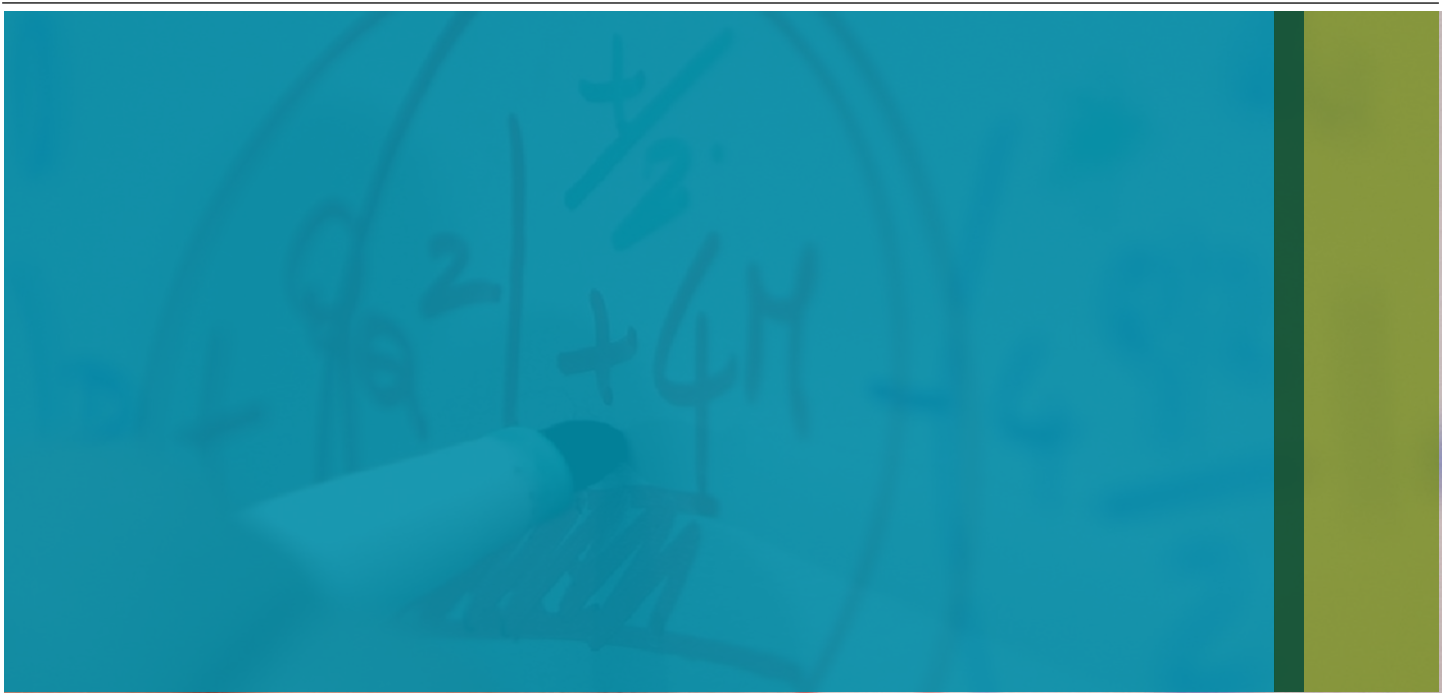
Næringsrettet nettverksfremmende tiltak vil være en type virkemiddel fylkeskommunene kan finansiere, for å bidra til verdiskaping. I tillegg kommer støtte til nasjonale programmer. Det kan også tenkes en

trede og fjerde kategori, hvis det viser seg at fylkeskommunene bidrar til verdiskaping på annet vis enn å støtte nettverkstiltak.

Aktiviteter som bidrar til å støtte nettverk, er de seks typene vi har diskutert tidligere, og så kan man ev. legge til resultatindikatorer knyttet til hver enkelt aktivitet. Resultatindikatorer i figuren er ment som eksempler.

FIGUR 7.1
Skjematisk oversikt over kategorier og rapporteringssystem





DAMVAD
OSLO . COPENHAGEN . DAMVAD.COM

Badstuestræde 20
DK-1209 Copenhagen K
Tel. +45 3315 7554

Norsk adresse 123
N-2390 Oslo
Tel +47 2345 1254