

# Kvalifisering til mesterligaen

Evaluering av EU-rådgiver i klynger

### **Knowledge for a better society**

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

### **Oxford Research AS**

Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
Norway  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

### **Oppdragsgiver**

Innovasjon Norge

### **Prosjektperiode**

20. Februar 2022 – 8. Juli 2022

### **Prosjektteam**

Sjefsanalytiker Bjørn Brastad  
Sjefsanalytiker Elisabet Sørfjorddal Hauge  
Senioranalytiker Yngve Schröder Tufteland



**The venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

## **Førord**

Ordningen EU-rådgiver i klynger ble opprettet i 2016, og på oppdrag fra Innovasjon Norge har Oxford Research nå fått i oppgave å evaluere ordningen.

Evalueringen ble gjennomført i perioden februar 2022 til juli 2022, og er utarbeidet av sjefsanalytiker Bjørn Brastad, sjefsanalytiker Elisabet Sørfjorddal Hauge og senioranalytiker Yngve Schröder Tufteland.

Vi takker Innovasjon Norge for et spennende prosjekt og for gode innspill underveis i arbeidet med evalueringen.

Kristiansand, 08. juli 2022

Bjørn Brastad  
Sjefsanalytiker  
Oxford Research AS

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Bakgrunn og problemstillinger</b>	<b>1</b>
1.1 Hva skal evalueres? Kort om EU-rådgiver i klynger	1
1.2 Problemstillinger	3
<b>2. Metodisk opplegg</b>	<b>5</b>
2.1 Eksplorative intervjuer	5
2.2 Skriftlig dokumentasjon om EU-rådgiver i klynger	5
2.3 Dybdeintervjuer med nøkkelinformanter	5
2.4 Workshop med EU-rådgiverne	6
2.5 Spørreundersøkelse til bedriftene i klyngene	6
2.6 Samlet vurdering av datamaterialet	6
<b>3. Rasjonale og relevans</b>	<b>7</b>
3.1 Rasjonale	7
3.2 Logisk sammenheng mellom innretning og ønskede målsetninger?	10
3.3 Oppsummering	12
<b>4. Organisering og effektivitet</b>	<b>14</b>
4.1 Organisering av tjenesten internt hos Innovasjon Norge	14
4.2 Samarbeidet med eksterne aktører	16
4.3 Effektivitet	17
4.4 Oppsummering	19
<b>5. Resultater og effekter av ordningen</b>	<b>20</b>
5.1 Hvor avgjørende er støtten?	20
5.2 Hvilke resultater og effekter oppnås?	20
5.3 Oppsummering	25
<b>6. Oppsummering og veien videre</b>	<b>26</b>
6.1 Hovedfunn	26
6.2 Forslag til videreutvikling	28

# 1. Bakgrunn og problemstillinger

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse ordningen med EU-rådgiver i klynger samt presenterer hovedproblemstillingene for evalueringen.

## 1.1 Hva skal evalueres? Kort om EU-rådgiver i klynger

Ordningen EU-rådgiver i klynger ble opprettet i 2016, og trekker både på ressurser i EU-teamet på hovedkontoret i Oslo, Innovasjon Norges regionale EU-rådgivere og klyngeprogrammets regionale klyngerådgivere.

Det overordnede formålet med EU-rådgiver i klynger er økt norsk retur til norske klynger og klyngemedlemmer (næringslivsaktører) fra EU-programmer i form av prosjektdeltagelse i EU-prosjekter. For å nå dette formålet, tar ordningen sikte på å bidra til:

- Økt deltagelse fra klyngen og klyngens bedriftsmedlemmer i EUs program Horisont Europa (Horisont 2020 i perioden fra 2014-2020) og øvrige relevante EU-programmer (Digital Europe Programme, COSME o.l.).
- Økt kompetanse og erfaringsutveksling mellom klyngene om EU-programmer.
- Økt strategisk fokus på EU som marked og finansieringskilde.

Dette gjøres ved hjelp av en intern EU-rådgiver i klyngen som er delfinansiert av Innovasjon Norge. Innovasjon Norge trekker fram at dedikerte EU-rådgivere i en klynge gjør det mulig for klyngene å sette av nødvendig tid til mobilisering og søknadsprosesser. Dette innebærer å mobilisere/ tilrettelegge for at klyngen og/eller klyngemedlemmer (medlemsbedrifter) utvikler gode søknader om deltagelse i EU-programmer, finner de beste samarbeidspartnerne i Norge og Europa og søknadene resulterer i EU-finansiering fra EU-programmer.

I konkurransegrunnlaget fra Innovasjon Norge påpekes det at det for perioden 2016 t.o.m. 2021 har blitt bevilget totalt ca. 30 millioner kroner gjennom ordningen, mens det 1.1.2022 t.o.m. 31.12.2023 forventes en videre finansiering på ca. 18 millioner NOK. I tabellen under gis det en oversikt over hvilke klynger som hadde EU-rådgiver i perioden 2016-2021 og hvilke som har det per 1.1.2022. Som det framgår av tabellen er det per i dag 16 klynger som har EU-rådgiver, og av disse er det seks klynger som har felles EU-rådgiver.

I tabellene på neste side er bevilgningene pr. klynge fremstilt pr. avtaleperiode og samlet. Gul fargekode betyr første avtaleperiode, rød fargekode betyr andre avtaleperiode, og grønn fargekode betyr tredje avtaleperiode.

**Tabell 1 Bevilgninger 1. utlysning**

		Bevilgninger 1000 kr (Bevilgningsår)			
		2016-2018	2018-2020	2020-2024	Sum klynge
1. utlysning + forlengelse av avtaler fra denne utlysningen+ utlysning nivå 2 i 2020	Oslo Cancer Cluster (NCE)	1325	1500	2400	5225
	Norway Health Tech (NCE)*	1750	750	2400	4900
	Norwegian Smart Care Cluster	1592	1500		3092
	NCE Smart Energy Markets	2119	1400	2400	3092
	NCE Eyde	785	1400	2400	5919
	GCE Subsea	1850	1498		3348
	Seafood Innovation Cluster (NCE)				

**Tabell 2 Bevilgninger 2. utlysning**

		Bevilgninger 1000 kr (Bevilgningsår)		
		2017-2019	2019-2021	Sum klynge
2. utlysning 2017+ forlengelser	GCE NODE	1465	1500	2965
	Kongsberg-klyngen	954		954
	NCE Maritime Cleantech	1779	1500	3279

**Tabell 3 Bevilgninger 3. utlysning**

		Bevilgninger 1000 kr (Bevilgningsår)		
		2018-2021	2021-2024	Sum klynge
3. utlysning 2018 + forlengelser	NCE Raufoss	2250		2250
	Energy Valley (NCE)/Solenergi-klyngen*	2250		2250
	Solenergi-klyngen		1500	1500
	GCE Blue Maritime/NCE Blue Legasea	1820	900	2720
	NCE iKuben	1500		1500
	NCE Media/Fintech Innovation	1500	1460	1460

**Tabell 4 Bevilgninger 4. utlysning**

		Bevilgninger 1000 kr (Bevilgningsår)		
		2020-2024		
4. utlysning 2020	SAMS (Arena)	2250		
	Norw. Offshore Wind Cluster (Arena)	2250		
	Renergy (Arena)	2250		
	NCE Heidner Biocluster	2250		
	Arctic Cluster Team	2250		
	Nordic Edge/VIA (Arena Pro)	750		
	VIA (Arena Pro)	1500		

## 1.2 Problemstillinger

Evalueringen skal bidra til å belyse i hvilken grad EU-rådgiver i klynger tilfredsstiller Heums (2012)<sup>1</sup> åtte krav som et næringspolitisk virkemiddel bør innfri for at det skal vurderes som godt. I tillegg er det i utlysingen fra Innovasjon Norge spesifisert en rekke andre problemstillinger som evalueringen skal ta for seg:

1. Oppfyller ordningen sitt **rasjonale** og **formål/ønsket effekt** (økt økonomisk retur fra EU-programmer til klyngen og/eller klyngemedlemmene ved å ha en EU-rådgiver i klyngen)?
  - a. Vurder behovet for ordningen, ordningens **rasjonale**. Er det en markedssvikt?
  - b. Brukes ordningen i henhold til sitt **formål og hensikt**? Dvs. brukes EU-rådgiveren til søknadsarbeid og mobilisering/tilrettelegge for at klyngen og klyngemedlemmene får (økt) EU-finansiering, eller brukes rådgiveren til andre formål (f.eks. drift av EU-prosjekter)?
  - c. Bidrar ordningen til **andre effekter**, for eksempel kompetanseheving, adferdsendring, innovasjon, strategisk tilnærming til EU-finansiering, mv.?
  - d. Bør ordningen ha andre **resultatindikatorer** for å bedre måle ønsket effekt av ordningen
2. Ordningens **kostnadseffektivitet**:
  - a. Hvordan kan organiseringen og administreringen av ordningen gjøres mer kostnadseffektivt og enklere å administrere i Innovasjon Norge?
  - b. Kunne klyngene som p.t. får delfinansiert EU-rådgiver oppnå de samme resultatene uten en EU-rådgiver?
  - c. Kan ordningen oppnå samme, eller bedre, ønsket effekt dersom to eller flere klynger deler en EU-rådgiver? Noen klynger deler en EU-rådgiver, mens de fleste har en egen (Jf. tabell 1 s.5)
3. Kunne klyngene oppnå samme effekt med et **annet virkemiddel**? Et annet virkemiddel kunne for eksempel vært kompetansemøter, Innovasjon Norges Mentor-ordning eller Forskningsrådet og Innovasjon Norges EU-nettverk.
4. I henhold til ordningens formål, er **målgruppen** (type klynger) riktig for ønsket effekt? Jf. utlysning juni 2020<sup>2</sup>.
5. Hvilke anbefalinger har evaluatør totalt sett for **framtidig drift av ordningen**?

For å systematisere de ulike problemstillingene, har vi valgt å bruke de fire evalueringskriteriene som inngår i OECDs evalueringsmodell som utgangspunkt den videre analysen og framstillingen:

- **Rasjonale og relevans.** Er det behov for virkemiddelet, det vil si er det en markedssvikt? I hvilken grad er aktivitetene og tiltakene som benyttes av konsistente med hva en ønsker å oppnå av resultater og effekter?

<sup>1</sup> Per Heum, 2012. Hvordan vurdere godheten av næringspolitiske virkemidler? Arbeidsnotat nr. 03/12, Samfunns- og næringslivsforskning A, Bergen.

<sup>2</sup> <https://www.innovasjon Norge.no/no/subsites/forside/utlysninger/forside---casepages/utlysninger-2020-eu-radgiver-i-klynger/>

- **Organisering og effektivitet.** Har organiseringen av ordningen og gjennomføringen fungert på en tilfredsstillende måte? I hvilken grad kunne man ha oppnådd bedre resultater gjennom å ha jobbet på en annen måte eller anvendt ressursene annerledes?
- **Resultater og effekter.** I hvilken grad nås målsetningene for ordningen, og hvilke hovedfaktorer påvirker måloppnåelsen?
- **Levedyktighet.** I hvilken grad er det mulig få til en varig drift (økonomisk bærekraft)? Er det behov for justeringer av ordningen med tanke å nå målsetningene i enda større grad?

Belysningen av disse fire dimensjonene/kriteriene gir oss et godt grunnlag for å gi innspill til strategiske og administrative grep som kan tas for å skape en enda bedre måloppnåelse for ordningen. I tillegg er bruken med på å sikre at evalueringen blir gjennomført i tråd med Heums (2012) kriterier for vurdering av næringspolitiske virkemidler<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Per Heum, 2012. Hvordan vurdere godheten av næringspolitiske virkemidler? Arbeidsnotat nr. 03/12, Samfunns- og næringslivsforskning A, Bergen.



## 2. Metodisk opplegg

Det ble benyttet et sett av ulike datakilder for å besvare evalueringens problemstillinger, og disse belyses i mer detalj i det videre.

### 2.1 Eksplorative intervjuer

I starten av evalueringen ble det gjennomført tre eksplorative intervjuer. Hensikten med disse var å øke evalueringsteamets forståelse og innsikt om ordningen, slik at det videre arbeidet ble tuftet på et solid kunnskapsgrunnlag. Det ble gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Nåværende og tidligere tjenesteansvarlig hos Innovasjon Norge
- En klyngerådgiver hos Innovasjon Norge
- En EU-rådgiver i en klynge og en daglig leder i en klynge

### 2.2 Skriftlig dokumentasjon om EU-rådgiver i klynger

Vi har benyttet oss av årsrapporter og strategidokumenter fra de ulike klyngene samt en oversikt over tildelinger til klyngene fra Innovasjon Norge sentralt. Gjennom dette har vi blant annet fått en rimelig god oversikt over sendte og innvilgede søknader fra EUs ulike programmer. Det er imidlertid ulik praksis mellom de ulike klyngene når det gjelder rapporteringspraksis, noe som gjør at vi har lagt mest vekt på nivå 2<sup>4</sup> klyngene. Hovedårsaken til det er at det er disse klyngene som har holdt på lengst og oppnådd mest. Med andre ord er det nivå 2 klyngene som er mest avgjørende for ordningens nytteside per i dag.

### 2.3 Dybdeintervjuer med nøkkelinformanter

Den viktigste datakilden i evalueringen er kvalitative dybdeintervjuer med nøkkelinformanter. Intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av en semistrukturert intervjuguide. Denne definerte hvilke hovedtemaer samtalen dreide seg om, samtidig som den åpnet opp for at dimensjoner og elementer som dukket opp i intervjuet kunne følges og utdypes. Guiden tok utgangspunkt i samtlige evalueringsspørsmål som evalueringen skulle dekke, men ble tilpasset den enkelte informant i forhold til hva som er relevant ut ifra relasjon og kjennskap til ordningen, typen organisasjon som vedkommende representerer, osv. Det ble gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Representanter fra Innovasjon Norge med ansvar for ordningen og Norwegian Innovation Clusters
- Alle EU-rådgiverne i klynger med EU-rådgiver
- Alle daglige ledere i klyngene

---

<sup>4</sup> Klyngeorganisasjoner som er, eller har vært støttet av klyngeprogrammet (Norwegian Innovation Clusters) som har hatt EU-rådgiver i klyngen delfinansiert av Innovasjon Norge og har vist svært gode resultater og høyt aktivitetsnivå (“EU-prestasjonsklynger”).

## 2.4 Workshop med EU-rådgiverne

Som et supplement til dybdeintervjuene ble det også gjennomført en workshop med EU-rådgiverne i de ulike klyngene den 9.mai. Workshopen konsentrerte seg om to hovedtemaer:

- Hva er styrker og svakheter ved ordningen med EU-rådgiver slik den har fungert så langt?
- Hvordan bør ordningen videreutvikles for å øke måloppnåelsen ytterligere?

Totalt deltok fem EU-rådgivere på workshopen. Det hadde vært ønskelig med enda flere deltakere, men workshopen resulterte likevel i en engasjert og reflektert diskusjon som gav mange nyttige innspill til evalueringen.

## 2.5 Spørreundersøkelse til bedriftene i klyngene

Det ble gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant bedriftene i de klyngene som har EU-rådgiver i klynger. Hovedmålet med undersøkelsen var å få et bilde av bedriftenes kjennskap til ordningen, hvor vidt virksomhetene har benyttet den, hvor tilfredse de er med bistanden fra EU-rådgiverne og hvor mange EU-søknader bedriftene har vært med på og fått innvilget.

I utgangspunktet var planen å sende ut den elektroniske spørreundersøkelsen ved hjelp epost-adresser til alle bedriftene i klyngene (1221 bedrifter). Denne planen fikk vi ikke til å fungere. Ut fra GDPR-hensyn var klyngene ikke villige til å gi oss epost-adressene til bedriftene. Dette resulterte i at vi måtte bruke en såkalt åpen link lansering. Vi utarbeidet da en epost med link til undersøkelsen som vi ba de ulike EU-rådgiverne i klyngene om å sende videre til bedriftene. Med andre ord var vi helt avhengige av at EU-rådgiverne gjorde denne jobben, men det viste seg at kun ni av 16 videresendte eposten.

I de ni klyngene som videreformidlet undersøkelsen fikk vi inn svar fra 78 bedrifter, noe som tilsvarer en andel på kun 6 prosent av populasjonen. Blant de 78 virksomhetene som svarte var det i tillegg en svært skjev svarfordeling. Hovedtyngden av svarene stammet fra to klynger. Dette gjør at materialet samlet er lite representativt og ikke egnet for å gi tilstrekkelig sikre svar som kan brukes i evalueringen.

## 2.6 Samlet vurdering av datamaterialet

Denne evalueringen baserer seg på innledende eksplorative intervjuer, skriftlig dokumentasjon om EU-rådgiver i klynger, intervjuer med alle klyngelederne og EU-rådgiverne i klyngene samt en workshop med EU-rådgiverne i klyngene. Det hadde selvsagt også vært ønskelig å kunne trekke på resultatene fra spørreundersøkelsen, men de ulike kvalitative datakildene gir likevel et svært godt grunnlag for å besvare evalueringens hovedproblemstillinger. Materialet fra spørreundersøkelsen ville først og fremst ha bidratt med noen nyanser knyttet til hvordan bedriftene selv oppfatter ordningen og hva den bidrar med. De aller fleste spørsmålene i evalueringen er likevel av kvalitativ karakter.

## 3. Rasjonale og relevans

For å kunne belyse innretningen og relevansen til EU-rådgiver i klynger og kunne gjøre eventuelle endringer i den, er det nødvendig å vurdere ordningens rasjonale og virkningskjede. Dette handler om to dimensjoner:

- Hva er det samfunnsøkonomiske rasjonale for ordningen? I hvilken grad er det slik at man kan påvise at EU-rådgiver i klynger fører til en merverdi som markedet ikke ville vært i stand til å realisere på egenhånd?
- Hvordan ser man for seg å oppnå de overordnede målsetningene? Hvilke antagelser har en om sammenhengen mellom innsatsen og målsetningen og hvilke forutsetninger ligger til grunn for dette? Dette kalles ordningens virkningskjede.

### 3.1 Rasjonale

For å kunne legitimere hvorfor ordningen med EU-rådgiver i klynger eksisterer, er det nødvendig med en diskusjon av dens rasjonale. Offentlig virkemiddelbruk på et område har ofte sin begrunnelse i markedssvikt eller andre former for systemsvikt. Effektiv virkemiddelbruk dreier seg da om å fjerne eller redusere denne markeds- eller systemsvikten, og skal i prinsippet bidra til bedret ressursallokering samlet sett. I henhold til «kriterier for god virkemiddelbruk» (Heum, 2012) må det foreligge markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst, markedssviktens konsekvenser må være tilstrekkelig store, og virkemiddelet som benyttes må være egnet til å korrigere markedssvikten<sup>5</sup>.

Eksistensen av et virkemiddel må altså begrunnes i at ordningen bidrar til at det oppnås resultater og effekter som ikke ville blitt oppnådd utelukkende ved hjelp av markedsløsninger. Dette er vanskelig å påvise empirisk, men det er mulig å komme et stykke på vei gjennom å anvende samfunnsøkonomisk teori. I praksis innebærer dette at en må diskutere forholdet mellom markeds- og systemsvikt på den ene siden og styringssvikt<sup>6</sup> på den andre. Hvis eksistensen av ordningen skal være berettiget, må markeds- og systemsvikten være større enn styringssvikten. Dersom dette er tilfelle, vil et offentlig virkemiddel bidra til bedre ressursallokering i samfunnet samlet sett.

Det finnes i utgangspunktet flere løsninger i markedet som kan bidra til å utvikle søknader og få gjennomslag i EUs ulike programmer. For det første er det en mulighet at de ulike bedriftene i klyngene kan gjøre jobben selv. I de store bedriftene i klyngene vil det typisk være en egen forsknings- og innovasjonsavdeling, men også i små- og mellomstore bedrifter kan det være ansatte som har god erfaring med å søke om finansiering fra EUs ulike programmer. Et annet alternativ er å benytte eksterne konsulentselskaper. Det finnes flere spesialiserte virksomheter som har EU-søknader som sitt kjernemarked. Disse kan både hjelpe klyngene samlet, men også enkeltbedriftene.

<sup>5</sup> Op.cit

<sup>6</sup> Tilstedeværelsen av styringssvikt fører til at det ikke gitt at offentlig inngripen vil forbedre situasjonen selv om vi har markedssvikt. Dette kan mellom annet skyldes at det offentlige har begrenset informasjon, begrenset kontroll over private markedsresponser, begrenset kontroll over byråkratiet og støter på begrensninger gitt av politiske prosesser.

### 3.1.1 Markeds- og systemsvikt

Med utgangspunkt i hva som er formålet med satsingen, er det ut fra vår vurdering slik at kompetansetjenestene befinner seg i skjæringspunktet mellom markedssvikt, systemsvikt og det en kan kalle andre grunner for å regulere. Når det gjelder markedssvikt, er det særlig relatert til imperfekt og skjevfordelt informasjon samt eksterne virkninger i den tidlige fasen. Dette er knyttet til flere forhold:

- Mange av bedriftene har ikke oversikt over hva som finnes av programmer i EU-systemet og hva som kan oppnås gjennom dem. Denne informasjonsasymmetrien i den helt tidlige fasen gjør at antall potensielle søkere til de ulike EU-programmene blir lavere enn den kunne ha vært. Det er behov for å drive med et omfattende informasjons- og motiveringsarbeid for å skape et fundament av bedrifter som man kan jobbe videre med. Dette arbeidet vil være lite interessant for private konsultantselskaper da det ikke vil være kilder til noen konkrete inntektsstrømmer for dem.
- For mange av bedriftene er det utfordrende å skaffe seg enn oversikt over hva de ulike konkrete programmene som finnes innen EU-systemet og hva de forskjellige kan bidra med. En mulig konsekvens av dette kan være at man ikke finner det regningssvarende å skaffe seg informasjon om EU-programmene. Dette forsterkes trolig også av at EU-søknader har et rykte på seg blant mange bedrifter for å være store, kompliserte og preget av stor konkurranse. Dette er imidlertid kun tilfellet for noen søknadstyper<sup>7</sup>, men denne informasjon er ikke allment kjent blant bedriftene.
- Det eksisterer et stort antall mulige samarbeidspartnere til bedriftenes søknader, men det er vanskelig å finne fram til de mest relevante og vite hva de faktisk kan bidra med. Denne asymmetriske informasjonen gjør at bedriftene blir usikre på hvilke gevinster samarbeid kan gi, noe som fører til underinvestering i samarbeid.
- Det er grunn til å tro at bedriftene underinvesterer i forsknings- og innovasjonsprosjekter som innebærer samarbeid. Både som følge av at det er vanskelig å se hva som er den framtidige gevinsten av slike prosjekter på investeringstidspunktet, og at det ikke nødvendigvis er slik at bedriften vil være i stand til å innkassere hele gevinsten selv. For eksempel står en i fare for at ansatte skifter arbeidsplass og tar med seg kompetansen, samt at man avslører forretningshemmeligheter for potensielle konkurrenter. Det kan også være innovasjonssystemeffekter eller samspillseffekter i innovasjonssystemet som bedriftene ikke tar hensyn til. En konsekvens av disse eksterne virkningene er at den samfunnsøkonomiske avkastningen av investeringene er høyere enn den bedriftsøkonomiske. Dette gjør det utfordrende for bedrifter å ta initiativet/risikoen i tidlig fase.
- Det er krevende å følge med på mulighetene og kravene som gjelder for ulike programmer. Dette gjelder særlig for små- og mellomstore bedrifter. Disse er involvert i få søknadsprosesser, og det er i praksis store ulikheter mellom hva som kreves for ulike programmer. Skal de da gå inn i et søknadsløp, kreves det svært mye hvis de skal gjøre jobben selv. Med andre ord blir trolig søknadsrisikoen for høy, og de er da de avhengige av spesifikke råd fra en EU-rådgiver for å sette i gang med en søknadsprosess.

Ordningen med EU-rådgiver i klynger kan også begrunnes ut fra systemsvikt. Systemsvikten er særlig knyttet til risikohåndtering. Det kan argumenteres for at det offentlige bør kunne ta risiko i forsknings- og innovasjonsprosesser, blant annet siden offentlig virkemiddelbruk spres på en rekke prosjekter. På

<sup>7</sup> [Gratis hjelp for EU-midler \(nho.no\)](http://Gratis hjelp for EU-midler (nho.no))

grunn av dette reduseres den samlede risikoen og en har større mulighet for å oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Private aktører, på sin side, har ikke den samme muligheten til risikospredning gjennom en bred portefølje av prosjekter.

Det finnes også en mer pragmatisk og fordelingsmessig inngang til hvorfor man bør ha EU-rådgiver i klynger. Hjemhenting av EU-midler er politisk prioritert av Norges regjering, og det er viktig for å skaffe rom for utvikling av de beste næringsmiljøene og finansiering av langsiktige omstillingsbehov. Her finnes det betydelige midler innen EU-systemet, og hjemhenting av disse vil være svært viktig for å komplettere og forsterke den nasjonale innsatsen. Dette er også noe som understrekes i Samfunnsøkonomisk Analyse og Technopolis sin evaluering av norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon<sup>8</sup>.

### 3.1.2 Styringssvikt

Selv om en markeds- og systemsvikt er til stede, er ikke dette i seg selv nok til å legitimere offentlige inngrep. Dette finnes også styringssvikt. Styringssvikten er knyttet til følgende forhold:

- Samfunnsøkonomiske kostnader ved å kreve inn skatt. Skattefinansiering innebærer vridninger i ressursbruken fordi skatten utgjør en kile mellom prisen til tilbyder og prisen til den som etterspør. Skattekostnaden er i hovedsak et uttrykk for det effektivitetstapet som oppstår på grunn av vridninger i ressursbruken. Denne kostnaden må en ta hensyn til ved vurderinger av ordningens samfunnsøkonomiske lønnsomhet (se DFØs veileder for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser fra 2014).
- Det er ikke sikkert at EU-rådgiverne i klynger setter søkelys på de riktige bedriftene og tiltakene. Det kan også bli arbeidet med tiltak og prosjekter som også ville blitt realisert uten støtten. I så fall brukes midlene til å finansiere tiltak som uansett ville være bedriftsøkonomisk lønnsomme. Det er også slik at en høy grad av offentlig støtte og tilsvarende lav egenfinansiering kan føre til at bedriftene blir mindre opptatt av innsatsen enn de ville ha vært dersom de måtte betale en større del av kostnadene selv. Det er svært vanskelig å måle slike effekter, noe som bidrar til et svakt informasjonsgrunnlag for myndighetene.
- Støtten kan føre til «rent seeking». «Rent seeking» innebærer at bedriftene posisjoner seg og bruker ressurser på å skaffe seg offentlig støtte. Den tiden og de ressursene som de bruker på dette, kunne heller ha blitt brukt på utvikling av bedriften. Sannsynligheten for «rent seeking» øker trolig med omfanget på den tjenesten som gis. For EU-rådgiver i klynger innebærer det at «rent seeking» bør være et lite problem.
- Støtten kan bidra til at andre lønnsomme bedrifter blir utkonkurrert eller at lønnsomheten i dem blir redusert. I og med at støtten gjennom EU-rådgiver i klynger har et relativt begrenset omfang, er faren for dette begrenset.

---

8

<https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/5e74b841c31fe066e5529f10/1584707700696/Impact+evaluation+FP+S%C3%98A+Technopolis+%282020%29.pdf>

### 3.1.3 Er rasjonale til stede?

Basert på en samlet vurdering av de teoretiske argumentene, mener Oxford Research at markeds- og systemsvikten er større enn styringssvikten. Dette innebærer igjen at rasjonale for EU-rådgiver i klynger er til stede. Følgende teoretiske hovedargumenter taler for å ha ordningen:

- Informasjonsasymmetrien i den tidlige fasen. Mange av bedriftene har ikke oversikt over hva som finnes av muligheter i EU-systemet, hva som finnes av konkrete programmer og hva som kan oppnås gjennom dem.
- Det eksisterer et stort antall mulige samarbeidspartnere til bedriftenes søknader, men det er vanskelig å finne fram til de mest relevante og vite hva de faktisk kan bidra med.
- Bedriftene underinvesterer i forskning- og innovasjonsprosjekter som følge av det vil være usikkert hva de får igjen for investeringen, samt at de står i fare for å ikke kunne innkassere hele gevinsten av investeringen selv (eksterne virkninger). Dette gjør det utfordrende for bedrifter å ta initiativet/risikoen i en tidlig fase.
- Som følge av at virkemiddelapparatet har en portefølje av tiltak som støttes, blir den samfunnsmessige risikoen mindre enn ved enkeltinvesteringer.

## 3.2 Logisk sammenheng mellom innretning og ønskede målsetninger?

Gitt at det samfunnsøkonomiske rasjonale er til stede, er det også viktig å se nærmere på i hvilken grad det er en logisk sammenheng mellom tjenestens innretning, de resultatene som man ønsker å oppnå og sentrale utfordringer som bør løses? Hvilke antagelser har en om hvordan en skal oppnå de overordnede målsetningene og hvilke forutsetninger ligger til grunn for dette? Hva er de særlig kritiske faktorene? Dette handler også om hvorvidt EU-rådgiver i *klyngene* er det beste svaret på å avbøte markeds- og systemsvikten, eller om det kunne vært tilstrekkelig med EU-rådgivere i Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Vi kommer nærmere tilbake til det sistnevnte i kapittel 4.3.2.

### 3.2.1 Den første fasen

I den tidlige fasen prioriterer EU-rådgiverne aktiviteter som er direkte knyttet til den identifiserte markedssvikten i en tidlig fase. Dette innebærer at de:

- Orienterer bedriftene om hva som finnes av muligheter i EU-systemer og hva som kan oppnås på et overordnet nivå. Det legges stor vekt på motivasjonsarbeid for å få bedriftene til å bli interesserte.
- Orienterer bedriftene om hva som finnes av konkrete programmer og hva som kan oppnås gjennom dem.
- Motivere bedriftene til å sette i gang med konkret søknadsarbeid og partnersøk.

Sammenlignet med EU-rådgivere i Innovasjon Norge og Forskningsrådet er det lettere å lykkes med aktivitetene over når en sitter tett på bedriftene, og vet hvilke utfordringer og behov hver av disse har, samt hvordan man skal nå frem til dem. Informasjonsasymmetrien gjør det nødvendig med en mer oppsøkende arbeidsform hos EU-rådgiverne i klyngene for å komme i gang på en konstruktiv måte.

De gjennomførte intervjuene viser at det er stor variasjon mellom de ulike klyngene når det gjelder hva som er behovet for de tre skisserte aktivitetene og hvor mye tid som brukes på dem. Dette er først

og fremst knyttet til graden av modenhet og erfaring med forsknings- og innovasjonsarbeid i klyngen samt erfaringen med internasjonalt forsknings- og innovasjonsarbeid. Dersom erfaringen er liten, må det brukes mye tid på å informere, motivere og realitetsorientere virksomhetene. Dette slår direkte ut form av at det vil ta lengre tid før den første søknaden sendes og det blir et vesentlig volum. En annen faktor som spiller inn når det gjelder tidsbruken i en tidlig fase er kompetansen til og erfaringen blant EU-rådgiverne i klyngene. Det er både nødvendig med god kompetanse om EU-systemet generelt og markeds- og strategikompetanse som gjør at man forstår bransjen og bedriftenes behov. Jo mer solid kompetanse EU-rådgiverne har, jo mindre tid vil det dermed trolig være nødvendig å bruke på den første fasen.

### 3.2.2 Søknadsfasen

Når «grunnmuren» er på plass og en bedrift eller gruppe av bedrifter har bestemt seg for å søke om EU-finansiering, er det flere oppgaver EU-rådgiverne hjelper til med i søknadsfasen:

- Det er et stort behov for strategisk rådgivning tidlig i søknadsfasen. EU-rådgiverne hjelper til med råd om strategisk innretning av søknaden samt partnersøk og sammensetning av konsortier.
- EU-rådgiverne arbeider aktivt med innhenting av spisskompetanse til søknadsarbeidet. Dette er både innhenting av råd fra Innovasjon Norges EU-rådgivere og bruk av de nasjonale kontaktpunktene (NCP'er i Forskningsrådet). Anvendelsen av spisskompetanse bidrar til å heve søknadskvaliteten.
- Gjennomlesning og innspill på søknader under utarbeiding.

Intervjuene med de daglige lederne i klyngene og EU-rådgiverne i klyngene viser at omfanget av og kvaliteten på arbeidet i denne fasen er tett koblet til kompetansen til hver enkelt EU-rådgiver og utnyttelse av den samlede kompetansen knyttet til ordningen. Jo mer erfaring hver EU-rådgiver har, jo lettere er det å tilføre relevant kompetanse som hever søknadskvaliteten. I tillegg har selvsagt klyngebedriftens erfaring også svært stor betydning. Jo mer erfaring bedriftene har, jo mer har de å bidra med i søknadsarbeidet. En tilleggsgevinst ved dette er at det blir lettere for EU-rådgiverne å spisse sin innsats. Denne spissingen er gunstig med tanke på å øke sannsynligheten for å få gjennomslag på søknaden.

### 3.2.3 Innvilgede søknader og prosjektresultater

Et grundig arbeid i søknadsfasen bidrar både til flere genererte søknader og flere innvilgende prosjekter. Her er det en betydelig gevinst ved å være spesialist på den strategien og markedene som klyngebedriftene har for å kunne utforme søknader som treffer på kvalitet og relevans. Det er mulig å komme et stykke på vei med mer generisk EU-kompetanse, men det kreves betydelig innsikt for å nå helt til topps i den harde konkurransen. Marginalnyten av denne spisskompetansen EU-rådgiverne i klynger besitter er med andre ord meget høy, og avgjørende for å nå gjennom nåløyet.

Graden av uttelling er imidlertid også avhengig av noen eksterne forhold:

- Det er lettere å få uttelling dersom det er en nær match mellom klyngen og hva det legges særlig vekt på i det aktuelle EU-programmet

- Omfanget av og kvaliteten på søknadene fra andre søkere

Dersom man lykkes i å få innvilget søknadene kan de også resultere i en del ønskede resultater på bedrifts- og klyngenivå. Dette er blant annet:

- Økt strategisk fokus på EU som marked og finansieringskilde
- Endringer i adferd relatert til blant annet markedsorientering, nye samarbeidsrelasjoner, styrket kompetanse, økt innovasjonsevne, mer omfattende satsing på FoU etc.
- Utvikling av nye innovasjoner
- Innpass og økning i ulike markedssegment, økt markedsandel og økt eksportandel

### 3.2.4 Samlet vurdering

Slik Oxford Research vurderer det, er det en god og logisk sammenheng mellom tjenestens innretning, de resultatene man ønsker å oppnå og de sentrale utfordringene som bør løses. Vi finner at de valgte tiltakene og prioriteringene i en tidlig fase er med på å øke sannsynligheten for å nå målsetningene til EU-rådgiver i klynger. Dette ville ikke blitt oppnådd i like stor grad gjennom kun EU-rådgivere i Innovasjon Norge og Forskningsrådet. EU-rådgiverne i klynger besitter avgjørende spisskompetanse både for å nå frem til bedrifter og ikke minst for å lykkes med å hente hjem midler fra EU-programmer.

## 3.3 Oppsummering

En samlet vurdering av de teoretiske argumentene for EU-rådgiver i klynger viser at det samfunnsøkonomiske rasjonale for ordningen er til stede. Ordningen kan både begrunnes med markeds- og systemsvikt, og følgende argumenter taler for å ha den:

- Informasjonsasymmetrien i den tidlige fasen. Mange av bedriftene har ikke oversikt over hva som finnes av muligheter EU-systemer, hva som finnes av konkrete programmer og hva som kan oppnås gjennom dem.
- Det eksisterer et stort antall mulige samarbeidspartnere til bedriftenes søknader, men det er vanskelig å finne fram til de mest relevante og vite hva de faktisk kan bidra med.
- Bedriftene underinvesterer i forskning- og innovasjonsprosjekter som følge av at det vil være usikkert hva de får igjen for investeringen, samt at de står i fare for å ikke kunne innkassere hele gevinsten av investeringen selv (eksterne virkninger). Dette gjør det utfordrende for bedrifter å ta initiativet/risikoen i en tidlig fase.
- Som følge av at virkemiddelapparatet har en portefølje av tiltak som støttes, blir den samfunnsmessige risikoen mindre enn ved enkeltinvesteringer.

I tillegg til de mer teoretiske argumentene som taler for ordningen, finnes det også en mer pragmatisk og fordelingsmessig inngang til hvorfor man bør ha den. Hjemhenting av EU-midler er politisk prioritert av regjeringen, og det er viktig for å skaffe rom for utvikling av de beste næringsmiljøene og finansiering av langsiktige omstillingsbehov.

Selv om det samfunnsøkonomiske rasjonale for ordningen er til stede, er det også en annen sentral forutsetning som må være på plass for at det er ønskelig å ha den. Det må være sannsynlig at den er



innrettet på en hensiktsmessig måte. Slik Oxford Research vurderer det, er det en god og logisk sammenheng mellom tjenestens innretning, de resultatene man ønsker å oppnå og de sentrale utfordringene som bør løses. Vi finner at de valgte tiltakene og prioriteringene i en tidlig fase er med på å øke sannsynligheten for å nå målsetningene til EU-rådgiver i klynger. Dette ville ikke blitt oppnådd i like stor grad gjennom kun EU-rådgivere i Innovasjon Norge og Forskningsrådet. EU-rådgiverne i klynger besitter avgjørende spisskompetanse både for å nå frem til bedrifter og for å lykkes med å hente hjem midler fra EU-programmer.

## 4. Organisering og effektivitet

I evalueringen har vi vurdert hvordan EU-rådgiver i klynger er organisert. Dette gjelder både arbeidet og samarbeidet internt i Innovasjon Norge og mellom Innovasjon Norge og eksterne aktører. Vi har også belyst effektiviteten i administrasjonen av tjenesten. Dette innebærer både kostnadseffektivitet og formåls effektivitet.

### 4.1 Organisering av tjenesten internt hos Innovasjon Norge

#### 4.1.1 Brukes ordningen i tråd med formålet?

Ordningen med EU-rådgiver i klynger har til hensikt å bidra til en del spesifikke formål. Det er ønskelig at EU-rådgiveren brukes til søknadsarbeid og mobilisering/tilrettelegging for at klyngen og klyngemedlemmene får (økt) EU-finansiering, mens det ikke er tenkt at rådgiveren benyttes til andre formål som for eksempel drift av EU-prosjekter eller andre arbeidsoppgaver i klyngene. Både intervjuene med de ulike EU-rådgiverne i klyngene samt de daglige lederne av klyngene viser at ordningen med EU-rådgiver i klynger anvendes i tråd med formålet. Det er imidlertid noe variasjon i bruken mellom de som har hatt EU-rådgiver i klynger kort og lenge. For de klyngene der rådgiverrollen er fersk, er arbeidsoppgavene mer knyttet til informasjon og motivasjon enn de er til konkrete søknader. For de klyngene med mer erfaring med EU-prosjekter består arbeidet naturlig nok mer av bistand til konkrete søknader.

#### 4.1.2 Rollefordeling og samarbeid internt

Organisatorisk er EU-rådgiveren ansatt hos den enkelte klynge (eller klynger, dersom to klynger deler på EU-rådgiveren), men rapporterer til Innovasjon Norge. Våre intervjuer med EU-rådgiverne og de daglige lederne i de ulike klyngene viser at det gjennomgående er enighet om at dette er et svært fornuftig grep og en nøkkel til at ordningen skal fungerer godt. Gjennom å være tett på og godt integrert i klyngene, blir EU-rådgiverne i klyngene i stand til å fange opp muligheter gjennom mer uformelle samtaler og møter samt å forstå bedriftenes behov, markeder og strategier. Dette er helt avgjørende både for å få dem med på søknader og å hjelpe dem gjennom «nåløyet».

Internt i Innovasjon Norge er det flere aktører og miljøer som er involvert på feltet. De mest sentrale er Innovasjon Norges programledelse for EU-rådgiver i klynger, Innovasjon Norges EU-rådgivere, Innovasjon Norges klyngerådgivere og Innovasjon Norges utekontorer rundt om i Europa. Intervjuene med EU-rådgiverne og de daglige lederne i de ulike klyngene viser at de er godt tilfredse med den oppfølgingen og servicen som de får av programledelsen på hovedkontoret. Videre er det også slik at alle EU-rådgiverne framhever at det er et tett og godt samarbeid mellom dem og Innovasjon Norges EU-rådgivere generelt. De to rådgivergruppene utfyller hverandre på en fruktbar måte. EU-rådgiverne i klyngene besitter den bedriftsnære kompetansen, mens Innovasjon Norges EU-rådgivere generelt kan mer om de ulike tekniske aspektene som må være på plass for å utforme en søknad og få gjennomslag. Dette innebærer at begge rådgivergruppene får mulighet til å spesialisere seg, noe som er med på å skape merverdi for EU-rådgiver i klynger og forhindre uheldig overlapp når det gjelder arbeidsoppgaver.

Innovasjon Norges utekontorer innehar mye kompetanse som er nyttig for EU-rådgiverne i klyngene. Denne kompetansen kan imidlertid utnyttes bedre. De ulike EU-rådgiverne i klyngene ønsker generelt sett en tettere kobling til utekontorene. De ønsker både å ha mer jevnlig kontakt og få mer informasjon om relevante muligheter og miljøer, men også å få innspill og drahjelp i konkrete søknadsprosesser og partnersøk. Gjennomgående uttrykker EU-rådgiverne i klyngene særlig et ønske om å styrke koblingen til Brussel-kontoret. Dette kontoret har «fingeren på pulsen», og det vil være svært nyttig å utnytte kontoret mer systematisk når det gjelder å få innsikt i næringsmiljøer og kunnskapsmiljøer det vil være interessant å samarbeide med og benytte.

#### 4.1.3 Deling av EU-rådgiver

Som påpekt i kapittel 1 er det noen klynger som deler EU-rådgiver. Som en del av evalueringen har vi sett nærmere på å om det er det mulig å oppnå like gode eller bedre resultater selv om en EU-rådgiver deles mellom to og flere klynger? Tilbakemeldingen fra både EU-rådgiverne i klyngene og lederne av klyngene er svært samstemte her. Det blir i hovedsak oppfattet som en dårlig løsning å dele rådgiver. Hovedargumentet er at det fører til at oppmerksomheten og innsatsen blir smurt for tynt utover dersom man betjener flere klynger. Dette innebærer at resultatene som oppnås blir dårligere enn de kunne ha vært.

For Innovasjon Norges del kunne det tenkes at man gjennom deling ville kunne oppnå i hvert fall noe ved å nå ut til flere bedrifter gjennom delte EU-rådgivere i klynger. Imidlertid vil det slå beina under satsingen da det ikke holder å være nokså god for å nå frem i søknader om EU-prosjekter, men krever betydelig spisskompetanse om enkeltbedrifters behov og muligheter.

Til sammen tilsier dette at deling av EU-rådgiver ikke gir stordriftsfordeler, men heller stordriftsulempner. Dersom man av ulike praktiske grunner skal dele på en EU-rådgiver, vil de beste resultatene oppnås i de tilfellene der klyngene er bransjemessig i nær slekt.

#### 4.1.4 Bruk av Innovasjon Norges kompetansetilbud

EU-rådgiverne i klyngene får tilgang til månedlige online kompetanseseminar og halvårlege fysiske nettverksarrangementer som Innovasjon Norge arrangerer. Tilbakemeldingen fra EU-rådgiverne i klyngene er at de gjennomgående er godt fornøyd med opplegget for og utbyttet av deltakelsen på de ulike online kompetanseseminarene. Imidlertid ønsker de seg en bedre koordinering mot innholdet i tilsvarende informasjonsarrangementer som også Forskningsrådet arrangerer. Det er en noe grad av overlapp når det gjelder innholdet her, og det er ønskelig koordinere informasjonstilbudet bedre slik at ressursene utnyttes best mulig og det samlede utbyttet blir høyest mulig.

Halvårlege fysiske nettverksarrangementer er også en del av Innovasjon Norges tilbud til EU-rådgiverne i klyngene, men på grunn av Covid19-pandemien er det lite erfaringer med denne delen av tilbudet. Det ble imidlertid arrangert en fysisk samling i april 2022, og det er grunn til å tro at disse vil fortsette framover. Basert på den heterogeniteten som er mellom de ulike klyngene og EU-rådgiverne i klyngene, ser Oxford Research et stort læringspotensial i disse samlingene. Samlingene kan dermed være ett av flere tiltak som kan bidra til en bedre samlet utnyttelse av den erfaringen og kompetansen som befinner seg i det samlede rådgiverkorpsset.

Innovasjon Norge tilbyr også en Mentor-tjeneste for de EU-rådgiverne og klyngene som deltar. Gjennom Mentortjenesten er tankegangen at de erfarne EU-rådgiverne i klynger skal dele sin kompetanse med de mindre erfarne. Det har blitt avholdt noen elektroniske møter, men både deltakermassen og møtefrekvensen har variert. Det er flere mulige årsaker til dette:

1. Det er ikke tydelig nok hva som er formålet med Mentortjenesten og hva EU-rådgiverne i klynger får igjen for å delta.
2. Flere EU-rådgivere påpeker at de ikke oppfatter utbyttet av møtene som tilstrekkelig høyt. En medvirkende årsak til dette handler om hvilke klynger som deltar. Per i dag er det ikke noe verdikjedemessig til felles mellom dem, noe som flere EU-rådgivere i klynger påpeker gjør det mindre nyttig og interessant å delta.
3. Møtene prioriteres bort fordi andre arbeidsoppgaver anses som mer sentrale, som kontakt med klyngebedriftene.

Det er et særlig potensial for å markedsføre møtepunktene tydeligere, slik at alle EU-rådgiverne oppnår kompetanseheving enten ved å lære av de som har gått foran i løypa, eller gjennom erfaringsdeling og refleksjon.

## 4.2 Samarbeidet med eksterne aktører

EU-rådgiverne i klynger er ikke alene på feltet, men må samvirke med en del andre eksterne aktører. Dette er først og fremst Forskningsrådets og Innovasjon Norges EU-nettverk knyttet til Horisont Europa, Forskningsrådet (regionale representanter, Nasjonale kontaktpersoner for Horisont Europa), fylkeskommunen (kompetansemeglere, FoU-ansvarlige, ansatte som jobber med internasjonalisering) og representanter for ulike regioner i Brussel (f.eks. Trøndelags Europakontor og lignende).

De ulike EU-rådgiverne påpeker at forholdet til de andre aktørene på feltet fungerer rimelig bra, men at det er noen forhold å ta tak i for å tydeliggjøre ansvarsforholdet mellom dem og få til et enda bedre samarbeid. Særlig er det rom for å bedre informasjonsflyten og å sørge for et tettere samarbeid mellom aktørene i det daglige arbeidet. Selv om det er et bredt utvalg av andre aktører som jobber for at norske miljøer skal få tilslag i EU-prosjekter er det fra informantenes ståsted særlig viktig med disse aspektene:

- **Bedre kommunikasjon og koordinering med Forskningsrådet.** På det operative nivået er det behov en bedre koordinering av innholdet i informasjonsarrangementer som arrangeres av både Innovasjon Norge og Forskningsrådet. I tillegg er det potensial for å forbedre dialogen med de nasjonale kontaktpersonene for Horisont Europa (NCP'ene i Forskningsrådet). EU-rådgiverne i klynger møter NCP-ene i Forskningsrådet relativt sjelden, noe som skaper vansker. Det er nødvendig å stille NCP-ene i Forskningsrådet svært konkrete spørsmål for å få gode og relevante svar, men med få møter og begrenset informasjon blir det utfordrende for dem å stille relevante spørsmål. Dersom NCP-ene i Forskningsrådet deltar jevnlig på de aktuelle møtene hos Innovasjon Norge, vil dette bli mye lettere og man vil få større synergieffekter av samarbeidet.
- **Samarbeidet med fylkeskommune om Kompetansemegler.** Fylkeskommunene finansierer ordningen med Kompetansemegler, men EU-rådgiverne i klynger har ikke noe systematisk

samarbeid med dem. Dette er uheldig i og med at de to aktørgruppene i stor grad gjør den samme jobben, men bare på ulike forvaltningsnivåer.

- **Bedre koordinering mellom andre programmer på samme tematiske felt.** Det finnes andre tilsvarende programmer som kan bidra med finansiering. Et eksempel her er Digdir og deres arbeid med Digital Europe Programme, og det er behov for bedre koordinering mot dette og tilsvarende.

### 4.3 Effektivitet

Vi har belyst ordningens effektivitet ut fra to dimensjoner; kostnadseffektivitet og formåls effektivitet. Blant disse har vi lagt særlig vekt på sistnevnte i og med at den er et av de sentrale kriteriene til Heum (2012) når det gjelder å vurdere godheten av næringspolitiske virkemidler<sup>9</sup>. Dette innebærer at vi har forsøkt å belyse om det er andre tilgjengelige virkemidler eller virkemiddelkombinasjoner som kan bidra til å realisere målsetningene i like stor eller enda større grad.

#### 4.3.1 Kostnadseffektivitet

For at mest mulig av ressursene som inngår i ordningen skal gå til hovedformålet, er det viktig at den organiseres og administreres så effektivt som mulig. Evalueringen avdekker at ordningen med EU-rådgiver i klynger er organisert på en kostnadseffektiv måte, men at det likevel er noen grep som kan gjøres for å skape en ytterligere gevinst for bedriftene. Blant de ulike EU-rådgiverne i klynger påpekes det blant annet at:

- Flere EU-rådgivere påpeker at Forskningsrådet har bedre systemer knyttet til oppfølging og drift. Disse systemene er digitaliserte og gjør det enklere for klyngene, noe som igjen innebærer kostnadsbesparelser. Det rapporteringssystemet som Innovasjon Norge bruker for EU-rådgiver i klynger er basert på manuell rapportering via innsending av Word-dokumenter og oppleves som tungvint.
- Det bør ses nærmere på finansieringsmodellen og vurderes om ikke den bør bli mer langsiktig. De ulike klyngene påpeker at initiering og gjennomføring av forskningsprosjekter har en svært langsiktig natur, og at dette gjør det ønskelig med finansiering over tid for å bygge opp kompetanse og redusere kostnader knyttet til rapportering.
- Tydeligere forventninger fra Innovasjon Norge sentralt. Det finnes en avtale der aktiviteter og hovedmålsettinger for EU-rådgiverne i klynger er spesifisert. Det er likevel kommet frem at det er ønskelig med tydeligere krav fra Innovasjon Norge sentralt til hva som forventes av EU-rådgiverne i klynger fra starten av og hva det skal rapporteres på.

#### 4.3.2 Formåls effektivitet

For å diskutere hvor godt EU-rådgiver i klynger fungerer, har vi sett nærmere på i hvilken grad det er andre virkemidler som kunne føre til samme eller høyere effekt. Blant de virkemidlene vi har vurdert som mulige alternativer er blant annet kompetansemøter, Innovasjon Norges mentor-ordning eller Forskningsrådets og Innovasjon Norges EU-nettverk.

---

<sup>9</sup> Per Heum, 2012. Hvordan vurdere godheten av næringspolitiske virkemidler? Arbeidsnotat nr. 03/12, Samfunns- og næringslivsforskning A, Bergen.

Som påpekt i kapittel 2 er en nøkkel for å lykkes som EU-rådgiver i klynger en kombinasjon av markeds- og bransjekunnskap og EU-kunnskap. Slik Oxford Research vurderer det, er det ingen av de alternative virkemidlene som klarer dette på en like kostnadseffektiv måte. Dersom man skal bygge opp denne kompetansekombinasjonen, må man ha anledning for til å jobbe sammen med bedriftene over tid. Dette er selvsagt mulig ved hjelp av andre virkemidler, men det vil kreve betydelige og kostbare endringer. Det mest realistiske alternativet er dermed å få de alternative virkemidlene til å samspille med EU-rådgiver i klynger på en mest mulig hensiktsmessig måte. Som det påpekes i den nasjonale områdegjennomgangen av det bedriftsrettede virkemiddelapparatet, kan virkemidler i utgangspunktet være komplementære på to måter:

- **Horisontal komplementaritet: Gjensidig forsterkende.** To virkemidler er gjensidig forsterkende (horisontalt komplementære) dersom en øker nytten av ett virkemiddel ved å ha tilgang til et annet virkemiddel samtidig.
- **Vertikal komplementaritet: Kjedet samspill.** Det er også avhengighet mellom virkemidler når to virkemidler henger sammen i en kjede/sekvens. Kjedet samspill foreligger når effekten av ett virkemiddel er større dersom man tidligere har mottatt et annet virkemiddel.

Som vist i kapittel 3.2 eksisterer det ulike former for komplementaritet mellom EU-rådgiver i klynger og virkemidler internt i Innovasjon Norge og blant eksterne virkemiddelaktører. Det er både mulig å få til større grad av gjensidig forsterkning og kjedet samspill gjennom en mer utbredt koordinering og et tettere samarbeid mellom virkemidlene/virkemiddelaktørene. Informantene trekker særlig frem følgende momenter:

- Internt i Innovasjon Norge ligger det et potensial i å få til en tettere kobling til utekontorene. Utekontorene sitter på verdifull informasjon om relevante muligheter og miljøer, men de er også nyttige for å få innspill og drahjelp i konkrete søknadsprosesser og partnersøk. Dette vil også være i tråd med Innovasjon Norges Eksportstrategi.
- En tettere dialog med de nasjonale kontaktpersonene for Horisont Europa (NCP'ene til Forskningsrådet) vil bidra til å heve søknadskvaliteten. Det er behov for å finne fram til gode samarbeidsarenaer hvor man kan møtes.
- Fylkeskommunene finansierer ordningen med Kompetansemegler, men det bør bli et mer systematisk samarbeid med dem for å styrke komplementariteten, særlig den gjensidige forsterkningen.

Det er generelt behov for å gå nærmere inn i hvordan de ulike formene for komplementaritet kan utløses på en best mulig måte. Dette vil kreve en mer inngående analyse av alle aktørene<sup>10</sup> som jobber med å hjelpe norske miljøer med å nå gjennom i EU-systemet og deres virkemidler, og vi anbefaler at dette er noe som gjøres etter denne evalueringen for å få mest mulig ut av de samlede ressursene. I en slik analyse vil det også være viktig å ta hensyn til at det er betydelige forskjeller i aktørbildet og hvordan økosystemet fungerer i de ulike regionene i landet.

---

<sup>10</sup> For eksempel EU-rådgivere ved universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter, fylkeskommuner, bransjeforeninger i NHO-systemet, regionale Brussel-kontor og private konsulentbedrifter

## 4.4 Oppsummering

Ordningen brukes til formålet, men på ulikt vis ut fra de forskjellige klyngenes bedriftssammensetning, forutsetninger og behov. Det er hensiktsmessig at EU-rådgiverne er ansatt hos klyngene og rapporterer til Innovasjon Norge, da dette sikrer nærhet til bedriftene, og legger til rette for koordinert oppfølging.

Samarbeidet mellom EU-rådgiverne i klyngene, og Innovasjon Norge sentralt synes å fungere godt der førstnevnte er tilfredse med oppfølging og service hos klyngeprogram og hos EU-rådgiverne i Innovasjon Norge. Det er imidlertid et uforløst potensial i mer utstrakt samarbeid og informasjonsdeling mellom EU-rådgiverne i klyngene og Innovasjon Norges utekontorer i aktuelle markeder, og særlig i Brussel.

EU-rådgiver er en rolle som krever inngående kjennskap til og mulighet for tett oppfølging av bedriftene i klyngene. Vi har derfor vært skeptiske til løsningen om at to klynger kan dele på en rådgiver. De empiriske funnene i evalueringen underbygger også dette. Å beholde og videreutvikle kompetansen hos EU-rådgiverne i klyngene er en viktig forutsetning for ordningens måloppnåelse. Et virkemiddel for å få dette til er de fysiske samlingene og Mentortjenesten der erfarne EU-rådgivere kan dele sin kompetanse med de mindre erfarne. Disse kan med fordel markedsføres mer aktivt fra Innovasjon Norge og prioriteres opp fra EU-rådgiverne sin side.

Samarbeidet med andre virkemiddelaktører fungerer stort sett bra, selv om det er aspekter som kan forbedres når det gjelder ansvarsavklaring, informasjonsflyt og samarbeid i det daglige. Vi vil særlig fremheve potensialet for jevnligere kontakt med NCP-ene i Forskningsrådet, mer systematisk samarbeid med Kompetansemegler-ordningen som er finansiert av fylkeskommunene, samt bedre koordinering med andre programmer på samme tematiske felt.

Når det gjelder effektivitet, mener Oxford Research at ordningen hovedsakelig er organisert på en kostnadseffektiv måte. Innovasjon Norge kan imidlertid ifølge EU-rådgiverne gjerne videreutvikle systemene for rapportering og aller helst digitalisere disse. Vi ser også at finansieringsmodellen kan by på utfordringer ved at den ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg forskningsprosjekters langsiktige tidshorisont.

Vi ser heller ikke at det er andre virkemidler som på en bedre måte har forutsetninger for å nå målene for EU-rådgiver på like hensiktsmessig måte. Det mest realistiske alternativet er dermed å få de alternativene virkemidlene til å samspille med EU-rådgiver i klynger på en mest mulig hensiktsmessig måte, og det er mulig å få til større grad av gjensidig forsterkning gjennom utbredt koordinering og tettere samarbeid mellom virkemidlene.

## 5. Resultater og effekter av ordningen

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvilken merverdi ordningen med EU-rådgiver i klynger har samt hva som er de viktigste resultatene og effektene som ordningen bidratt til å realisere. I hvilken grad nås hovedmålene?

### 5.1 Hvor avgjørende er støtten?

Dersom ordningen med EU-rådgiver i klynger skal være fornuftig å opprettholde, må den ha en merverdi. Det innebærer at resultatene enten ikke ville ha blitt oppnådd i det hele tatt eller senere i tid og/eller i mindre skala.

For å vurdere hvor avgjørende støtten fra Innovasjon Norge er, har vi belyst ordningens input-addisjonalitet. I hvilken grad kunne klyngene som har fått delfinansiert EU-rådgiver oppnådd de samme resultatene også uten rådgiveren? Intervjuene med både EU-rådgiverne og de daglige lederne viser at de er helt samstemte i sine vurderinger her. De samme resultatene ville ikke ha blitt oppnådd uten at klyngene har en egen EU-rådgiver. Med andre ord kan ordningens addisjonalitet betegnes som høy.

Informantenes vurdering av støttens betydning kan være utsatt for strategisk svargivning. Basert på en vurdering av rasjone for ordningen, vurderer Oxford Research det slik at utfordringen med strategisk svargiving er begrenset i dette tilfellet. For det første er det svært få finansieringsalternativer i en tidlig fase. For det andre vil mange små- og mellomstore bedrifter ha mer gjennomgående utfordringer med deltakelse i ulike EU-prosjekter som følge av de gjør det sjelden og at det kreves svært spesifikk innsikt for å få gjennomslag. Noen klynger som ikke fikk videreført finansiering av EU-rådgiver i klynge har valgt å beholde medarbeider med eksplisitt ansvar og/eller med tittel som EU-rådgiver. Dette gjelder imidlertid de klyngene som jevnlig har pågående søknads- eller prosjektprosesser i EU-systemet gående, og som har sterke forskningsintensive bedrifter i klyngen. Andre klynger som ikke har fått videreført delfinansiering har valgt å si opp EU-rådgiveren, eller overført vedkommende til andre oppgaver.

### 5.2 Hvilke resultater og effekter oppnås?

Gjennom evalueringen har vi tatt for oss i hvilken grad EU-rådgiver i klynger har bidratt til å nå målsetningene for ordningen samt ført til endringer i adferd, bidratt til innovasjoner og markedsmessige resultater. Generelt er det stor variasjon mellom de ulike klyngene når det gjelder hvilke resultater og effekter som oppnås. Vi finner at variasjon i stor grad springer ut av tre forhold:

- Hvilket nivå klyngene er på. Nivå 2 klyngene har bedre forutsetninger i utgangspunktet. Målgruppen for nivå 2 er klyngeorganisasjoner som er, eller har vært støttet av klyngeprogrammet som har hatt EU-rådgiver i klyngen delfinansiert av Innovasjon Norge og har vist svært gode resultater og høyt aktivitetsnivå (“EU-prestasjonsklynger”). Nivå 2 klyngene allerede har en strategisk tilnærming til klyngens arbeid med EUs programmer og har en EU-strategi<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> <https://www.innovasjon norge.no/globalassets/0-innovasjon norge.no/subsites/nic/utlysning-niva-2.pdf>



- Erfaringen og kompetanse til EU-rådgiverne i klynger. Jo bredere kompetanse og jo mer erfaring EU-rådgiverne har, jo mer øker sannsynligheten for å lykkes.
- Forsknings- og innovasjonsprosjekter er langsiktige av natur. Det tar både tid å initiere dem, og ikke minst gjennomføre og realisere gevinstene fullt ut.

### 5.2.1 Søknader og økonomisk retur

Som en del av evalueringen har vi både belyst hvor vidt ordningen med EU-rådgiver i klynger har bidratt til flere søknader og økt økonomisk retur.

#### Sendte søknader

EU-rådgiver i klynger bidrar gjennomgående til flere søknader fra klyngen og klyngens bedriftsmedlemmer i EUs program Horisont Europa og øvrige relevante EU-programmer (Digital Europe Programme, COSME o.l.). Intervjuene med de ulike EU-rådgiverne avdekker imidlertid at det er store variasjoner i søknadstallet:

- For klyngene på nivå 1<sup>12</sup> med Arena-status er hovedbildet at man har brukt tid på å få ut kompetanse til bedriftene og motivere dem til å søke. Dette arbeidet er tidkrevende, og så langt har det typisk materialisert seg i 1-2 søknader per klynge.
- For klyngene på nivå 2 har det blitt utarbeidet en rekke EU-søknader. Gjennom evalueringen har vi ikke vært i stand til å skaffe en nøyaktig oversikt over antallet, men omfanget er betydelig både fra klyngene og klyngenes bedriftsmedlemmer. Et eksempel som illustrerer dette godt, er at det bare fra Smart Innovation Norway så langt i 2022 blitt sendt inn 7 Horisont-søknader.

#### Økonomisk retur

Som påpekt i kapittel 1 er det overordnede formålet med EU-rådgiver i klynger økt norsk retur til norske klynger og klyngemedlemmer (næringslivsaktører) fra EU-programmer i form av prosjektdeltagelse i EU-prosjekter. Vår evaluering viser at man har lykkes svært god med å realisere denne målsetningen. Naturlig nok er det imidlertid også her stor variasjon mellom hvilke klynger som bidrar mest. Denne variasjonen springer ut av en kombinasjon av ulikhet i klyngnivå (nivå eller 2), hvilket nivå i klyngeprogrammet klyngene befinner seg på og EU-rådgivernes erfaring:

- For klyngene på nivå 1 med Arena-status er det for tidlig å kunne si noe bestemt hvordan det går med de 1-2 søknadene som er utarbeidet per klynge. De aller fleste er fortsatt under søknadsbehandling, så det er nødvendig å komme tilbake til dem senere for å fastslå hva som blir uttellingen.
- De mer erfarne klyngene, særlig klyngene på nivå 2, har bidratt til hjemhenting av svært mye EU-midler. Vi har ikke en fullstendig oversikt fra alle klyngene, men i tabellen og teksten under vises det hva som har blitt oppnådd i flere av dem.

<sup>12</sup> <https://www.innovasjon Norge/globalassets/0-innovasjon Norge/subsites/nic/utlysning-niva-1.pdf>

**Tabell 1 Hjemhentet beløp fra ulike EU-programmer i to klynger<sup>13</sup>**

Navn på klyngen	Antall innvilgede søknader	Sum beløp hjemhentet
Smart Innovation Norway	7 i 2020 og 2021	47 MNOK i 2020 og 2021
Norway Health Tech - klyngenivå	7 i 2016-2022	259 MNOK i 2016-2022
Norway Health Tech - bedriftsnivå	32 i perioden 2016-2022	395 MNOK i 2016-2022

Som det vises i tabellen over har disse klyngene lyktes svært godt. Dersom en relaterer ordningens kostander til hva som er hentet hjem av midler, representerer den en svært god samfunnsøkonomisk investering. Av andre eksempler trekkes det frem i Innovasjon Norges årsrapport for 2020 at seks klynger med EU-rådgiver fikk gjennomslag i syv prosjekter med en samlet retur direkte til klyngene på om lag 2,5 mill. euro. I tillegg til dette beløpet tilfalt tilskudd gitt til norske prosjektdeltagere, fortrinnsvis klyngemedlemmer hvor klyngen hadde fasilitert utarbeidelse av søknaden. Flere store tildelinger gikk til prosjekter utviklet av klynger med EU-rådgiver delfinansiert av Innovasjon Norge. Dette gjaldt eksempelvis prosjektet HyShip som NCE Maritime Clean Tech var sentral i utviklingen av, og hvor norske aktører mottok om lag 61 mill. kroner i finansiering. NCE Manufacturing utviklet prosjektet Data4 Zero hvor med Benteler, Sintef Manufacturing og Idletechs mottok om lag 27 mill. kroner. I 2019 fikk prosjektet ShipFC med NCE Maritime CleanTech som koordinator tilslag fra EU. Prosjektet støttes med 100 mill. kroner og har totalt 14 partnere. Målet med prosjektet er å utvikle verdens første offshore skip som seiler utslippsfritt.

Det kan selvsagt diskuteres hvor mye av de hjemhentede midlene som er rimelig å tilskrive ordningen med EU-rådgiver i klynger. Som vi har vist i denne rapporten er vellykkede søknader i praksis avhengig av et velfungerende samspill med bedriftene, andre virkemidler og virkemiddelaktører. Det vi likevel ikke kommer utenom er at EU-rådgiverne på mange måter er et avgjørende tannhjul i denne prosessen som sørger for å komme i gang, og for at de nødvendige ressursene finner hverandre og sammen utløser potensialet for størst mulig hjemhenting av EU-midler til norske miljøer.

I vurderingen av den økonomiske returens størrelse er det grunn til å spørre seg om ordningens tidshorisont er tilstrekkelig tilpasset forskningsprosjekters egenart. Fra idé til gjennomført vil det i de fleste tilfeller måtte legges ned betydelig lenger tid og ressurser enn ved mer markedsmessig innovasjon. I EU-prosjekter tilføres det ytterligere kompleksitet ved at de skal bestå av konsortier som involverer partnere på tvers av landegrensene. Der en EU-rådgiver starter med å orientere om muligheter, og deretter mobilisere de bedriftene med størst potensial til å nå opp og som viser interesse, men som ikke har noen erfaring med internasjonalt forskningssamarbeid fra før, anser vi ikke det som urimelig at en første periode med delfinansiering på 2+2 år kun har resultert i et fåtall søknader og kanskje ingen tilslag. Innovasjon Norge risikerer dermed å dra teppet vekk under beina akkurat på det tidspunktet klynger har kommet opp på et nivå der de faktisk vil ha gode muligheter til å nå opp.

<sup>13</sup> Hvordan innvilget beløp er registrert kan variere mellom de to klyngene

### 5.2.2 Kompetanse om EU-programmer og fokus på EU som marked

Intervjuene med EU-rådgiverne i klynger og de daglige lederne i klyngene viser at ordningen både har bidratt til økt kompetanse og erfaringsutveksling mellom klyngene om EU-programmer samt økt strategisk vektlegging på EU som marked og finansieringskilde.

I motsetning til hva som er tilfellet for antall søknader og hjemhenting av midler, er betydningen av ordningen her størst for de ferskeste klyngene. Dette er som forventet i og med at disse i større grad representerer klynger på Arena og Arena+ nivå samt ofte også har EU-rådgivere med mindre fartstid. Det er da naturligvis lettere å i større grad bidra til økt kompetanse for disse.

Et unntak i denne sammenhengen er hvordan ordningen bidrar til erfaringsutveksling. Her er det solide bidrag både for nivå 1 og nivå 2 klyngene, men bidraget er kanskje aller størst for klyngene på nivå 2 og de andre mer veletablerte klyngene. Disse kjenner hverandre i større grad fra før, noe som trolig gjør det lettere å ta kontakt og samarbeide. Det er behov for å se nærmere på hvordan man i enda større grad kan få til mer erfaringsutveksling mellom klyngene på nivå 1 og 2. En løsning her vil være å bruke Mentorordningen mer aktivt og gjerne også ha en verdikjedetilnærming på den. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 5.

### 5.2.3 Adferdsendringer, innovasjon og markedsutvikling

I tillegg til de spesifiserte målsetningene for EU-rådgiver i klynger kan ordningen også bidra på andre måter. For det første er det mulig at ordningen bidrar til sentrale adferdsendringer i bedriftene som følge av både kompetanseformidling fra EU-rådgiverne og arbeid med konkrete søknader. For det andre kan også de innvilgede prosjektene gi vesentlig bidrag for de som deltar. Dette er både knyttet til konkrete innovasjoner og markedsutvikling.

Det er vanskelig å belyse empirisk på detaljert måte, men EU-rådgiverne i de ulike klyngene påpeker at ordningen bidrar til positive adferdsendringer hos flere av bedriftene i klyngene, særlig de små- og mellomstore. Kompetanseformidlingen fra EU-rådgiverne og arbeidet med konkrete søknader bidrar både til utvikling av nye samarbeidsrelasjoner, styrket kompetanse, økt innovasjonsevne og mer omfattende satsing på FoU. Dette er positivt for bedriftenes utviklingsevne og muligheter for å skaffe seg konkurransefortrinn i markedet.

De fleste av de prosjektene som oppnår EU-finansiering er langsiktige. Vi er dermed ikke i stand til å belyse systematisk hva faktisk som kommer ut av dem i form av nye innovasjoner og markedsmessige resultater. Imidlertid har vi gjennom intervjuene fått informasjon om at enkelte klynger bevisst bruker konsortiebygging for å bygge kunderelasjoner. Dette gjelder særlig der klyngebedriftene deltar i konsortier sammen med store europeiske selskaper, som gjennom arbeidet får tillit til at de mindre norske aktørene er i stand til å levere tjenester i høy internasjonalt klasse og således er aktuelle for videre samarbeid. Intervjuene med EU-rådgiverne i klyngene og de daglige lederne i klyngene viser dessuten at det jevnt over er betydelige forventninger. Basert på våre erfaringer med Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser, er det grunn for å tro at en vesentlig del av disse forventningene vil materialisere seg i konkrete resultater.

#### 5.2.4 Hensiktsmessig med andre resultatindikatorer?

I relasjon til evalueringens sentrale funn, har vi vurdert i hvilken grad man bør utvikle dagens resultatindikatorer og eventuelt ha andre indikatorer for å bedre måle ønsket effekt av ordningen. Den største utfordringen med dagens resultatrapporteringssystem er at det ikke er noen ensartet praksis når det gjelder indikatorer knyttet til sendte og innvilgede søknader. Det er viktig at dette kommer på plass, både på et overordnet nivå og når det gjelder hvilke bedrifter som deltar. Man vil da bli bedre i stand til å fastslå hva som oppnås på de sentrale målsetningene samt kunne gjøre sammenligninger på tvers av klyngene. Det siste er viktig for å ha et godt grunnlag for å vurdere hvilke klynger som bør få støtte til EU-rådgiver i klynger over tid.

Når det gjelder mulige nye resultatindikatorer har vi vært særlig opptatt av å ta stilling til hvor langt ut virkningskjeden man bør bevege seg, det vil si hvor langt man eventuelt bør gå for å fange opp hva som er effekten av deltakelsen i de EU-finansierte prosjektene. Slik Oxford Research vurderer det, er det viktig at man gjør en nytte/kostnadsvurdering her. De indikatorene som tilføres må gi reell styringsverdi. Dette taler for at man bør begrense seg og gjøre det enkelt. Oxford Research foreslår at det bør vurderes å innføre resultatindikator knyttet til utvikling av nye markeds-/samarbeidsrelasjoner og innpass på nye og utvikling av eksisterende, mens man ikke innfører indikatorer knyttet til selve resultatene av innovasjons- og forskningsprosjektene. Det sistnevnte vil kreve en lang tidsperiode samt være kostnadskrevenende å få til administrativt.

#### 5.2.5 Type klynger – behov for justeringer?

Ordningen har to typer klynger; nivå 1 og nivå 2<sup>14</sup>. Klyngene på de to nivåene har ulike karakteristika og har hatt EU-rådgiver i ulik tidslengde. Det mest interessante spørsmålet i denne sammenhengen blir dermed hvordan man kan finne fram til en god balanse mellom de to nivåene som over til bidrar til den største effekten og måloppnåelsen?

I evalueringen finner vi at de klyngene som oppnår de beste resultatene er klyngene på nivå 2. Dette er som forventet ut fra deres forutsetninger. De har både jobbet vesentlig lengre med tematikken samt representere klynger som befinner seg på et høyt nivå i klyngeprogrammet.

For klyngene som befinner seg på nivå 1, er det snakk om et lengre utviklingsløp. De må først opparbeide seg kunnskap internt, få ut budskapet til klyngebedriftene om mulighetene i EU-systemet og motivere bedriftene til å søke. Deretter må de jobbe med utvikling av konkrete søknader, partnersøk og klare å få gjennomslag på søknadene. Dette krever gjennomgående en betydelig grad av læring, noe som fører til at det tar tid å lykkes. Dette reiser et spørsmål ved om ordningen slik den er innrettet i dag tar nødvendig hensyn til dette? Slik Oxford Research vurderer det, er det behov for å utvide tidshorisonten for de nivå 1 klyngene som viser en lovende utvikling. På den måten vil det i større grad være mulig å høste av hva som er sådd og man vil også i større grad ta hensyn til den langsiktigheten som gjøre seg gjeldende for forskningsprosjekter. For å være i stand til å håndtere en utvidet støtteperiode, kan en mulighet være å lage en trappetrinnsmodell der støtten trappes noe ned over tid.

---

<sup>14</sup> <https://www.innovasjon Norge.no/no/subsites/forside/utlysninger/forside---casepages/utlysninger-2020-eu-radgiver-i-klynger/>

### 5.3 Oppsummering

Ordningen med EU-rådgiver i klynger har en høy addisjonalitet. De samme resultatene ville ikke ha blitt oppnådd uten at klyngene har en egen EU-rådgiver.

EU-rådgiver i klynger bidrar gjennomgående til flere søknader fra klyngene og klyngenes bedriftsmedlemmer til EUs ulike programmer. Det har blitt utarbeidet en rekke søknader fra klyngene på nivå 2, mens klyngene på nivå 1 typisk har sendt inn 1-2 søknader så langt.

Det overordnede formålet med EU-rådgiver i klynger er økt norsk retur til norske klynger og klyngemedlemmer fra EU-programmer i form av prosjektdeltagelse i EU-prosjekter. Vår evaluering viser at man har lykkes svært god med å realisere denne målsetningen. Dersom en relaterer ordningens kostnader til hva som er hentet hjem av midler, representer EU-rådgiver i klynger en svært god samfunnsøkonomisk investering.

EU-rådgiver i klynger har både bidratt til økt kompetanse og erfaringsutveksling mellom klyngene om EU-programmer samt økt strategisk fokus på EU som marked og finansieringskilde. I motsetning til hva som tilfellet for antall søknader og hjemhenting av midler, er kompetansebidraget størst for de ferskeste klyngene. Dette er som forventet i og med at disse i større grad representerer klynger på Arena og Arena+ nivå samt ofte også har EU-rådgivere med kortere fartstid.

Det er vanskelig å belyse empirisk, men evalueringen tyder på at EU-rådgiver i klynger bidrar til positive adferdsendringer hos flere av bedriftene. Disse endringene er både knyttet til utvikling av nye samarbeidsrelasjoner, styrket kompetanse, økt innovasjonsevne og mer omfattende satsing på FoU. Dette er positivt for bedriftenes utviklingsevne og muligheter for å skaffe seg konkurransefortrinn.

De klyngene som særlig bidrar til målet om hjemhenting av EU-midler er klyngene på nivå 2. For klyngene på nivå 1, er det snakk om et lengre utviklingsløp. De må først opparbeide seg kunnskap internt, få ut budskapet til klyngebedriftene om mulighetene, motivere bedriftene til å søke, utvikle søknader og få gjennomslag for dem. Dette er en prosess som tar mye tid, men slik ordningen er innrettet i dag tar den ikke nok hensyn til dette. Det vil være ønskelig å utvide tidshorisonten for å øke avkastningen og i større grad ta hensyn til den langsiktigheten som gjøre seg gjeldende for forskningsprosjekter.

## 6. Oppsummering og veien videre

I dette kapitlet gir vi en oppsummering av hovedfunnene og legger deretter frem noen begrunnede forslag til forbedringer og utvikling.

### 6.1 Hovedfunn

Ordningen med EU-rådgiver i klynger fungerer svært godt. EU-rådgiverne er tett på bedriftene, og kjenner deres behov og muligheter godt. Dette er en viktig nøkkel for å utarbeide gode prosjektsøknader. Vi finner at EU-rådgiverne i betydelig grad bidrar til økt norsk retur til norske klynger og klyngemedlemmer fra EU-programmer. Dersom en relaterer ordningens kostnader til hva som er hentet hjem av midler, representerer EU-rådgiver i klynger en svært god samfunnsøkonomisk investering.

#### 6.1.1 Rasjonale og relevans

En samlet vurdering av de teoretiske argumentene for EU-rådgiver i klynger viser at det samfunnsøkonomiske rasjonale for ordningen er til stede. Ordningen kan både begrunnes med markeds- og systemsvikt, og følgende argumenter taler for å ha den:

- Informasjonsasymmetrien i den tidlige fasen. Mange av bedriftene har ikke oversikt over hva som finnes av muligheter EU-systemer, hva som finnes av konkrete programmer og hva som kan oppnås gjennom dem
- Det eksisterer et stort antall mulige samarbeidspartnere til bedriftenes søknader, men det er vanskelig å finne fram til de mest relevante og vite hva de faktisk kan bidra med.
- Bedriftene underinvesterer i forskning- og innovasjonsprosjekter som følge av det vil være usikkert hva de får igjen for investeringen, samt at de står i fare for å ikke kunne innkassere hele gevinsten av investeringen selv (eksterne virkninger). Dette gjør det utfordrende for bedrifter å ta initiativet/risikoen i en tidlig fase.
- Som følge av at virkemiddelapparatet har en portefølje av tiltak som støttes, blir den samfunnsmessige risikoen mindre enn ved enkeltinvesteringer.

I tillegg til de mer teoretiske argumentene som taler for ordningen, finnes det også en mer pragmatisk og fordelingsmessig inngang til hvorfor man bør ha den. Hjemhenting av EU-midler er politisk prioritert av regjeringen, og det er viktig for å skaffe rom for utvikling av de beste næringsmiljøene og finansiering av langsiktige omstillingsbehov.

Selv om det samfunnsøkonomiske rasjonale for ordningen er til stede, er det også en annen sentral forutsetning som må være på plass for det er ønskelig å ha den. Det må være sannsynlig at den er innrettet på en hensiktsmessig måte. Slik Oxford Research vurderer det, er det en god og logisk sammenheng mellom tjenestens innretning, de resultatene man ønsker å oppnå og de sentrale utfordringene som bør løses. Vi finner at de valgte tiltakene og prioriteringene i en tidlig fase er med på å øke sannsynligheten for å nå målsetningene til EU-rådgiver i klynger. Dette ville ikke blitt oppnådd i like stor grad gjennom kun EU-rådgivere i Innovasjon Norge og Forskningsrådet. EU-rådgiverne i klynger besitter avgjørende spisskompetanse både for å nå frem til bedrifter og ikke minst for å lykkes med å hente hjem midler fra EU-programmer.

### 6.1.2 Organisering og effektivitet

Ordningen brukes til formålet, men på ulikt vis ut fra de forskjellige klyngenes bedriftssammensetning, forutsetninger og behov. Det er hensiktsmessig at EU-rådgiverne er ansatt hos klyngene og rapporterer til Innovasjon Norge, da dette sikrer nærhet til bedriftene, og legger til rette for koordinert oppfølging.

Samarbeidet mellom EU-rådgiverne i klyngene, og Innovasjon Norge sentralt synes å fungere godt der førstnevnte er tilfredse med oppfølging og service hos klyngeprogram og hos EU-rådgiverne i Innovasjon Norge. Det er imidlertid et uforløst potensial i mer utstrakt samarbeid og informasjonsdeling mellom EU-rådgiverne i klyngene og Innovasjon Norges utekontorer i aktuelle markeder, og særlig i Brussel.

EU-rådgiver er en rolle som krever inngående kjennskap til og mulighet til tett oppfølging av bedriftene i klyngene. Vi har derfor vært skeptiske til løsningen om at to klynger kan dele på en rådgiver. De empiriske funnene i evalueringen underbygger også dette. Å beholde og videreutvikle kompetansen hos EU-rådgiverne i klyngene er en viktig forutsetning for ordningens måloppnåelse. Et virkemiddel for å få dette til er de fysiske samlingene og mentortjenestene der erfarne EU-rådgivere kan dele sin kompetanse med de mindre erfarne. Disse kan med fordel markedsføres mer aktivt fra Innovasjon Norge og prioriteres opp fra EU-rådgiverne sin side.

Samarbeidet med andre virkemiddelaktører fungerer stort sett bra, selv om det er aspekter som kan forbedres når det gjelder ansvarsavklaring, informasjonsflyt og samarbeid i det daglige. Vi vil særlig fremheve potensialet for jevnligere kontakt med NCP-ene til Forskningsrådet, mer systematisk samarbeid med Kompetansemegler-ordningen som er finansiert av fylkeskommunene, samt bedre koordinering med andre programmer på samme tematiske felt.

Når det gjelder effektivitet mener Oxford Research at ordningen hovedsakelig er organisert på en kostnadseffektiv måte. Innovasjon Norge bør imidlertid ifølge EU-rådgiverne utvikle og standardisere rapporteringssystemet og aller helst digitalisere det for å gjøre det enklere å bruke. Vi ser også at finansieringsmodellen kan by på utfordringer ved at den ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg forskningsprosjekters langsiktige tidshorisont.

Gjennom evalueringen finner vi at det ikke at det er andre virkemidler som på en bedre måte har forutsetninger for å nå målene for EU-rådgiver på like god måte. Det mest realistiske alternativet er dermed å få de alternativene virkemidlene til å samspille med EU-rådgiver i klynger på en mest mulig hensiktsmessig måte, og det er mulig å få til større grad av gjensidig forsterkning gjennom utbredt koordinering og tettere samarbeid mellom virkemidlene.

### 6.1.3 Resultater og effekter av ordningen

Ordningen med EU-rådgiver i klynger har en høy addisjonalitet. De samme resultatene ville ikke ha blitt oppnådd uten at klyngene har en egen EU-rådgiver.

EU-rådgiver i klynger bidrar gjennomgående til flere søknader fra klyngene og klyngenes bedriftsmedlemmer til EUs ulike programmer. Det har blitt utarbeidet en rekke søknader fra klyngene på nivå 2, mens klyngene på nivå 1 typisk har sendt inn 1-2 søknader så langt.

Det overordnede formålet med EU-rådgiver i klynger er økt norsk retur til norske klynger og klyngemedlemmer fra EU-programmer i form av prosjektdeltagelse i EU-prosjekter. Vår evaluering viser at man har lykkes svært god med å realisere denne målsetningen. Dersom en relaterer ordningens kostnader til hva som er hentet hjem av midler, representerer EU-rådgiver i klynger en svært god samfunnsøkonomisk investering.

EU-rådgiver i klynger har både bidratt til økt kompetanse og erfaringsutveksling mellom klyngene om EU-programmer samt økt strategisk fokus på EU som marked og finansieringskilde. I motsetning til hva som tilfellet for antall søknader og hjemhenting av midler, er kompetansebidraget størst for de ferskeste klyngene. Dette er som forventet i og med at disse i større grad representerer klynger på Arena og Arena+ nivå samt ofte også har EU-rådgivere med kortere fartstid.

Det er vanskelig å belyse empirisk, men evalueringen tyder på at EU-rådgiver i klynger bidrar til positive adferdsendringer hos flere av bedriftene. Disse endringene er både knyttet til utvikling av nye samarbeidsrelasjoner, styrket kompetanse, økt innovasjonsevne og mer omfattende satsing på FoU. Dette er positivt for bedriftenes utviklingsevne og muligheter for å skaffe seg konkurransefortrinn.

De klyngene som særlig bidrar til målet om hjemhenting av EU-midler er klyngene på nivå 2. For klyngene på nivå 1, er det snakk om et lengre utviklingsløp. De må først opparbeide seg kunnskap internt, få ut budskapet til klyngebedriftene om mulighetene, motivere bedriftene til å søke, utvikle søknader og få gjennomslag for dem. Dette er en prosess som tar mye tid, men slik ordningen er innrettet i dag tar den ikke nok hensyn til dette. Det vil være ønskelig å utvide tidshorisonten for å øke avkastningen og i større grad ta hensyn til den langsiktigheten som gjøre seg gjeldende for forskningsprosjekter.

## 6.2 Forslag til videreutvikling

### 6.2.1 Utvikling av mer langsiktig strategi for ordningen

Evalueringen har underbygd at markedssvikten som EU-rådgivere er ment å korrigere er av mer permanent art enn de typer mange av Innovasjon Norges mer markedsnære ordninger er ment å utbedre. Dette kommer av at EU-rådgivernes virke er nært koblet med selve forskningsprosjektene klyngebedriftene skal delta i. Hele prosessen starter med å informere, motivere og realitetsorientere om muligheter i EU-systemet til klyngebedrifter, som i utgangspunktet kan være små, ha begrenset forskningsintensitet og ha lite erfaring med internasjonalt samarbeid. Deretter skal det jobbes utbredt med partnersøk, sammensetning av konsortier med relasjonsbygging og formelle avtaler før den konkrete søknadsutformingen. I løpet av den perioden denne prosessen nærmer seg realisering i form av tilslag, vil det kunne komme nye bedrifter inn i klyngen som EU-rådgiveren må starte med igjen fra trinn én.

Det er behov for en nærmere diskusjon av hvordan Innovasjon Norge tar hensyn dette. Slik Oxford Research ser det, er det ønskelig at man både gjør finansieringen av EU-rådgiver i klynger mer langsiktig samt utvikler en «exit-strategi». I hvilken grad er ordningen i stand til å avbøte den påviste markeds- og systemsvikten og hvor lang tid krever eventuelt det? Vi vurderer det slik at markeds- og



systemsvikten er av en langsiktig karakter for EU-rådgiver i klynger. Det gjør at ordningen ikke vil fikse den raskt, men må jobbe over lengre tid med den for om muligens klare det.

For å være i stand til å utvide tidshorizonten med de midlene som Innovasjon Norge har tilgjengelig for ordningen, kan et alternativ være å strekke tidshorizonten ved hjelp av en trappetrinnsmodell. Den finansieringen som gis til de ulike klyngene kan da reduseres gradvis. For å gi de ulike klyngene forutsigbarhet, vil det innebære at det bør utvikles en tydelig modell som viser hva det vil innebære i praksis.

### 6.2.2 Utvidet tidshorizont for nivå 1 klyngene

For klyngene som befinner seg på nivå 1, er det snakk om et lengre utviklingsløp før man blir i stand til å realisere hovedmålet med ordningen. Nivå 1 klyngene må først opparbeide seg kunnskap internt, få ut budskapet til klyngebedriftene om mulighetene i EU-systemet og motivere bedriftene til å søke. Deretter må de jobbe med utvikling av konkrete søknader, partnersøk og faktisk klare å få gjennomslag på søknadene. Dette krever gjennomgående en betydelig grad av læring, noe som fører til at det tar lang tid å lykkes. Dette reiser et spørsmål ved om ordningen slik den er innrettet i dag tar nødvendig hensyn til dette? Slik Oxford Research vurderer det, er det behov for å utvide tidshorizonten for de nivå 1 klyngene som viser en lovende utvikling. På den måten vil det i større grad være mulig å høste av hva som er sådd, noe som trolig vil øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til EU-rådgiver i klynger.

### 6.2.3 Smidighet i ordningen

Oxford Research finner også at den praktiske finansieringen av EU-rådgivere fremstår som noe rigid, der delfinansieringen er knyttet til én dedikert medarbeider. Økonomisk oppfølging av EU-prosjekter, særlig der de blir gjenstand for revisjon fra Kommisjonen kan kreve mye arbeid fra EU-rådgiveren og kompetanse som er i randsonen av det vi anser som målsettingen med ordningen. Å kunne bruke deler av tilskuddet til denne typen tjenester for at personer i klyngenes økonomiavdelinger får ansvar for dette synes hensiktsmessig.

Det rapporteringssystemet som Innovasjon Norge bruker oppleves som tungvint. Det er ikke noe ensartet praksis når det gjelder indikatorer knyttet til sendte og innvilgede søknader, og det er viktig at dette kommer på plass. Det er også behov for å se på muligheten for å utvikle rapporteringssystemet og det samlede rapporteringstrykket på klyngene i ordningen. Dette bør eventuelt gjennomføres som en del av en større gjennomgang av klyngenes rapporteringssystem i sin helhet, inkludert kvalitetssikring av hensiktsmessige indikatorer.

### 6.2.4 Bedre utnyttelse av rådgiverkorpsets kompetanse og Innovasjon Norges tilbud

Det er stor variasjon i erfaringen og kompetansenivået blant de ulike EU-rådgiverne i klynger. En del av de besitter betydelig spisskompetanse, men denne bør formidles og benyttes mer systematisk for å sørge for raskest mulig kompetanseheving og størst mulig uttelling knyttet til de overordnede målene for ordningen.

Hvordan skal man så få til kompetanseutviklingen i praksis? Innovasjon Norge har utviklet flere gode tilbud som på grunn av Covid19-pandemien ikke har blitt tatt i bruk i den grad de burde. Oxford Research anbefaler at man framover:

- Legger stor vekt på å få alle EU-rådgiverne i klynger til å delta på de halvårlige fysiske nettverksarrangementene. Basert på den heterogeniteten som er mellom de ulike klyngene og EU-rådgiverne, er det et stort lærings- og erfaringsutvekslingspotensial i disse samlingene.
- Legger vekt på å få Mentor-tjenesten virkelig «opp og gå». Gjennom mentortjenestene er tankegangen at de erfarne EU-rådgiverne i klynger skal dele sin kompetanse med de mindre erfarne, men deltakermassen og møtefrekvensen har variert sterkt. For å gjøre noe med det, bør det for det første blir tydeligere hva som er formålet og hva EU-rådgiverne i klynger får igjen for å delta. For det andre bør det jobbes med å øke det innholdsmessige utbyttet. Et alternativ som kan vurderes er å i større grad la de ulike gruppene bestå av klynger som har noe verdikjedemessig til felles. Noen av EU-rådgiverne med mest bransjemessig og verdikjedemessig nærhet ser ut til å ha funnet hverandre, og er i stand til å sparre og gjøre hverandre bedre. Likevel ser vi at det er potensial for å gjøre denne mentoringsprosessen mer systematisk og uttalt ønskelig i ordningen. Dette vil øke den faglige relevansen, men en ulempe kan være at det blir mer utfordrende å håndtere det som kan betegnes som bedriftshemmigheter og konkurransehensyn.

### 6.2.5 Tettere kobling til Innovasjon Norges utekontorer

Innovasjon Norges utekontorer innehar mye kompetanse som er nyttig for EU-rådgiverne i klyngene. Denne kompetansen kan imidlertid utnyttes bedre, og vi anbefaler at man jobber med å utvikle og få på plass en enda tettere kobling til utekontorene. Dette vil være nyttig for EU-rådgiverne ut fra flere dimensjoner. De vil få mer jevnlig informasjon om relevante muligheter og miljøer samt få innspill og drahjelp i konkrete søknadsprosesser og partnersøk. Dette vil være svært verdifullt for EU-rådgiverne i klyngene, og det vil trolig være med på å øke antall innvilgende søknader.

I og med at Brussel-kontoret har «fingeren på pulsen» i særlig grad, anbefaler vi at man legger vekt på styrke koblingen til dette og utnytte det mer systematisk i arbeidet.

### 6.2.6 Tettere samarbeid med eksterne aktører

EU-rådgiverne i klynger er ikke alene på feltet, men må samvirke med en del andre eksterne aktører. Dette er først og fremst Forskningsrådets og Innovasjon Norges EU-nettverk knyttet til Horisont Europa, Forskningsrådet (regionansvarlige, Nasjonale kontaktpersoner for Horisont Europa), fylkeskommunen (Kompetansemeglere, FoU-ansvarlige, ansatte som jobber med internasjonalisering) og representanter for ulike regioner i Brussel (f.eks. Sørlandets Europakontor og lignende).

Selv om forholdet til de andre aktørene på feltet fungerer rimelig bra, er det behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdet, få til et enda bedre samarbeid og utløse mer av mulige komplementariteter. For å få dette til, vil det slik Oxford Research ser det være ønskelig å ta i bruk følgende grep:

- Utvikle en tettere dialog med de nasjonale kontaktpersonene for Horisont Europa (NCP'er i Forskningsrådet). En tettere dialog med NCP'ene i Forskningsrådet vil bidra til å heve

søknadskvaliteten. Det bør ses nærmere på hvordan man kan finne fram til gode samarbeidsarenaer hvor man kan møtes.

- Det bør utvikles et mer systematisk samarbeid med Kompetansemegler. Fylkeskommunene finansierer ordningen med Kompetansemegler, men i dag er det i mange regioner et lite systematisk samarbeid. Dette bør komme på plass slik at kan styrke komplementariteten mellom dem.

På et mer overordnet nivå er det det behov for å gå nærmere inn i hvordan de ulike formene for komplementaritet kan utløses på en best mulig måte. Dette vil kreve en mer inngående analyse av aktørene som jobber på feltet og deres virkemidler. Vi anbefaler at dette er noe som gjøres etter denne evalueringen for å få mest mulig ut av de samlede ressursene.

### 6.2.7 Rekrutteringsstrategi

Når det gjelder klyngenes eget arbeid med EU-rådgivere har evalueringen vist at riktig kompetanse hos personen som får rollen, både når det gjelder forretnings- og bransjeforståelse, innsikt i ulike faser i forskningsprosjekter, samt kunnskap om EU-systemet, er kritisk for å oppnå gode resultater. Det er viktig å være klar over at denne kompetansekombinasjonen både er sjelden, og høyt etterspurt i et internasjonalt arbeidsmarked. På toppen kommer det at mange av klyngene er lokalisert i mindre regionale arbeidsmarkeder, i det minste i europeisk sammenheng. Vår anbefaling er derfor at klyngene strekker seg langt for å legge til rette for å rekruttere den rette personen til jobben. Vi har eksempel på at klyngerådgiver jobber fysisk fra et annet sted i Skandinavia deler av tiden, mens hen er til stede i klyngens region for å ha direkte kontakt med administrasjon og klyngebedrifter deler av tiden. I dette tilfellet virket ordningen å fungere godt, men det vil alltid være fare for at nærheten til bedriftene som er en viktig del av klyngenes eksistensberettigelse ikke blir tydelig nok. I praksis vil det være opp til klyngen hvordan dette løses for å finne den riktige balansen.

Systematisk mentorering som er omtalt i 5.1.4. kan også i noen grad gjøre rekrutteringen av EU-rådgiver noe mindre sårbar for at det kanskje ikke er mulig å få tak i en person med fullt ut riktig profil fra dag én, men som kan vokse seg inn i rollen på en effektiv måte.

# OXFORD RESEARCH

## **Denmark**

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
[office@oxfordresearch.dk](mailto:office@oxfordresearch.dk)

## **Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)

## **Sweden**

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
111 43 Stockholm  
[office@oxfordresearch.se](mailto:office@oxfordresearch.se)

## **Finland**

Oxford Research Oy  
Fredrikinkatu 61a, 6krs.  
00100 Helsinki  
[office@oxfordresearch.fi](mailto:office@oxfordresearch.fi)

## **Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Elizabetes iela 51-12  
LV-1010, Rīga  
[info@oxfordresearch.lv](mailto:info@oxfordresearch.lv)

## **Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
[office@oxfordresearch.eu](mailto:office@oxfordresearch.eu)