ØF-rapport nr. 11/2010

Kommunesektorens innovasjonsarbeid

- ein analyse av verkemidlar og verkemiddelaktørar

av

Håvard Teigen
Terje Skjeggedal
Asgeir Skålholt

Høgskolen i Lillehammer
Lillehammer University College
KS FoU
østlandsforskning

Østlandsforskning

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med fylkeskommunene og høgskolestyrene/de regionale høgskolesentra i fylkene Oppland, Hedmark og Buskerud som stiftere i samarbeid med Kommunaldepartementet.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer og har i tillegg kontorer i Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Næringsliv og regional utvikling
Velferd, organisasjon og kommunikasjon

Østlandsforsknings viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

ØF-rapport nr. 11/2010

Kommunesektorens innovasjonsarbeid

- ein analyse av verkemiddel og verkemiddelaktørar

av

Håvard Teigen
Terje Skjeggedal
Asgeir Skålholt

Høgskolen i Lillehammer
Lillehammer University College
KS FoU
østlandsforskning

Tittel: Kommunesektorens innovasjonsarbeid – ein analyse av verkemiddel og verkemiddelaktørar

Forfatter: Håvard Teigen, Asgeir Skålholt, Terje Skjeggedal

ØF-rapport nr.: 11/2010

ISBN nr.: 978-82-7356-671-3

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: 1047

Prosjektnavn:

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Håvard Teigen

Referat: Gjennom denne rapporten blir det for fyrste gong publisert eit omfattande materiale om innovasjon i norske kommunar. Offentleg sektor er stor og velferdssamfunnet er avhengig av at denne sektoren innoverer. Rapporten byggjer på to landsfemnande spørjeskjemagranskingar og intervju med nøkkelinformantar på fylkesnivå og i kommunar. Studien viser at norske kommunar er innovative. Ein klart større del av kommunane enn av føretaka har innovert i løpet av ein toårsperiode. Trass i at kommunane rapporterer nesten dobbelt så høg innovasjonsaktivitet som private føretak, er vi forsiktige med å utrope dei som "vinnarar". Både i vår og SSB sine spørjeskjemagranskingar har svarprosenten vorte låg (ca 35%). Hovudkonklusjonen i studien er at innovasjonspolitiske verkemiddel overfor kommunesektoren er dårleg utvikla. Det som finst av verkemiddel, ser også ut til å vere dårleg utnytta.

Emneord: KS, innovasjon, kommune, CIS

Dato: November 2010

Antall sider: 123

Pris: Kr 180,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: post@ostforsk.no
http://www.ostforsk.no

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

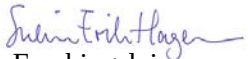
Prosjektet ”Kommunesektorens innovasjonsarbeid” er gjennomført av Østlandsforskning (ØF) og Høgskulen i Lillehammer, Senter for innovativ forvaltning, på oppdrag frå KS.

Prosjektet skal vere ein gjennomgang av det offentlege verkemiddelapparatet i høve til ein brei portefølje av innovasjonstiltak i kommunesektoren. Prosjektet omfattar både innovasjon i den vanlege kommunale verksemda og på dei felta der kommunen engasjerer seg som samfunnsutviklar. Prosjektet har eit spesielt fokus på verkemiddel for innovasjon.

Rapporten er basert på ei spørjeundersøking gjennomført av ØF, fleire intervju og vi har fått tilgang til ei ny undersøking frå SSB.

Vi takkar KS, ved Åshild Willersud, for interessant prosjekt, Innovasjonsalliansen for interessante synspunkt og innspel. Vi takkar SSB for godt samarbeid, og ikkje minst takkar vi alle dei som har teke seg tid til å svare på undersøkinga og/eller latt seg intervjue. Og, sjølvsagt, alle funn og konklusjonar er forfattaranes ansvar aleine.

Lillehammer, oktober 2010



Forskingsleiar
Svein Erik Hagen

Prosjektleiar
Håvard Teigen

Innhald

1 Samandrag 7

2 English summary 11

3 Kommunar og innovasjon 15

3.1 Problemstilling og oppdraget 15

3.2 Kommunal innovasjon, eit historisk perspektiv 16

3.2.1 Bank og forsikring 17

3.2.2 Energi og kommunikasjon 17

3.2.3 Samvirke og anna kollektivt entreprenørskap 18

3.2.4 Industrireising og næringsutvikling 19

3.2.5 Nokre historiske kjenneteikn ved kommunen som innovatør 19

4 Teoriar og hypotesar 23

4.1 Kommunen som region 23

4.2 Kommunen som organisasjon 24

4.3 Initiativtakar og iverksettar 25

4.4 Fellesgode versus individuelle gode 26

4.5 Kommunane i innovasjonssystemet 28

4.6 Verkemiddelteori 29

4.7 Innovasjon og diffusjon i offentleg sektor 31

4.8 Schumpetersk og/eller Barthsk tilnærming til innovasjon? 32

5 Metode 35

5.1 Spørjeundersøkinga 35

5.1.1 Feilkjelder i undersøkinga 36

5.1.2 Utvalsanalyse 37

5.1.3 Definisjonar 38

5.2 Intervjua 38

6 Innovasjon og verkemiddel 41

6.1 Er kommunal innovasjon berre tenesteinnovasjon? 41

6.1.1 Kven utviklar innovasjonane? 42

6.1.2 Kvifor innovere? 44

6.2 Verkemiddelaktørar som hemmar og fremjar innovasjon 44

6.2.1 Spesielle avdelingar eller departement 47

6.2.2 Verkemiddelkategoriar ... 48
6.2.3 Forskjellar mellom kommunane ... 50
6.3 Innovasjonar gjennom samfunnsutviklarrolla ... 52
6.4 Offentlege forskings- og utviklingskontraktar (OFU) ... 55
6.5 Innovasjon og planarbeid ... 58
6.6 Utdjupingar frå kvalitative intervju ... 59
6.6.1 Innovasjon som begrep ... 59
6.6.2 Stat og fylke si rolle i innovasjonsarbeidet ... 61
6.6.3 Viktigaste verkemidla i framtida ... 65
7 Kommunen som iverksettar ... 67
7.1 Fylkesnivået og kommunal innovasjon ... 67
7.1.1 Fylkeskommunane ... 68
7.1.2 Fylkesmennene ... 70
7.1.3 Oppsummering ... 73
7.2 IN og kommunal næringsutvikling ... 74
7.2.1 Kommunane som førstelinje ... 76
7.2.2 Nokre vurderingar av kommunanes rolle ... 76
7.2.3 Framtida? ... 78
8 Samanlikning av innovasjon i norske bedrifter og norske kommunar ... 81
8.1 Vare- tenesteinnovasjon ... 82
8.2 Open eller lukka innovasjon? ... 83
8.3 Innovasjon eller imitasjon (Innovasjon I eller II)? ... 85
8.3.1 Prosessinnovasjon ... 86
8.3.2 Organisasjonsinnovasjon ... 88
8.3.3 Innovasjonssystem og samarbeid ... 89
8.4 Meir om innovasjonssystemet ... 90
9 Status for innovasjon i norske kommunar. Behovet for nye og sterkare verkemiddel 93
9.1 Kommunane innoverer mest ... 93
9.2 Svake innovasjonsverkemiddel ... 94
9.3 Innovasjonstypar, innovasjonssystem og verkemiddelaktørar ... 95
9.4 Utvikling av nye verkemiddel ... 96
9.4.1 Brukarretta innovasjon ... 97
9.4.2 Innovasjon saman med leverandørar ... 97
9.5 Innovering som samfunnsutviklar ... 97
9.6 Utvikling av betre kunnskapsgrunnlag ... 98
Referanser ... 99
Vedlegg ... 103

Figur og tabell-liste

Figur 6-1 Kva typar innovasjon er viktigast 41
Figur 6-2. Kven utvikla innovasjonane 42
Figur 6-3. Kor viktig er samarbeid med følgjande aktørar med høve til kommunens eige innovasjonsarbeid 43
Figur 6-4 Innanfor kva for sektor introduserte kommunen innovasjonar 43
Figur 6-5 Grunnar til innovasjonsaktivitet 44
Figur 6-6. Mottok din organisasjon noen former for f*inansiell* innovasjonsstøtte 45
Figur 6-7 Mottok din kommune noen form for innovasjonsstøtte 45
Figur 6-8. Fremmar eller hemmar aktørane generelt innovative tiltak? 46
Figur 6-9. Verkemeddelkategoriar 48
Figur 6-10 Drivkrefter for innovasjonsaktivitet 49
Figur 6-11. Kor viktig er følgjande i kommunalt næringsengasjement 52
Figur 6-12. Kor viktig er verkemiddelaktørar for å hjelpe fram innovasjon i lokalt næringsliv. 53
Figur 6-13. Har kommunen hadde utvikla nye og innovative grep for deltaking og demokrati for å nå eller mobilisere spesielle grupper 54
Figur 6-14 Innovasjon i planarbeidet 58
Figur 6-15 Verkemiddelaktørars bruk av innovasjon knytt til kommunens planarbeid 59
Figur 8-1 Produktinnovasjon: Introduksjon av ny og vesentleg forbetra teneste eller vare siste to år 82
Figur 8-2 Produktinnovasjon: Kven utvikla det innovative produktet? 84
Figur 8-3 Produktinnovasjon: Produktet var introdusert av andre frå før, men var nytt for min organisasjon 85
Figur 8-4 Prosessinnovasjon: Introduksjon av ny og vesentleg forbetra teneste eller vare siste to år 86
Figur 8-5 Prosessinnovasjon: Type prosess som er innovert 87
Figur 8-6 Prosessinnovasjon: Kven utvikla det innovative produktet? 88
Figur 8-7 Organisasjonsinnovasjon: Introduksjon av ny og vesentleg forbetra metode for organisering eller leiing dei siste to år 89
Figur 8-8 Samarbeide med forskings- og utviklingsorganisasjonar dei siste to åra 90
Figur 8-9 Svært viktige samarbeidspartnarar i innovasjonsaktivitetane 91

Tabell 5-1: Utvalstabell 35
Tabell 5-2 Utvalsanalyse DPV 37
Tabell 5-3 Utvalsanalyse, folketal 37
Tabell 6-1 Kommunen den første til å utvikle nokre av innovasjonane 42
Tabell 6-2 Utvalsanalyse under og over 5 000 innbyggarar i kommunen 50
Tabell 6-3 Krysskjøring, folketal i kommunen og kjelde til støtte 50
Tabell 6-4 Fremmar innovasjon etter folketal i kommunen og verkemiddelaktør 51
Tabell 6-5. Oversikt over tiltak med "ny og vesentleg betra utvikling" siste fem år 54
Tabell 6-6 Kommunar som har nytta seg OFU 56

1 Samandrag

Gjennom denne rapporten blir det for fyrste gong publisert eit omfattande materiale om innovasjon i norske kommunar. Offentleg sektor er stor og velferdssamfunnet er avhengig av at denne sektoren innoverer. Rapporten byggjer på to landsfemnande spørjeskjemagranskingar og intervju med nøkkelinformantar på fylkesnivå og i kommunar. Den eine av spørjeundersøkingane er gjort i dette prosjektet, den andre er gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB). Det er også henta inn anna materiale om innovasjon i kommunane.

Kommunane innoverer mest
Studien viser at kommunane truleg innoverer meir enn føretaka i privat sektor når vi brukar den mest samanliknbare målestokken. Innovasjon er ikkje eit vanleg brukt ord i norske kommunar. I spørjeskjema og intervjua er det derfor brukt andre formuleringar. Kommunane er spurt om det er innført noko som er nytt eller vesentleg betra i høve til det som var før. Det nye som er innført, nyskapinga, kan vere både nye tenester (og produkt), nye prosessar, ny organisering eller kommunikasjons- og informasjonsinnovasjon. Denne måten å definere innovasjon på er i samsvar med Eurostat sine formuleringar i den internasjonalt brukte studien av innovasjon i private føretak. Dette gjer det mogleg å samanlikne innovasjon i privat sektor og i norske kommunar. Våre undersøkingar viser at norske kommunar er innovative. Ein klart større del av kommunane enn av føretaka har innovert i løpet av ein toårsperiode. Dette gjeld alle innovasjonsformer, men spesielt når det gjeld prosess- og organisasjonsinnovasjon viser kommunane høg innovasjonsgrad.

Det er med andre ord ein klart større del av kommunane enn av føretaka som har innført noko som er nytt eller vesentleg betre i eigen organisasjon i løpet av ein periode. Men dette er likevel eit svakt innovasjonsmål. Innovasjon er viktig for heile samfunnet først når det som er nytt og betre spreier seg og blir i vanleg bruk i større delar av, eller i heile kommunesektoren. Etter det sterkare innovasjonsmålet, at det nye også skal vere nytt for sektoren eller marknaden, kan det sjå ut til at føretakssektoren kjem betre ut. Her er det likevel vanskelegare å samanlikne kommune og føretak fordi kommunane er del av ein nasjonal sektor medan føretaka ofte berre har ein lokal eller regional marknad.

Kommunane er i all hovudsak tenesteleverandørar. Tenester dominerer nå både i privat- og offentleg sektor. Denne studien er derfor også del av ei utvikling der ein byrjar å interessere seg meir for innovasjonssystemet i tenestesamfunnet.

Men innovasjonsverkemidla er svake

Denne granskinga kartlegg om det er utvikla verkemiddel for at kommunane skal kunne få ei enda meir innovativ rolle i det norske innovasjonssystemet. Spørsmålet er om det finst verkemiddel eller insentiv for å stimulere nyskaping og spreiinga av slik nyskaping. Vi har lagt til grunn at det er fylkeskommune, fylkesmann, Innovasjon Norge, forskingsråd og departementa som i all hovudsak kan stå for slike verkemiddel som del av ein norsk innovasjonspolitikk.

Hovudkonklusjonen i studien er at innovasjonspolitiske verkemiddel overfor kommunesektoren er dårleg utvikla. Det som finst av verkemiddel, ser også ut til å vere dårleg utnytta. Fylkesmennene kjem ut som jamgode verkemiddelaktør med fylkeskommunane. Det viser at fylkesmennene nok er betre enn mange kunne tru, og også at fylkeskommunane har problem med å leve opp til sin nye rolle som regionale utviklingsaktørar. I lys av at fylkesmennene sine innovasjonspolitiske verkemiddel er små, seier dette funnet derfor truleg meir om resten av verkemiddelapparatet enn det seier om fylkesmennene.

Først og fremst manglar kraftfulle innovasjonsverkemiddel som kan føre til radikale innovasjonar. Slike verkemiddel må både ha eit visst omfang og dei må kunne settast inn over ein lang utviklingsperiode. Radikale innovasjonar kan sjølvsagt skje gjennom slumpetreff, men den typen planlagde innovasjonar som kan fremjast gjennom eit verkemiddelapparat må normalt ha eit tidsspenn som er langt og institusjonelle rammer som gjer at det er legitimt å feile.

Det mest kraftfulle verkemiddelet til disposisjon i dag er offentlege forskings- og utviklingskontraktar (OFU). Oppsummering av kor mange slike kontraktar som er inngått dei siste åra og kven som har fått dei, indikerer at noko ikkje er som det bør være. Det er få kontraktar og det ser ut til at det nesten berre er store kommunar som klarer å nytte seg av verkemiddelet. Tidlegare evalueringar gjev ordninga høg innovasjonsskår, men viser at verkemiddelet faktisk har vorte mindre og mindre brukt. I følgje desse evalueringane er ikkje manglande løyvingar problemet, men manglande bruk.

Utvikling av nye verkemiddel

Dei to innovasjonsområda som ser ut til å vere spesielt viktige for kommunane er brukarretta innovasjon og innovasjonsutvikling saman med leverandørar. OFU er eit verkemiddel retta mot leverandørsektoren. Her har vi altså eitt verkemiddel som fungerar, men ein skulle truleg hatt fleire og i alle fall ordningar som er betre tilpassa norsk kommunestruktur og kommunane og leverandørsektoren sine behov.

Det som kommunane rangerer som aller viktigast, brukarretta innovasjon, står fram som det feltet der det er aller viktigast å utvikle nye verkemiddel. Brukarane er kvar for seg få og små, dei er ukoordinerte og kan ikkje som i privat sektor bruke konsumentmakta til å selektere slik at dei mest innovative tenestene og produkta overlever på sikt. Her er det altså samfunnet som må representere brukarane gjennom skattefinansierte verkemiddel. Utvikling av slike verkemiddel og utvikling av mekanismar for brukarstyrt innovasjon må høgt på dagsorden og inn i budsjetta.

Den brukarretta innovasjonen er spesielt viktig for kommunane sine tunge sektorar, men kommunane har også gjennom heile historia hatt viktige funksjonar som samfunnsutviklar både i høve til næringsliv og friviljuge organisasjonar. Også når det gjeld kommunane si rolle i utvikling av lokalt næringsliv ser dei siste 10-20 åra ut til heller å vere prega av avvikling enn utvikling. Tre sentrale verkemiddelaktørar, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Innovasjon Norge (IN) har innsett at denne trenden må snuast. Saman tok dei initiativ til eit pilotprosjekt for å prøve ut kommunane som førstelinje i verkemiddelapparatet. Dette var vellykka og blir nå implementert i heile landet.

IN ser ut til ville etablere kommunane som førstelinje utan at kommunane får verken administrative ressursar eller verkemiddel overfor bedriftene. Vi tilrår sterkt at verkemiddel følgjer funksjonen slik at kommunane kan ferdigbehandle dei minste prosjekta. Det vil senke terskelen for etablerarane og redusere transaksjonskostnadene i verkemiddelapparatet. Dette kan gjerast ved å utvide omfanget og funksjonen for kommunale næringsfond.

Utvikling av betre kunnskapsgrunnlag

Trass i at kommunane rapporterer nesten dobbelt så høg innovasjonsaktivitet som private føretak, er vi forsiktige med å utrope dei som ”vinnarar”. Både i vår og SSB sine spørjeskjemagranskingar har svarprosenten vorte låg trass i mange purringar (ca 35%). Sjølv om også andre kartleggingar på andre felt har opplevd dette, og sjølv om det kanskje til og med er ein trend, kan den låge svarprosenten seie noko om at fleirtalet av kommunane ikkje har eit aktivt og positivt entusiastisk forhold til innovasjon. Framfor alt er det sannsynleg at dei resultata vi har presentert gjev eit for positivt bilete av innovering i sektoren. Det er sannsynleg at dei mest positive og innovative er overrepresentert blant dei som har svara. Dette understrekar behovet for å få innovasjon høgre på dagsorden gjennom konkrete verkemiddel og synleg innovasjonspolitikk. Det viser også at desse første kartleggingane av innovasjon i kommunane må føljast opp for å få eit betre kunnskapsgrunnlag.

2 English summary

This report presents for the first time an extensive analysis of innovation in the municipality sector in Norway. The public sector is comprehensive and the performance of the welfare society is dependent on this sector being innovate. The report is based on two nationwide surveys, and a series of interviews with key informants at county and municipality level in government. Of the two surveys one is conducted by this project and the other by Statistics Norway (SSB). The analysis is also supplied with other relevant information about innovation in the municipality sector.

The municipality sector has the highest rate of innovations

Applying measures that compare the private and public sector, the study shows that municipalities probably has a higher rate of innovation than private sector enterprises. Innovation seems not to be a commonly used word by municipalities referring to their own development processes; its meaning seems to be reserved to private sector processes. In surveys and interviews other formulations was applied to address the topic at hand. Thus, municipalities were asked about the introduction of new or substantially improved functions, procedures, structures, institutional arrangements and ideas etc as compared to a previous situation. This approach to define innovation is consistent with Eurostat's formulations used in the international study of innovation in private enterprises. This makes it possible to compare innovation in private and public sector. Our survey shows that Norwegian municipalities are innovative. A substantially higher fraction of the municipality have reported innovations within the latter two year period as compared to private sector enterprises. This applies to all forms of innovation, but especially so referring to process and organizational innovation where municipalities show a high degree of innovation.

Put in other words: A substantially higher fraction of municipalities have introduced something new or significantly improved in their organization in the last two years as compared to private sector enterprises. This is, though, still a weak measure of innovation. Innovation has an important impact on the larger society only when what new and improved disperse or spread and come into regular use in large parts or the whole of local government sector. Applying as a strong innovation measure that what is new has to be new to the sector or market, the enterprise sector comes out better. Municipalities are part of a national public sector institutionalization while private sector enterprises may be confined to a local or regional market based network or part of group of companies etc . This makes it difficult interpret a comparison of the two sectors.

Municipalities are mainly service providers. Services production now dominate both the private and public sector. This study is adding to a trend with a growing interest to study the innovation system in the service community as such.

But alas, innovation policy instruments are underdeveloped

The study has discussed if instruments are developed that allow municipalities to develop an even more innovative role in the Norwegian innovation system. The question is whether there are instruments or incentives to encourage and dissipate innovations. In this elaboration the assumption is made that the prime innovation policy forming agents are the County Council, The County Governor, Innovation Norway, the Research Council of Norway and the ministries.

The main conclusion of the study is that innovation policy instruments available to the municipal sector is poorly developed. What instruments exists , also appears to be poorly utilized. County Governors comes as equally important innovation instrument operators as the County Councils. This indicates that the County Governors are performing better as innovation policy agents than what is commonly assumed, and that County Councils does not fulfill the new role as the prime regional development actors. Taken into consideration that innovation policy instruments managed by County Governors are limited in scale and scope, the “victory” of the County Governors over the County Councils are probably due to a weak innovation policy instrument performance by the latter.

First and foremost, there is a significant lack of forceful innovation policy instruments that could inspire and propel radical innovation processes. Such instruments should have both a sufficient scope and they should support processes over a sufficiently long development period. Radical innovations can of course result from random hits, but planned innovations must have a lengthy time span and an institutional framework where it is legitimate to fail.

Public research and development contracts (PRD) are the most potent policy instrument at disposal today. Summary of the number of PRD contracts entered into in recent years and contractor partners, indicates that something is not as it should be. There are remarkably few contracts and it appears that only large municipalities manage to make use of PRD’s. Former evaluations give the PRD scheme high innovation scores, but also shows that the PRD-instrument has actually become less and less used. According to these evaluations is not a lack of budget appropriations, but of actually exploiting the instrument.

Development of new instruments

The two areas of innovation that seems to be especially important for municipalities. These are instrument supporting user-oriented innovation, and supplier-innovation development. PRD is a tool aimed at the supplier sector. Here, we have one instrument that is known to work, but it be more extensively exploited and arrangements should be made to better adapted it to the municipal structure and supplier sector's needs.

Municipalities rank as most important user-oriented innovation. This stands out as the field where it is important to develop new instruments. Users are few and small, uncoordinated and

cannot - as in the private sector - consumer power to select what is the most innovative services and products to survive the future. Here, it is public administration agents that must represent the users through the tax-financed schemes. Development of such instruments and mechanisms for user driven innovation should be high on the agenda and into the budget priorities.

The user-oriented innovation is especially important for the main sectors in municipality service production. But municipalities has throughout history had important functions as a local society developer at large in relation to business and voluntary organizations. Also when it comes to the role of municipalities in the development of local businesses, the last 10-20 years seem rather to be characterize by the phasing out than development. Three central instrument players, Ministry of Local Government and Regional Development, Ministry of Agriculture and Food and Innovation Norway (IN) have realized that this trend must be turned. A coordinated initiative was taken for a pilot project to test the municipalities as the first line to guide in the use of policy instrument. This was successful and is now being implemented throughout the country.

Innovation Norway seems intended to establish municipalities as the first line without providing them with the required resources or administrative instruments to meet needs of enterprises. We strongly recommend that instrument must follow function so that municipalities can fully manage the smallest projects. It will lower the threshold for entrepreneurs and reduce transaction costs in the instrument set. This can be done by expanding the scope and function of municipal industrial development.

Development of better knowledge

Despite the fact that local authorities report nearly twice as high innovation activity as private enterprises, we are reluctant to proclaim them as "winners". In both surveys supporting our analysis response rate has been low despite the numerous reminders (35%). Although other surveys in other areas have experienced the same problem with low response rate, and although this may be a trend, the low response rate still support the conclusion that a majority of municipalities do not have an active and enthusiastic positive attitude to and involvement in innovation. If anything, it is likely that the results we have presented gives a too positive picture of innovations in the sector. It is likely that the most positive and innovative are overrepresented among those who responded. This underlines the need for moving innovation higher on the agenda through specific instruments and visible innovation policy. It also shows that these premier surveys of innovation in the municipality sector should be followed up and supplied with further studies to get a better knowledge base.

3 Kommunar og innovasjon

Denne rapporten er ein gjennomgang av det offentlege verkemiddelapparatet i høve til ein brei portefølje av innovasjonstiltak i kommunesektoren. Prosjektet omfattar både innovasjon i den vanlege kommunale verksemda og på dei felta der kommunen engasjerer seg som samfunnsutviklar. Her fremjar kommunen innovasjon i næringsliv, friviljug sektor og så bortetter.

3.1 Problemstilling og oppdraget

Hovudproblemstillinga i prosjektet er: Korleis fungerer det statlege verkemiddelapparatet for kommunesektoren sitt innovasjonsarbeid? Som ein del av dette skal prosjektet kaste ljos over om

- dei ulike verkemidla er kjent/ benytta i kommunane
- verkemiddelapparatet kjenner kommunesektoren godt nok
- verkemidla vi har i dag er gode i høve til å dekke kommunesektorens framtidige behov for støtte til innovasjonsarbeid

Det finst få eksplisitt innovasjonspolitiske verkemiddel. St. meld. nr.7 (2008-2009) ”Et nyskapende og bærekraftig Norge” sette behovet for innovasjon også i offentleg sektor på dagsorden, men verkemidla som vart identifisert for å få dette til var få og små. Dette gjeld sjølvsagt i enda større grad for kommunedelen av offentleg sektor.

Sjølv om det er få eksplisitt innovasjonspolitiske verkemiddel, så finst det mange verkemiddel og løyvingar på ulike budsjettpostar som kan brukast til å fremje innovasjon. Prosjekt og verkemiddel under stikkord som ”fornying”, ”modernisering”, ”effektivisering” og så vidare kan ofte brukast til innovasjon, men det er slett ikkje alltid dei blir brukt slik.

Rapporten er bygd opp slik at kapittel 4 presenterer eit begrepsapparat som blir brukt for å analysere kommunane, innovasjon og innovasjonspolitiske verkemiddel. Kapittel 5 presenterer dei metodane vi brukar for å finne svar på oppdraget.

I kapittel 6 presenterer vi først resultata frå vår eiga spørjeskjema som kommunane har svara på. Gjennom dette får vi svar på om ulike verkemiddel er nytta av kommunane (første kulepunkt i

oppdraget). Framfor alt kartlegg vi kommunane sine vurderingar av verkemiddel og verkemiddelaktørar. Seinare i kapittelet blir dette supplert med intervju med enkeltkommunar.

Både på bakgrunn av intervjua med rådmenn og ordførar i kommunane og framfor alt gjennom intervjua med fylkesmenn, fylkeskommunar og direktørar i Innovasjon Norge prøver vi i kapittel 7 å få eit bilete av om verkemiddelapparatet kjenner kommunane som verkemiddelaktør (kulepunkt to i oppdraget) og framfor alt korleis dei arbeider i høve til kommunane. På ei rekkje område er det kommunen som er førstelinje og den næraste aktøren også på ansvarsområde som andre offentlege aktørar har ansvaret for. Kommunen er iverksettar av politikk vedtatt gjennom lov og formulert og bestemt av andre.

Det siste kulepunktet i oppdraget (om verkemidla er gode nok), er også ein del av det vi spør om både i spørjeskjema og intervju. Gjennom dette får vi inn informerte og kvalifiserte synspunkt på dagens verkemiddel. I tillegg såg vi det som interessant å få eit bilete av kor gode kommunane er i høve til andre. Har dei innovasjonskompetanse og innovasjonspraksis som gjer dei mottakelege for nye verkemiddel? Og korleis er utviklinga? For å ta det siste først, så finst ingen tidlegar undersøkingar om innovasjon i norske kommunar. Men nå kom to samtidig. Også Statistisk sentralbyrå (SSB) gjekk ut med ei undersøking samstundes med vår, og vi fekk til eit samarbeid som gjer at vi nå også kan bruke datamaterialet frå SSB si undersøking. Denne er slik at ein på ein del av variablane kan samanlikne innovasjon i kommunesektoren med innovasjon i private føretak. Denne samanlikninga er gjort i kapittel 8. Kunnskapen i dette kapittelet seier noko om kven verkemidla i framtida bør rettast mot: kommunane, føretaka – eller kanskje innbyggjarane?

3.2 Kommunal innovasjon, eit historisk perspektiv[1]

I grunnlova av 1814 er kommunane ikkje nemnt. Det var med formannskapslovane i 1837 vi fekk det som seinare blir kalla det kommunale sjølvstyret. Dei første 100 åra la staten seg i liten grad opp i kva kommunane dreiv med. Kommunane var eit demokratisk nivå og forvaltningsnivå som fekk drive med sitt og dei hadde nesten ikkje funksjoner som iverksettarar av statleg politikk. Det var stor ulikskap mellom bykommunar og landkommunar noko som både skreiv seg frå at bykommunane hadde mange fleire fellesproblem å ta seg av og at lovgjevinga på ei rekkje område var ulike mellom by og land. I tillegg kom at privilegia ikkje var avvikla, også det eit system som skilte mellom by og land. Heilt fram til lengje etter andre verdskrigen hadde kommunane på landet nesten ikkje fast tilsette. Mange viktige funksjonar vart ivaretatt av folkevalte som ikkje berre var politikarar, men som også dreiv det vi i dag ville kalle kommunale tenester og kommunal administrasjon. Denne kommuneinstitusjonen skulle vise seg å ha ei entreprenøriell og innovativ kraft og kreativitet. Vi skal her trekkje fram tre område

[1] Innhaldet i dette kapitlet er delvis basert på ein artikkel i "En innovativ forvaltning" (Teigen 2007).

3.2.1 Bank og forsikring

Pengeøkonomien vaks gradvis fram tidleg på 1800-talet, først i byane for så å spreie seg ut over landet. Denne penge- og marknadsøkonomien kravde nye institusjonar, deriblant bankar og forsikringsselskap. I Norge skulle sparebankane kome først og lengje vere viktigare enn privatbankane. Dei første sparebankane kom frå ca 1820, men talet på sparebankar vaks raskt på 1840-talet. Det er trekt fram to grunnar til den raske veksten. Den eine var høgkonjunktur og gode tider som fremja den nye pengeøkonomien. Dette var ein naudsynt føresetnad for etablering av bankar, men ikkje ei tilstrekkeleg forklaring på at sjølvstendige bankar spreidde seg ut over landet. Her er den vanlege forklaringa at det var formannskapa og dei nye kommunane som var ”entreprenørane”.

Kommunane var viktige på fleire måtar, og vi skal trekkje fram to av dei. For det første var kommunane direkte med og skaffa grunnfond (kapitalbase) til bankane. Ofte kom denne kapitalen frå sal av dei gamle kornlagra (”kornbankar”) som var det gamle sjølvbergingssamfunnet sin måte å spare på slik at ein kunne ha såkorn neste år sjølv etter uår der kornet ikkje vart mogent. Enda vanlegare var det likevel at formannskapet var ein arena for organisering av sparebanken, ein arena som vart brukt til å skaffe kapital frå ulike kjelder, men også ein arena for legitimering og organisering av dei nye institusjonane. Sparebankane var ein innovasjon som kom frå Storbritannia og Tyskland, men fekk i Norge ein vidare funksjon slik at vi ikkje kan prate om ein rein spreiings- og imitasjonsprosess. Kommunane dreiv det som stundom blir kalla ”reinnovasjon”, altså ein omdanningsprosess som skapte sparebankar av ein type som gjorde at dei for all ettertid kom til å stå spesielt sterkt i Norge. Sparebankane er sjølveigande institusjonar, men kommunane sin sentrale rolle er institusjonalisert ved at dei saman med innskytarane vel representantar til sparebankane sine styrande organ.

Parallelt med sparebankar, vaks også forsikringsselskap fram i form av lokale brannkasser. Det er forska mindre på desse enn på sparebankane, men det ser ut til at kommunane her først og fremst hadde ein organiserande og mobiliserande funksjon. På same måte som sparebankane, vart brannkassene organisert etter felles mal. Det viktige prinsippet var at dei var ”gjensidige”, det vil seie at alle som var med og forsikra seg garanterte for dei andre dersom dei skulle vere uheldige og bli råka av brann. Dei var også gjensidige i den forstand at når økonomien vart god, fekk dei gjensidig glede av dette. Det nåverande Gjensidige forsikring er ei samanslutting av slike lokale brannkasser. Sparebankane er ein dominerande aktør i bankvesenet, Gjensidige er eit dominerande forsikringsselskap. Kommunane har vore viktige både som fødselshjelparar og direkte og indirekte i styre og drift i meir enn hundre år.

3.2.2 Energi og kommunikasjon

Ved inngangen til 1900-talet var det fleire sparebankar enn kommunar. Det kommunalt og lokalt tufta bank- og forsikringssystemet var landsfemnande og i ei viss meining utbygd. På dette tidspunktet kom forbrenningsmotoren, bilen og elektrisiteten. Kommunane gjekk inn i sin mest entreprenørielle periode, også gjennom å ta så store risikoar og gå på så store smeller at det skulle få varige konsekvensar.

Det største og i ettertid viktigaste engasjementet var etablering av kommunale elektrisitetsverk og kraftledningar for distribusjon av denne elektrisiteten. Spesielt nokre hektiske år på slutten av og etter første verdskrigen var ei tid med store investeringar og store delar av landet, også landsbygda, vart elektrifisert. Oppfinninga var gjort for lengst, spreiinga slik at dette også kunne bli ein innovasjon med stor samfunnsnytte var kommunane sitt verk i store delar av landet. Korleis klarte dei det? Dei tok opp lån, og dei engasjerte dei lokale sparebankane. Utbyggingane skjedde i stor grad like før regjeringa sette i verk den såkalla "paripolitikken". Dette førte til ein katastrofal deflasjon. Kroneverdien, og dermed realverdien av låna, vart firedobla i løpet av 1920-talet. Mange kommunar klarte ikkje låna og vart tatt under statleg administrasjon, mange sparebankar gjekk under, og kommunane fekk oppleve entreprenørskapets bakside: dei store nedturane som resultat av stor satsing med stor risiko. Likevel: Dei fleste klarte seg og kraftverka er framleis i stor grad i kommunal eige.

Kommunane sitt engasjement for kommunikasjonsutbygging går truleg langt tilbake i tid når det gjeld vegutbygging. Vi veit også at dei var aktive med omsyn til initiativ og mobilisering for å få til jernbaneutbygging. Det som er mindre kjent, er at telefonutbygginga rundt omkring i landet starta som lokale telefonselskap som med utgangspunkt i enkeltkommunar. Kommunane var nesten alltid med, stundom på eigarsida, oftare som initiativtakarar og ressursmobiliserarar. Kommunar som også var skogeigarar, heldt gratis telefonstolpar osv.

På same tida som dei store krafttaka i energiutbygging vart gjort, engasjerte kommunane seg for å byggje opp moderne kommunikasjon. Dei starta kommunale og interkommunale buss og transportselskap. Kystkommunar gjekk inn i ferjedrift. Mellomkrigstida, spesielt fram til omkring 1930, var kanskje den største tida for kommunalt entreprenørskap.

3.2.3 Samvirke og anna kollektivt entreprenørskap

Store og viktige sektorar i Norge byggjer på kollektivt entreprenørskap i ymse former. Kollektivt entreprenørskap er å forstå som alternativet til individuelt entreprenørskap og entreprenørskap med profittmotiv for enkeltinvestoren (Teigen 2004). Slik definert er kollektivt entreprenørskap til dømes:

- bedrifter etablert av det offentlege
- samvirketiltak
- organisasjonseigde bedrifter
- ymse former for stiftingar

Kommunane har i alle år vore aktive eigarar eller og organisatorar av slike kollektive entreprisar. Dei har vore innovative eller imiterande, men viktige i visse fasar og i visse tider.

Jordbruket var først ute med å organisere sine samvirkebedrifter. Her var kommunen vanlegvis indirekte inne. Det same galt for forbrukarsamvirket, men også i desse samvirketiltaka ser vi i sak etter sak at kapitalreising skjer i eit trekantsamvirke mellom kommune, bank og samvirkedeltakarar. Etter kvart som også brannkassene får kapital, blir dei med som långjevarar til dømes for å få bygd meieriet eller samvirkelaget. Når samvirkelaget kjem i drift, byrjar dei med bank-

funksjon osv. Dei kollektive entreprenørane, med kommunane som fast part og partnar, byggjer kvarandre opp og samarbeider i nettverk.

3.2.4 Industrireising og næringsutvikling

Medan mellomkrigstida var ei "stortid" for kommunalt initiativ og entreprenørskap, var etterkrigstida det stikk motsette. Det var to hovudgrunnar til dette. Den eine var røynslene frå mellomkrigstida da staten måtte gå inn og redde kommunane. Etter den tid har staten tatt eit sterkare grep om kommunesektoren og gjennom fylkesmann og andre statlege tilsyns- og kontrollorgan regulert kva kommunane kan engasjere seg i. Den andre hovudgrunnen var at etterkrigstida er den epoken i Norge som er sterkast kjenneteikna av ein sentralstyrt planøkonomi. I denne planøkonomien var ikkje kommunane tiltenkt ei viktig rolle og fekk det ikkje heller.
På 1960-talet oppstod ei ny type kommunalt entreprenørskap som i ettertid har klare innovative trekk. Statens hovudstrategi for modernisering og økonomisk vekst var industrireising. I denne satsinga etablerte staten mange verkemiddelaktørar: Industribanken, Industrifondet, Statens Teknologiske Institutt – og sist, men ikkje minst: Distriktenes Utbyggingsfond (1961). Alle desse statlege verkemiddelaktørane skulle ha direkte kontakt med bedriftene. Kommunane skulle ikkje ha nokor rolle. Distriktskommunar vart avfolka og ny industri kom ikkje. Med det utgangspunktet engasjerte kommunane seg i å få bedrifter etablert eller å få bedrifter til å flytte til kommunen.

På den måten kunne kommunen nyttiggjere seg eit statleg tiltaksapparat der dei i første omgang ikkje var tiltenkt nokor rolle. Gradvis fann også staten ut at dette kommunale næringsengasjementet var bra og kunne oppmuntrast. Vi gjekk inn i ein periode der kommunane hadde ei stor breidde i engasjementet sitt. Dei etablerte heileigde eller delvis kommunalt eigde selskap som bygde industrihallar og næringsområde, og gjekk også inn som eigarar i vanlege bedrifter. Mest vanleg var det likevel å gje bedriftene ulike typar finansiell og praktisk hjelp, tilskot og ikkje minst lånegarantiar. Ordførarar var ofte ei drivkraft og det vart populært med ordførarar som også var tiltakssjefar. Frå slutten av 1970-talet vart det meir vanleg med kommunale næringskonsulentar og på 80-talet også næringssjefar. Frå slutten av 80-talet fann staten ut at kommunar som satsa og hadde kompetanse, kapasitet og strategiske næringsplanar også skulle tildelast kommunale næringsfond til støtte i næringsutviklingsarbeidet.

3.2.5 Nokre historiske kjenneteikn ved kommunen som innovatør

Dei døma som er trekt fram i dette kapittelet, er alle innfor det som kan kallast den økonomiske sfære. Er det ikkje også døme på at kommunen har vore innovativ aktør innafor det som i dag er kommunens "kjerneområde"? Har vi ikkje tilsvarande døme innan infrastruktur, oppvekst, utdanning, helse og sosial og eldreomsorg? Sannsynlegvis har vi det – og dei granskingane vi gjer i dette prosjektet og i eit anna prosjektet som Norut har gåande på same tid for KS, skal vi prøve å finne fram til slike innovative grep.

Det ein skal vere klar over er at det er i ettertid at mange av dei entreprenørielle funksjonane har vorte del av den økonomiske sfære. Ta sparebankane som eit døme. I starten var dette eit sosial-

politisk tiltak. Ein skulle lære småkårsfolk å spare og opprette institusjonar som gjorde dette mogleg. I neste fase fekk sparebankane ein tilsvarande funksjon som utlånarar. Dei skulle gjere småkårsfolk uavhengige av private utbytarar, "ågerkarler". Dei gjensidige brannkassene var i høgste grad også sosialt grunngitt, for ikkje å snakke om dei ymse samvirkeføretaka: det gjekk ut på å organisere dei mange små for å stå sterkare. Det stod ein klar antikapitalistisk tanke bak. Utbygging av telefonnett, straumforsyning og straumnett og etablering og drift av transportselskap var sett på som infrastruktur, ikkje forretning – som alt dette har vorte seinare.

Kva så med "kjerneområda"? På dei felta der kommunane har vore iverksettarar av lovpålagte statlege tenester, er rommet for entreprenørskap og innovering mindre. Det er typisk at innan utdanningssektoren finn vi historisk sett dei mest innovative tiltaka der kommunane har engasjert seg for å få utdanningar som fylke eller stat har hovudansvaret for. Kommunane fekk enkeltvis eller saman med andre etablert folkehøgskular, friskular og i sin tid realskular og gymnas. Innan barnehagesektoren spelte kommunane tidleg ut sin styrke ved å kombinere grende- og bydelsressurar til dømes gjennom dugnader, samvirkeorganisering og mobilisering for å ta bygningar i bruk til føremålet og gjennom foreldreinnsats byggje leikeapparat og tilrettelegge inne og ute.

Nokre kjenneteikn ved kommunane som innovatørar er eit engasjement

- Mellom det sosiale og det økonomiske
- Mellom infrastruktur (fellesgode) og privatgode
- Mellom plan og marknad
- Mellom stat og individuell aktør
- Ulike regionale "kulturar"
- Sweeper-funksjonen

Engasjementet er ofte i skjeringspunktet mellom det sosiale og det økonomiske. Slik var det med sparebankane, slik var det med kommunale fattigkasser og her ser ein også potensialet i dag i den såkalla samordningsreforma: kommunane skal ha ein funksjon i å kople mellom sosiale ytingar og strevet med å få innbyggarane inn i, eller tilbake til, løna arbeid.

Historia viser at mange tiltak som etter kvart blir sjølvberande og marknadsgode i starten, berre kan etablerast gjennom offentleg innsats, altså i ein gråsone mellom infrastruktur (fellesgode) og privatgode. Dette feltet ser det ut til at kommunane har vore spesielt gode på. Dei har hatt den entreprenørielle og innovative funksjonen og fasen: seinare har staten overtatt når noko går over frå å vere lokal til nasjonal infrastruktur – og enda seinare overtek private investorar når teneste kan kommersialiserast og fleire aktørar kan delta i ein marknad (jf. teletenester som har gjennomgått alle tre fasane). Engasjement i denne gråsonen er ofte det same som å engasjere seg i skjeringsfeltet mellom planstyring og marknadsstyring. Kommunen har planfunksjonen, men tida og tilhøva kan føre det planlagde og fellesfinansierte over til private aktørar.

Det kanskje mest interessante kjenneteiknet ved kommunen er rolla som koplar mellom stat og individuell aktør. Dette skjer på minst to måtar, gjennom kommunepolitikarane sin ombodsrolle og gjennom at kommunen har større evne til å sjå og hjelpe individ og enkeltaktør enn det

overordna statlege eller nasjonale organ har. Derfor intervenerar kommunen og hjelper innbyggarane sine i NAV-systemet og bedriftene i IN-systemet.

Endeleg og ikkje minst: kommunen har det som i fotballspråket er kalla ein ”sweeperfunksjon”. Når alle andre har tatt ansvar for sitt gjennom soneforsvar eller mannsoppdekking, ligg sweeper bak og tek resten. Slik også med kommunen. Gjennom det institusjonelle regelverket som medfører at kommunen kan engasjere seg i alt som ikkje er forbode i lov, kan kommunen om ressursane tillet det gå inn på alle område der kommunen oppdagar systemsvikt eller strukturelle hol. Her ligg ein permanent potensiell innovasjonsrolle.

Vi har så langt generalisert og lagt til grunn at ”alle kommunar er like”. Det er dei heilt klart ikkje. Store og små er sjølvsagt ulike, men det kan også vere ulike regionale kulturar med omsyn til tradisjon for å gå inn i ulike typar saker der ingen andre eller mange andre er aktørar.

4 Teoriar og hypotesar

Kommunen er både ein geografisk avgrensa region og ein organisasjon. Kommunen som organisasjon er ei politisk-administrativ eining som også har eit ansvar, saman med andre aktørar, for kommunen som region. Medan kommunen som region stort sett har hatt faste grenser sidan kommunereformene på slutten av 1960-talet, har kommunen som organisasjon sprengt stadig nye grenser og vokse i omfang og kompleksitet nettopp i denne perioden.

4.1 Kommunen som region

Kommunen som region kan ha ulike kjenneteikn. I høve til innovasjon, kjenner vi frå regionforskinga denne tredelinga av regionar (Teigen 2007 b):

- Innovative regionar
- Adaptive regionar
- Ikkje adaptive regionar

Innovative regionar er, som namnet seier, regionar der aktørane har vist seg å vere innovative. Slike regionar har vore først ute med nye produkt og tenester, nye måtar å arbeide på, nye måtar å organisere seg på og så vidare. Her er det kommunesamfunnet som viser meir eller mindre innovative teikn. Der vi finn vilje og evne til innovasjon, vil vi normalt også erfare vilje og evne til å plukke opp det nye i tida. Dette kjenneteiknar adaptive regionar.

I utgangspunktet kan ein likevel tenkje seg at det er eit skilje her, at visse samfunn vil forme utviklinga på eigne premissar – altså at dei innovative ikkje treng å vere adaptive. Omvendt er det kanskje lettare å tenkje seg samfunn som først og fremst kopierar og er adaptive, og at dette til og med kan gå ut over evna til sjølvstendig innovasjon.

Meir spesielt er det dersom regionar ikkje tek til seg det nye i det heile, at dei er *ikkje adaptive*. Slikt meiner vi ofte å sjå i andre delar av verda, der høgt utvikla by- og tettstadsregionar til dømes kan ha ei sone rett utanfor byen der bøndene driv jordbruket sitt og har leveformer som om tida har stått stille dei siste hundreåra.

Empirisk forsking og anna erfaringstufta kunnskap viser likevel at skiljet mellom innovasjon og adapsjon mest er av analytisk art. Som vi skal kome tilbake til, vil adapsjonsprosessen vanlegvis vere slik at ein ikkje driv rein kopiering.

Sjølv om kommunen som region kan vere stor i areal her i landet, er mange av dei største kommunane, dei minste i folketal. Folket bur langs dalar og fjordar og der går kommunegrensene gjerne "tilfeldig" i alle fall i høve til ei inndeling etter innovasjonskriterium Det er såleis i utgangspunktet ingen romlege grunnar til at skiljet mellom meir eller mindre innovative regionar går langs kommunegrensene, men sjølvsagt kan kommunen som politisk-/ administrativ eining ha påverka folket gjennom 170 år med kommunalt sjølstyre slik at vi kan finne slike skilje langs kommunegrensa likevel. Trass denne moglegheita, vil vi i utgangspunktet tru at kommunen vanlegvis er representativ for fleire nabokommunar, altså for ein større region.

Norske studium av entreprenørskap og gründerånd viser klare regionale skilnader. Det er ein rimeleg hypotese at det same kan observerast med omsyn til innovasjon i kommunane, men altså ikkje mellom kommunar som ligg i ein region som er homogen med omsyn til karakteristika viktige for innovering.

4.2 Kommunen som organisasjon

Kommunen som organisasjon (eller bedrift som enkelte likar å kalle seg) er ofte største arbeidsgjevaren i kommunen. Største delen av dei tilsette er ikkje byråkratar, men tenesteytarar. Dei driv tenesteproduksjon i oppvekst, utdanning, eldreomsorg osv. Kommunen som organisasjon har både som oppgave å innovere eigne arbeidsoppgaver og å vere ein innovasjonsfremjar i kommunen som region. Vi vil i dette prosjektet skilje mellom *organisasjons- og samfunnsutviklarrollen.*

Kommunen som organisasjon er avhengig av kva for samfunnsystem vi har. Norge er ein *einskapsstat.* Det vil seie at staten er overordna kommunane og delegerer arbeidsoppgaver nedover til kommunane. I føderasjonar er det derimot omvendt, kommunar og regionar delegerer oppover til staten dei oppgavene som til dømes er for store for den einskilde kommune.

Men også i einskapsstatar er kommunane ekstremt ulike, og i all hovudsak er dei ulike etter tre dimensjonar:

- kva for oppgaver dei har fått delegert
- folkevalt styring
- graden av fridom i høve til staten

Norske kommunar har omfattande oppgaver og ansvar til forskjell frå til dømes franske kommunar (også Frankrike er ein einskapsstat). Derfor kan dei franske kommunane vere mindre, og dei kan ha ein minimal organisasjon.

I grunnlova av 1814 er ikkje kommunane nemnt som folkevalt nivå. Dette kom først med formannskapslovene i 1837. Lengje var formannskapa (og kommunestyra) drivkrafta i kommunane. Så seint som på slutten av 1960-talet var kommunen som organisasjon minimal, spesielt på landet. Utvikling og fornying var i all hovudsak politikarstyrt. Med ein veksande organisasjon, og med tilsettinga av profesjonelle rådmenn i alle kommunar frå 1980-talet, endra balansen mellom folkevalte og administrasjonen seg.

Det er også eit viktig kjenneteikn ved norske kommunar at dei fritt kan engasjere seg i alt dei vil og som ikkje eksplisitt er tillagt andre gjennom særlovgjeving. Denne negative handlingsfridomen har vore viktig for kommunen som utviklingsaktør, og er truleg av spesielt stor interesse for kommunal innovering. Det er ein god norsk tradisjon å vere opne for at både dei kommunetilsette (administrasjon og tenesteytarar) og politikarar kan vere ei innovativ kraft. Både i eldre og nyare tid har rollene ofte vore blanda. I den første perioden etter at det kommunale sjølvstyret var innført, var det ofte embetsmenn som vart valt inn i formannskap og kommunestyre. Når vi kjem til nyare tid går ”karrierevegen” like ofte omvendt. Politikarar blir kommunetilsette, eller er det før dei går inn i politiske roller. Likevel bør vi analytisk ha eit skilje der den eine hypotesen er at det er kommunetilsette som innoverer og den andre er at politikarane er den innoverande krafta.

Den første hypotesen peiker i retninga av å finne skilje mellom kommunane etter byråkratiske kriterium, den andre hypotesen gjer til dømes partipolitiske skiljer viktige. Ein kan også tenkje seg ein miks der til dømes byråkratimakt er knytt til politikaravmakt. Slik avmakt kan vere resultat av mange ting, alt frå mangel på økonomisk handlingsrom til mangel på politisk handlingsrom til dømes som resultat av konfliktar i det styrande partiet eller i alliansen som til saman har fleirtal.

Dette er hypotesar det ikkje blir rom for å gå inngåande inn på i denne analysen, men som det er viktig å sjå på ved seinare høve.

4.3 Initiativtakar og iverksettar

Den negative handlingsfridomen gir romsleg plass for at kommunen kan ta initiativ og vere proaktiv. Den reelle organisatoriske, økonomiske og arbeidsmessige handlefridomen er ofte avhengig av oppgavene som iverksettar av statleg politikk. Tilhøvet mellom den sjølvstendige utviklingsrolla og rolla som iverksettar av statleg politikk, er analytisk viktig. I praksis kan det derimot vere vanskeleg å skilje desse rollene.

Iverksettarrolla er knytt til arbeidsdelinga innan offentleg forvaltning. I ein einskapstat som den norske, er det staten gjennom Storting og regjering som bestemmer denne arbeidsdelinga. Gjennom slike vedtak har kommunen fått store, løpande oppgaver innan helse- og omsorg, sosiale tenester, utdanning og samfunnsplanlegging.

Rolla som *initiativtakar* er vanskelegare å avgrense nettopp fordi dette er knytt til at kommunen kan engasjere seg i alt som ikkje er forbode. Skal det gå kommunen som organisasjon vel, er ein avhengig av at det går kommunen som region eller territorium vel. Historisk har vi derfor flest døme på kommunale initiativ i rolla som initiativtakar og samfunnsutviklar. Kommunalt tiltaksarbeid vart dette kalla i ein lang periode og forsking viste at det var systematiske skilje i tiltaksarbeidet nettopp avhengig av kjenneteikna ved kommunen som region (Glosvik m.fl. 1996). Eit slikt viktig skilje gjekk på
- tilflyttingskommunar
- fråflyttingskommunar

I tilflyttingskommunar er den viktigaste samfunnsutviklarrolla å hindre køar eller organisere køar. Arbeidsplassane kjem av seg sjølv, enten gjennom marknadsmekanismar eller politiske mekanismar (som etablering av offentlege arbeidsplassar). Kommunens samfunnsutviklingsrolle blir da utvikling av infrastruktur og gode bustadskvalitetar.

I fråflyttingskommunar er derimot den viktigaste samfunnsutviklarrolla å påverke beslutningar i marknaden (om bedriftsetableringar) og i politikken for å skaffe nye arbeidsplassar og nye innbyggjarar. Her finn ein såleis ofte døme på at kommunane går svært langt for å få etablert bedrifter, også ved sjølve å gå inn som bedriftseigarar. Lobbyverksemd for å skaffe offentlege arbeidsplassar, eller hindre nedlegging av slike, blir like viktig.

Ut frå slike strukturelle kjenneteikn er moglege hypotesar at tilflyttings- og fråflyttingskommunar innoverer på ulike arenaer og med ulike insitament. Men gjeld dette berre den ”frie” samfunnsutviklarrolla? Ein hypotese er at det også er tilsvarande skilje i dei lovpålagte rollene. Dersom den statlege lovpålagte rolla er målstyrt, kan kommunane innovere gjennom måten å løyse utfordringane på. Spørsmålet om dei statlege verkemidla hemmar eller fremjar innovasjon i oppgaveutføringane blir viktige problemstillingar vi delvis svarer på her, men og som det er viktig å følgje opp i seinare forsking.

4.4 Fellesgode versus individuelle gode

Offentleg sektor, kommunane inkludert, har ansvars- og oppgaveområde som berre denne sektoren kan ta seg av. Det er å skaffe fram gode som ikkje kan skaffast gjennom marknaden, fellesgode, også kalla kollektive gode.

Fellesgode er sjeldne etter den mest restriktive definisjonen. Det meste kan seljast på ein marknad. Det mest interessante er derfor gode som i og for seg kan seljast i marknaden, men der transaksjonskostnadene er for høge eller at marknaden enten ikkje er moden eller der det blir sett på som politisk (til dømes fordelingsmessig) uakseptabelt å bruke marknadsmekanismane.

Innan innovasjonsteorien er skiljet mellom oppfinning og innovasjon viktig (Fagerberg m.fl. (red) 2005). Ei oppfinning er ikkje ein innovasjon før oppfinninga er tatt i bruk i eit omfang som

påverkar samfunnet. Det er mange historiske døme på at oppfinningar ikkje blir tatt i bruk fordi samfunnet ikkje er modent for dette. Derfor blir dette berre ei oppfinning og ikkje ein innovasjon.

Dersom oppfinninga ikkje blir tatt i bruk til dømes fordi marknaden ikkje er stor nok til å gi profitt, kan kommunen ta ein rolle gjennom enten å organisere ein marknad eller sjølv vere med som kjøpar eller som investor utan avkastningskrav på kort sikt. Kommunen kan definere dette som eit fellesgode eller kollektivt gode.

Historisk er det nettopp i slike gråsoner mellom offentlege og private gode kommunane har hatt spesielt viktige innovative funksjonar. Både kommunane si rolle i å etablere brannkasser, eit sparebankvesen, kommunane si rolle i elektrisifiseringa av landet og kommunane si rolle i transportsektoren er slike døme. Ei gjensidig brannkasse må ha ein garantist til eigenkapitalen er stor nok til å dekkje brannar som kan oppstå. Kommunane gjorde jobben. Ein bank må ha tillit for å tiltrekkje seg sparepengar, kommunane var garantisten. Vannkrafttufta turbinar var for lengst ei operativ oppfinning, men store utbyggingskostnader og mangel på kundar i ein startfase gjorde at kommunane måtte ta rolla med å gjere dette til ein innovasjon som spreidde seg ut over landet. Ferjer og bilselskap som kunne transportere varene var heilt avgjerande for ein framveksande industri sjølv om ferjene og bilselskapa i seg sjølv ikkje kunne klare seg i marknaden.

Alle desse døma, og fleire finst, er døme på fundamentalt sett individuelle gode (kan kjøpast og betalast av forbrukarar), men som i ein fase berre kan innoverast som fellesgode. Alle desse døma viser også at marknadsstyringa meir eller mindre har tatt over sjølv om eigarforma er den same. Kommunane er nå eigarar av dei mest lønsame bedriftene (kraftverka) i store delar av landet.

Slike nye teknologiar og oppfinningar vil truleg alltid kome og påkalle kommunal eller anna offentleg intervenering, involvering eller jamvel innovering. Dei siste 10-15 åra har kommunane tatt slike roller i utbygging av eit breibandnett. Bygging av infrastruktur for opplevings- og kultursektoren kan vise seg å ha same karakter: offentleg finansiering er naudsynt i ein startfase, men kan kommersialiserast på sikt.

Problemet med å identifisere kommunal innovering på desse felta, er at berre framtida vil vise om det kommunale engasjementet i dag vil spreie seg og bli samfunnsmessig viktig slik at ein også i ettertida vil kalle det ein innovasjon.

4.5 Kommunane i innovasjonssystemet

I tillegg til å vere aktør, er kommunen også del av ein struktur eller system – innovasjonssystemet. Det er typisk for den aukande interessa for offentleg sektor sin rolle for innovasjon, at ein nå tek sektoren enda meir eksplisitt inn og som sjølvstendig kraft i innovasjonssystemtenkinga (Edquist 2005).

I første generasjons innovasjonssystem var offentleg sektor ei formativ kraft ved at ein såg for seg at all innovasjon hadde si rot i grunnforsking og at det var ein lineær modell frå grunnforsking – via anvendt forsking til foretak og produkt. Her hadde offentleg sektor ein funksjon i grunnforskinga enten uavhengig av, eller i samarbeid med, primært store føretak.

I andre generasjons innovasjonssystem trekte ein på empiriske erfaringar som viste at den lineræreModellen er heller uvanleg. Det mest vanlege er at innovasjon skjer interaktivt i nettverk, klynger og sosiale system. Andre generasjons innovasjonstenking blir ofte kalla den interaktive innovasjonsmodellen. I denne modellen fekk offentleg sektor meir differensierte roller spesielt som verkemiddelaktør og som stimulator av innovasjon innan privat sektor.

I tredje generasjons innovasjonsperspektiv blir interessa retta mot produksjon og konsum i offentleg sektor sjølv. Så store delar av sysselsetting og aktivitet skjer i den offentlege sektoren, at innovasjon her er ein naudsynt føresetnad for eit innovativt samfunn. I Norge er store delar av velferdsstatens tenester organisert gjennom kommunane. Derfor kan ein sjå kommunane som den sentrale aktøren i tredje generasjons innovasjonssystem.

Den tredje generasjonen er fødd, men på kanskje er det eit for tidleg fødd barn i høve til det miljøet som skal fø dette til eit vekstkraftig barn og ein leiande generasjon. Det er oppvekstvilkåra for dette barnet og denne generasjonen vi er interesserte i (Frankelius og Utbult 2009).

Det er to hovudmåtar å tilnærme seg innovasjonssystemet på.

- systemet som ideal(modell)
- systemet som empirisk realitet

Innovasjonssystemet som idealmodell tek som utgangspunkt at visse typar aktørar må vere på plass for suksessfull innovasjon. Slike aktørar er

- Forskings- og utviklingsaktørar
- Forskingsformidlingsaktørar
- Bedrifter/ Offentlege vare- og tenesteprodusentar
- Offentleg forvaltning
- Verkemiddelaktørar

Ein skil mellom nasjonale-, regionale- og sektorielle innovasjonssystem. Det har vore nasjonal og regional politikk å byggje ut desse systema. På regionalt nivå har ein til dømes lengje hatt forskingsstiftingar og høgskular, men har supplert med forskings- og kunnskapsparkar og inku-

batorar for å gjere systemet meir komplett. Det blir også gjort freistnader på å utvikle delar av innovasjonssystemet på lågare nivå. Her har utvikling av næringshagar vore spesielt viktig. Desse kan samarbeide med kunnskapsparkane om distribuerte inkubatorar, altså desentraliserte inkubatortilbod.

Verkemiddelaktørane er også orientert i innovasjonsretning for meir reelt å bli ein del av innovasjonssystemet. Etableringa av Innovasjon Norge er det store dømet på dette, sjølv om utviklinga av SIVA er mest illustrerande for utviklingsretninga. SIVA var opphaveleg byggar og utleiar av industribygg, men er nå aktør primært i forskings- og kunnskapsparkar og dei desentraliserte næringshagene.

Empiriske studium viser at dette idealbiletet av aktørar i eit system, kan vere misvisande. Dei direkte koplingane frå innovatør til FoU-institusjonar er til dømes ofte fråverande. Derimot viser det seg at krevjande kundar, konkurrerande og samarbeidande bedrifter er viktige aktørar (Porter 1998). Mest interessant er det likevel at dette varierer frå region til region, frå bransje til bransje og frå innovatør til innovatør.

Ved å kartleggje kven kommunen eller bedrifta verkeleg samarbeider med i innovasjons- og fornyingsarbeidet, framstår ein struktur eller system som er det reelle innovasjonssystemet. Det er viktig å få innsikt i dette fordi slik innsikt kan brukast til å styrke strukturen og bøte på manglane i systemet.
Denne tilnærminga til innovasjonssystemet kan koplast til begrepet ”open innovasjon”. Dette begrepet er nettopp knytt til at bedrifta opnar seg mot alle potensielle medaktørar i staden for enten å løyne innovasjonsarbeidet sitt i eigen FoU-avdeling eller gjennom faste samarbeidspartnarar i eit system med bestemt arbeids- og oppgavefordeling.

Det er ein viktig del både av vår kartlegging og SSB sin CIS-inspirerte kartlegging å fange opp det reelle innovasjonssystemet.

4.6 Verkemiddelteori

Verkemiddelaktørar har ein sentral plass både i det ideelle og reelle verkemiddelsystemet. Kommunane er her i ei dobbelt rolle. I funksjonen som *iverksettarar* av statleg politikk har staten ved departement og direktorat verkemiddel som skal ha som siktemål å få kommunane til å innovere og å fornye seg. I funksjonen som *samfunnsutviklarar* etablerar kommunane sjølve ulike tiltak og verkemiddel for å stimulere nyskaping i bedrifter, friviljuge organisasjonar, grendelag og bydelar.

Verkemiddelteori er forutseiingar av samanhengar mellom verkemiddel (tiltak), målsettingar og resultat (i kva grad måla blir nådd). Slike samanhengar er nesten alltid meir kompliserte enn ein umiddelbart trur. Staten treng kunnskap om slike samanhengar i sin bruk av kommunen som iverksettar av statleg politikk. I perioden frå den sterke veksten i velferdskommunen starta

(omkring 1970) til midten av 1980-talet var øyremerking av statstilskot eit dominerande verkemiddel for å få kommunen til å utvikle nye funksjonar og tenester. Dette systemet vart avvikla til fordel for rameløyvingar knytt til objektive kriterium. Det var fleire årsakar til denne endringa, men hovudpoenget er at det ikkje er nokon enkel samanheng mellom verkemiddel (øyremerking) mål og resultat
Hovudskiljet mellom kommunar og bedrifter, er at bedriftene har eit insentiv til fornying, innovering og tilpassing gjennom prissystemet og konkurranse mellom bedrifter som gjer at dei beste overlever. Ved å ha verkemiddel som generelt stimulerer til utvikling, men ikkje er konkurransevridande vil dei beste (og kanskje mest innovative?) overleve (Teigen 1999). I kommunesektoren skal alle kommunar ikkje berre kunne overleve, men kunne gje lovpålagte ytingar til innbyggjarane sine. Kva for verkemiddel og tiltak kan da duge?

Tradisjonelt har fornyingsarbeid i kommunen skjedd gjennom bottom up insentiv knytt til at valte politikarar må husholdere med skattepengane for å få attval. Top down verkemiddel har typisk vore å bruke lovendringar, krav til kompetanse (til dømes kompetansekravet i landbruket og krav til å ha rådmann) og ikkje minst utviklings- og fornyingsprosjekt delvis finansiert frå staten.

Dei siste tiåra har marknadssimulering også vore brukt: gjennom det som har vorte kalla New Public Management (NPM) prøver ein å utnytte dei beste sidene ved marknadene ved å la dei verke i kommunal sektor. I staden for at kommunen etablerer monopol og produserer tenester sjølv, set kommunen til dømes tenestene ut på anbod. Alternativt kan kommunen drive internprising for å kunne samanlikne interne leverandørar med eksterne. Til dømes kan reine kommunale barnehagar samanliknast med barnehagar drive i privat regi.

Ein mogleg hypotese er at NPM-strategiar er meir vanlege i folkerike kommunar enn i småkommunar fordi det er lettare å etablere marknadsliknande konkurranse. Alt anna likt, er også hypotesen at raudgrønt styrte kommunar i mindre grad tek marknadsstyring i bruk enn kommunar styrt av Høgre/ FRP. Dette er ei interessant hypotese å sjå i seinare forsking.

Implisitt er bruk NPM versus planverkemiddel eit resultat av kva ulike kommunar og regime trur verkar fornyande og innoverande. Uavhengig av plan- versus marknadsstyring er det ein klassisk verkemiddeldiskusjon om verkemidla skal vere nøytrale og generelle eller øyremerka og selektive (Jacobsen og Reve 2007). Argumentet for nøytrale og generelle verkemiddel er at "verkemiddeleigarane" har mindre kunnskap enn verkemiddelmottakarane om kva som kan verke innoverande i kommunar med heilt ulike problem og utfordringar.

Ein annan og enda meir generell debatt er om innovasjon best kan fremjast gjennom verkemiddel som stimulerer arbeidskraft (til dømes kompetansehevande tiltak) eller teknologi/ investeringar. Denne problemstillinga er mest aktuell i industrien, men er også relevant for statleg verkemiddelpolitikk overfor kommunane. Er det best å støtte teknologi og hjelpemiddelinvesteringar i helse- og sosialsektoren eller etterutdanning av personellet?

Kommunane er den verkemiddelaktøren som vanlegvis er nærast etableraren eller bedrifta. Verkemiddelbrukarar har ulike ressursar med omsyn til å nytte seg av offentlege verkemiddel. For å analysere dei problemstillingane som er relevante her, er terskel-, kø- og skranketeorien relevant (Lien og Teigen 2009; Schaffer og Wen hsien 1975):

- Terskel
- Kø
- Skranke

Terskelen er hinderet eller minimumskravet for å ha rett til eit verkemiddel eller ei teneste frå kommunen. Kø er kø, men det er også ventetida og moglegheitene for å få ivaretatt interessene sine i påvente av verkemiddelet eller tenesta. Ved skranken må kunden, eller klienten eller brukaren, grunngi (på nytt) at terskelkrava er innfridd, det vil vise seg om han/ ho har stått i rett kø, og avhengig av ressursane på båe sider av skranken vil nivået på ytingane og kvaliteten på tenestene bli bestemt.

Ut frå at kommunane er nærast, er det vanleg å leggje til grunn at terskelen blir lågare. I og med at kommunane er mange og tilhøva oversiktlege, ventar ein at køane er kortare og at det er lettare å forsikre seg om at ein står i rett kø. Oversikt og sosial kontroll kan sikre at køsniking ikkje skjer og at hopping mellom køar skjer på ein både lovleg og legitim måte, men det er først og fremst ved skranken ein reknar med at kommunen har dei største førstelinjefordelane. Her pratar frontpersonalet og verkemiddelbrukaren same språket. Slik er teorien som blir konfrontert med praksis.

4.7 Innovasjon og diffusjon i offentleg sektor

Det er mangel på forsking med omsyn på kva som er drivarar for innovasjon i offentleg sektor generelt og i kommunane spesielt. Vi veit at ein del av offentleg sektor har vore spesielt innovativ. Det er militærindustrien – og for dei landa der dette er aktuelt – romfartindustrien. Mange produkt er utvikla i desse sektorane for så seinare å gå sin seiersgang gjennom diffusjon på ein sivil marknad. Internettet er det siste og største dømet. Ikkje berre produkt, men også organisering og prosessar er utvikla i det militæret og har spreidd seg til det sivile.

Strategisk planlegging er eit framifrå døme. Det starta i det militære, vart kooptert av store konsern for så å bli adoptert av offentleg sektor. I norske kommunar kom dette på 1980-talet. Planlegging og innovasjon har i det heile tatt mykje felles sjølv om det er mange populære historier om oppdagingar, oppfinningar og innovasjonar som er gjort ved tilfeldigheiter. Samanhengen mellom plan og innovasjon er sannsynlegvis enda viktigare i offentleg sektor enn i privat sektor, nettopp fordi offentleg sektor er ein planøkonomi medan privat sektor i større grad er ein marknadsøkonomi.

Eit sentralt funn i planleggingsforskinga, er at planlegging er eit resultat av krise. Så lengje alt går bra, held vi fram som før. Det er sannsynleg at krisebakgrunnen også er viktig for innovasjonar, og ikkje minst innovasjonar i kommunane. ”Krise” bør ein forstå utvida. Dersom kommunen ikkje kan kome (nye) behov i møte, vil dette opplevast som krise. Det gjeld alt frå barnehagar til reint drikkevatn. Kommunalt tiltaksarbeid slik det voks fram frå 1960-talet, oppstod i kriseråka kommunar og spreidde seg med krisene til andre delar av kommune – Norge.

I planlegging skil ein mellom radikal og inkrementell planlegging. På same måte er det i innovasjonsteorien eit hovudskilje mellom radikale og inkrementelle innovasjonar. Det er sjølvsagt slik at inkrementelle innovasjonar (småstegsinnovasjonar) er langt meir vanlege enn dei store sprang. Medan radikale innovasjonar truleg er meir vanleg i den offentlege militærindustrien enn i privat sektor, er det sannsynlegvis slik at radikale innovasjonar er sjeldne i kommunal sektor. Det er knytt stor risiko til radikale innovasjonar og slik risiko kan både vere ulovleg og umogleg i kommunale tenestesektorar.

For samfunnet er det i og for seg ikkje den einskilde innovasjonen som er viktigast, men at denne blir tatt i bruk. Studium av diffusjonsprosessen er såleis minst like viktig som å identifisere dei einskilde innovasjonane. Imitasjon er ein føresetnad for vellykka innovasjonsløp. I privat sektor (marknaden) spreier innovasjonar seg ved at mange vil starte med det som dei første har lykkast med og vorte rike av. Spreiinga er effektiv så lengje innovasjonen gir konkurransefortrinn. Desse mekanismane verkar ikkje på same måte i offentleg sektor.

Truleg er organisatoriske innovasjonar og prosessinnovasjonar vanlege i kommunesektoren. Vi veit korleis ”utflatings” eller tonivåmodellen for organisering har spreidd seg i kommunesektoren dei siste åra. Både på dette feltet og innan bruk av informasjonsteknologi, er det sannsynleg at private aktørar er viktige i diffusjonsprosessen. Konsulentsektoren er effektive spreiarar av nye organisasjons- og leiingsformer. IT-selskapa konkurrerer og sel teknisk/ faglege løysingar som effektiviserer ymse prosessar i tenesteproduksjonen.

4.8 Schumpetersk og/eller Barthsk tilnærming til innovasjon?

Schumpeter er den dominerande innovasjonsteoretikaren, men mange meiner at teorigrunnlaget hans først og fremst er tilpassa privat sektor og privat entreprenørskap. Det nye som Schumpeter representerte, var imidlertid noko anna. Før hans banebrytande arbeid, var innovasjonar berre knytt til kommersialisering av tekniske oppfinningar. Schumpeter (1934) utvida dette ved å definere innovasjon som:
- introduksjon av eit nytt produkt eller teneste
- introduksjon av ein ny produksjonsmetode
- inntrenging i ein ny marknad (produktet kan vere gammalt)
- utnytting av ei ny råvare eller halvfabrikat
- ny organisering

Dette ”frigjorde” innovasjonstenkinga frå den snevre koplinga til industrielle produkt. I tillegg frigjorde han også innovasjonen frå den geniale oppfinninga ved å seie at innovasjonar først og fremst er nye kombinasjonar av element som kvar for seg kan vere gamle og velprøvde.

Også den norske sosialantropologen Fredrik Barth (2000) er rekna som ein klassikar med omsyn til å kome med ein operativ definisjon av innovasjonar. Etter alt å døme utan å kjenne Schumpeters arbeid, skreiv han at innovasjonar er ”kopling mellom sfærer”. Dømet hans var henta frå Darfur og ein entreprenør som kopla ein institusjon i den gamle ”sfære” som likna den norske dugnadsinnsatsen med kommersialisering i den moderne marknadsøkonomien.

Nye kombinasjonar og kopling mellom sfærer er nærslekta. Også nettversteoretikarane sin fokus på kopling mellom nettverk som spesielt entreprenørielt, er i ”same slekt”. Alle tre tradisjonane koplar også innovasjon og den entreprenørielle funksjonen der entreprenøren er den personen som ser og iverkset dei nye kombinasjonane eller kopling mellom sfærene – eller som oppdagar strukturelle hol og byggjer bru mellom nettverk.

Barth (1963) studerte seinare entreprenørskap i norsk kontekst. Han fann da at ordførarar i Nord-Norge kopla mellom den politiske sfære og marknadssfæren ved å utøve næringsutviklingsarbeid. Dette skulle vise seg å vere eit banebrytande arbeid i høve til det som vart eit ganske stort forskingsområde på 1970- og 1980-talet.

Vi vil tilnærme oss kommunal innovasjon både gjennom Schumpeters oppdeling i 5 innovasjonstypar og den innoveringa vi kan kome på sporet av gjennom nye kombinasjonar, kopling mellom sfærer og nettverksteori.

5 Metode

Vi skal i det følgjande gi ein kort introduksjon til dei metodiske vala i undersøkinga. Undersøkinga baserer seg på tre kvantitative undersøkingar. Våre eigen spørjeundersøking, SSBs pilotundersøking om innovasjon hos kommunane i 2010[2] og CIS-undersøkinga frå 2007 (SSB). Vi har òg gjort fleire kvalitative intervju.

5.1 Spørjeundersøkinga

Undersøkinga blei sendt ut til i alt 224 kommunar, ved rådmennene. Alle dei tjue største kommunane i Norge er tatt med i utvalet. I tillegg blei halvparten av dei resterande kommunane med over 10 000 innbyggarar trekt ut. Halvparten av kommunane under 10 000 innbyggarar blei også trekt ut tilfeldig, men det blei da stratifisert for landsdel. Dette utvalet kallar vi til saman utval A.

Vi valde å ta eit uttrekk av kommunane av fleire grunnar. Den viktigaste var likevel å unngå alt for stor spørjeskjemaslitasje for kommunale leiarar. Innføringa av elektroniske spørjeskjema har gjort gjennomføringa av undersøkingar mykje billigare og enklare. Dette har gjort arbeidet lettare for oss forskarar, men har òg ført til at det blir sendt ut svært mange skjema. Dette har igjen gjort at det kan sjå ut som svarprosenten har gått kraftig ned på undersøkingar dei seinaste åra, dette blir òg stadfesta i litteraturen (Dillmann mfl. 2009). Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomførte på same tid ei større nordisk spørjeskjemaundersøking der dei blant anna hadde norske kommunar som respondentar. Dei norske kommunane blei "delt" mellom SSB og dette prosjektet. De tjue største kommunane blei kontakta av både Østlandsforskning og SSB.

Tabell 5-1: Utvalstabell

Univers	Utval A	Bortfall	Utval B	Svar	Svarprosent
430	224	13	211	72	34

Det er ein metodisk diskusjon om ein skal inkludere respondentar ein ikkje greidde å nå i det heile tatt i grunnlaget for å rekne ut svarprosenten til undersøkinga (det vi kallar utval A i tabel-

[2] Statistisk sentralbyrå: Pilotundersøkelse om innovasjon i offentlig sektor 2010

len over) (Ringdal 2001). I alt fekk var det 13 e-postar som aldri kom fram til mottakar. Dette var på grunn av at vedkommande hadde slutta, men og fordi det av ein eller annan grunn var feil i e-postadressen.[3] Desse har vi valt å kalle for bortfall i tabellen. Vi har valt ikkje ta med desse når vi reknar ut svarprosenten da det kan argumenterast for at fråfallet frå utval A til utval B er tilfeldig. I tillegg til dei som vi har tatt bort pga at dei har slutta eller feilmelding fekk vi ei rekkje meldingar om folk som var på ferie. At første utsending måtte gå ut i midten av august har heilt klart gjort at svarprosenten har blitt lågare enn om den hadde blitt sendt ut i september. Vi har køyrt påminningar i september for å minimere denne utfordinga, men den er enno til stade.

Vi hadde ein svarprosent på berre 34 prosent. Dette er lågt samanlikna med andre undersøkingar gjennomført med same metode (Skålholt og Johansen 2008 og Skålholt 2010 (under trykking))[4], men kjem truleg av at temaet for undersøkinga av mange vart sett som snevert. Vi fekk tilbakemeldingar om at dei ikkje ville svare, fordi dei ikkje hadde drive med innovasjon i sin kommune. Det samsvarer og med svarprosenten i ei tilsvarande undersøking Norut hadde om lokalsamfunnsutvikling som tema (Ringholm m.fl. 2009). Vår svarprosent samsvarer òg med SSB sin parallellundersøking. Dei hadde same tema som oss, og oppnådde 35 prosent.

5.1.1 Feilkjelder i undersøkinga

Vi har låg svarprosent i undersøkinga vår. Dette treng likevel ikkje vere eit problem i seg sjølv, så lenge fråfallet er tilfeldig. Men her er det lite truleg at fråfallet er tilfeldig; vi har nok nådd dei rådmennene som er mest opptatt av innovasjon. Det er likevel ikkje heilt sikkert at fråfallet først og fremst er bestemt av kor innovative kommunane er, men heller er eit resultat av respondenten sitt forhold til innovasjon. Sidan det er vanskeleg å gjere fråfallsanalysar på dette, blir det likevel vanskeleg å vurdere om fråfallet er tilfeldig.

I tillegg vil så lav svarprosent gje større feilmarginar. Funna våre vil i utgangspunktet ha ein feilmargin, om fråfallet var tilfeldig, på opp mot ti prosentpoeng.[5] Det vil seie at om 50 prosent av våre informantar har meint det eine eller andre, kan vi anta at i populasjonen som heile ville mellom 40 og 60 prosent svara det same. Hadde ti prosent svara eit gitt alternativ, ville feilmarginen vore på ca seks prosentpoeng. Dette er relativt store feilmarginar som vi uansett må ha med i den vidare analysen.

Problemstillingane rundt feilmarginar er noko vi hadde med frå starten av. Vi gjekk med vilje ut til berre halvparten av dei norske kommunane for å dele opp populasjonen med SSB, som gjorde ein liknande undersøking. Det var ikkje ønskjeleg frå KS si side at rådmennene skulle få

[3] Det er klart at det kan vere rådmenn som har slutta som ikkje har gitt tilbakemelding til oss, desse går inn i utval B sjølv om dei har slutta.

[4] Her viser vi til ei undersøking gjennomført i Hedmark til alle kommunale leiarar, rapport venta desember 2010.

[5] Her har vi brukt eit konfidensintervall på 95 prosent. Det vil seie at vi skal vere 95 prosent sikker på at funna våre ligg innanfor feilmarginen vi opererar –med om utvalet er representativt

to relativt like undersøkingar til same tid. Skulle vi ha oppnådd ein halvering av feilmarginen, måtte vi ha fått svar frå over 200 respondentar; vi måtte med andre ord ha fått nesten 100 prosent svar på undersøkinga. Dette er sjølvsagt urealistisk, all den tid tema blir sett av nokon som smalt *og* at vi ikkje kan tvinge folk til å svare på spørsmåla våre. Ein så stor feilmargin som vi har her er difor noko ein må rekne med når populasjonen er såpass liten og ein ikkje i utgangspunktet ynskte å sende undersøkinga til alle.

5.1.2 Utvalsanalyse

Vi skal her kort gjere nokre få utvalsanalyser, vi skal sjå på distriktspolitisk virkemiddel (DPV) og folketal.[6]

Tabell 5-2 Utvalsanalyse DPV

Sone	Populasjon	Utval
I	28,8	17,4
II	4,7	7,2
III	29,8	30,4
IV	36,7	44,9
Total	100,0	100,0

Som vi ser har vi ein overrepresentasjon av kommunar i sone IV og IV. I sone I har vi ein underrepresentasjon. Fordelinga er ikkje perfekt, men likevel relativ god. La oss sjå på folketal i kommunane:

Tabell 5-3 Utvalsanalyse, folketal

Folketal i kommunen	Populasjonen	Utval
Under 5 000	54,2	57,7
5 000 – 10 000	20,5	19,7
10 000 – 20 000	13,5	9,9
Over 20 000	11,9	12,7
Total	100,0	100,0

Som vi ser er fordelinga i utvalet relativt likt fordelinga blant alle norske kommunar, dette styrkar samanlikningar gjort med bakgrunn i denne fordelinga.

[6] For ein oversikt over distriktspolitsik virkemiddelområde, sjå: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-_og_distriktspolitikk/virkeomrader-retningslinjer-og-regler/det-distriktspolitiske-virkeomradet.html?id=528119

5.1.3 Definisjonar

Undersøkinga hadde som mål å kartlegge den breie innovasjonen. Det vil seie at vi måtte definere kva vi la i "innovasjon" for å sikre oss at vi fekk svar på det vi meinte vi spurte om i undersøkinga. Definisjonen som vi landa på, i samarbeid med KS, stod i innleiinga til undersøkinga, sjå tekstboksen til høgre her.

> *Denne undersøkelsen har som formål å kartlegge kommunal innovasjon. Med innovasjon vil vi her sikte til noe som er nytt eller vesentlig bedret i forhold til det som var før. Det som er nytt eller vesentlig bedret kan være et produkt eller tjeneste, men også prosesser, organisering og arbeidsmåter. At noe er nytt, betyr ofte nye kombinasjoner av gamle og kjente element. Innovasjonen skal være ny for kommunen, men trenger ikke å være ny for samfunnet. Nettopp når det nye sprer seg, blir det samfunnsmessig viktig. Innovasjonen kan enten være et resultat av selvstendige beslutninger innen din organisasjon, eller ha oppstått som svar på nye reguleringer eller politiske mål.*
>
> *Alle organisasjoner strever med å bli bedre dag for dag og år for år. Dette strevet kommer inn under innovasjonsbegrepet bare dersom summen av de små steg fører til noe som er vesentlig bedret. Innovasjoner skal være iverksatt, altså virksomme. Utviklingsprosjekt er ikke innovasjoner i seg sjøl før de er implementert og fører til noe nytt eller vesentlig bedret.*

Det viste seg likevel at ein del rådmenn tolka det slik at dei *ikkje* hadde gjennomført innovasjonar, og at dei da heller ikkje kunne svare på undersøkinga. Det at fleire enn dei som har svart har vore innom undersøkinga utan å svare, styrkar denne tesen.[7] Mange har ikkje noko tilknyting til sjølve begrepet. Derfor mista vi mange på at vi ville kartlegge "innovasjon", jamfør funna i neste kapitel. Dette gjorde at vi fekk lågare svarprosent enn vi i utgangspunktet hadde rekna med.

5.2 Intervjua

På fylkesnivå har vi konsentrert merksemda om Innovasjon Norge, fylkeskommunen og fylkesmannsembetet. På kommunenivå måtte vi avgrensa oss til fem kommunar. Rammene for prosjektet har ikkje gjort det muleg å gjøre undersøkingar i alle fylke eller i fleire kommunar.

Vi har måtte konsentrere oss om nokre få fylke og har valt dei tre fylka Nordland, Hedmark og Vestfold. Det er store forskjellar mellom fylka i Noreg. Berre tre fylke fangar ikkje nødvendigvis opp alle desse. Vi har gjort eit pragmatisk val og lagt mest vekt på å fange opp variasjonane innafor det distriktspolitiske virkeområdet. I Nordland fylke ligg 43 av kommunane i sone IV. Berre Bodø er i sone III. I Hedmark er 10 av de 22 kommunane i sone IV, 5 i sone III, 1 i sone II og 6 kommunar i sone I. Alle dei 14 kommunane i Vestfold er i sone I.[8]

Alle fylka har omfattande aktivitetar som fell innafor innovasjonsbegrepet og dermed er det også store variasjonar. Disse variasjonane er det vanskeleg å fange opp innafor ei spørjeundersøking med på førehand formulerte spørsmål. Derfor har vi valt å gjennomføre intervju. Av

[7] 130 har vore innom undersøkinga, medan 62 har svart i meir eller mindre grad. Vi kan difor rekne med at dei 70 som ikkje har svart har lese innleiinga for så å gå ut av undersøkinga.

[8] www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-_og_distriktspolitikk/virkeomrader-retningslinjer-og-regler/det-distriktspolitiske-virkeomradet.html?id=528119, sett okt. 2010.

omsyn til ressursbruken er desse gjennomført som telefonintervju. I fylkeskommunane og i fylkesmannsembeta kan det være store variasjonar i kor stor grad dei ulike avdelingane er engasjert i, eller sjølv oppfattar seg som engasjert i, kommunesektoren sitt innovasjonsarbeid. Vi har i utgangspunktet valt eit vidt perspektiv og sendte eit brev pr. e-post til øvste administrative leiar og leiarar for avdelingar med ansvar for næring, plan, kultur og utdanning i fylkeskommunane og til fylkesmann og leiarar med ansvar for landbruk, miljø, kommunal, utdanning og helse i fylkesmannsembeta. Brevet inneheldt ein kort introduksjon til prosjektet, prosjektet sin definisjon av innovasjon og spørsmål som utgangspunkt for eit telefonintervju, sjå vedlegg 2. E-posten blei fulgt opp med telefon og avtale om tidspunkt for intervju. I nokre tilfelle har fylkeskommunen/fylkesmannen av ulike grunner latt andre en dei som først blei kontakta bli intervjua, og nokre få intervju har av praktiske årsaker ikkje latt seg gjennomføre.
Vi har i alt gjennomført 32 intervju., sjå vedlegg 3. Intervjua varte vanlegvis ca 30 minutt, med variasjonar frå 15 til 45 minutt. Vi har altså et godt grunnlag for å vurdere korleis leiinga i fylkeskommunane og fylkesmannsembeta oppfattar innsatsen overfor kommunesektorens innovasjonsarbeid. Dette må bli vurderingar på eit overordna og forholdsvis generelt nivå. Vurderingar på meir detaljert nivå, og knytt til spesifikke aktivitetar og ordningar, ville kravd oppfølging med intervju av personar i fylkeskommunane og fylkesmannsembeta som er meir direkte involvert i dei aktuelle sakene.

I kommunane har vi intervjua enten rådmenn eller ordførarar. Vi har valt ordførarar når dei er spesielt godt kjent i kommunen gjennom langt virke. Informantane vart oppringt på førehand og forklart kva samtalen skulle dreie seg om. Intervjua vart gjennomført med utgangspunkt i ein laust strukturert guide som var felles for alle kommunane. I tillegg til 5 kommunar der vi har gjennomført dette intervju, har vi brukt to kommunar som sparringspartnarar for utvikling av spørjeskjemaet. Vi kom sjølvsagt da inn på mange av dei same tema i høve til desse kommunane.

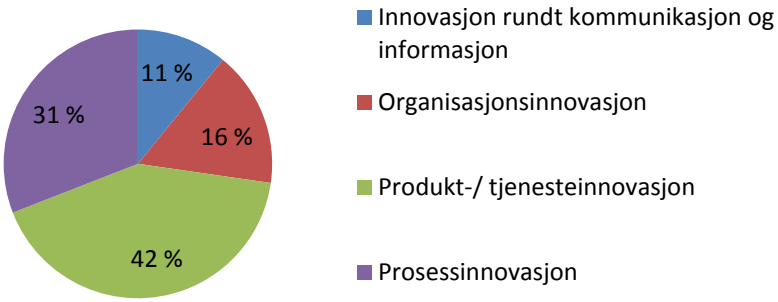
Innovasjon Norge er intervjua i dei same fylka som vi har hatt intervju hos fylkeskommune og fylkesmann. Vi har intervjua direktørane. Informantane vart oppringt på førehand og forklart kva samtalen skulle dreie seg om. Intervjua vart gjennomført med utgangspunkt i same intervjuguiden som blei brukt til fylkeskommunane og fylkesmannsembeta med nødvendige tilpassingar.

6 Innovasjon og verkemiddel

Analysane i dette kapitlet er i hovudsak basert på data frå vår spørjeskjemagransking. Vi har òg inkludert materiale frå SSB si spørjeskjemagransking i den grad det har vore mogleg. SSBs data blir analysert grundigare i kapittel åtte. Under kvar figur viser vi til spørsmålsnummeret i undersøkinga. Slik kan lesaren enkelt gå i vedlegget for å sjå utforminga og konteksten spørsmålet kom i.

6.1 Er kommunal innovasjon berre tenesteinnovasjon?

Kommunane har tre hovudoppgaver. Dei driv tenesteproduksjon, forvaltning og samfunnsutvikling. Tenesteproduksjonen er den dominerande aktiviteten nesten uansett kva for aktivitetsmål som blir brukt. Så ser vi da også frå figuren at tenesteinnovasjonar dominerer. Prosessinnovasjonar går på tvers av oppgavene, både tenester, forvaltning og samfunnsutvikling kan innoverast gjennom prosessinnovasjonar.

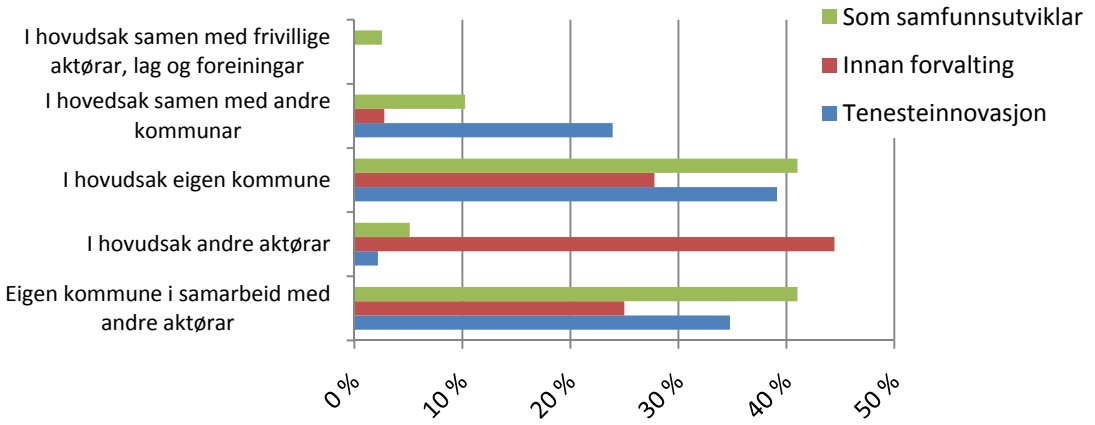


Figur 6-1 Kva typar innovasjon er viktigast
Kjelde: ØF, N=56, spørsmål 7

Det er likevel berre dei fleste, men ikkje fleirtalet, som kryssa av tenesteproduksjon som viktigaste type innovasjonstiltak. Prosessinnovasjon kjem òg høgt opp.

6.1.1 Kven utviklar innovasjonane?

Eit kjernespørsmål i mange innovasjonsundersøkingar er kven som faktisk utviklar innovasjonane. Vi stilte difor spørsmål knytt til dei forskjellige innovasjonstypane om kven som utvikla innovasjonane. Vi fekk følgjande resultat:



Figur 6-2. Kven utvikla innovasjonane
Kjelde: ØF, N=47, spørsmål 9, 11 og 13

Tenesteinnovasjonar skjer i større grad saman med andre kommunar enn dei andre innovasjonstypane. Innovasjonar innan forvaltning skjer i motsetnad i større grad i hovudsak av "andre aktørar". Det betyr til dømes at kommunen har kjøpt ei teneste eller inkludert utviklingar gjort hos andre. Nye IT-program som lettar arbeid og prosessar er døme på dette. Det kan sjå ut som rolla som initiativtakar i størst grad er knytt til tenesteinnovasjon og til rolla som samfunnsutviklar. Rolla som samfunnsutviklar ser i større grad ut til å være knytt til initiativ frå andre.
SSB hadde i sin undersøking òg med spørsmål om kven som utvikla innovasjonane. Dei hadde i tillegg med eit spørsmål om kven som var den første til å utvikle innovasjonane. Om vi ser nærare på kven som var den første til å utvikle innovasjonar, er det lite forskjell på prosess og tenesteinnovasjon.

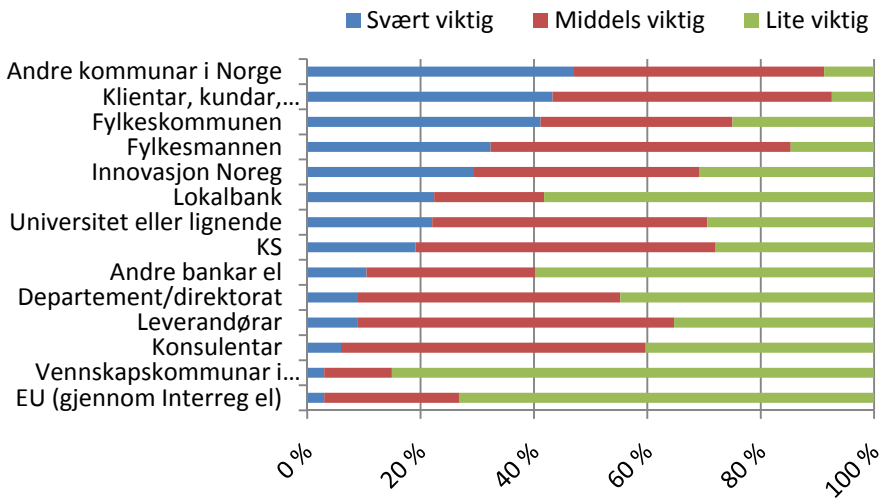
Tabell 6-1 Kommunen den første til å utvikle nokre av innovasjonane

	Ja, prosessinnovasjon	Ja, produktinnovasjon
Kommunen den første til å utvikle innovasjonen	14 %	13 %

Kjelde: SSB, N= 66/52

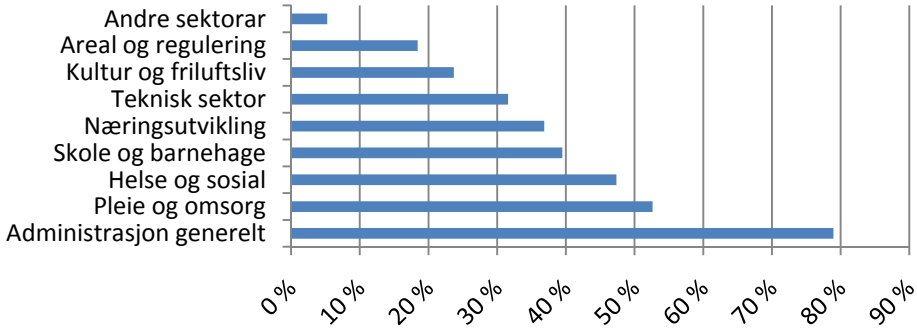
Om vi set krav til at kommunen skal vere første til å utvikle nokre av innovasjonane dei har hatt i 2008/2009, seier litt over ti prosent ja. Om vi tar omsyn til feilmargin, er det ingen forskjell mellom resultata frå prosess og produktinnovasjon. Ser vi desse tala i samanheng, ser vi at riktig nok *driv* kommunen med mykje innovasjon i eigen regi, men spesielt i samfunns- og tenesteinnovasjon er storparten av innovasjonane basert på erfaringar frå andre. Berre ein liten del blir utvikla i kommunen først. Dette kjem vi tilbake til i kapittel åtte.

Det er med andre ord klart at andre aktørar er viktig for kommunen. At innovasjon skjer i samarbeid med andre er eit hovudfunn i mange innovasjonsgranskingar og har gitt namn til begrepet "open innovasjon". Men kva for aktørar er viktigast? Vi spurte rådmennene om kva for samarbeidsaktørar dei meinte var viktigast i deira arbeid med eige innovasjonsarbeid.



Figur 6-3. Kor viktig er samarbeid med følgjande aktørar med høve til kommunens eige innovasjonsarbeid[9]
Kjelde: ØF, N=69 spørsmål 6

"Andre kommunar i Norge" er den viktigaste samarbeidspartnaren. Det stemmer spesielt bra med det vi såg for tenesteinnovasjonar i førre figur, der 35 prosent sa at dei i hovudsak hadde gjennomført den viktigaste tenesteinnovasjonen saman med andre kommunar. Vi ser også at kundar (det vil seie i hovudsak innbyggarar) kjem ut som svært viktige samarbeidspartnarar i innovasjonsarbeid.



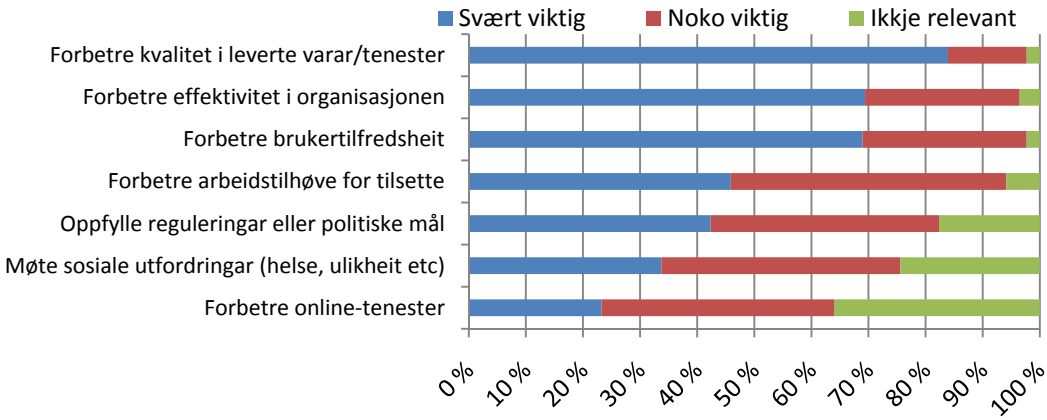
Figur 6-4 Innanfor kva for sektor introduserte kommunen innovasjonar
Kjelde: SSB, N=38 spørsmål 12

Det er i hovudsak innanfor administrasjon kommunane har gjort innovative tiltak. Dette tyde på at det er her ein i størst grad har sett at det er rom for innovasjonar. Dei andre kategoriane er i større grad regulerte og gjer mindre rom for innovasjonar. Det er rådmennene som blei spurt

[9] Her er kategorien "ikkje hatt samarbeid med denne aktøren" og "lite viktig" slått saman

her, og det fører truleg til ei overrapportering av innovasjonar i administrasjonen. Det er sjølvsagt at mange innovative tiltak i kommunen skjer under "radaren" til rådmenne – dette gjeld truleg spesielt den inkrementelle innovasjonen.

6.1.2 Kvifor innovere?



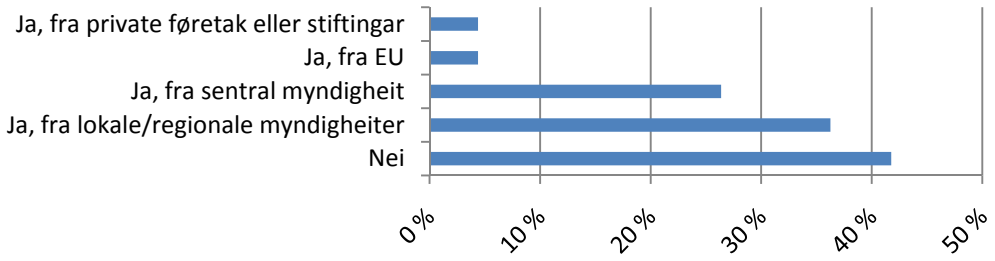
Figur 6-5 Grunnar til innovasjonsaktivitet
Kjelde: SSB, N=85

Vi ser at å forbetre kor nøgd brukarane er og å forbetre kvalitet, som truleg er same målet, er det viktigaste for kommunen, saman med auka effektivitet.

6.2 Verkemiddelaktørar som hemmar og fremjar innovasjon

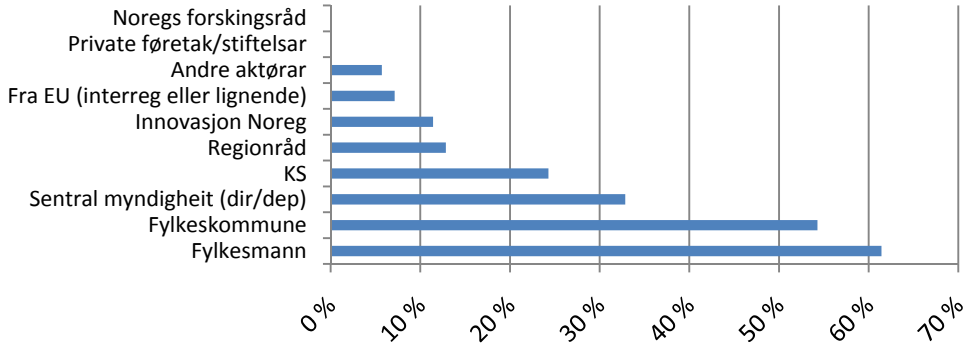
Ei av hovudproblemstillingane til dette prosjektet er å kartlegge om verkemiddelaktørar blir sett på av andre. Er det slik at dei fremmar innovasjon, eller hemmar dei innovasjon? Spørjeskjema er i lite grad egna for å få grundige svar om slike spørsmål. Det er heller ikkje i grunn interessant i seg sjølv om ein kommune meiner om ein viss aktør hemmar eller fremmar innovasjon – til det er det for sentralt kva for rolle etaten har, men det kan gje oss eit grunnlag for å gå ut i intervju og sjå på *kvifor* dei blir oppfatta som hemmande eller fremmande.

Først ser vi på kor mange kommunar som får støtte, og kor dei får støtte frå. SSB kartla *finansiell* støtte i si undersøking.



Figur 6-6. Mottok din organisasjon noen former for *finansiell* innovasjonsstøtte
Kjelde: SSB, N=91

Vi valte i vår undersøking å ha ei vidare forståing av støtte, og avgrensa oss difor ikkje til *finansiell* støtte. Vi hadde òg eit meir aktørorientert tilnærming til vår analyse og delte difor opp i fleire aktørar.



Figur 6-7 Mottok din kommune noen form for innovasjonsstøtte
Kjelde: ØF, N=72, spørsmål 1

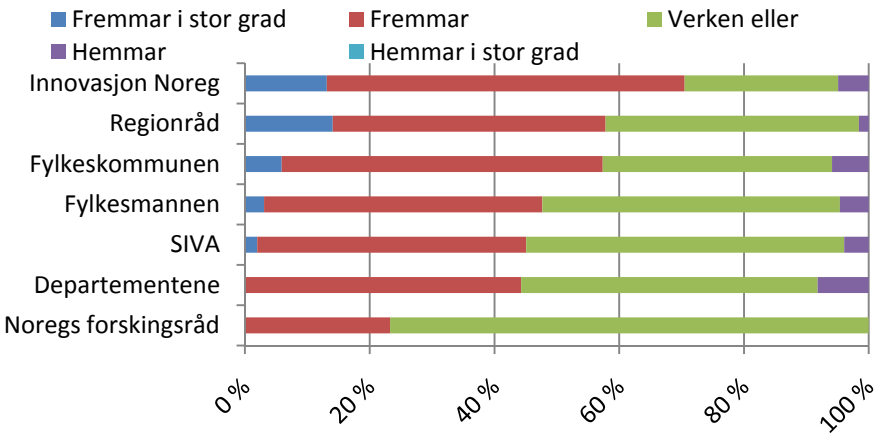
Vi ser av figur 6-7 at fylkesmannen kjem høgare enn fylkeskommunen. Utifrå intervju trur vi at dette i stor grad kjem av FM sine skjønnsmiddel, som blir oppfatta som ein av dei få frie støtta til prosjekttiltak i kommunane. Også landbruksavdelinga (FMLA) har primært ein utviklingsfunksjon og kan vere med på å forklare at fylkesmannen kjem så høgt. Dette kan ein også sjå i lys av at fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør framleis har ein veg å gå når det gjeld å inkludere kommunane.

Figuren over viser oss ikkje ein fasit på kven kommunane får pengar frå. Vi må ta atterhald om at vi i stor grad har nådd dei som faktisk har mottatt støtte. Omtrent 85 prosent av dei rådmenn vi nådde sa at kommunen hadde mottatt innovasjonsstøtte. Dette betyr *ikkje* nødvendigvis at 85 prosent av kommunane har fått støtte til innovasjonstiltak på landsbasis. I SSB-undersøkinga sa 41 prosent at dei ikkje fekk *finansiell* støtte for innovasjonsaktivitet. At vi da kjem noko høgare, verkar rimeleg, sidan vi spurte etter støtte meir generelt. Det er likevel rimeleg å tru at både tala frå vår og SSB si undersøking ber preg av at vi i større grad har nådd dei som faktisk har fått støtte.

Litt over 60 prosent av kommunane fekk støtte til innovative tiltak frå fylkesmannen, omtrent 55 prosent fekk frå fylkeskommunen. Desse er desidert dei to aktørane som er viktigast når vi ikkje går kvalitativt inn og ser på kva type støtte dei gir. Sentral myndigheit og KS er òg sentrale kjelder for støtte til kommunal innovasjon. Regionråd har også kome relativt høgt i denne figuren. I utgangspunktet tok vi dei med fordi vi veit dei etter kvart har fått ei sentral (om enn ulik) rolle i mange fylke. Figuren viser altså eit gjennomsnitt, som truleg ikkje er representativt for noko fylke. I enkelte fylke er regionråda ikkje eksisterande, i andre er dei viktige.

Det er også eit spørsmål om ein skal sjå på regionråda som ein sjølvstendig verkemiddelaktør. Regionråda er i større grad enn andre aktørar avhengige av avgjersler år for år, sak for sak. Eit døme er Oppland der regionnivået i mange år har hatt delegert BU-verkemidla som eit prøveprosjekt. Vi vil leggje vekt på at dette er eit nivå som har ei uavklart rolle, og som det hadde vore interessant å sjå nærare på ved eit anna høve.

Vi skal kort sjå på kva aktørar kommunane oppgjev som fremmande eller hemmande i sitt arbeid. Vi spurte om aktørane generelt fremmar eller hemmar innovative tiltak og fekk følgjande svar:



Figur 6-8. Fremmar eller hemmar aktørane generelt innovative tiltak?
Kjelde ØF: N=69 spørsmål 2-4, rangert etter fremmar og fremmar i stor grad

Innovasjon Norge (IN) blir sett på som ein aktør som i stor grad fremmar innovative tiltak. Dette er i og for seg sjølvsagt ut frå oppgavene som IN har, men det er ikkje like sjølvsagt at kommunane vurderer det slik. IN har først og fremst relasjon til næringslivet. Men det er eitt unntak: kommunane er førstelinje for BU-verkemidla innan landbruk, og dette kan forklare den positive vurderinga. Det er også mange kommunar som har vore med i eit prosjekt som går ut på meir allment å gjere kommunen til førstelinje for IN. Også desse kommunane kan dra gjennomsnittet oppover.

Det at forskingsrådet kjem så lågt her, heng meir saman med at kommunane i stor grad har oppgitt "verken eller". Det at dei har kryssa av for "verken eller", handlar slik ikkje berre om at aktøren ikkje er relevant for den som svara, det handlar òg om at kommunen ikkje finn dei spesielt innovasjonsfremmande for sin aktivitet. Forskingsrådet har likevel grunn til å reflektere

over at dei kjem så dårleg ut på eit så viktig område for ein så stor samfunnsaktør som kommunane.[10]

Aktøren "regionråd" kjem her ut mellom fylkeskommunen og IN. Den mest vanlege modellen er at det er kommunane sjølve som har fleirtal i styra i regionråda og at ordførarane sit i styret. Ut frå dette kunne ein kanskje ha venta at regionråda hadde komme enda betre ut.

6.2.1 Spesielle avdelingar eller departement

Vi la opp til at kommunane kunne spesifisere ei rekkje avdelingar hos forskjellige aktørar. Dette fordi den same aktøren har mange ulike funksjonar. Kommunane kan oppfatte delar av fylkeskommunen, for eksempel, som hemmande for innovasjonar, medan andre avdelingar hos same aktør kan bli framheva som fremmande. For nettopp fylkeskommunen sin del var det næring/utvikling/ nyskapingsavdelinga som blei framheva som den avdelinga som var mest relevant. Av dei som skreiv opp denne avdelinga (30 stk), var det heile 27 som graderte dei som fremmande for innovasjon. Vidaregåande opplæring og kulturavdelinga blei og framheva, her utmerka det seg ikkje den eine eller andre vegen.

Hos departementa blei nesten alle fagdepartement nemnt. Det vil seie at kommunane har eit breitt (og uoversiktlig) kontaktnett opp mot forskjellige departement. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) var likevel i ei særstilling: av dei som meinte at KRD var blant dei viktigaste departementa, svara 70 prosent at dei fann departementet fremmande, 13 prosent fann dei hemmande. Miljøverndepartementet kom ut noko annleis. Som vi veit frå før, finn mange kommunar dette departementet hemmande for eigen utvikling med bakgrunn i bruk/vern problematikk. Dette fann vi igjen i våre tal, 50 prosent av dei som framheva Miljøverndepartementet, meinte at dei var hemmande for innovasjonsaktivitetar. Likevel: 40 prosent vurderte same departement som innovasjonsfremmande. Det er kommunar som ser vern som ei moglegheit til innovering, ikkje berre noko som hemmar innovasjon. Røros er eit døme på dette gjennom ein lang prosess som har endra haldningane til fredinga av Bergstaden. Skjåk, kommunen som har nasjonalparkar på nesten 90% av sitt areal, har i fleire år drive prosjektet ”Vern som bygdeutvikling”. Det finst mange døme på dette, og vi skal kome tilbake til nokre av dei i kapittel 6.6.[11]

Noko av grunnproblemet som mange kommunar slit med overfor departement, er interne ressursar. Som ein oppgjev:

> *" Kommunen har på fleire områder for liten kapasitet til å følgje opp statlege verkemiddel"*

Fylkesmannen var den som flest hadde fått innovasjonsstøtte frå. Vi visste frå intervjua at det spesielt var skjønnsmidla som var viktige, og det fekk vi stadfesta. Heile 80 prosent av dei som

[10] Det finst også andre forklaringar. Vi har funne kommunar som rangerer VRI høgt, men veit ikkje at dette er eit forskingsrådprosjekt

[11] sjå t.d.: http://www.fjellturisme.no/nyheter/velkommen-til-nye-innovativ-fjellturisme ,sist sett oktober 2010

blei spurt, meinte at skjønnsmidla fremma innovative tiltak (N=65). Nokre få meinte at tiltaket ikkje var relevant for sin kommune og 15 prosent meinte det verken var fremmande eller hemmande.

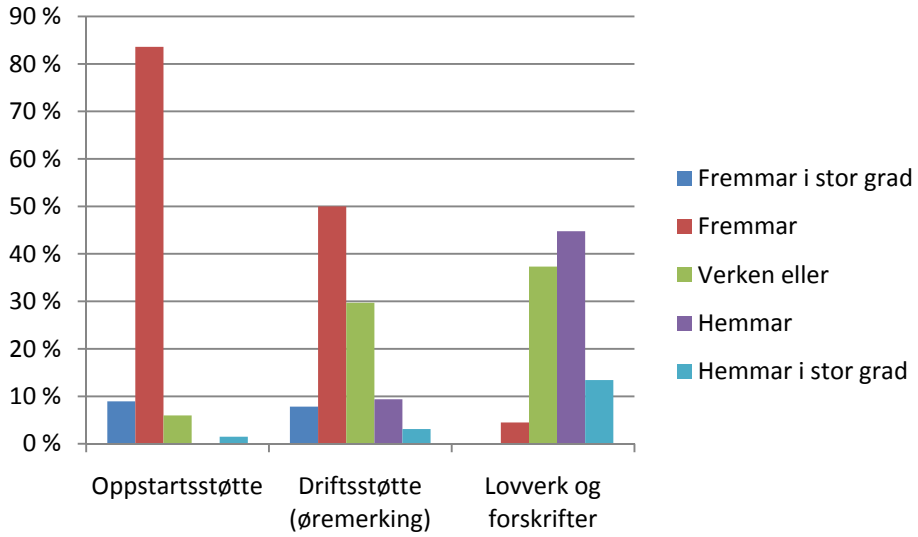
Ser vi nærare på avdelingane til fylkesmannen, er det spesielt landbruk og miljø som bli nemnt. 60 prosent av dei som svara, meinte at miljøvernavdelinga hemma innovative tiltak i kommunen, følgjande sitat kan illustrere dette:

> *"Tvangsmessig vern hindrar mulig næringstiltak som bruk av vasskraft- ressursar og utvikling av naturbasert turisme."*[12]

Dette blei stadfesta i intervjua. I utviklinga av næring, spesielt naturbasert, kjem ein ofte i konflikt med verneinteresser som fylkesmannen skal handheve. Da er det ikkje overraskande at miljøvernavdelinga kom ut som hemmande for innovative tiltak.
Landbruksavdelinga som også mange nemnde vart ikkje framheva som spesielt fremmande (eller hemmande) for innovasjon.

6.2.2 Verkemiddelkategoriar

Vi spurte òg om kva for verkemiddelkategoriar som var hemmande og fremmande



Figur 6-9. Verkemeddelkategoriar
Kjelde ØF, N=67 spørsmål 5

At kommunane vurderer det slik at lovverk i størst grad hemmar, er vel ein naturleg ryggmargrefleks. Forsking viser imidlertid at lover og reguleringar i høg grad kan stimulere til kreativitet og innovasjon, noko som har gjeve opphav til begrepet ”reguleringsinnovasjon” (Veggeland 2007). Som vi var inne på i teorikapitlet, er mykje av oppgavene til kommunen lovpålagte og til dels målstyrte. Da må innovasjon skje gjennom tilpassing i måten å løyse desse

[12] Fritekstsvar i undersøkinga, omsett av forfattarane

lovpålagte oppgavene. Dette kan moglegvis gje eit avgrensa rom for innovasjon. Som ein rådmann formulerte det:

> *"Innovasjon bør foregå innenfor de til enhver tid gjeldene rammer, men noe lovverk eller tolkningen av den kan hindre en innovativ dialog mellom offentlige og private aktører."*

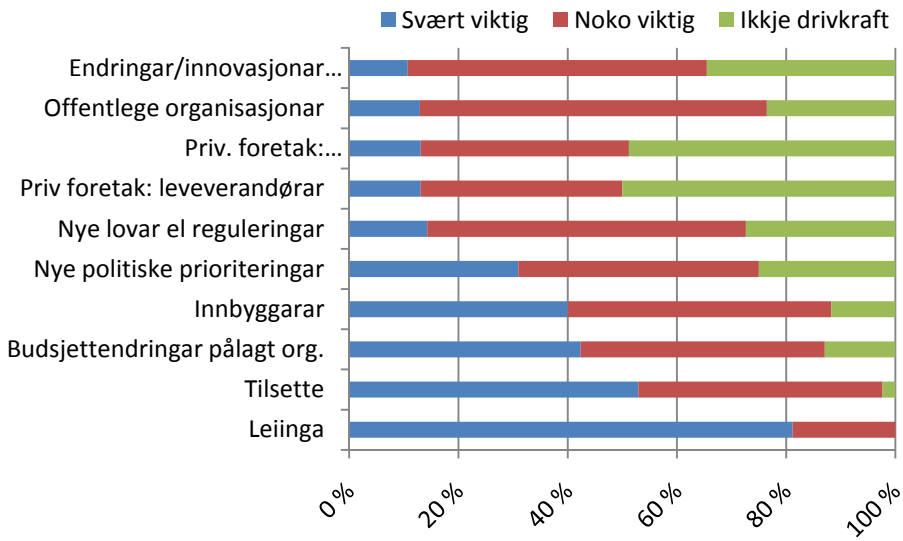
Eit relevant spørsmål da er kven som tar eventuell risiko som ligg i å prøve nye måtar å utføre lovpålagte oppgaver på.

Oppstartsstøtte blir framheva som det aller mest fremmande verkemiddelet for innovative tiltak. Det er likevel klart at det er nokre utfordringer ved dette. Det eine går på måten slike tiltak ofte er organisert på:

> *"De fleste samarbeidsorganene (stat og fylkeskommune)gir årlige tilskudd mens prosjektene går over flere år. Det er med på å øke unødvendig byråkrati og minsker forutsigbarhet i kommunene."*

Det er mange verkemiddel ein ikkje får utnytta fordi dei krev til dels store administrative ressursar frå kommunen. Det eine er det som blir vist til over, at prosjekta har årlege løyvingar for mangeårig prosjekt; eit anna hinder er kravet til eigenfinansiering. Desse to punkta kan tenkast å føre til at det er dei kommunane som har mange ressursar (i form av tilsette eller pengar) som i størst grad har høve til å utnytte dei eksisterande verkemidla.

Figur 6-10 viser korleis kommunane vurderar viktige drivkrefter for innovasjon.



Figur 6-10 Drivkrefter for innovasjonsaktivitet
Kjelde: SSB, N=84 "Kor godt stemmer følgende beskrivelse av innovasjonsstrategi og innovasjonskapasitet"

Leiinga blir framheva som klart viktigaste drivkraft for innovasjon, følgt av tilsette, budsjettendringar og innbyggarar. Det som har *minst* drivkraft for innovasjon er private leverandørar òg private føretak som brukarar. Dette til tross for at andre aktørar (det vil i stor grad seie private) blir framheva som viktig for spesielt prosessinnovasjon (sjå figur 5-2). Dette blei stadfesta av tala frå SSB si undersøking, som viste at omtrent 40 prosent av kommunane sa at prosessinnovasjon skjedde i hovudsak saman med føretak.[13]

Med tanke på det vi over kalla for reguleringsinnovasjon, er det tydeleg at kommunane finn budsjettendringar som viktigaste innovasjonsfremmar – i større grad enn lovendringar og reguleringar. Dårleg kommuneøkonomi og endringar i rammevilkåra gjer kapasiteten dårleg til å drive innovasjonsarbeid På same tid er det klart at budsjettendringar tvingar fram nye løysingar. Dette paradokset er openbart, men det er likevel ikkje ei sjølvmotseiing.

6.2.3 Forskjellar mellom kommunane

Vi ville i utgangspunktet sjå om det er forskjellar i synet på innovasjon med bakgrunn i distriktspolitiske virkemiddelområde (DPV). I sone III og IV er det mogleg å gje direkte næringsstøtte (utover "bagatellmessig" støtte). Vi ville difor sjå på om ser ut til å vere forskjellar mellom kommunane i sone III og IV, samanlikna med dei i sone I og II. Den låge svarprosenten gjer likevel at det blir for få svar i sone I og II til at vi kan gje ein korrekt attgiving her. I vedlegg 5 har vi likevel valt å leggje ut frekvensfordelinga for desse svara, og vi gjengir nokre hovudtendensar i teksten her. For folketal er fordelinga litt jamnare. Vi kan difor vise nokre hovudtendensar tabulert.

Tabell 6-2 Utvalsanalyse under og over 5 000 innbyggarar i kommunen

Folketal i kommunen	Populasjonen	Utval
Under 5 000	54	58
Over 5 000	46	42

Fordi vårt utval er avgrensa, må vi bruke den svært grove inndelinga under eller over 5000 for å få robuste nok tal til å kunne brukast i noko mon her. Utvalsanalysen viser oss at vi har relativt godt utval.

Tabell 6-3 Krysskjøring, folketal i kommunen og kjelde til støtte

	Under 5 000	Over 5 000
Fylkeskommunen	66 %	37 %
Fylkesmann	61 %	60 %
Regionråd	17 %	7 %
Dep/dir	29 %	37 %
EU el	10 %	3 %
KS	15 %	37 %
IN	12 %	10 %

Kjelde: ØF N=71

[13] Tala er ikkje direkte samanliknbare, sidan SSB opna for at aktørane kunne krysse av for fleire typar aktørar, medan vi i vår undersøking kravde at kommunane måtte velje ein kategori. N hos SSB var 52.

Tesen vår var at større kommunar i større grad nytta seg av støtte frå sentrale direktorat og departement, på grunn av at slike prosjekt ofte krev relativt mykje av administrasjonen frå kommunen. Det får vi foreløpig stadfesta her, men dette må ein sjå nærare på i seinare undersøkingar. Fylkeskommunen ser på andre sida ser ut til i størst grad å nå dei små kommunane – dette kjem truleg i stor grad av at små kommunar i større grad er innanfor det distriktspolitiske verkemiddelområdet. Når vi såg på fordelinga for DPV så vi at det var minst forskjell i tilgong til støtte når det gjaldt fylkesmann, departement og KS og størst forskjell mellom sone I/II og III/IV for IN og fylkeskommunen. Dette stemmer godt med at det i hovudsak er fylkeskommunale midlar og midlar frå IN som er knytt til dei distriktspolitiske verkemidla.[14]

La oss gå vidare å sjå om vi kan finne nokre forskjellar i vårt materiale mellom kven som oppfattar forskjellige aktørar fremmande for innovasjon.

Når vi såg på tala for distriktspolitisk verkemiddel såg det ut til at kommunane i sone III og IV jamt over kryssa av for at dei forskjellige aktørane fremmar innovative tiltak i større grad enn dei i sone I og II. Spesielt ser forskjellen ut til å vere stor for Innovasjon Norge (IN) og Fylkesmannen. Fem av 15 kommunar i sone I og II (33 prosent) vurderte IN som fremmande for innovative tiltak, medan 39 av 50 kommunar (78 prosent) i sone III og IV vurderte IN som fremmande. For fylkesmannen var forskjellen fire av 17 (24 prosent) og 28 av 49 (57 prosent).

Tabell 6-4 Fremmar innovasjon etter folketal i kommunen og verkemiddelaktør

	Fremmar innovasjon	
	Under 5 000	Over 5 000
Regionråd	55 %	55 %
Fylkeskommunen	60 %	53 %
Departement	89 %	79 %
IN	76 %	57 %
SIVA	41 %	35 %
Fylkesmannen	55 %	39 %

Kjelde: ØF N=69

Når vi her ser på tabellen over om kommunen er over eller under 5000 innbyggarar blir ikkje forskjellane så store som det vi så tendensar til i tala frå DPV. Dette *kan* tyde på at distriktspolitisk virkemiddelområde er viktigare for korleis kommunane oppfattar viktige aktørars arbeid for innovasjon, enn folketal.

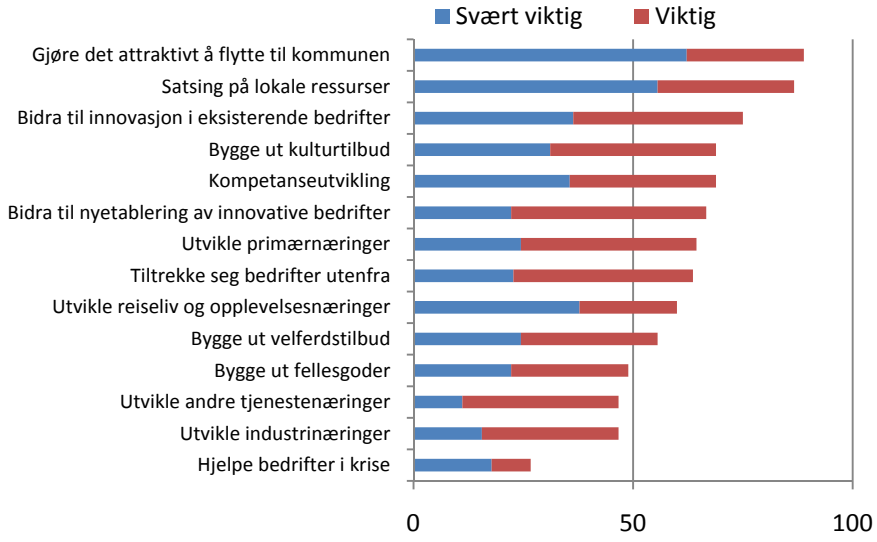
Vi kjørte òg krysskjøringar på verkemiddelkategoriar. Dei viste ikkje store forskjellar når det er snakk om kva som fremma innovasjon, alle var einige om at prosjektmiddel i størst grad fremma innovasjon. Men det er ein mogleg interessant forskjell når det gjeld kva som hemmar innovasjon. Fleire små kommunar ser ut til å oppfatte lovar og reguleringar som hemmande for innovasjon, jamfør dei større kommunane (dei over 5 000 innbyggarar). Dette kan kome av at

[14] sjå vedlegg 5

mange kommunar med få innbyggarar i større grad merkar konfliktar knytt til bruk/vern – mange har ein større del av sitt areal verna.

6.3 Innovasjonar gjennom samfunnsutviklarrolla

Tradisjonelt har det vore fokus på kommunens si rolle som næringsutviklar. Dette er òg i fokus i dag, mellom anna med tanke på kommunen si nye rolle som førstelinjeaktør opp mot nærings-utvikling.[15]

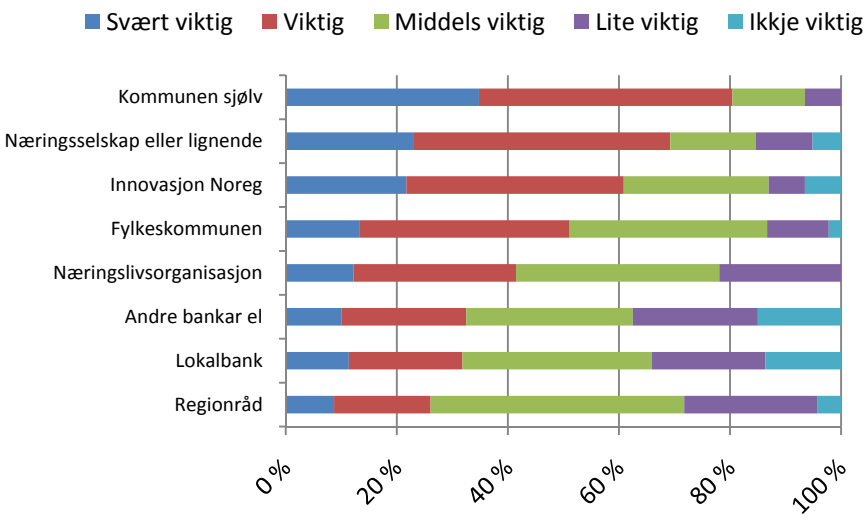


Figur 6-11. Kor viktig er følgjande i kommunalt næringsengasjement
Kjelde ØF: N=47 spørsmål 20, rangert etter svært viktig og viktig

Historisk (1960 og 1970-talet) har utvikling av industrinæringar vore det store satsingsområdet både for staten og kommunane. Dette endra seg på 1980- og 1999-talet. Nå er det ikkje berre arbeidsplassar, men folk, som er i fokus. Dette samsvarar med moderne trendar og tankar i teoriar rundt regional utvikling; nå er det humankapitalen som blir sett på som viktigast for å oppnå regional utvikling, ikkje berre arbeidsplassar. Florida er den som går lengst i det han hevdar at det som gjeld er å tiltrekkje seg den "kreative klasse". Det er likevel ikkje slik at det er nok å tiltrekke seg flinke folk, så kjem jobbane. Det er sjølvsagt snakk om simultane prosessar (Hauge og Skålholt 2009).

Vi ville vidare finne ut kven kommunen såg på som den viktigaste aktøren for å fremme innova-sjonar i lokalt næringsliv.

[15] I budsjettet for 2011 er det planlagt ein auke i kommunale næringsfond frå KRD frå 147 millionar til 225 millionar (krd.dep.no)



Figur 6-12. Kor viktig er verkemiddelaktørar for å hjelpe fram innovasjon i lokalt næringsliv
Kjelde ØF: N=47 Spørsmål 14, rangert etter svært viktig og viktig

Kommunane peikar på seg sjølv som viktigaste aktøren for å fremje innovasjon i lokalt næringsliv. Her har kommunane eit sjølvbilete som nok ikkje samsvarar med verkemiddelaktørane elles, spesielt ikkje Innovasjon Norge. Det er likevel fleire studium som viser at kommunane er langt viktigare enn mange trur (Lien og Teigen 2009; Skålholt og Guldvik 2009). Næringsselskap er òg i varierande grad kommunale organisasjonar, slik sett kjem kommunens eigen aktør òg på "andre plass". Næringsselskap har eit så stort omfang at dei blir rangert på andre plass. Vi veit at spesielt reiselivsnæringa i stor grad er organisert i frittståande selskap der kommunane ofte er store både som medeigarar og ikkje minst som finansielle bidragsytarar (Lien og Teigen 2009).

Innovasjon som samfunnsutviklar skjer både ved tilrettelegging for næringsutvikling, men òg for meir sosiale problem, slik vi såg i det historiske kapitlet (kapittel 3). Vi freista difor å kartlegge kor mange kommunar som hadde drive med forskjellige typar tilrettelegging.

Vi spurte om kommunen hadde bidrege til "ny og vesentlig betra utvikling" dei siste fem år til forskjellig type "infrastruktur". Desse spørsmåla er formulert på ein slik måte at vi ikkje vil bruke prosent. Vi får difor følgjande tabell med døme på slik tilrettelegging som går utover dei lovpålagte oppgavene til kommunen.

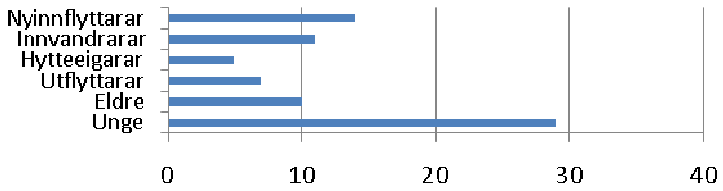
Tabell 6-5. Oversikt over tiltak med "ny og vesentleg betra utvikling" siste fem år

	Kultur-/ fleirbrukshus	Breiband	Idrettsanlegg	Tilrettelegging av friluftsliv
Eigd av kommunen	18	8	19	20
Saman med nabo-kommunar	0	19	1	8
Saman med næ-ringsliv	4	15	4	7
Andre	3	4	15	9
SUM	25	46	39	44
Overlapp	1	4	0	3
Reell sum	24	42	39	41

Kjelde: ØF, Spørsmål 24

Kommunane kunne krysse av for fleire typar eigarforhold, sidan det måtte opnast for at ein kommune kunne utvikla eit idrettsanlegg saman med nabokommunar *og* saman med nærings-liv/andre. Reell sum er korrigert for denne overlappen. Det er breiband som flest kommunar oppgir å ha "vesentleg" betra dei siste fem år. Av desse er det flest som har gjort det saman med nabokommunen og saman med næringsliv. Dette stemmer godt med analysen vi gjorde i innlei-inga til dette kapitlet, som viste at for innovasjonar i rolla til kommunen som samfunnsutviklar, er det spesielt "andre aktørar" og "andre kommunar" som er sentrale.

Det er i stor grad gjennom sitt planarbeid at kommunane kan legge til rette for langsiktige innovative tiltak i kommunen. Både hos seg sjølv, og som tilrettelegger for innovasjonar i lokalsamfunnet. Dette kjem vi tilbake til i delkapittel 6.5. Eit anna sentralt poeng som blei framheva i NORUTs analyse av kommunen si rolle som samfunnsutviklar, var evna til å mobili-sere nye grupper i arbeidet i kommunen (Ringholm m.fl. 2009). Vi spurte difor om kommunen hadde utvikla nye og innovative grep for deltaking og demokrati for å nå eller mobilisere spesi-elle grupper.



Figur 6-13. Har kommunen hadde utvikla nye og innovative grep for deltaking og demokrati for å nå eller mobilisere spesielle grupper
Kjelde ØF, Spørsmål 25[16] Frekvens

[16] Dette var eit avkrysningsspørsmål som ikkje er uttømmande, det er difor ikkje mogleg å gje ein N, men 40 respondentar svara på minst eit av alternativa

6.4 Offentlege forskings- og utviklingskontraktar (OFU)

OFU er eit spesielt sterkt innovasjonsverkemiddel retta mot offentleg sektor, inkludert kommunane. OFU er eit verkemiddel administrert av Innovasjon Norge og blir presentert på denne måten:

"Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter innebærer et forpliktende og målrettet samarbeid mellom næringslivet og det offentlige. Samarbeidet skjer mellom en kundepartner (i det offentlige) som har konkrete behov for f.eks. et nytt produkt eller tjeneste og en leverandør/partner i næringslivet med kompetanse og potensial innenfor det feltet varen etterspørres."[17]

Dei tre siste åra har følgjande kommunar og kommunale bedrifter nyttegjort seg OFU-verkemiddelet:

[17] http://www.innovasjonnorge.no/Tjenester/Programmer/FOU-kontrakter-OFUIFU/OFU---Offentlige-forsknings--og-utviklingskontrakter/

Tabell 6-6 Kommunar som har nytta seg OFU

Kommunar	2007	2008	2009
Oslo			
- **Politidistrikt**	x		
- **Oslo kommune utdanningsetaten**		x	
- **Oslo Kommune 4 bydelar**		x	x
- **Undervisningsbygg Oslo KF**			x
Bergen			
- **Bergen bustad og Byfornyelse**	x		
- **Bergen kommune**		x	X
Trondheim			
- Trondheim kommune	x	x	X
Stavanger			
- **Stavanger Natur- og Idrettservice KF**	x		
- **Stavanger Kommune**			X
Kristiansand			
- Kristiansand Kommune	x	x	X
Asker			
- Asker Kommune		x	
Ålesund			
- Ålesund Kommune			X
Gjøvik			
- Gjøvik Boligstiftelse			X
Lillehammer			
- Lillehammer kommune	X	X	
Arendal			
- Arendal Kommune			X
Eigersund			
- Eigersund Kommune	x		
Grimstad			
- Grimstad Ungdomsskole	x		
Tysvær			
- Tysvær kommune			X
Leksvik			
- Leksvik kommune			X
Vinje			
- Attføringssenteret i Rauland AS			X
Møre og Romsdal Fylkeskommune		x	
Sum (millionar til samarbeidande bedrifter)	8,8	11,2	21,3

Kjelde: Innovasjon Norge, OFU

Vi ser at det er ein sterk dominans av store kommunar, men særleg dei to siste åra har også mindre kommunar vist at det er mogleg å nyttiggjere seg verkemiddelet. Det er kjenneteikn ved dette verkemiddelet som ser ut til å gjere det spesielt skreddarsydd for store aktørar.

Kommunen har rolle som ”krevjande kunde” og følgjande krav blir stilt i regelverket: *”Kundepartneren må ha tilstrekkelige ressurser i form av kompetanse og økonomi til å kunne gjennomføre FOU-prosjektet [...]. Kundebedriften må innenfor sin bransje eller primærmarked kunne fylle rollen som "lokomotivbedrift". Betegnelsen benyttes i denne sammenhengen på bedrifter som i kraft av sin tyngde, markedsposisjon og ressurser kan påvirke utviklingen i et marked og trekke leverandørbedriftens produkter inn på nye markeder der bedret tilgang til internasjonale markeder er særlig ønsket.*
Kundebedriftens trekkraft vil avhenge av størrelsen på det markedet eller det markedssegmentet bedriften henvender seg til. I prinsippet er det derfor mulig at kundebedriften selv kan være mindre enn leverandørbedriften.” Innovasjon Norge[18]

Som vi ser stiller ikkje regelverket berre krav til at kommunen som kunde skal vere stor. Meir drastisk er det at ein formulerer seg slik at det berre unntaksvis er slik at kommunen (kundebedrifta) skal vere mindre enn leverandørbedrifta. Dette gjer det vanskeleg å bruke OFU til innovering i lokalt næringsliv. Det er i all hovudsak store norske og internasjonale bedrifter som vil vere i posisjon.

Eksempel på kva for område som FoU-kontraktar kan brukast på er offentlege investeringar i helsesektoren, forsvaret, veganlegg, byggeverksemd elles og IKT-investeringar.
Verkemiddelet kan nyttast både av kommunane, kommunale forvaltningsbedrifter og kommunale aksjeselskap. Føresetnaden for at selskap skal vere kvalifiserte, er at dei ikkje driv i konkurranse med private aktørar i marknaden. Det er ikkje til å kome forbi at tabellen viser at dette viktige verkemiddelet blir lite brukt. Dette trass i at OFU er eit av dei mest effektive innovasjonspolitiske verkemidla (Econ 2007)

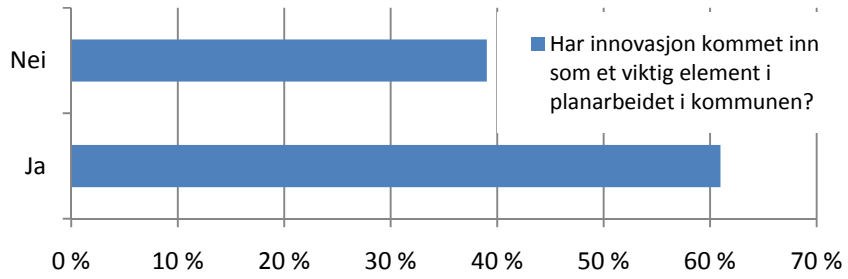
Det har ikkje vore ein del av dette prosjektet å finne ut kvifor, men det er freistande å referere Jan Fagerberg sine vurderingar (Fagerberg 2009). Han legg vekt på at dette ikkje først og fremst kjem av manglande løyvingar, men at det skriv seg frå manglande vilje hos offentlege aktørar til å engasjere seg i innovasjonsprosjekt. Han prøver seg også på ei forklaring;

” Mye taler for at dette er en utilsiktet konsekvens av privatisering (som for eksempel Televerket med sitt en gang store FOU-miljø) og innføring av ”new public management” i offentlig sektor, karakterisert av økende fokus på effektivitet, konkurranse og kostnadskontroll på bekostning, muligens, av kompetanseutvikling, kvalitetsforbedringer av tjenestene og innovasjon. Hvorom allting er så har bruken av offentlige utviklingskontrakter gått kraftig ned gjennom de siste tiårene, noe som bare kan forstås som et synkende fokus innenfor denne sektoren på innovasjon. Fra å være en motor i (i hvert fall en del) innovasjonsprosesser har offentlig sektor blitt en innovasjonssinke.” (Fagerberg 2009 s. 27).

[18] Veileder til samarbeid rundt krevende forskningsutviklingsprosjekter:
http://www.innovasjonnorge.no/TP_fs/OFU_IFU/Veiledere og kontraksmaler/OFU_IFU_veiledning.pdf

6.5 Innovasjon og planarbeid

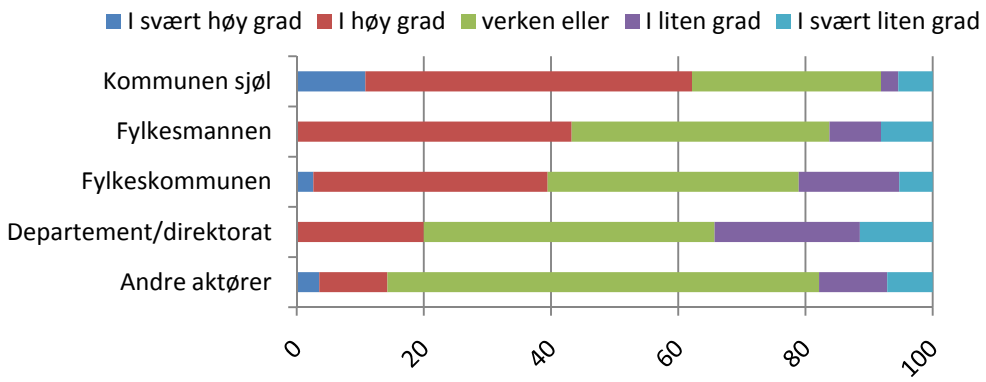
Vi spurte også kommunane om innovasjon hadde kome inn som eit viktig element i planarbeidet i kommunane, sjå figur 6-14. Dette svarte heile 60 prosent av kommunane "ja" til. Talet kan synast overraskande høgt på bakgrunn av ein rask gjennomgang av samfunnsdelen til kommuneplanen i dei kommunane vi har vore i kontakt med i forbindelse med prosjektet.[19] I desse kommuneplanane blir innovasjon så vidt nemnt i forbifarten enkelte stader, sett bort frå Vågå kommune, som har eit eige prosjekt: "Innovasjon Vågå 24". Ei forklaring kan vere at det er i andre kommunale planar, eks. næringsplanar, at innovasjon blir tatt opp. Dessutan er fleire av kommuneplanane forholdsvis gamle, slik at innovasjon kan ha kome på dagsorden etter at planane blei utarbeidd. I tillegg er det som vi har vore inne på tidligare, slik at kommunane ofte bruker andre begrep enn innovasjon på aktivitetar som fell inn under innovasjonsbegrepet. For eksempel har Lom kommune visjonen: "Lom - gjestfri og nyskapande".



Figur 6-14 Innovasjon i planarbeidet
Kjelde ØF, Spørsmål 21

På spørsmål om i kor stor grad ulike aktørar nytta målsettingar og virkemiddel for innovasjon knytt til kommunen sitt planarbeid, ser vi at omlag 60 prosent av kommunane meiner at dette skjer i "særs høg" eller "høg grad" for kommunane sin eigen del (figur 6-15). Vel 40 prosent av kommunane meiner at fylkesmennene og fylkeskommunane i "særs høg" eller "høg grad" er opptatte av innovasjon i denne samanhengen, mens bare 20 prosent av kommunane meiner det same gjeldt departement/direktorat.

[19] Basert på nettsidene til kommunane. Her fann vi ingen samfunnsdel for Røros kommune.



Figur 6-15 Verkemiddelaktørars bruk av innovasjon knytt til kommunens planarbeid
Kjelde ØF, Spørsmål 22 N=37

Vi har hittil i kapitlet konsentrert oss om ein deskriptiv presentasjon av deler av vår spørjeundersøking. Vi vil no gå over til dei kvalitative intervjua og vise i kor stor grad dei stadfestar, eller avkreftar det vi har kome fram til over. Intervjua vil òg bli brukt til å utdjupe funna over.

6.6 Utdjupingar frå kvalitative intervju

Vi har hatt lange intervju i fem kommunar med to ordførarar og tre rådmenn. I tillegg har vi gjort tre kortare intervju i andre kommunar i samanheng med prosjektet. Primært har vi vurdert rådmenn som dei beste informantane, men to av desse kommunane har ordførarar med så lang fartstid at dei kjenner også kommuneadministrasjonen svært godt, samstundes som dei har dei lange linene. Intervjua er blitt brukt i analysen av undersøkinga, men vi inkluderer her òg nokre konkrete innspel frå informantane.

6.6.1 Innovasjon som begrep

Inntrykket gjennom samtalene er at innovasjon er eit ord som i liten grad blir brukt, i alle fall knytt til dei store og tunge (og lovpålagde) driftsoppgavene i kommunane, det vil seie oppvekst/skule, helse- og sosial osv. Dette fortel kanskje at ein på desse felta ikkje har vore så opptekne av innovasjon, men det kan like godt spegle av at innovasjon framleis ikkje har vorte eit *moteord* innan den vanlege kommunale verksemda.

Inntrykket er at ein heller ikkje har tatt innovasjonsbegrepet aktivt i bruk innan dei ikkje lovpålagte oppgavene, det vi kallar *kommunen som innovasjonsfremjar*. Kommunens rolle for å fremje næringsutvikling er det ein først og fremst tenkjer på, men inkluderer også tiltak som er knytt til å fremje folketalsutviklinga – til dømes satsing på kulturell- og sosial infrastruktur.

Vi presiserte at vi la dei same stikkorda til grunn for forståinga av innovasjon som i CIS prosjektet (fornying, utvikling med meir) og spurte kommunane om dei viktigaste utviklingsprosjekta i nyare tid. Innovative prosjekt som vart trekt fram, var:

- Vegsamband
- Samfunnshus
- Næringshage
- Skuleutvikling
- Breiband
- Barnehage

Prosjekta som vart trekt fram viser og stadfestar at det er lettast å sjå det innovative i prosjekt utanfor dei meir "traurige" og kvardagslege kommunale arbeidsoppgavene.

Berre skuleutvikling og barnehage er innafor tunge og lovpålagte kommunale oppgaver. Dette er eit Vågå-prosjekt kalla "Skulen som motor for å skape god samfunnsutvikling". Sula kommune har hatt rask folkevekst og har ei ung befolkning. Barnehageløftet vart eit løft som ikkje berre krevde økonomi og andre ressursar, men også kreativitet og innovative løysingar
At kommunepolitikarar, spesielt på Vestlandet og i Nord-Norge, historisk har hatt vegprosjekt som spesielt satsingsområde, er velkjent. Dette er eit felt der kommunen har drive som påverknadsagentar via vegpolitikarar på Stortinget nettopp fordi det ikkje er eit kommunalt ansvarsområde. Strynordføraren la spesielt vekt på arbeidet med Kvivsvegen . Dette er eit prosjekt som er spesielt viktig for Stryn (på linje med heilårsvegen over Strynsfjellet) og også for mange kommunar i tre fylke: Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Oppland.

Kvivsvegen er klassisk regionutvikling med meir og mindre innovative arbeidsformer for å lukkast. I og med forvaltningsreforma der fylkeskommunane tek over store delar av vegnettet i regionane, oppstår ein ny situasjon med omsyn til kommunalt arbeid i vegspørsmål. Røros-rådmannen trekte fram at det ser ut til å bli eit mønster at kommunar går saman og legg mykje ressursar i planlegging av nye vegprosjekt for på den måten å bli prioritert av dei eigentleg ansvarlege for vegprosjektet (fylke, stat).

Kommunalt engasjement i kommunikasjonsutbygging er ulikt avhengig av regionale kjenneteikn. Sula er generelt opptekne av å vere med på å byggje saman, og integrere Ålesundsregionen for å korte ned reisetida i bu- og arbeidsmarknadsregionen. For Sula som by- omlandskommune er dette eit prioritert arbeidsområde.

"Samfunnshus" brukar vi her som samlebegrep på hus med ulike funksjonar, altså meir eller mindre fleirbrukshus. Rørosrådmannen trekte fram den historiske satsinga på "Storstuggu" som eit av dei store innovasjonsprosjekta. Det er interessant, men kanskje ikkje representativt, at både Røros og Vågå har bygd ut desse prosjekta i samarbeid med private som har sett dette som direkte nyttig og viktig for sin private næringsdrift. Vi finn likevel støtte for at dette er ein tilnærming fleire kommunar har hatt i analysen vår av spørjeskjema (kap 5.3). I Vågå var "Rimi-Hagen" inne med finansiering av infrastruktur som kunne støtte opp om det kurs- og opplæringssenteret han har i Vågå. På Røros var den gamle hotelleigaren og samfunnsentrepre-

nøren Knut Strøm initiativtakar til felleshuset som etter mykje om og men vart realisert etter eit noko anna konsept lengje etter hans død. Det same finn vi i andre kommunar rundt om i Norge – til dømes i Molde, kor eit nytt hotell bygde (og driv) eit kulturhus, men kommunen var med å realisere det.[20]

6.6.2 Stat og fylke si rolle i innovasjonsarbeidet

Som ein konsekvens av forvaltningsreforma har fylkeskommunen fått ei meir eksplisitt rolle som regional utviklingsaktør. Dette gjeld ikkje minst økonomiske verkemiddel i nærings- og regional- og distriktspolitikken.

Alle kommunane vi har snakka med uttrykkjer større og mindre grad av skepsis til fylkeskommunane si rolle som økonomisk verkemiddelforvaltar. Det nye systemet ein da uttalar seg om er kort skildra dette: Dei årlege løyvingane til næringsutvikling og regionutvikling går først til fylkeskommunen med meir og mindre sterke føringar frå departementa, spesielt frå Kommunal- og regionaldepartementet. Fylkeskommunen fordeler så etter eiga prioritering desse pengane innan tre kategoriar

1. Innovasjon Norge
2. Kommunale næringsfond
3. Fylkeskommunen som eigen verkemiddelaktør

Det er spesielt den siste kategorien kommunane uttrykker misnøye med. I og med at fylkeskommunane kan halde tilbake pengar til eige bruk, blir dette ein bukk og havresekk situasjon. Kommunane si eigeninteresse ligg spesielt i tilføring av kommunale næringsfond og det er måten fylkeskommunen forsyner seg av desse pengane på, kommunane er skeptiske til. Måten dette blir gjort på varierer frå fylke til fylke. I Oppland blir næringsfondsmiddel også kanalisert gjennom regionnivået (regionråd)

Som eit resultat av at fylkeskommunane har mista store og viktige funksjonar (som sjukehussektoren), har dei fått større kapasitet til å ivareta rolla overfor kommunane. Denne kapasiteten meiner ordførarane i for stor grad blir brukt til å "styre" med kommunane gjennom at verkemidla på direkte og indirekte vis blir "øyremerka" med føresetnader om kva pengane skal brukast til, føresetnader om organisering, prosjekt- og programperiode osv.

Dei 5 kommunane som var våre hovudinformantar er frå 5 ulike fylke: Oppland, Sogn og Fjordane, Hedmark og Sør-Trøndelag. Desse fylka har organisert samarbeidstilhøva med kommunane på ulikt vis. Oppland har delt kommunane inn i regionar med regionråd som er kontor med fleire tilsette. Sogn og Fjordane har også regioninndeling, men regionadministrasjonen er i den kommunen som til kvar tid har regionrådsleiaren (ordføraren i kommunen). Sør-Trøndelag har i prinsippet ein prosjektmodell der kommunar (stort sett regionvis) blir partar i tidsavgrensa, men

[20] sjå til dømes: https://www.molde.kommune.no/Modules/theme.aspx?Category.ID=1645&ObjectType=Article&ElementID=2910 sist lest oktober 2010

gjerne rullerande prosjekt. Det er fast tilsette prosjektmedarbeidarar. Desse er tilsett i Fylkeskommunen. I Hedmark har fylkeskommunen fire fast tilsette regionrådgjevarar som jobbar ute i regionane på kvart sitt regionkontor. Desse er tilsett av fylkeskommunen, dei rapporterar likevel til kvar sitt regionråd som har noko ulik organisering, men som alle har ein ordførar som regionrådsleiar.

Dei konkrete synspunkta, positive og negative, er sjølvsagt prega av den ulike organiseringa i fylka. Modellane til Oppland, Hedmark og Sør-Trøndelag er kjenneteikna av store administrasjonskostnader (transaksjonskostnader) til fylkeskommunalt tilsette. Sør-Trøndelagsmodellen synleggjer desse transaksjonskostnadene godt. Prosjekta er finansiert som eit spleiselag mellom fylkeskommune og kommune, og det er i all hovudsak berre løyvingane frå kommunane som går direkte til sluttbrukar. Fylkeskommunane sine løyvingar går til løn for prosjekttilsette og andre prosjektkostnader. Sannsynlegvis er transaksjonskostnadene i Opplands-modellen større i og med at ein her også skal finansiere kontorhald og ein eigen fysisk infrastruktur elles. Sogn og Fjordanemodellen har minimert denne typen transaksjonskostnader i og med at vertskommunen tek administrasjonen innan sin kapasitet, men sjølvsagt kan transaksjonskostnadene ”bule” ut i andre delar av pengeflyten frå fylkeskommune til sluttføremål.

Sula gav uttrykk for at dei generelt har lite kontakt med fylkeskommunen. For Sula er Ålesund den naturlege regionhovudstaden og det kjennest unaturleg å søkje til Molde. Ein kan på mange område forstå dette som å hoppe over elva for å finne vatn i ein småbekk. Når Sula skal realisere kommunikasjonsprosjekt, går dei like gjerne til næringslivet. Ein tunnel under fjorden til Ålesund er på teiknebrettet. Her bidrar Sula med planfunksjonen, men det er eit partnarskap mellom næringsforeininga, Sparebanken Møre og Ulsteinkonsernet som er finansiell drivkraft. Dette med avstanden t til fylkeskommunen blei òg nemnt av fleire. Fleire pekte på at dei hadde i større grad kontakt med fylkesmannen, gjennom han si rådgjevar- og kontrollrolle.

Det er klart utifrå våre intervju og spørjeundersøkinga at også fylkesmannen og fylkesmannsembetet har roller å spele i høve til innovasjon og utvikling i kommunane. Våre intervju og svara på spørjeundersøkinga ser ut til å vise at tilhøvet mellom kommune og fylkesmann ser ut til variere meir og på ein annan måte, enn tilhøvet mellom kommune og fylkeskommune. Samarbeid og eventuelle kontroversar med fylkesmannen varierer med om kommunen først og fremst har areal som knapp faktor i arealplanlegginga, om hus eller areal er eller kan bli verna, eller om det rett og slett er ein jordbrukskommune som har primærkontaktane med FMLA.

Det alle kommunar i heile landet har eit forhold til, er *fylkesmannens skjønsmiddel*. Dette er pengar som fylkesmannen kan bruke etter konkret vurdering, prosjekt for prosjekt, eller tiltak etter tiltak. Fleire kategoriar tiltak er nemnt i dei overordna føringane, men i praksis kan dei brukast til det meste – også klart innovative føremål. Skuleutviklingsprosjektet i Vågå har kome i gang blant anna ved hjelp av fylkesmannens skjønnsmiddel og er eit døme på stønad til eit prosjekt med innovativt potensiale. Òg i andre kommune peikte dei på at skjønnsmidla er effektive nettopp fordi dei ikkje krev store ressursar verken for å søkje på, eller for å rapportere etter. Det er ein ubyråkratisk støtteform – fleire andre typar prosjektstøtte krev eigenfinansiering (enten i form av pengar, eller i form av arbeidstid), det gjer at kommunar som enten er fattige

eller har liten administrasjon ikkje kan søkje på slike prosjekt. Spørjeundersøkinga vår viste at skjønnsmidla skårar godt som innovasjonsfremjar. Kommunane ser ut til å vere glade for at skjønnsmiddel finst samstundes som dei legg vekt på at dette normalt er småpengar som i det store og heile er mindre viktige.

Ei tidlegare gransking har vist at fylkesmannen sin landbruksavdeling (FMLA) er den delen av fylkesmannsembetet som kommunar flest har mest kontakt med, men her er variasjonane store frå kommune til kommune (Ringholm m.fl. 2009). Røros har mest kontakt med miljø- og plan-avdelingane i fylkesmannsembeta. Dette er eit "naturleg" resultat av verdsarvstatus og Bergstadens spesielle status i plan- og miljøsaker generelt. Bergstaden er ikkje berre lokal, men nasjonal og altså jamvel global. Vernemyndigheitene vart på 70-talet skulda for å ville stoppe all modernisering og framtid utvikling på Røros. Dette er haldningar som nå er sjeldne og det er faktisk omvendt: det blir sett på som viktig at også overkommunale organ er med og sikrar verdsarvverdiane.

Også nasjonalparkkommunar har mykje kontakt med plan- og miljø. Her står haldningane i langt større grad og vippar. Motstanden mot overkommunal forvaltning er stor, mange meiner vern er unødvendig. Sidan store deler av det ressursgrunnlaget mange små kommunar har for vidare utvikling ligg nettopp i dei verdiane som ein frå plan- og miljø vil verne, kan det lett bli konfliktar. Til dømes blir det peika på at sidan spesielle restriksjonar òg gjeld 100-metersbelte til vassdrag, har det avgrensa utbygging i mange kommunar (jamfør Plan- og bygningsloven, §1-8). Mange føler at store delar av kommunen sitt næringsgrunnlag er bandlagt og kontrollert "ovanifrå". Men det finst også fleir og fleir døme på kommunar som ser til dømes nasjonalpark-status ikkje berre som ein lagnad dei må finne seg i, men noko som kan snuast til det positive. Vågå er ein slik kommune, det er også Stryn. Skjåk har det store prosjektet "Vern som bygdeutvikling" og har slik sett gått lengst i å snu dette til noko potensielt positivt.[21]

Fylkesmannen sin rolle i høve til forvaltninga av nasjonalparkar, ser altså ut til å vere eit område der etaten si rolle kan vere både i hovudsak kreativ og innovativ og det stikk motsette. Dette er ein direkte konsekvens av at nasjonalparkar både kan tilretteleggast for til dømes turrismeformål, eller ha ei forvaltning der hovudføremålet er å halde folk vekk. Informantane viser gjennom sine svar at her er det både ulike haldningar i fylkesmannsembeta og personavhengige tilhøve. Det same gjeld forvaltninga av gamle og verneverdige bygningar som er eit viktig område i to av desse kommunane (Røros og Vågå).

FMLA er viktige, men har (sjølvsagt) vorte mindre viktig etter at landbruksetaten vart kommunalisert i 1994 (Glosvik m.fl. 1996). FMLA vart også ein mindre viktig verkemiddelaktør etter at Innovasjon Norge tok over dei bedriftsretta verkemidla for "nye" næringar omkring 2000. Dette gjeld spesielt dei verkemidla med størst innovativt potensiale, nemleg stønad til nye næringar i landbruket. På den andre sida sit FMLA att med ansvar for blant anna FoU- og

[21] Skjåk er ikkje med blant dei intervjua kommunane, men HiL er aktivt med i Skjåkprosjektet gjennom VRI-prosjektet og kjenner haldningane derifrå. Utviklinga på Røros er fanga opp av prosjektleiaren gjennom det som kan kallast deltakande observasjon i ei lita 40 årsperiode

kompetansehevingstiltak som brukt bevisst kan vere viktige for innovativt miljø i næringa. Dette er synspunkt som blir delt av informantane våre, men det varierer nok ein god del kor god informasjonen om dette er på ordførar-, rådmannsnivå. Mange FMLA har halde vedlike kontakta først og fremst med dei i kommunane som høyrde til den statlege, kommunale landbruksetaten. Personkontaktar er viktige og det trengst meir enn 15 år for heilt å frigjere seg frå gamle nettverksrelasjonar.

Departementa er også ein direkte aktør i høve til kommunane sjølv om dei vanlegvis går gjennom fylkesmann og/ eller fylkeskommune. Uavhengig av om departementa går direkte, eller gjennom fylkesnivået er våre kommunar opptekne av at departementa i for liten grad tek høgde for at norske kommunar er høgst ulike.

Eit felles regelverk for mange kommunar i eit prosjekt kan derfor ha heilt ulike verknader og derfor bør prosjekta vere konsekvens- og resultatorientert i staden for sterk fokus på regelstyring og regellikskap (Veggeland 2007). Det andre punktet der alle kommunane ser ut til å ha sams oppfatting er at tidsavgrensinga på prosjekt gjer at det er vanskeleg å få tilstrekkjeleg permanente verknader. Den eine av dei tre kommunane har av slike grunnar i liten grad vore med på pilot- og prøveprosjekt. Ei anna har vore med på mange, men har konkludert med at dette i all hovudsak ikkje har fungert. Problemet er at i eit 3-4 årig prosjekt vil det først ta (minst) eitt år for å få alt på plass. Ved tilsetting av prosjektmedarbeidar vil vedkomande normalt byrje å søkje ny stilling eitt år før prosjektet sluttar. Både starten og slutten blir dårleg, og mellomperioden kort. Det heile renn ut i sanden når prosjektperioden er over.

Innovasjon Norge (IN) har ei ”formell” tilknyting til kommunane berre gjennom rolla både kommunane og IN har i høve til landbruket. Når bønder søkjer tilskot frå IN er kommunen førstelinje og behandlar søknaden i første instans. I kommunar innan distriktsutbyggingsområdet byggjer IN på tradisjonen frå Distriktenes Utbyggingsfond (DU) og Statens Nærings- og Distriktsutbyggingsfond (SND).

Gjengs over har kommunane same oppleving på eitt felt: dei større bedriftene har vanlegvis ein direkte relasjon til IN utan at kommunen er inne i biletet. Dette gjeld imidlertid ikkje for dei små bedriftene. Desse går ofte til kommunen først og så er kommunen med i prosessen over mot IN. Fleire av kommunane vi har hatt kontakt med har næringsfond (enten gjennom departement/ fylke eller via kraftfond), og dei minste prosjekta blir ofte finansiert fullt ut av kommunen. Kommunen går også inn i større prosjekt når IN ikkje vil gje stønad fordi dei ikkje prioriterer tiltaket eller at prosjektet fell utanfor det IN kan gje stønad til. To av kommunane hadde eksempel på at dei meiner IN nå fungerer dårlegare enn forgjengarane har gjort. I den eine kommune nekta IN å vere med på å finansiere ei investering fordi ho ikkje var innovativ nok og dermed vart bedrifta etablert i ein annan kommune (utanfor distriktsutbyggingsområdet). Den andre kommunen hadde døme på at DU var meir fleksible og var med på utbygging av industrihallar som så kunne leiast ut til teknisk utdanning på vidaregåande skule. Denne kommunen hadde sikra industriell utdanning og kompetansemiljø på denne måten. Det ville ha vore umogleg nå.

Også når det gjeld tilhøvet til IN, skil Sula seg ut. Dei reknar næringslivet i regionen som så oppegåande og kompetansetungt at kommunen ikkje har funne det som ei riktig prioritering å satse på næringsutvikling. Det reflekterar problemstillingar frå forskinga på støtte av næringsklynger; dei sterkaste klyngene har sjølvsagt minst bruk for støtte (Econ Pöyry 2009). IN sitt prosjekt for å mobilisere kommunane til å utvikle eit mottaks- og rettleiingsapparat for etablerarar og småbedrifter blir i Møre og Romsdal blir kalla ”hoppid.no". Både Sula og Ålesund vurderte å seie nei til å bli med på prosjektet med den grunngjevinga at etablerarar og småbedrifter har meir hjelp og kompetanse å finne i det lokale næringslivet enn i kommunen.

6.6.3 Viktigaste verkemidla i framtida

Synspunkta på verkemiddelbruk i framtida ligg i forlenginga av det som har kome fram så langt.. Spesielt dei to ordførarane, men òg rådmennene, presiserte at føresetnaden for kreativitet i kommunane er at det ikkje blir sett restriksjonar og allmenne reglar for korleis tenester skal utøvast eller kva for tenester som skal ytast for å oppnå eit mål. Hovudinntrykket er at når det gjeld statens styring i høve til kommunale oppgaver, ønskjer ein seg ikkje nye verkemiddel. Det ein ønskjer seg er verkemiddel, lover og reguleringar som er slike at kommunar kan løyse oppgavene på sin måte, avhengig av kjenneteikn ved kommunen.

Dei kommunane som her er intervjua har alle røynsler med statleg vern, altså at det er ei rekkje tiltak kommunane ikkje får lov til. Røros har fått riksantikvarvern av kommunesenteret (Bergstaden). To andre har nasjonalparkvern i delar av kommunen (fjellet). Dette er heilt ulikt og i utgangspunktet mest problematisk – og også mest kontroversielt på Røros. Mange (og truleg fleirtalet) meinte på 60- og 70-talet at Røros ville bli eit folketomt museum om sentrum skulle vernast. I dag er Røros eit av dei ”gode” døma på distriktsutvikling. For det første ein tidlegare einsidig industristad som har fått eit differensiert arbeidsliv. For det andre ein distriktskommune med jamn folketalsvekst. Korleis er dette relatert til vernet? Rådmannen stadfesta inntrykket av at det nå allment er stor tilfredsheit med vernestatusen til Bergstaden, sjølv om det naturlegvis blir kontroversar som enkeltsaker.

Men kor viktig har vernet vore for den positive utviklinga? Dette er det sjølvsagt ulike meiningar om, og forska på dette har det ikkje vore gjort. Det er liten tvil om at reiselivsnæringa har tent på utviklinga. Handverk- og brukskunstustøvarar er dei mest åpenberre ”vinnarane”. Spørsmålet er om til dømes industriell utvikling er hindra? Dette må vere tema for vidare forsking.

Nasjonalparkvernet i dei to andre kommunane er for fersk til at informantane kunne trekkje konklusjonar. Vassdragvernet som slo inn på 1970-talet og stoppa den store Øvre-Otta/ Breheimutbygginga kan ein likevel i ettertid slå fast fekk store økonomiske konsekvensar for Stryn. Meininga var å ”snu vatnet”, det vil seie føre det vatnet som elles går ut i Otta over til Stryn og ha kraftverka i vestlandskommunen. Det ville ha gitt store økonomiske inntekter, men sjølvsagt også andre konsekvensar både av positiv og negativ karakter.

I eit langt historisk perspektiv ser det kommunale engasjementet i vasskraftutbygging framleis ut til å vere det viktigaste elementet for framtidig handlefridom, spesielt i arbeidet for nærings-utvikling og andre ikkje-lovpålagte oppgaver. Kommunen som av ulike grunnar ikkje har fått vesentlege inntekter frå denne kjelda, skildrar det som ei lita ”ulykke”. Sula har også her gått andre vegen og seld seg ut av energiselskapet for ein del år sidan. Det er klart at ikkje alle kommunar opplevde å selge seg ut som noko lurt i ettertid, slik som for denne informanten.

Indirekte merkar ein at på ulike måtar at alle overordna føringar som gjer at kommunen blir hindra i å nytte seg av lokale føresetnader og fordelar, blir sett på som alvorleg hinder for god ressursutnytting og lokal kreativitet. Dette gjeld sjølvsagt lover som standardiserer, men også pilotprosjekt og ulike andre prøveprosjekt som har omstilling og fornying som mål, men der overordna styresmakt legg mange føringar for kva som ikkje er lov, eller kva som må gjerast .

7 Kommunen som iverksettar

Det er kommunen sin funksjon som iverksettar av verkemiddel som er tema i dette kapittelet. Staten kanaliserer nå dei fleste verkemidla gjennom fylkesnivået og det er aktørane på fylkesnivået vi har konsentrert oss om. Vi har intervjua fylkesmenn, fylkeskommunar og Innovasjon Norge sine fylkeskontor i fylka Nordland, Hedmark og Vestfold.

7.1 Fylkesnivået og kommunal innovasjon

I kapittel 7.1 skal vi summere opp resultata frå telefonintervjua til fylkeskommunane og fylkesmannsembeta. Det gjer vi ved å sjå på fylkeskommunane og fylkesmannsembeta kvar for seg og redigert etter spørsmåla i intervjuguiden. Vi har lagt vekt på å få fram dei viktigaste synspunkta frå intervjua i dei tre fylka og det som kjem fram som meir generelle oppfatningar, samtidig som vi peiker på tydelege forskjellar. Oversikt over intervjua personar i fylka går fram av vedlegg 3.

Før vi presenterer resultata, må vi knyte nokre merknader til begrepet innovasjon som i stor grad gjeld både fylkeskommunane og fylkesmannsembeta. Det viser seg at innovasjon av dei aller fleste blir forstått og avgrensa til å dreie seg om næringsutvikling. Sjølv om vi i prosjektet, og også i intervjuguiden, har gitt ein vid definisjon , endrar det lite på aktørane sine eigne oppfatningar av innovasjon. Mange seier i utgangspunktet at: nei, innovasjon det driv ikkje vi med, det er det landbruksavdelinga (fylkesmannen) eller næringsavdelinga (fylkeskommunen) som tar seg av. Derfor er det på same måten som i kommuneundersøkinga, mange som i første omgang meiner at undersøkinga ikkje er aktuell for deira avdeling. Andre igjen er merksame på breidda i innovasjonsbegrepet og skil mellom nærings-/bedriftsretta innovasjon og innovasjon i forvaltning og tenesteproduksjon. Generelt er det likevel slik at når dei intervjua både i fylkeskommunane og i fylkesmannsembeta fortel om kva avdelinga driv med, er det liten tvil om at vesentlege delar av aktiviteten fell inn under ein vid definisjon av innovasjon. Dei kallar det likevel ofte noko anna, f.eks. utviklingsarbeid, fornying, nyskapning eller effektivisering. Dette inneber at det ikkje er mogeleg å skilje skarpt mellom innovasjonsarbeid og kva som ikkje fell inn under dette begrepet.

7.1.1 Fylkeskommunane

Fylkeskommunane er peikt ut som dei sentrale regionale utviklingsaktørane. Det inneber blant anna at dei kvart år får tildelt betydelige beløp over statsbudsjettet kap 551 post 60 *Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling.* I 2010 var samla tilskott over denne budsjettposten 1419,6 mill. kr. (utanom middel til Interreg). Det er store variasjonar mellom fylka. Av "våre" tre fylke fikk Nordland 252,80 mill kr., Hedmark 75,33 mill kr. og Vestfold 9,00 mill kr.[22] Det fører sjølvsagt også til ulik priortitering og aktivitet i fylka.

I Nordland blir mye av arbeidet til fylkeskommunen kanalisert gjennom ulike former for partnarskap, som for eksempel partnarskapsavtale med høgskulane, utvalte bedrifter, NAV mfl. Fylkesrådet i Nordland har også etablert regionale partnarskap i alle de sju regionane i fylket. Kommunane vil her saman med næringslivet, kulturinstitusjonar og kompetansemiljø vedta og sette i gang regionale prosjekt basert på delegerte middel frå fylkeskommunen. Dei sentrale plandokumenta er *Fylkesplan for Nordland 2008-2011* og *Utviklingsprogram Nordland 2008-2011*. Kvart år arrangerer fylkeskommunen i samarbeid med fylkesmannen og Innovasjon Norge *Næringskonferansen*. Målgruppa er kommunalt og regionalt tiltaksapparat, både politisk og administrativt.

I Hedmark er det regionale partnarskapet organisert med representantar oppnemnt av fylkesmannen, Høgskulen i Hedmark, LO, NHO, Innovasjon Norge, Statens Vegvesen, kultursektoren, NAV, Norges forskningsråd, regionrådsleiarane i de fem regionråda og fylkeskommunen. Dei sentrale plandokumenta er *Fylkesplan for Hedmark 2009-2012(20)* og *Regionalt utviklingsprogram for Hedmark 2008-2011*. Hedmark var eitt av to fylke som deltok i forsøk med "Einskapsfylke" 2004-2008 for å utvikle samarbeid og samordning mellom fylkeskommune og fylkesmann. Eit viktig element i forsøket var etablering av "Einskapsrådet" som er eit formalisert samarbeidsorgan mellom leiinga i fylkeskommunen og fylkesmannsembetet. Einskapsrådet er behalde også etter at forsøksperioden er over.

I Vestfold er det regionale partnarskapet organisert gjennom Verdiskaping Vestfold (VSV), som er sett saman av 14 representantar frå LO og NHO, kommunar og statlige etatar i Vestfold, Høgskolen i Vestfold, Innovasjon Norge og Vestfold fylkeskommune. VSV hentar mandat sitt frå årlege partnarskapskonferansar. VSV forvaltar fylket sine regionale utviklingsmiddel på vegne av fylkestinget, og blir leia av fylkesordføraren. Vestfold har inga fast regional organisering, men 12 av kommunane deltar i det såkalla 12-kommunesamarbeidet (www.12k.no) for å effektivisere tenestetilbodet, samordne plan, areal og næringspolitikk og vere talerøyr for kommunane sine fellesinteresser. Deltakarar er rådmenn og ordførarar i kommunane. Dei sentrale plandokumenta i Vestfold er *Regional utviklingsstrategi Vestfold 06-09* som er utarbeidt som fylkesplan etter plan- og bygningslova, og *NÅ Handlingsprogram for Verdiskapning Vestfold 2009.*

22

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/tilskuddsbrev/Tilskuddsbrev2010/Vedlegg2_fylkesfordeling_kap.551_post60_2010.pdf, sett oktober 2010

Fylkeskommunane meiner kommunane har stort ansvar og viktige oppgåver for innovasjon

Generelt hevdar dei aller fleste i fylkeskommunane vi har intervjua at kommunane har eit stort ansvar og viktige oppgåver for innovasjon. Det gjeld både innan næring, plan, kultur og utdanning. Fylkeskommunen sine avdelingar har også gjennomgåande mye og god kontakt med kommunane og dei samarbeider om innovative tiltak.

Frå næringsavdelingane blir særleg kommunane sitt ansvar som 1. lineteneste overfor etablerarar og bedrifter framheva. Dette blir oppfatta som særs viktig for å få til utvikling av nye arbeidsplassar. Kommunane må kunne kanalisere personar vidare i systemet slik at dei får den bistanden dei treng. Eit viktig poeng er at kommunane på mange område har ansvar for oppfølging av nasjonale planer. Det inneber i mange samanhengar element av innovasjon. Eksempel er entreprenørskap i utdanning og etablering av elevbedrifter. "Ungt entreprenørskap" kjem inn i undervisinga heilt frå barnehage til høgskule, slik at også kommunane er viktige aktørar. Innsatsen til kommunane som ansvarlege for grunnskolen, er også særs viktig for kva som skjer med elevane seinare i vidaregåande skole.

Mange framhever også kommunane sin viktige pådrivarrolle. Prosjekta må komme i gang og drivast nedanfrå, og så kan fylkeskommunen (og andre) kome inn som samarbeidspartar og støttespelarar. I mange samanhengar er kommunane også viktige som formidlarar og samarbeidspartar i kontaktar mot andre aktørar som f.eks. i næringsliv, kulturliv og vidaregåande skuler. Kommunane har også viktig ansvar og oppgåver for å skape gunstige rammevilkår til dømes samlokalisering.

Fylkeskommunane samarbeider i aukande grad med kommunane på regionalt nivå

Fylkeskommunane samarbeider med kommunane på mange nivå og i mange samanhenger. Mye er knytt til enkelt kommunar, saksbehandling og prosjekt. Tilsvarande er mye aktivitet knytt til samlingar som omfattar mange, eller alle, kommunane i fylket. Mange framhever at kontakten og samarbeidet i aukande grad skjer på regionnivå, dvs. med to eller fleire kommunar saman, gjerne knytt til regionråd. Bakgrunnen er ofte at kommunane i mange samanhenger blir oppfatta som for små og svake einingar, slik at dei bør samarbeide for å styrkje kapasitet og kompetanse. I Vestfold, som ikkje har regionråd, spelar 12-kommunesamarbeidet ein liknande rolle. Ein føresetnad for samarbeid på regionnivå er at regionråda er godt forankra i kommunane slik at avgjerd i regionråda har legitimitet i kommunane. Det er ikkje alltid tilfelle.

Regionale partnarskap er viktige for innovasjon

Alle fylka kanaliserer mye av innovasjonsarbeidet gjennom regionale partnarskap. Måten dei regionale partnarskapa er organisert på, kan som vi har sett, variere mye frå fylke til fylke. Mange fylke har også fleire organ som fell inn under begrepet regionale partnarskap. Felles for alle er at dei er breitt samansett slik at mange ulike aktørar er representert.

Tilskott til regional utvikling er eit viktig verkemiddel for innovasjon

Dette tilskottet over statsbudsjettet (kap 551, post 60) blir fordelt vidare av fylkeskommunane til Innovasjon Norge, kommunale næringsfond og til ulike typar prosjekt. Aktiviteten heng sjølv-

sagt saman med størrelsen på tilskottet. I Vestfold, som får lite tilskott (9 mill kroner i 2010) går midla mest til eigendelar i større, nasjonal programmer, som VRI, og også til prosjekt som kan vere med å utløyse middel frå andre kjelder.

Varierande krav til kommunale eigendelar og innovasjon
Gjennomgåande ser det ut til å være ambisjonar om 50 prosent eigendel frå kommunane i form av arbeidsinnsats og/eller økonomisk middel, men det varierer frå prosjekt til prosjekt og blir ikkje stilt som absolutt krav for tilskott. Det viktigaste kravet er at det skal være en tydeleg lokal forankring i prosjekta i form av eigen innsats. Begrepet innovasjon blir ikkje brukt som krav for tilskott, men det blir som regel stilt krav om at prosjektet skal bidra til noko nytt og fornying.

Ingen sterke oppfatningar om bygdeutviklingsmiddel og kommunale næringsfond
Fylkeskommunane er i liten grad engasjert i forvalting av bygdeutviklingsmiddel, som i hovudsak blir forvalta av Innovasjon Norge og landbruksavdelingane til fylkesmennene. Midla til kommunale næringsfond blir fordelt forholdsvis jamt utover til kommunane. Det blir i enkelte fylke diskutert ein meir strategisk bruk av midla ved for eksempel å prioritere ”gode” kommunar, men det er vanskelig å finne høvelege kriteria for tildeling.

Større behov for å få eksisterande verkemiddel til å fungere betre, enn for nye
Det kjem ikkje fram noen sterke ønskje om nye verkemiddel. Behovet for eit system for oppfølging av erfaringar frå prosjekt slik at dei kan komme til nytte også for andre kommunar, blir påpeikt. Det same gjør behovet for middel også til drift, ikkje bare til nye prosjekt og nye tiltak. På kultursektoren blir behovet for nye verkemiddel som kan realisere dei mye omtalte koplingane mellom kultur og næring, etterlyst.

7.1.2 Fylkesmennene

Fylkesmannen er staten sin representant i fylka og har ulike oppgaver. I følgje Kommunal- og regionaldepartementet kan oppgavene delast i tre ansvarsområde: sektormyndigheit på vegne av fleire departement, rettstryggleiksinnstans for innbyggjarane ved å føre tilsyn og kontroll og samordningsfunksjon for statlige politiske styringssignal mot kommunesektoren. Det inneber i mange samanhengar å operere i skjeringspunktet mellom omsyn som står i mot kvarandre. I samordningsansvaret ligg blant anna å bidra til at kommunane møter ei samordna statsforvaltning i kommuneplanprosessar og at fylkesmannen aktivt stimulerer til lokalt omstillings- og utviklingsarbeid i kommunane. Fylkesmannen skal også rettleie kommunane i økonomisk planlegging og forvaltning og tildele skjønnsmiddel til kommunane i fylket. Skjønnsmidla kan blant anna tildelast når ein kommune treng å få retta opp kortsiktig svikt i inntekter eller ekstraordinære utgifter som ikkje blir fanga opp gjennom inntektssystemet (Kommunal- og regionaldepartementet 2004, Rundskriv H-2143).

I *Retningslinjer for skjønnstildelingen 2010* seier Kommunal- og regionaldepartement at skjønnsmiddel også kan tildelast til "fornyingsprosjekt" (jf. pkt. 8). Det betyr at fylkesmennene kan yte økonomisk støtte til kommunale fornyingsprosjekt gjennom dei ordinære skjønnsmidla. Iflg. retningslinjene bør det lokale fornyingsarbeidet ha spesiell fokus på kvalitetsutvikling av

tenestene og effektiv ressursbruk. Sektorovergripande prosjekt og interkommunale samarbeidsprosjekt blir nemnet spesielt. Fylkesmennene kan ikkje nytte skjønnsmiddel til å støtte reine næringsutviklingsprosjekt fordi dette vil kunne overlappe med fylkeskommunen sine verkemiddel og gi uklar rollefordeling. Vi ser av disse retningslinjene for tildeling av skjønnsmiddel til fornyingsprosjekt at slike prosjekt godt kan, om ikkje nødvendigvis, falle inn under kategorien innovasjonsprosjekt.

Sidan 2004 har Kommunal- og regionaldepartementet gitt fylkesmennene større fridom til å finansiere kommunale utviklingsprosjekt meir generelt, jf. omtalen av fornyingsprosjekt. Fylkesmennene kan også halde igjen ein pott til fordeling gjennom året, såkalla "tilbakehelde middel". Det er store variasjonar mellom fylka når det gjelder størrelsen på de tilbakehelde midla. I 2009 sette fylkesmennene av omlag 304 mill. kroner til dette formålet av samla ramme for tildeling til kommunen på 1676 mill. kroner. I 2009 fikk "våre" kommunar tildelt følgjande beløp gjennom skjønnsmidla: Nordland 152,4 mill. kroner, Hedmark 102,5 mill. kroner og Vestfold 43,3 mill. kroner (Prop. 124 S (2009-2010)).

Ein vesentlig del av de tilbakehelde midla blir brukt til det såkalla "prosjektskjønnet" til omstilling og fornying i kommunane. I 2009 fordelte fylkesmennene omlag 110 mill kroner på til saman 417 utviklings- og omstillingsprosjekt, dvs. at kvart prosjekt i snitt fikk 263 000 kroner i støtte. Det samla beløpet var omlag det same i 2008, men da fordelt på nokre færre prosjekt, til saman 386. Sør-Trøndelag støtta flest prosjekt i 2008-2009 med vel 40 prosjekt pr år. Tilsvarande tal for Nordland var ca 35, og både Hedmark og Vestfold rundt 25 prosjekt. Måla med prosjekta er effektivisering, kvalitets- og tenesteutvikling, samfunnsutvikling demokrati og deltaking og etikk og tillitsskapande forvaltning. Omlag 28 % av fornyings- og utviklingsprosjekta omfattar heile kommunen. Det er mange prosjekt i grunnskolen, pleie- og omsorgssektoren, innan kommunehelse og barnevern og barnehage. Færrast prosjekt er det innan kulturminne og samferdselssektoren (Prop. 124 S (2009-2010)). I 2005 blei det oppretta ei database med oversikt over alle omstillings- og fornyingsprosjekt som hadde mottatt skjønnsmiddel frå fylkesmennene. Databasen inneheldt pr. i dag opplysningar om prosjekt frå 2007, 2008 og 2009.[23]

Fylkesmennene meiner kommunane har eit stort ansvar og viktige oppgåver for innovasjon

På same måte som fylkeskommunane, meiner fylkesmannsembeta generelt at kommunenivået har stort ansvar og viktige oppgaver for innovasjon. Forskjellen mellom avdelingane er likevel større, frå landbruksavdelingane som har definerte utviklingsoppgaver, som tildeling av deler av bygdeutviklingsmidla, og utdanningsavdelingane, som har ansvar for tilsyn og kontroll og forvaltning av tilskott. Begrepet innovasjon blir også mindre brukt hos fylkesmennene enn i fylkeskommunane

I landbruksforvaltninga er kommunane sentrale, i samarbeid med de utøvande i næringa. Her blir endringane etter at ansvaret for landbrukskontora på kommunenivå blei overført frå staten til kommunane i 1994, ofte påpeikt. Mange oppfattar det slik at dette har ført til redusert be-

[23] http://devskjema.fylkesmannen.no/prosjektskjonn/

manning og landbruksfagleg kompetanse i kommunane fordi andre forvaltningsoppgaver jamt over blir høgare prioritert i kommunane.

Både innan undervising og helse set gjennomføring av store statlige reformer krav til nytenking og endring i kommunane. Delar av dette er innovasjon, sjølv om det som regel ikkje blir omtalt som innovasjon, og gjennomføring krev at kommunane har kapasitet og kompetanse til å utvikle nye arbeidsformer. I denne samanhengen blir det ofte påpeikt at stat og kommune "heng samen" slik at det er et felles ansvar for gjennomføring.

Fylkesmennene driv eit omfattande samarbeid med kommunane
Utøving av fylkesmennene sine omfattande oppgaver ovanfor kommunane fører nødvendigvis til mye kontakt og samarbeid med kommunane. Dette gjeld alle avdelingar. Landbruksavdelingane er eit kompetansesenter for næringa og arranger blant anna samlingar for kommunar og er engasjert i en rekke utviklingsprosjekt. De andre avdelingane hos fylkesmennene har også meir eller mindre faste og regelmessige møteplassar med kommunane, kor også oppgaver av innovativ karakter blir tatt opp, i tillegg til dei lovpålagte oppgåvene.

I miljøvernavdelingane, som jo har fleire oppgaver som kan komme i konflikt med kommunane, snakkar ein fleire stader om moglegheiter for å komme i betre dialog med kommunen, også for å finne fram til innovative løysingar. Eit eksempel på dette er partnarskapet mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunar i Nordland i arbeidet med å utvikle planar for ein ny nasjonalpark.

Fylkesmennene er meir passive deltakarar i regionale partnarskap
Dei regionale partnarskapa som er omtalt i førre underkapittel er det fylkeskommunane som har ansvaret for. Fylkesmennene er deltakarar i dei regionale partnarskapa, men inntrykket er at dette i hovudsak er meir som passive deltakarar enn at fylkesmennene bruker partnarskapa aktivt. I Vestfold er 12-kommunesamarbeidet ein viktig samarbeidsarena, også for fylkesmannen.

Skjønnsmidla er eit viktig verkemiddel for innovasjon
Den prosjektretta delen av skjønnsmidla utgjør som vi har sett i innleiinga til kapitlet, ein forholdsvis liten del av det totale beløpet som fylkesmennene fordeler av skjønnsmiddel. Likevel er skjønnsmidla eit viktig verkemiddel for innovasjon. Midla blir i hovudsak fordelt av fylkesmennene etter søknader frå kommunane. Retningslinjene frå Kommunal- og regionaldepartementet for fordeling av skjønnsmiddel til fornyingsprosjekt blir følgt, men fylkesmennene kan ha egne kriterium i tillegg. Det går føre seg diskusjonar om kor stor del av skjønnsmidla som skal fordelast etter faste kriteria, og kor stor del som skal fordels til prosjekt etter søknad. Interkommunale prosjekt, anten som samarbeid mellom kommunar eller ved at fleire kommunar arbeider med same type oppgaver blir prioritert. Praksisen varierer frå fylke til fylke. Det ser ut til at søknadene frå kommunane blir diskutert på tvers av avdelingane hos fylkesmennene slik at prosjekta kan vurderas i samanheng. Det gir også muligheit til å få til spleiselag mellom skjønnsmiddel og andre typar middel. Prosjekta som får skjønnsmiddel skal dokumenterast og rapporterast, jf.

også departementets database. Likevel skjer det i liten grad evaluering og formidling av resultat frå prosjekta.

Varierande krav til kommunale eigendelar og innovasjon
Også når det gjelder skjønnsmiddel ser det ut til å være ambisjonar om 50 prosent eigendelar frå kommunane, men dette blir praktisert nokså forskjellig og med ulik argumentasjon. Noen meiner at presise fristar og spesifiserte krav til rapportering kan hemme kommunane. Krav til høge eigendelar kan også føre til at kommunar som i utgangspunktet har dårleg økonomi, ikkje har muligheit til å delta i konkurransen om prosjektmiddel. Alle krev likevel at kommunane må bere noen av utviklingskostnadene sjølve. Innovasjon blir ikkje sett som krav, men det skal generelt ligge nytenking og endring i prosjekta.

Varierande syn på behovet for nye verkemiddel for innovasjon
Også hos fylkesmennene blir behovet og muligheitene for å få meir ut av eksisterande verkemiddel sterkare framheva enn behovet for nye. Ein variant av dette er å legge meir vekt på presentasjon og formidling av erfaringar frå utførte prosjekt, slik at gode erfaringar kan komme andre kommunar til nytta. Et anna forslag er å utvikle betre samarbeidsfora mellom stat og kommune for å kunne drive utviklingsarbeid, ikkje berre saksbehandling og rutinearbeid.

Mange peiker også på dei demografiske endringane og utfordringane med små kommunar (i innbyggjartal) og dermed problem med både kapasitet og kompetanse i kommuneadministrasjonen, som gjer strukturelle grep og endringar i kommunestrukturen nødvendig.

7.1.3 Oppsummering

Fylkeskommunane og fylkesmennene har overlappande oppgaver
Intervjua viser tydeleg at verksemda i offentleg forvaltning ikkje blir oppfatta som å gå føre seg etter klare hierarkiske strukturar med tydeleg avgrensa einingar og arbeidsoppgaver og faste regler og rutinar for behandling av saker. Aktiviteten er vesentlig prega av samhandling i nettverk og partnarskap, dvs. etter prinsippa for "governance", eller "samstyring" som er brukt som norsk nemning (Røiseland og Vabo 2008). Det er sjølvsagt ikkje slik at prinsippa for governance heilt har erstatta prinsippa for government, men disse to styringsformene blir praktisert innvovne i kvarandre. Det gir seg blant anna utslag i at fylkeskommunane og fylkesmenne i vesentleg grad driv med same typar oppgaver, meir eller mindre koordinert. Den same observasjonen er f.eks. dokumentert i ei undersøking av kompetansen i planlegging- og tettstadutvikling i kommunar og fylker. Undersøkinga viste at rettleiingsarbeidet til fylkeskommunane og fylkesmennene overfor kommunane i planarbeid i vesentleg grad går føre seg parallelt. (Skjeggedal og Harvold 2008). Eit eksempel på desse endringane er at tidlegare klart definerte statlige oppgaver som utarbeiding av forslag til nasjonalparkar, nå i Nordland som tidligare nemnt, er gjennomført som i partnarskap mellom kommunar, fylkeskommune og fylkesmann. Det betyr også at iverksettarrolla og initiativtakarrolla til kommunane blir vanskeligare å definere og avgrense eintydig, fordi både fylkeskommunane og fylkesmennene har eit ansvar for å bidra til aktivitetar på kommunenivå i samarbeid med kommunane. Av dette følgjer også at

både fylkeskommunane og fylkesmennene gjennomgåande har god kontakt med og godt kjennskap til kommunane.

Den delvis samanfallande verksemda til fylkeskommunane og fylkesmennene kjem også tydeleg fram i spørjeundersøkinga til kommunane, jf. kapittel 7. Her ser vi at fylkeskommunen og fylkesmannen bli oppfatta som viktige og stort sett også som jambyrdige aktørar både når det gjeld samarbeid i kommunane sitt eige innovasjonsarbeid (figur 6-3), ved innovasjonsstøtte (figur 6-7) og som fremmar av innovasjon i kommunane (figur 6-8).

Fylkesmennenes prosjektretta skjønnsmiddel er viktige for innovasjon
Det er tydeleg, både frå intervjua på fylkesnivå og frå spørjeundersøkinga til kommunane, at den prosjektretta delen av skjønnsmidla til fylkesmannen er vesentlege for innovasjonsarbeidet i kommunane. Det same er sjølvsagt også midla over statsbudsjettet kap 551 post 60 som blir fordelt av fylkeskommunane. Den store forskjellen er at desse midla som tilskott til regional utvikling langt på veg har innovasjon som ein del av føremålet, og som ein viktig reiskap for den regionale utviklingsrolla til fylkeskommunane. Skjønnsmidla til fylkesmannen har tradisjonelt hatt eit anna formål, nemleg å kompensere for inntektssvikt og ekstraordinære utgifter som ikkje blir fanga opp gjennom inntektssystemet. Endringane frå 2004 med fordeling av skjønnsmiddel også til fornyingsprosjekt, opna for ein ny praksis som er mindre kjent og vurdert. Dette er også påpeikt i ei nyleg utført evaluering av bruk av den prosjektretta delen av skjønnsmidla i Telemark (Harvold, Skålnes og Valvik 2010).

Regionale partnarskap finst i mange variantar
Fylkeskommunane har etablert regionale partnarskap som involverer andre offentlige aktørar og også private aktørar, i mange variantar. Noen har heile fylket som arena, mens andre er knytt opp til aktørar på regionalt nivå, ofte i samarbeid med ulike former for regionråd. Dei regionale partnarskapa blir gjennomgåande omtalt som viktige også for kommunesektoren sitt innovasjonsarbeid, men det finst lite kunnskap om vilkår og føresetnader for at regionale partnarskap skal fungere i denne samanhengen og kva for resultat som kan være muleg å oppnå.

Kommunestrukturen kan hemme innovasjon
Det er i langt på veg ei gjennomgåande oppfatning blant leiarane på fylkesnivå som vi har intervjua, at mye av aktivitetane i mange kommunar, særleg i kommunar med lågt innbyggjartal og dermed liten administrasjon, er prega av mangel på både kapasitet og kompetanse. Dermed er det dei lovpålagte oppgavene og saksbehandling som blir prioritert og tar "alt", mens mindre klart definerte og pålagte oppgaver, som innovasjon, ofte blir liggjande uløyst.

7.2 IN og kommunal næringsutvikling

Innovasjon Norge (IN) byggjer på, og er fusjonar av, mange tidlegare sjølvstendige verkemiddelaktørar. Det er to hovudfusjonar og mindre innfusjoneringar under vegs. I 1992 vedtok Stortinget å slå saman Distriktenes Utbyggingsfond (DU), Industrifondet, Industribanken og

Småbedriftsfondet til ein organisasjon, Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND), så vart også Landbruksbanken innfusjonert i SND i 2000. I 2004 vart så SND slege saman med Norges Eksportråd, Statens Veiledningskontor for Oppfinnere og Norges Turistråd til nåverande Innovasjon Norge (IN).

Av dei innfusjonerte aktørane, er det tvillaust Distriktenes Utbyggingsfond og Landbruksbanken som er viktigast i høve til regionane og kommune-Norge. Dei regionale kontora til IN byggjer vidare på strukturen i Distriktenes Utbyggingsfond med eitt kontor per fylke som hovudregel. Desse regionkontora fekk overført ansvaret for tilskotsordningane knytt til nyinvesteringar og nyetableringar i tradisjonelt jordbruk og nye næringar i jordbruket i 2000 i og med at Landbruksbanken vart fusjonert inn i SND og personell frå Fylkesmennenes Landbruksavdelingar (FMLA) i kvart fylke overført til IN.

Landbrukskontora på kommunenivå var statlege fram til dei vart overført til kommunane i 1994. Fram til da hadde dei kommunale landbrukskontora vore førstelinje i verkemiddelforvaltninga og førebudd saker for FMLA. Etter kommunaliseringa heldt dei fram på same måten fram til innfusjoneringa av landbruksordningane i SND, seinare IN. I dag er såleis kommunane førstelinje for IN i støttesaker i landbruket.

I andre næringar enn landbruket har ikkje kommunane ein tilsvarande formell førstelinjefunksjon. Bedrifter og etablerarar skal som normalordning kontakte IN direkte, i praksis normalt IN sitt fylkeskontor. Tidlegare hadde kommunar med kommunale næringsfond (eller kraftfond som kunne nyttast etter same stønadsregelverket) ein førstelinjefunksjon. Da kommunale næringsfond vart innført på slutten av 1980-talet, skulle desse brukast til dei minste etableringane med stønadsnivå godt under 100 000 kroner. Det vart stilt krav til kommunane at dei måtte ha kompetanse og kapasitet på næringsutvikling for å få tildelt kommunale næringsfond, og så å seie alle distriktskommunar bygde etter kvart opp eit slikt apparat.

Kommunale næringsfond var heilt borte frå statsbudsjettet i ein periode og ved nyinnføring vart arbeidsdelinga mellom kommune og IN borte. Resultatet er at stort og smått av bedrifter og etableringar har gått direkte til IN. Korleis kommunale næringsfond og anna bedriftsstønad frå kommunane i dag er samordna med IN ser ut til å variere frå fylke til fylke, og også frå kommune til kommune. Det ser ut til å mangle oversikt over dette feltet nå i dag.[24]

Nåverande IN har i stor grad har mista kontakta med kommunane som samarbeidspartnarar i innovasjons- og næringsutviklingsarbeidet. Kommunane sin førstelinjefunksjon for IN i høve til landbruket er i liten grad integrert med resten av IN sin verkesemd. Etablerte samarbeidsmønster mellom dei medarbeidarane som før var i FMLA er vidareført etter at desse vart overført til IN, utan at dette har ført til utvida samarbeide mellom IN og kommunane for andre næringar enn jordbruket.

[24] KRD førebur evaluering av dette

7.2.1 Kommunane som førstelinje

Også IN sentralt, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har etter kvart opplevd det som eit problem at dei har mista kontakt og samarbeidsrelasjonar med kommunane som utviklingsaktørar. På den bakgrunn tok dei i 2004 initiativ til eit prosjekt der eit utval av kommunar og fylke skulle prøve ut eit konsept med kommunane som første linje i næringsutvikling. Dette prosjektet starta i 2005 og vart avslutta i løpet av 2007. Evalueringsrapporten sin hovudkonklusjon var at dette var så vellykka at den kommunale førstelinjefunksjonen nå skal implementerast i heile landet. [25]

Parallelt med dette er kommunale næringsfond reaktivisert som verkemiddel, men etter ei ny forvaltningsordning. Medan fonda før vart fordelt direkte frå KRD til kommunane, er det nå fylkeskommunane som har denne oppgava. Fylkeskommunane kan halde tilbake ein del av næringsfonda til eige bruk, dei kan fordele til regionråd eller direkte til kommunane. Medan det før var slik at kommunar innanfor det distriktspolitiske området fekk næringsfond etter graden av distriktsproblem, varierer tildelingane nå langt meir i høve til politisk skjønn og prioriteringar i fylka. Framleis er det slik at kommunar med store kraftinntekter ikkje blir tildelt kommunale næringsfond, men dei kan bruke – og dei brukar – pengar frå kraftinntektene på støtte til nyetableringar og utviklingsbehov i næringslivet.

Det er altså slik at mange kommunar har ein faktisk og praktisk førstelinjefunksjon i høve til bedriftene heilt uavhengig av IN sitt førstelinjeprosjekt. Dei fleste kommunane som er intervjua i dette prosjektet, seier at dei normalt har førstelinjefunksjonen overfor dei små og mindre bedriftene, medan dei større oftare går beinvegen til IN. Her er bykommunar og kommunar med eit sterkt næringsliv eit unntak. Dei har ikkje kapasitet til å hjelpe småbedriftene og små etableringar, og dei har heller ikkje stønadsordningar. Desse bedriftene vil normalt heller ikkje få stønad gjennom IN systemet dersom dei ligg utanfor stønadsområdet i distriktspolitikken. Desse kommunane uttrykker også at dei ikkje har kompetanse å tilføre næringslivet. Dei store bedriftene klarer seg sjølv, og dei mindre har meir å oppnå med å knyte seg opp mot andre bedrifter enn kommunen. Til dømes i Ålesund og omegn er kommunane lite motivert til å bli med på førstelinjeprosjektet med slike grunngjevingar som her er referert.

7.2.2 Nokre vurderingar av kommunanes rolle

I dei fylka vi har innhenta informasjon, har ikkje IN hatt systematisk samarbeide med kommunane etter nyorganiseringa. Dei har heller ikkje hatt naturlege felles arenaer. Når det gjeld landbruket, har relasjonane mellom dei som er i førstelinja (landbrukssjefen) og andrelinja vorte langt dårlegare etter overflyttinga frå FMLA til IN. FMLA hadde årlege samlingar for landbruksansvarlege i dei statlege kontora på kommunenivået. Dette har ikkje IN hatt og desse gjensidige læringsarenaene er avvikla. Paradokset er at FMLA framleis held denne lærings- og nettverkarenaen vedlike og har årlege samlingar (stort sett om hausten) av landbruksansvarlege i kommunane.

[25] ECON (2007) Kommunane som førstelinje i småskala næringsutvikling – evaluering av pilotprosjekt i 47 kommuner, ECON Rapport R-2007-030

Behovet for og organiseringa av samarbeid mellom IN og kommunane er avhengig både av kommunestruktur og næringsstruktur. Med mange og små kommunar er det meir krevjande for IN å ha direkte relasjonar til einskildkommunar enn i fylke med få kommunar og kommunar som er større i folketal. På den andre sida ser behovet for ei aktiv kommunal førstelinjeteneste ut til å vere størst i næringssvake småkommunar. Her er både nyetableringane og eksisterande bedrifter jamt over mindre enn i større kommunar. Altså har dei større del av den typen bedrifter som har behov for kort avstand og låg terskel til verkemiddelaktøren: det er slike bedrifter som gjerne går til kommunen først og eventuelt tek med seg den kommunale kompetansen når dei går vidare til IN.

Det er langt fleire gardsbruk enn andre bedrifter i dei fleste kommunane. I store jordbruksfylke er det derfor spesielt store behov for ei kompetent førstelinje på kommunalt nivå. Det er både vanskeleg og truleg urasjonelt at mange små eller kurante saker går til IN. Blant våre informantar er Nordland det fylket som har flest kommunar og som også har mange kommunar med mange gardbrukarar. IN i dette fylket gjev uttrykk for at dei ser store potensial i ei opprusting både av kompetanse og kapasitet i kommunane. Dei har som målsetting å besøkje alle kommunane dette året og arbeider med å få til samarbeidsavtaler. Inntrykket både i Nordland og i andre fylke (som Hedmark) er at kapasitet og kompetanse begynner å svikte i landbruket. Kommunane har ikkje alltid tatt vel vare på landbrukssektoren etter at han vart kommunalisert.

Når det gjeld tiltaks- og innovasjonsstøtte i kommunane overfor andre næringar enn jordbruket, varierer det sterkt frå kommune til kommune, også i fylke som Hedmark og Nordland, om eit slikt apparat i det heile tatt finst. Ofte er det berre ordførar og rådmann. Vestfold er i den andre enden av skalaen med få, ofte næringssterke kommunar – og også eit relativt sterkt jordbruk og ikkje minst mange nye og dynamiske aktørar innan foredling av mat. I motsetnad til i Ålesundregionen er også dei næringssterke byregionane i Vestfold positive til, og ser behovet for utvikling av ei kommunal førstelinjeteneste.

I Oppland har BU-verkemidla vore desentralisert frå IN sitt distriktskontor på fylkesnivået til regionkontora i Nord-Gudbrandsdal og Valdres som eit prøveprosjekt. Dette er vurdert som vellykka i desse to regionane og dei vil gjerne føre det vidare og tilrår modellen også for andre. IN-direktørane vi har intervjua meiner at IN også skal ha ansvaret for og sluttbehandle alle dei mange tilskotssakene i landbruket. Vestfold peikar på at innan lokal vidareforedling av lokal mat er det avanserte og kompetansekrevjande vurderingar som må gjerast i tilskotssystemet og at det er minst like stor grunn til sentralisert verkemiddeltildeling som i andre næringar.

Kva er det så IN tenkjer seg at kommunane skal ta seg av som førstelinje? Behovet for førstelinja varierer og truleg representerer Nordland eit ytterpunkt med sine mange kommunar. Det Nordland tenkjer seg er at kommunane skal:

- drive mobilisering, for eksempel for å få fram gründarar
- engasjere seg i etableraropplæring
- utvikle god kompetanse på alle IN sine produkt og tenester, som skal:
    - brukast til å sile vekk dei som ikkje er aktuelle for IN (kommunen skal altså hindre kø og unødig tidsbruk både i IN og bedrifta)

    - brukast til å kanalisere dei stønadsverdige bedriftene til rett instans i eller utanfor IN
- forplikte seg til å ha eit "kontor" for næringsutvikling, altså ein stad der bedriftene eller personen med forretningsideen kan kome

7.2.3 Framtida?

Dei i IN-systemet som vi har intevjua, ser først og fremst ei rolle for kommunane som rettleiarar og mellommenn mellom bedifta/gründaren og IN. Dei ser ikkje behovet for at dei minste stønadssakene kan avgjerast på kommunenivået og har ingen modell for arbeidsdeling og fellesfinansiering mellom kommune og IN. Dette er i tråd med overordna føringar i for implementering av førstelinjeprosjektet. Dersom ein skal spissformulere tenkinga i førstelinjeprosjektet, så går dette ut på at kommunane skal gjere ein jobb for IN utan nokon desentralisering av IN sine verkemiddel og også utan å få "betalt" for jobben på andre måtar. Inntrykket er at ein heller ikkje er veldig glade for kommunale næringsfond og andre finansieringskjelder som kommunane har tilgang til.

På den andre sida tilrår den siste evalueringa av IN at heile BU-ordninga (støtte til landbruket) skal ut av IN. Hovudgrunngjevinga i evalueringa er knytt til at det er, og skal vere, små forventingar om innovasjon i denne næringa. I evalueringsperspektivet kan ikkje IN nå sine målformulerte innovasjonsmålsettingar med å ha så tradisjonell næringsdrift som ein stor del av sin portefølje (Econ Pöyry 2010). Våre intervju og kartlegging på kommunenivået ser ut til å avdekke også andre argument for å skilje ut BU. Verken sentralt i IN, eller på distriktskontora, er landbruket skikkeleg integrert og internalisert. Forholdet til førstelinja og kommunane er heller avvikla enn utvikla. Førstelinjeprosjektet kan snu dette, men det framstår som lite robust at kommunane berre skal gje utan å få. Uavhengig av dette ligg altså målkonfliktene der og surnar til arbeidssituasjonen: Sjølv om IN gjer ein heilt ut tilfredsstillande jobb i høve til Landbruksdepartementet sine bestillingar, får dei kritikk frå Riksrevisjonen og i evalueringar får låg innovasjonsgrad. Det er nettopp BU-verkemiddelet som av gode grunnar skårar lågt på innovasjonsgrad.

Både vår spørjeskjemagransking og andre kartleggingar viser at kommunane i stor grad brukar økonomiske middel frå næringsfond, kraftfond og vanlege kommunale midlar til mange stønadsordningar: I landbruket ser vi stønad til nydyrking i landbruket, kjøp av mjølkekvotar, stønad til vatningsanlegg osv. I andre næringar bidrar kommunane både med investeringstilskot som i stor grad er avvikla av IN i Sør-Norge, dei bidrar overfor bedrifter som fell utanom IN sitt stønadsregime og dei tek ansvar for dei minste løyvingane for ikkje å belaste aktørane med å sende dei vidare inn i IN. Det er manglande samsvar mellom det IN i førstelinjeprosjektet meiner at kommunane bør drive med og det kommunane verkeleg engasjerer seg i. Medan IN meiner at kommunane berre skal drive rettleiing om kva for ordningar som finst i IN og førsteinstansbehandle BU-saker, har mange kommunar både langt høgre ambisjonsnivå og ein praksis som sluttbehandlar av stønadssaker.

For vår del ser det ut til at kommunar som er villige til å byggje ut eigen kompetanse og kapasitet, burde få delegert verkemiddelansvar for dei minste stønadssakene (til dømes under 200 000) både i landbruket og i andre næringar. I slike saker er personkunnskap ofte viktigare enn forretningskunnskap for å vurdere om prosjektet vil lykkast. Det er kommunane som sit på denne personkunnskapen. Dette vil gjere terskelen lågare, køane mindre og kommunikasjonen ved skranken lettare. Transaksjonskostnadene, ikkje minst for verkemiddelmottakarane, vil gå ned.

8 Samanlikning av innovasjon i norske bedrifter og norske kommunar

Dei funna vi har gjort om innovasjon i norske kommunar kan ikkje fullt ut forståast og fortolkast berre isolert sett. Dette er eit pionerprosjekt, og problemet med å fortolke resultat av pionerprosjekt er mange. Dei funna vi har gjort, klarer vi for det første ikkje på plassere i ei kronologisk utvikling. I og med at tilsvarande undersøkingar ikkje er gjort før, veit vi ikkje om utviklinga har vore positiv eller negativ over tid. Vi sit berre med tverrsnittsdata. For det andre har vi heller ikkje noko samanlikningsgrunnlag. Vi er ikkje kjent med at det er gjort tilsvarande undersøkingar av kommunar i andre land og tilsvarande spørsmål er heller ikkje stilt andre offentlege sektorar i Norge.

I dette kapittelet skal vi bruke eit anna datasett som gjer det mogleg å samanlikne innovasjon i norske kommunar med innovasjon i norske bedrifter. Eurostats Community Innovation Survey (CIS) blir i Norge gjort av SSB og er gjennomført fem gongar med to års mellomrom (Wilhelmsen og Foyn 2009). Denne undersøkinga dekkjer ikkje heile privat sektor. Mellom anna er ikkje reiselivs- kultur- og opplevingsnæringane med. Av den grunn gjennomførte Høgskolen i Lillehammer ei landsomfattande undersøking basert på på CIS-skjemaet der innovering i desse næringane vart kartlagt (Rønningen 2009).

I vår undersøking av innovasjon i norske kommunar, var det meininga å ha med ein del spørsmål frå CIS-undersøkinga for å kunne samanlikne bedrifter og kommunar. Undervegs viste det seg at SSB var i ferd med å gjennomføre ei tilsvarande undersøking og for ikkje å belaste kommunane med dobbelt sett av spørjeskjema, samordna vi kartleggingane. Vi presenterer her data frå SSB-undersøkinga. Denne undersøkinga er eit pilotprosjekt som femner dei andre nordiske landa og som inkluderer andre offentlege aktørar enn kommunane. Vi presenterer berre norske data og data for kommunane. Siktemålet er å gjere visse samanlikningar mellom innovasjon i private bedrifter og kommunesektoren. Her skal vi gjere samanlikningar mellom norske bedrifter og norske kommunar.

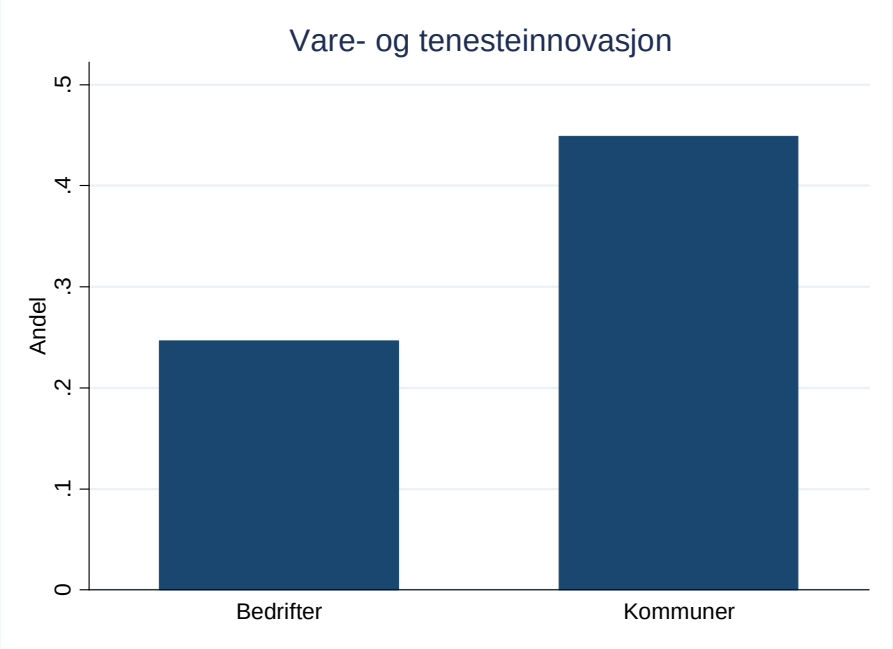
Data frå kommunesektoren i 2010 blir samanlikna med norske CIS-data frå 2008. Dette tidsspennet kan påverke resultata til ein viss grad. SSB-undersøkinga hadde same problemet med svarprosenten som vi hadde i vår undersøking (ca 35 prosent svar). CIS-undersøkingane er del av offisiell statistikkinnhenting med rapporteringsplikt og fikk 94 prosent svar (Wilhelmsen og Foyn 2009).

Det store fråfallet i kommuneundersøkinga gjer det i utgangspunktet sannsynleg at det er dei kommunane som meiner dei har noko innovasjon ”å melde” som har svara. Dette sannsynleggjer sjølvsagt at det er dei mest innovative som har svara, og at undersøkinga ikkje er representativ. Det er likevel ikkje heilt sikkert at fråfallet først og fremst er bestemt av kor innovative kommunane er, men heller er eit resultat av respondenten sitt forhold til innovasjon. Innovasjon er i liten grad brukt om fornyingsarbeidet i kommunane og det er liten tvil om at fråfallet i stor grad skriv seg frå at mange tenkjer at dette ikkje gjeld oss, sjølv om kommunen har innovert like mykje som andre kommunar der respondenten av ein eller annan grunn har vorte hekta på den nye innovasjonsterminologien.

Problemet med å rapportere kva som er innovasjon og kva som ikkje er det, gjeld også for bedriftsundersøkingane. Respondentane i bedriftene har jamt over lågare utdanning og er sikkert mindre kjent med innovasjonsterminologien enn respondentane i kommunane. Det er derfor minst like usikkert kva ein eigentleg måler i CIS-undersøkingane som i kommuneundersøkinga. Vi presenterer her dei viktigaste variablane der dataene er samanliknbare.

8.1 Vare- tenesteinnovasjon

Både nye varer og nye tenester er nye produkt, altså produktinnovasjon.



Figur 8-1 Produktinnovasjon: Introduksjon av ny og vesentleg forbetra teneste eller vare siste to år
Kjelde SSB

På spørsmål om din organisasjon (bedrift eller kommune) har introdusert varer eller tenester som er nye og vesentleg betre i høve til tidlegare, svarer i overkant av 20% av bedriftene og meir enn 40% av kommunane at så er tilfelle. Medan i overkant av kvart femte føretak som vart

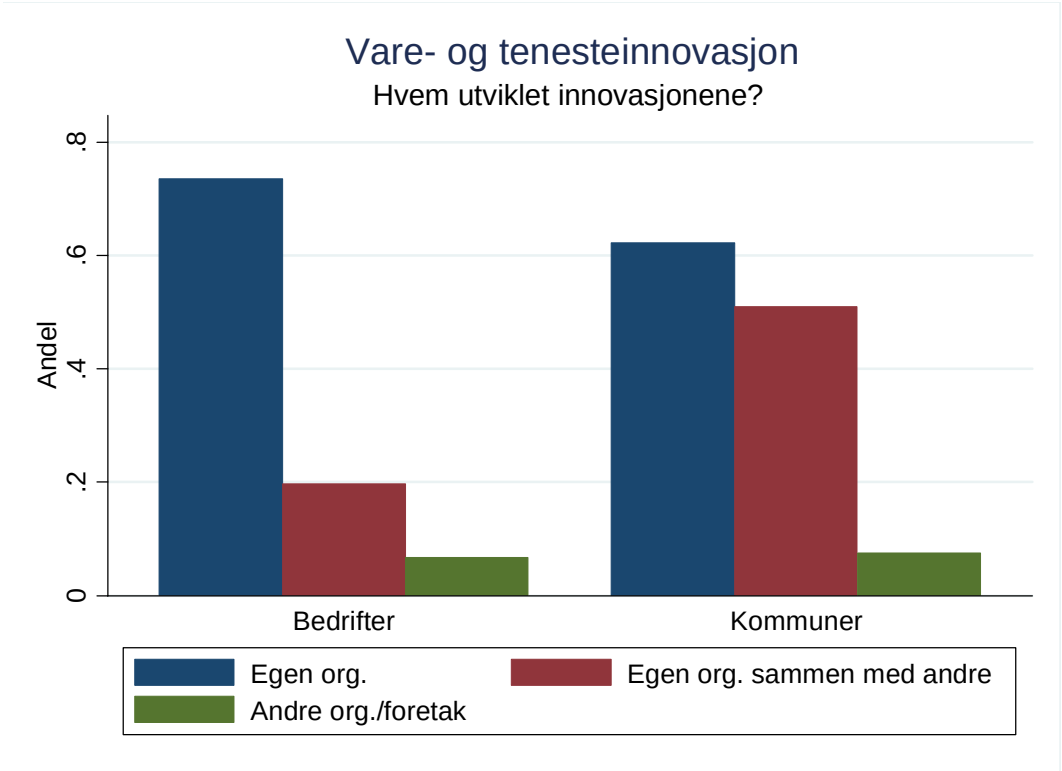
dekka av CIS-undersøkinga, introduserte nye eller vesentleg forbetra produkt i undersøkingsperioden ,er dobbelt så stor del av kommunane innovative. Etter denne definisjonen av innovasjon, er altså kommunane langt meir innovative enn bedriftene. Sjølv om fråfallet i kommuneundersøkinga gjer at dei innovative kommunane er overrepresentert, er det sannsynleg at kommunane innoverer meir etter denne måten å måle innovasjon på.

Det er også mogleg å skilje mellom produkt- og tenesteinnovasjon. Tenesteinnovasjonane dominerer i kommunesektoren (43% av innovasjonane er tenesteinnovasjon og 11% produktinnovasjon) medan det er omvendt i bedriftssektoren (9% tenesteinnovasjon og 18% produktinnovasjon). Kommunane er jamt over langt større organisasjonar enn bedriftene. Frå CIS-undersøkingane veit vi at store bedrifter innoverer meir enn små. Vi har derfor sett på tala for bedrifter over 100 tilsette (gjennomsnitt for heile utvalet). Da har 30% av bedriftene innovert. Dette indikerer at skilnaden mellom kommunar og større bedrifter er noko mindre enn når ein analyserer bedriftene samla. På den andre sida viser CIS-undersøkingane at bedrifter i tenesteytande sektorar innoverer mindre enn i vareproduserande sektor. Når vi samanliknar kommunane (som i all hovudsak er tenesteprodusentar) med tenesteytande sektorar i privat næringsliv, kjem kommunane såleis betre ut også om ein avgrensar til dei store føretake i privat sektor.

Vi har vist at det er stor skilnad på innovering i ulike delar av dei breie forvaltnings- og teneste-porteføljа i kommunane. Slik er det også store ulikskapar mellom bransjar i privat sektor. Skilnadene er til dels overraskande. Reiseliv- kultur- og opplevingsnæringane som ikkje er med i CIS blant anna fordi dei er lite FoU-intensive viste seg (i HiL-undersøkinga) å vere i gjennomsnitt meir innovative enn dei bransjane som er med i CIS, dette trass i at føretaka også er gjennomsnittleg små (Rønningen, 2008).

8.2 Open eller lukka innovasjon?

Det ser ut til å vere ein langtidstrend at innovative organisasjonar ikkje lukkar seg inne og innoverer som del av ein lukka utviklingsstrategi, men samarbeider med andre. Dei mest innovative er kjenneteikna av at dei innoverer i interaksjon med andre i ein open og interaktiv prosess.



Figur 8-2 Produktinnovasjon: Kven utvikla det innovative produktet?
Kjelde: SSB

På spørsmål om innovasjonen er utvikla berre i eigen organisasjon, saman med andre eller om innovasjonen i all hovudsak er utvikla av andre organisasjonar og føretak, ser vi at bedriftene samarbeider mindre med andre enn kommunane, og det er stor skilnad. Kommunane innoverer altså meir enn bedriftene, og dei samarbeider meir med andre. Denne samanhengen er i samsvar med andre funn som viser at dei som innoverer mest også samarbeider mest.

Dessverre gir spørjeskjemaet for dårleg spesifikasjon av kven kommunane samarbeider med. Ut frå intervju og samtaler trur vi at det er tre spesielt viktige samarbeidsrelasjonar:

- samarbeid med andre kommunar
- samarbeid med private bedrifter
- samarbeid med brukarar

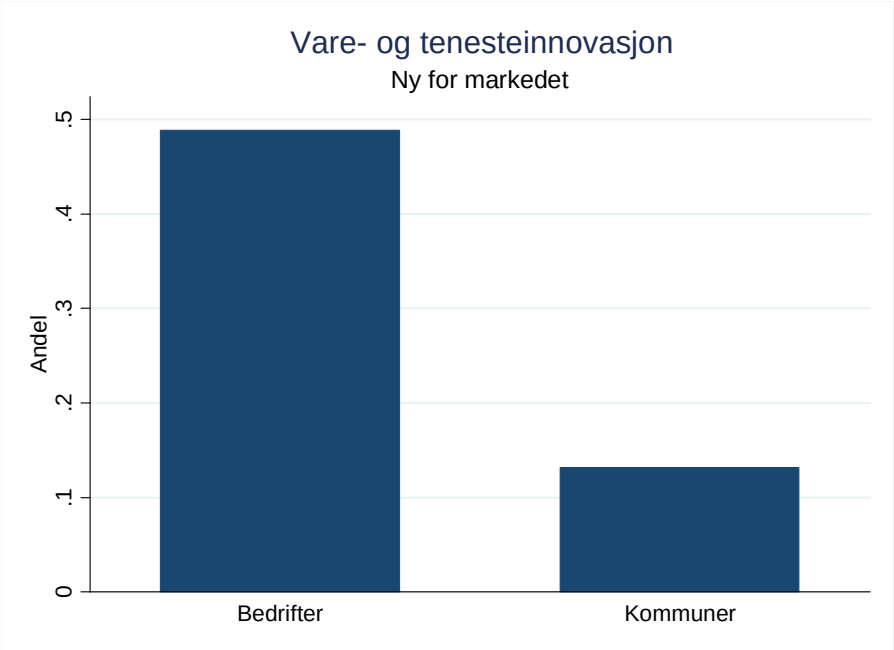
Vi veit at det er eit omfattande samarbeid mellom nabokommunar på ein del felt. Det gjeld til dømes samarbeide om IT, renovasjon og næringsutvikling. Kommunane samarbeider også nasjonalt etter ulike konstellasjonar og kjenneteikn (til dømes vasskraftproduserande kommunar).

Samarbeidet med private bedrifter for å utvikle spesifikke kommunale tenesteområde er det mange døme på, men kanskje er det enda fleire døme på samarbeid om utvikling av til dømes eigna it-løysingar for å betre eksisterande tenester og rasjonalisere forvaltninga. Kommunane svarer også at brukarretta innovasjon er viktig og det er sannsynleg at brukarar også er brukt som samarbeidspartnarar.

8.3 Innovasjon eller imitasjon (Innovasjon I eller II)?

Det vi har samanlikna så langt er innovasjonar som er nye for føretaket eller kommunen, men det er ikkje sikkert det er nytt for andre. Det som berre er nytt for respondenten, vil vanlegvis vere kopiering ved spreiing eller kanskje fornying gjennom omstilling (Fagerberg 2009 og Aanstad m.fl. 2008). Dette blir ofte kalla Innovasjon I.

CIS-undersøkingane spør om det nye ikkje berre er nytt for føretaket, men også nytt for marknaden som føretaket er i. Kommuneundersøkinga spør på ein noko annan måte: ”Hadde desse produktinnovasjonane vore introdusert av andre, men var nye for din organisasjon?” Svara ein nei her, er dette innovasjon i eigentleg meining, kalla innovasjon II.



Figur 8-3 Produktinnovasjon: Produktet var introdusert av andre frå før, men var nytt for min organisasjon - svara nei
Kjelde: SSB

Dette er altså ikkje heilt samanliknbart, men skulle i stor grad måle det same fenomenet. På spørsmålet om din organisasjon var den første til å utvikle det nye produktet eller den nye tenesta, svarer ein langt større del av dei bedriftene som har innovert at dei har utvikla noko som ikkje er nytt berre for dei sjølve, men også for den marknaden dei konkurrerer i.

Det ein her har målt er ein innovasjon i ordet si eigentlege meining (innovasjon II). Sagt med andre ord.

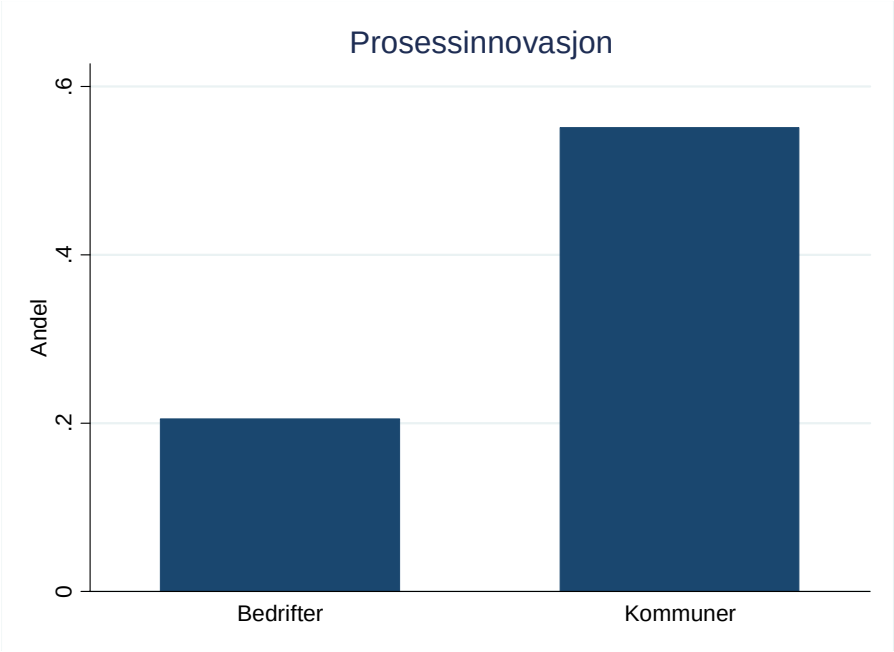
- Av 100 kommunar har godt 40 innovert (figur 8-1). Av desse er det 13%, altså ca 5 kommunar som har innovert i den strengaste tydinga av ordet.
- Av 100 bedrifter er det godt 20 som har innovert, men nesten halvdelen – altså 10 bedrifter har innovert i strengaste tydinga av ordet.

Bedriftene er altså dobbelt så innovative som kommunane, gitt at vi måler same fenomenet, men det gjer vi altså ikkje. Alle kommunar vil til dømes normalt samanlikne seg med alle andre kommunar i landet. Det store talet av bedrifter som berre har lokale og regionale marknader, vil berre svare på om det nye produktet er nytt lokalt eller regionalt, sjølv om det finst i andre delar av landet. Vel så viktig er det at rein kopiering og imitering ved spreiing (Innovasjon I) berre er fullt ut mogleg for vareproduksjon. Tenesteproduksjon inngår i større grad i ein kontekst der det sjeldan blir rein kopiering av sjølve tenesta, meir kopiering av ein ide.

Ein tredje skilnad er at når kommunane i langt større grad har samarbeida med andre, så er dette truleg andre kommunar som kan ha implementert innovasjonen på eit tidlegare tidspunkt. Det kan kanskje også liggje ei forklaring i at innovasjonane i tenesteytande organisasjonar jamt over er meir inkrementelle, men at rein imitering er vanskeleg, jfr begrepet ”reinvention”.

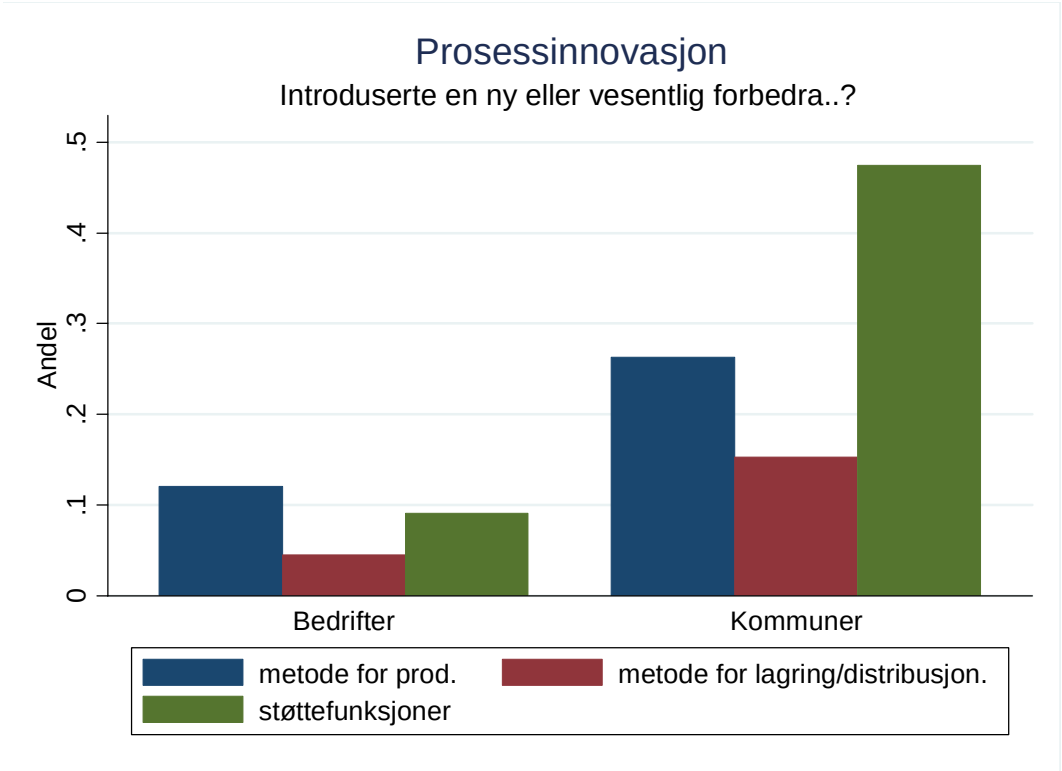
8.3.1 Prosessinnovasjon

Går vi så over til prosessinnovasjonar, ser vi at kommunane i enda større grad innoverer, samanlikna med bedriftene. Dette gjeld spesielt underkategorien ”støttefunksjonar”, eksemplifisert som system for vedlikehald, innkjøp, rekneskap eller IT.



Figur 8-4 Prosessinnovasjon: Introduksjon av ny og vesentleg forbetra teneste eller vare siste to år
Kjelde: SSB

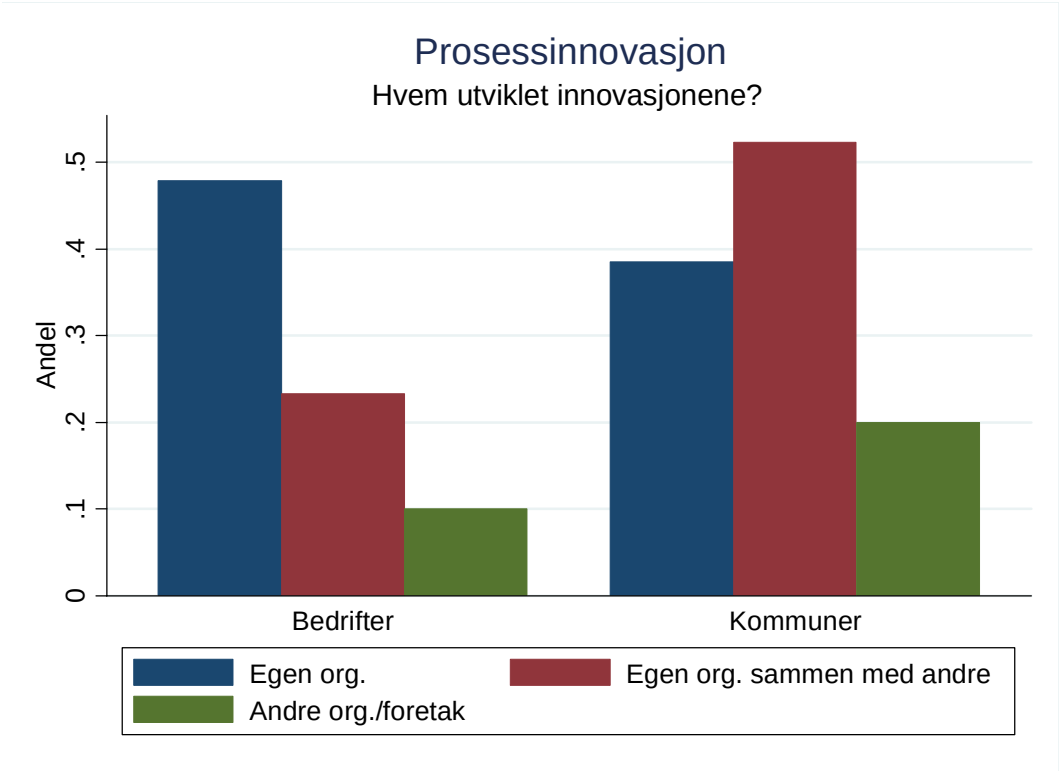
Om det er vanskeleg å definere kva som er ein produktinnovasjon, er det tvillaust enda mindre klart for respondenten kva ein meiner med prosessinnovasjon. Dette blir nok klarare gjennom spesifiseringa og eksemplifiseringa der føretak og bedrifter kan svare på underkategoriar.



Figur 8-5 Prosessinnovasjon: Type prosess som er innovert
Kjelde: SSB

Spesielt på underkategoriane ”metode for produksjon” og ”støttefunksjonar” er kommunane i ein heilt annan divisjon enn bedriftene. Dette treng ikkje vere eit resultat av at kommunane er langt meir innovative på desse felta. Vi manglar data over tid, og det er mange døme på at kommunane fram til nå har lege langt etter privat sektor til dømes i sjølvbetening over nett (jfr nettbankkundar) og anna bruk av IT. Det kan altså vere eit resultat av etterslep, som gjer at det nettopp var i desse åra (2008-2009) at kommunane kom i gang med prosessinnovering på mange felt. På den andre sida: prosessinnovering er truleg relativt viktigare i tenestesektoren, og til med i omsorgssektoren, enn i vareproduksjon. Det er derfor sannsynleg at kommunane også på lang sikt vil innovere meir. Oppdelinga i kategoriar av prosessinnovasjon er henta frå CIS-undersøkingane og speglar av at desse i noko for stor grad har vore tilpassa industriell vareproduksjon. Tenestesektoren er kjenneteikna av at tenester ikkje kan lagrast, og det er uheldig å kople saman lagring og distribusjon i ein felles underkategori.

Intervjua med kommunane stadfestar at det på dette feltet har skjedd mykje. På innkjøp har vi regelverket om konkurranseutsetting og anbod og på it-sida skjer det massevis og ofte i samarbeid med andre kommunar eller private bedrifter.

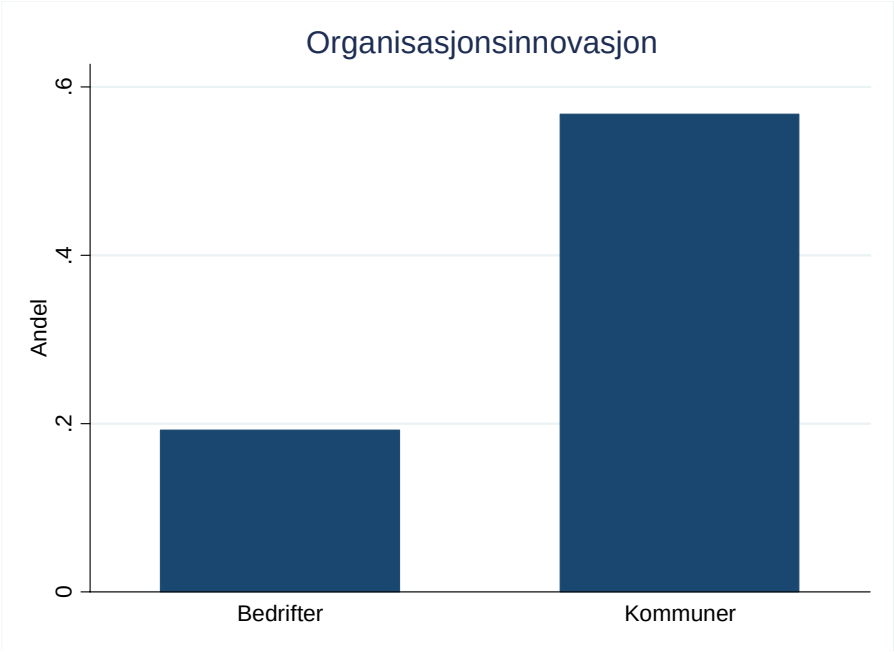


Figur 8-6 Prosessinnovasjon: Kven utvikla det innovative produktet?
Kjelde: SSB

Figuren viser grovt sett det same mønsteret som for tenesteinnovasjon i figur 8-2. Bedriftene utviklar i mindre grad enn kommunane sine prosessinnovasjonar i samarbeid med andre. Under produktinnovasjon hadde vi ein hypotese om at kommunane i størst grad samarbeider med andre kommunar. Under prosessinnovasjon av det sannsynleg at samarbeidet er størst med private bedrifter og brukarar.

8.3.2 Organisasjonsinnovasjon

Kommunane er har mange og ulike oppgaver. Organisering er truleg ein viktigare faktor for effektiv og tilpassa produksjon enn i typiske norske private føretak som jamt over er mindre og har meir spesialisert produksjon.

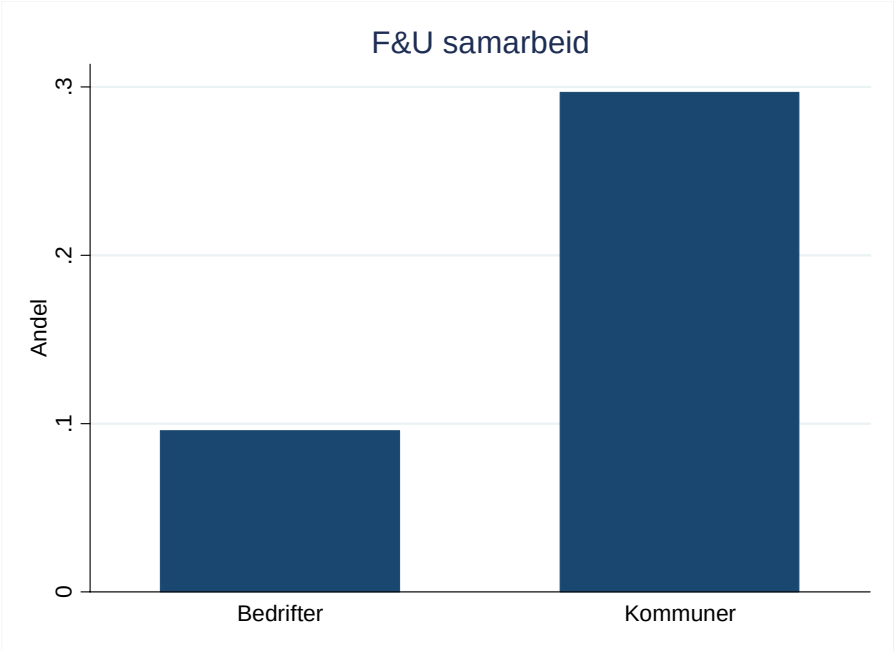


Figur 8-7 Organisasjonsinnovasjon: Introduksjon av ny og vesentleg forbetra metode for organisering eller leiing dei siste to år
Kjelde: SSB

Det er derfor ikkje overraskande at også organisasjonsinnovasjonar skjer i langt større grad i kommunar enn i bedrifter. Dette samsvarar med våre hypotesar: vi veit at kommunane omorganiserer i stor stil. I og med at det er rådmenn som har svara på spørsmålet, er det ikkje overraskande at dei meiner at omorganiseringa har vore vellykka og representerer noko nytt og vesentleg betra – altså ein innovasjon. Etter at kommunelova fristilte kommunane med omsyn til organisering, har det både vorte lågare terskel for omorganisering og større handlingsrom for innovative løysingar. Mangfaldet har vorte større, noko som ikkje har hindra at også motebølgjer har påverka utviklingsretninga i kommunane (og i forskinga). Utflatingsmodellar har vore på moten og det er sannsynleg at store delar av innoveringa er av kategori I, altså at organiseringa er ny for den einskilde kommune, men at dei til dømes har hatt ein ”utflatingskonsulent” med i prosessen, altså eit konsulentfirma som innfører den same modellen med små variasjonar i alle kommunar der firmaet kjem med råd (Pedersen, 2007, 2009).

8.3.3 Innovasjonssystem og samarbeid

CIS-granskingane er har eit sterkt fokus på samanhengen mellom forsking, utvikling og innovasjon. Hypotesen har vore at innovative føretak pleier nær omgang med universitets-, høgskole og instituttsektoren. Det har derfor vore ei overrasking at dette samarbeidet har lite omfang.

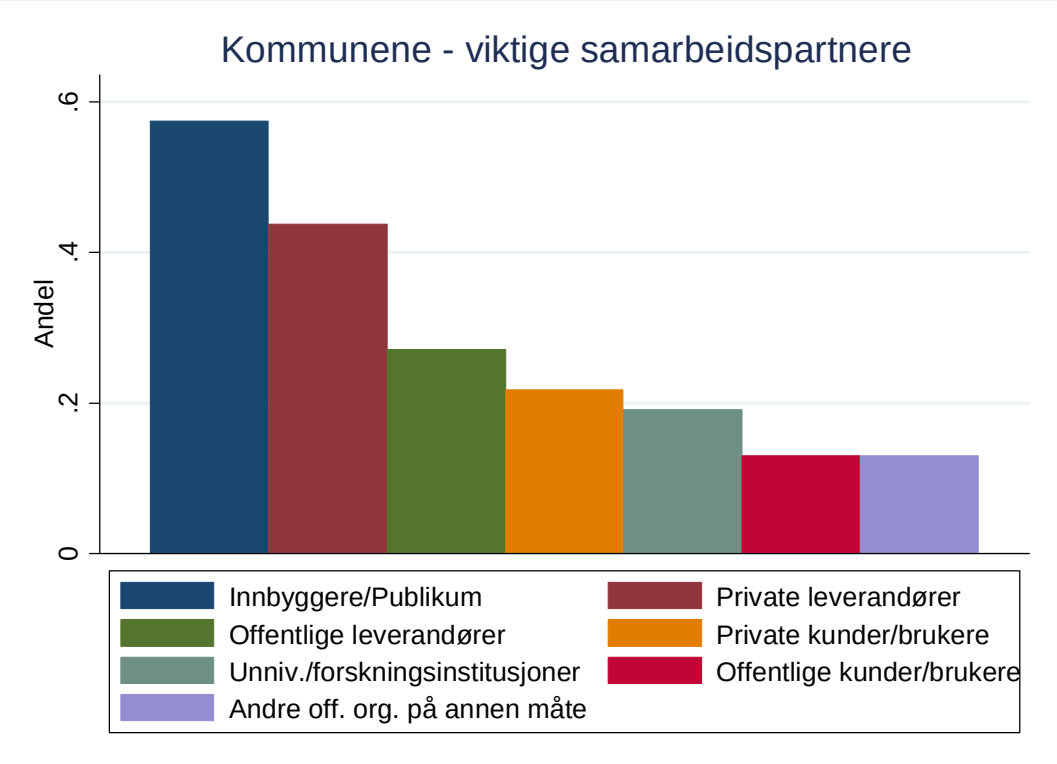


Figur 8-8 Samarbeide med forskings- og utviklingsorganisasjonar dei siste to åra
Kjelde: SSB

Figuren viser at kommunane pleier langt større omgang med universitets- og høgskolesektoren. Det er prosentvis tre gonger så mange kommunar som føretak, som har hatt slikt samarbeid i perioden. Skilnaden ville nok ha vorte mindre om vi hadde samanlikna føretaka med bedrifter som er like store organisasjonar, men kommunane har også langt fleire universitets- og høgskuleutdanna enn dei fleste føretak i privat sektorar. Terskelen for å kontakte kvarandre er lågare når forskarar/lærarar og tilsette i kommunane kjenner kvarandre frå før.

8.4 Meir om innovasjonssystemet

Vi har tidlegare sett at kommunane i langt større grad enn bedriftene innoverer i samarbeid med andre. Kven dei samarbeider med er derfor spesielt interessant. Figuren under viser kven kommunane ser på som viktigaste samarbeidspartnarar i innovasjonsaktiviteten sin. For å forenkle, konsentrerer vi oss om kven dei ser på som ”svært viktige” samarbeidspartnarar. Svært viktige samarbeidspartnarar fortel om kjenneteikn ved kommunesektoren sitt innovasjonssystem. Følgjande samarbeidspartnarar er dei viktigaste, i nummerert rekkjefølgje:



Figur 8-9 Svært viktige samarbeidspartnarar i innovasjonsaktivitetane
Kjelde: SSB

1. Innbyggjarane/ publikum som brukarar
2. Private føretak/ næringsliv som leverandørar
3. Andre offentlege organisasjonar eller føretak som leverandørar
4. Private føretak/ næringsliv som kundar/ brukarar
5. Universitet/ forskingsinstitusjonar
6. Andre offentlege organisasjonar som kundar/ brukarar
7. Andre offentlege organisasjonar på annan måte

At kommunane samarbeider i stor grad er illustrert med at sjølv dei som kjem lågast i denne rangeringa blir sett på som "svært viktige" for 13%, og summerer vi "svært viktig" og "noko viktig" (ikkje vist i figuren) er sjølv dei lågaste oppe på 50%.

Likevel framstår brukardriven innovasjon som den mest interessante kategorien. For det første kjem kommunen sine brukarar (innbyggjarane) på topp og den andre kommunale brukargruppa (næringsliv) på ein fjerdeplass. For det andre er samarbeidet med leverandørar (rangert som nummer to og tre) høgst sannsynleg i stor grad knytt til kommunen som brukar/ kunde. Figuren og underliggjande tal og samanhenger, gir eit bilete av kommunane sitt innovasjonssystem, kven som er med og kven som er viktige og mindre viktig som samspelarar med medaktørar

I ein strategi for verkemiddelutforming i framtida gir dette eit framifrå grunnlag. Verkemiddel som stimulerer innovasjonssamarbeid med innbyggarar og leverandørar, bør stå i sentrum. I dag eksisterer eit ”sterkt”, men relativt lite brukt verkemiddel knytt til innovering saman med leverandørar, nemleg OFU-verkemiddelet (offentlege forskings- og utviklingskontrakter). Her er kommunen definert som krevjande kunde.

Men eksisterer tilsvarande verkemiddel for å stimulere innbyggjarane som krevjande brukarar/ kundar? Svaret er så langt vi kjenner til at det ikkje eksisterar – og oppgåva blir å tilpasse og utvikle dette.

9 Status for innovasjon i norske kommunar. Behovet for nye og sterkare verkemiddel

I dette kapittelet skal vi oppsummere og gjere opp status. På bakgrunn av dette vil vi til slutt kome med nokre forslag til nyare og sterkare verkemiddel og nye måtar å arbeide på.
Det fell seg naturleg i dette statuskapittelet å starte med funna i førre kapittel der vi samanlikna innovasjon i kommunane med innovasjon i føretakssektoren. Det kan reisast innvendingar mot slike samanlikningar. Det er tusenvis av føretak, berre nokre hundre kommunar. Reint statistisk har vi poengtert at datagrunnlaget for kommunesektoren ikkje er så solid som for føretakssektoren og framfor alt er det mange som legg vekt på at føremålet med kommunal verksemd og føretakssektoren er så ulikt av det ikkje bør samanliknast av den grunn. Kommunane skal i all hovudsak produsere velferd, og føretakssektoren skal selje varer og tenester i marknaden med profitt på botnlinja.

Det siste argumentet mot å samanlikne føretak og kommunar er det dårlegaste. Som vi gjorde greie for i teorikapittelet, er hovudtyngda av dei velferdsgodene kommunane produserer individuelle gode. Det er derfor fullt ut mogleg for kommunane å stille seg i ein posisjon som kjøpar av desse tenestene på vegne av innbyggjarane. Dersom private føretak er meir innovative enn kommunane og kan produsere betre og også meir kostnadseffektivt, er det sterke argument for ”privatisering” ved å la private føretak produsere eldreomsorgstenester på same måten som ein rekkje private aktørar nå produserer barnehagetenester.

9.1 Kommunane innoverer mest

Det studien viser er at kommunane truleg innoverer meir enn føretaka i privat sektor, når vi brukar den mest samanliknbare målestokken. Innovasjon er ikkje eit vanleg brukt ord i norske kommunar. I spørjeskjema og intervjua er det derfor brukt andre formuleringar. Kommunane er spurt om det er innført noko som er nytt eller vesentleg betra i høve til det som var før. Det nye som er innført, nyskapinga, kan vere både nye tenester (og produkt), nye prosessar, ny organisering eller kommunikasjons- og informasjonsinnovasjon.
Denne måten å definere innovasjon på er i samsvar med Eurostat sine formuleringar i den internasjonalt brukte studien av innovasjon i private føretak. Dette gjer det mogleg å samanlikne innovasjon i privat sektor og i norske kommunar. Våre undersøkingar viser at norske kommunar er innovative. Ein klart større del av kommunane enn av føretaka har innovert i løpet av ein

toårsperiode. Dette gjeld alle innovasjonsformer, men spesielt når det gjeld prosess- og organisasjonsinnovasjon viser kommunane høg innovasjonsgrad.

Det er med andre ord ein klart større del av kommunane enn av føretaka som har innført noko som er nytt eller vesentleg betre i eigen organisasjon i løpet av ein periode. Men dette er likevel eit svakt innovasjonsmål. Innovasjon er viktig for heile samfunnet først når det som er nytt og betre spreier seg og blir i vanleg bruk i større delar av, eller i heile kommunesektoren.

Etter det sterkare innovasjonsmålet, at det nye også skal vere nytt for sektoren eller marknaden, kan det sjå ut til at føretakssektoren kjem betre ut. Her er det likevel vanskelegare å samanlikne kommune og føretak fordi kommunane er del av ein nasjonal sektor medan føretaka ofte berre har ein lokal eller regional marknad. Vi må altså rekne med at når ein spør kommunane om andre har innført nye og vesentleg betre tenester før dette vart innført i eiga kommune, så samanliknar dei seg med andre kommunar i heile landet. På føretakssektoren samanliknar dei seg med andre i den marknaden dei sel varene sine på. Fleirtalet av føretaka som er på lokale og regionale marknader, har derfor eit geografisk og mindre samanlikningsgrunnlag enn kommunane. Det er mogleg å selektere føretak som er nasjonale for å gjere det lettare å samanlikne med kommunane. Det bør gjerast i oppfølginga av denne rapporten.

Kommunane er i all hovudsak tenesteleverandørar. Tenester dominerer nå både i privat- og offentleg sektor. Denne studien er derfor også del av ei utvikling der ein byrjar å interessere seg meir for innovasjonssystemet i tenestesamfunnet. Også her bør ein gå vidare enn det som har vore mogleg i denne studien i samanlikninga med føretakssektoren. Vi bør både samanlikne mest mogleg like tenesteprodusentar i privat- og kommunal sektor og kommunane bør trekkje lærdom frå erfaringar som tenestesektoren i privat sektor har hatt med innovasjonspolitiske verkemiddel.

9.2 Svake innovasjonsverkemiddel

Sjølv om kommunane innoverer, er dei innovasjonspolitiske verkemidla svake. Dette blir dokumentert i kapittel 6. Det store dømet på at innovasjonsverkemiddel manglar og er for svake, er at fylkesmannen sine verkemiddel har kome så godt ut. Den viktigaste grunnen til at fylkesmannen kjem så godt ut, er etter alt å døme den delen av skjønnsmidla som spesielt er øyremerka med nyskapings- fornyings- og innovasjonssiktemål. Det er denne typen verkemiddel kommunane ser på som dei beste.[26]

Nå skal det leggjast til at i eit visst perspektiv er det ikkje så overraskande at fylkesmannen kjem like godt ut som fylkeskommunen. Fylkeskommunen er først og fremst ein regionalpolitisk aktør som er viktig for kommunen som samfunnsutviklar. Innan kommunane sine sentrale

[26] Der kommunane sjølve finn fram til innovasjonsprosjekta, verkemiddelet er oppstartsstøtte, og kommunane sjølve tek ansvaret for å føre det vidare etter at oppstartstønadsperioden er over.

velferdstenester er kommunane iverksettarar av statleg politikk der fylkeskommunane i meir begrensa grad har ei rolle. At fylkesmannen også kjem betre ut enn departementa, kan skrive seg frå at det blir meir og meir uvanleg at departementa er verkemiddelaktør i høve til einskildkommunar. Ofte går dei via fylkesmannen som er koordinator for regional stat.

Denne granskinga viser at fylkeskommunen enda ikkje har vorte den sentrale regionalpolitiske verkemiddelaktøren, sett frå kommunane sitt synspunkt. Når vi spurte kommunane om kven som var viktigast på dette feltet, tok vi ikkje med fylkesmennene som kategori som kunne avkryssast. I ettertid ser vi at det var ei feilvurdering. Blant dei kommunane kunne velje mellom, kom heller ikkje fylkeskommunen godt ut. Dei reknar seg sjølve og ulike selskap og utviklingsorgan som kommunane har etablert, som viktigast. Så kjem Innovasjon Norge og så deretter fylkeskommunen. Innovasjon Norge innser at dei ikkje har vore bra nok til å bruke kommunane og arbeider med dette på ein systematisk måte.

Hovudkonklusjonen i studien er at innovasjonspolitiske verkemiddel overfor kommunesektoren er dårleg utvikla. Det som finst av verkemiddel, ser også ut til å vere dårleg utnytta. Først og fremst manglar kraftfulle innovasjonsverkemiddel som kan føre til radikale innovasjonar. Slike verkemiddel må både ha eit visst omfang og dei må kunne settast inn over ein lang utviklingsperiode.

Det mest kraftfulle verkemiddelet til disposisjon i dag er offentlege forskings- og utviklingskontraktar (OFU). Oppsummering av kor mange slike kontraktar som er inngått dei siste åra og kven som har fått dei, indikerer at noko ikkje er som det bør være. Det er få kontraktar, og det ser ut til at det nesten berre er store kommunar som klarer å nytte seg av verkemiddelet. Tidlegare evalueringar gjev ordninga høg innovasjonsskår, men viser at verkemiddelet faktisk har vorte mindre og mindre brukt. I følgje desse evalueringane er ikkje manglande løyvingar problemet, men manglande bruk. Både fylkeskommunar og kommunar kan vere krevjande kunde og slik sett nytte seg av OFU-verkemiddelet. Fylkeskommunane brukar det i enda mindre grad enn kommunane.

9.3 Innovasjonstypar, innovasjonssystem og verkemiddelaktørar

Vi har ikkje kome over innovasjonar som vi kan seie er radikale og banebrytande. Slike innovasjonar destruerer det eksisterande slik at det blir liggjande på historias ”skraphaug”. På den andre sida er det ikkje lett å sjå slike innovasjonar i samtida. Det er først gjennom spreiing til alle eller dei fleste kommunar at det radikale nye kan vise at det også er nytting. Dersom denne undersøkinga hadde vore gjort på det tidspunktet den første kommunen hadde starta sitt kommunale elektrisitetsverk, ville vi kanskje ikkje ha registrert det – og framfor alt kunne vi ikkje ha slege fast at dette kom til å bli så stort som det vart.

Gjennom dei to spørjeskjemagranskingane har vi fått eit innblikk i det som kan kallast det kommunale innovasjonssystemet. Vi har sett at brukarar og innbyggarar er avgjerande. Det er dei som er kommunane sine krevjande kundar, men vi har også sett at kommunen sjølv har ei viktig rolle som krevjande kunde i høve til leverandørsektoren. Kommunane samarbeider meir med andre i sitt innovasjonsarbeid enn det føretakssektoren gjer. Dette indikerer at innovasjonssystemet er enda viktigare for kommunane enn for føretakssektoren.

Det vi manglar kunnskap om ,og som vidare forsking må klarleggje, er om det er nasjonale- , sektorielle- eller regionale-/ lokale innovasjonssystem som best kan fremja kommunal innovasjon. Vi har til dømes sett at kommunane samarbeider meir med universitets- og instituttsektoren enn det føretakssektoren gjer, men vi veit ikkje om dette samarbeidet først og fremst skjer med institutt- og høgskulesektoren i regionane, eventuell dei regionale universiteta – eller om samarbeidet er med dei institusjonane som er best i landet uavhengig av kvar dei er lokalisert.

9.4 Utvikling av nye verkemiddel

Innovasjon er på lang sikt viktig for utvikling av velferd og økonomi. På makronivå er så å seie alle samde om dette. Det er derfor underleg at vi ikkje har eit synleg arsenal av innovasjonspolitiske verkemiddel retta mot ein så stor sektor som kommunane.

Det som gjer at staten som makroaktør har eit spesielt ansvar for kommunesektoren, er at det på mikronivået, kommunenivået, kan vere freistande å kopiere i staden for å innovere. Grunnen er at det er risiko knytt til all innovering. Det normale er faktisk ikkje å få det til. Dette gjeld spesielt radikale innovasjonar. Desto større sprang innovasjonen representerer, desto større sjanse er det for å mislykkast eller ikkje få det til i tide. Radikale innovasjonar kan sjølvsagt skje gjennom slumpetreff, men den typen planlagde innovasjonar som kan fremjast gjennom eit verkemiddelapparat må normalt ha eit tidsspenn som er langt og institusjonelle rammer som gjer at det er legitimt å feile.

Problemet i kommunane er knytt til kostnadene med å feile. Kommunepolitikarar må velgast på nytt kvart fjerde år. Innovasjonsprosjekt som enten ikkje har kome i mål, eller har mislykkast, vil møte det meir og meir brukte argumentet om å sløse bort skattytarane sine pengar. Det normale er ikkje å kome i mål i løpet av ei valperiode, det normale er jamvel ikkje å kome i mål i det heile. Med eit slikt perspektiv vil ”normale” politikarar tenkje som så at det er betre at andre tek innovasjonsrisikoen slik at min kommune kan ta det nye i bruk når det er utprøvd.

Dei mekanismane vi har skildra her, gjeld sjølvsagt også i privat sektor og er eitt av argumenta for også å ha innovasjonsverkemiddel retta mot denne føretakssektoren. Men føretakssektoren har også ei ”oppside” ved ein vellykka innovasjon, nemleg superprofitt i den perioden der føretaket får eit monopol ved å vere den einaste som har det nye produktet på marknaden. Og så vil private føretak heller ikkje bli møtt med argumentet om ”skatteytarane” sine pengar sjølv

om det faktisk er slik at tapet ved mislykka innovasjonsprosjekt delvis blir betalt gjennom mindre skatt (tapet kan utgiftsførast og redusere skatten).

Det har kome klart fram i denne granskinga kor viktig det er at innovasjonsverkemidla tek høgde for at kommunane er ulike. Innovasjonar som er nyttige for storbyar kan vere ugjennomførlege i kommunar med lite folketal. Uavhengig av folketal, er tett eller spreidd busetting eit viktig kriterium. Ikkje minst ligg kultur, politiske tradisjonar og anna stiavhengig utvikling som ei meir eller mindre permanent føring. Innovasjonspolitiske verkemiddel må i stor grad byggje på skreddarsaum, og det er den som skal ha plagget på som må stå modell.

Fordi det normale er at kommunane er ulike, er det desto viktigare at dei som er like finn saman i felles prosjekt. Det er ofte store utviklingskostnader ved innovasjonsprosjekt, og det er viktig å fordele både kostnader og gevinstar på mange. Kommunane bør gå saman i ulike typar alliansar bygd avhengig av kjenneteiknet ved det problemet som skal løysast gjennom innovering.

9.4.1 Brukarretta innovasjon

Det kommunane rangerer som aller viktigast, brukarretta innovasjon, står fram som det feltet der det er aller viktigast å utvikle nye verkemiddel. Brukarane er mange, men kvar for seg små og lite betalingsdyktige med omsyn til å bidra i store utviklingsprosjekt. Dei er ukoordinerte og kan ikkje som i privat sektor bruke konsumentmakta til å selektere slik at dei mest innovative tenestene og produkta overlever på sikt. Her er det altså samfunnet ved staten som må representere brukarane gjennom skattefinansierte verkemiddel. Utvikling av slike verkemiddel og utvikling av mekanismar for brukarstyrt innovasjon, må høgt på dagsorden og inn i budsjetta. Den brukarretta innovasjonen er spesielt viktig for kommunane sine tunge sektorar, men kommunane har også gjennom heile historia hatt viktige funksjonar som samfunnsutviklar både i høve til næringsliv og friviljuge organisasjonar.

9.4.2 Innovasjon saman med leverandørar

Det andre feltet som ser ut til å vere spesielt viktig er utvikling av innovasjonar saman med leverandørar. Her der det kommunen som er kunde. OFU er eit verkemiddel retta mot leverandørsektoren. Kommunen har status som ”krevjande kunde” overfor ein leverandør. Her har vi altså eitt verkemiddel, men skulle truleg hatt fleire og i alle fall ordningar som er betre tilpassa norsk kommunestruktur og kommunane og leverandørsektoren sine behov. Mange, også store selskap, seier at søkekostnadene er for store i OFU- ordninga. Skatte Funn blir trekt fram som eit verkemiddel ein heller tek i bruk.

9.5 Innovering som samfunnsutviklar

Når det gjeld kommunane si rolle i utvikling av lokalt næringsliv, ser dei siste 10-20 åra ut til heller å vere prega av avvikling enn utvikling. Tre sentrale verkemiddelaktørar, Kommunal- og

regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Innovasjon Norge (IN) har innsett at denne trenden må snuast. Saman tok dei initiativ til eit pilotprosjekt for å prøve ut kommunane som førstelinje i verkemiddelapparatet. Dette var vellykka og blir nå implementert i heile landet.

IN ser ut til ville etablere kommunane som førstelinje utan at kommunane får verken administrative ressursar eller verkemiddel overfor bedriftene. Vi tilrår sterkt at verkemiddel følgjer funksjonen slik at kommunane kan ferdigbehandle dei minste prosjekta. Det vil senke terskelen for etablerarane, gje raskare behandlingstid og redusere transaksjonskostnadene både for søkjaren og i verkemiddelapparatet. Det verkemiddelet ein har i dag er kommunale næringsfond. Ein kan truleg byggje vidare på dette som innovasjonspolitisk verkemiddel.

9.6 Utvikling av betre kunnskapsgrunnlag

Trass i at kommunane rapporterer nesten dobbelt så høg innovasjonsaktivitet som private føretak, er vi forsiktige med å utrope dei som "vinnarar". Både i vår og SSB sine spørjeskjemagranskingar har svarprosenten vorte låg trass i mange purringar (ca 35%). Sjølv om også andre kartleggingar på andre felt har opplevd dette, og sjølv om det kanskje til og med er ein trend, kan den låge svarprosenten seie noko om at fleirtalet av kommunane ikkje har eit aktivt og positivt entusiastisk forhold til innovasjon. Framfor alt er det sannsynleg at dei resultata vi har presentert gjev eit for positivt bilete av innovering i sektoren. Det er sannsynleg at dei mest positive og innovative er overrepresentert blant dei som har svara. Dette understrekar behovet for å få innovasjon høgre på dagsorden gjennom konkrete verkemiddel og synleg innovasjonspolitikk. Det viser også at desse første kartleggingane av innovasjon i kommunane må føljast opp for å få eit betre kunnskapsgrunnlag.

Granskinga vår viser at på innovasjonsfeltet er det ein stor og viktig aktør som nesten ikkje er på bana i det heile tatt. Dette er Norges forskingsråd. Kommunane rangerer dei nedst som verkemiddelaktør, men dei har heller ikkje vore på bana som kunnskapsprodusent innan innovasjonsfeltet. Forskingsrådet må raskt etablere eit program som er langsiktig og som har eit omfang som er i samsvar med kommunesektorens størrelse.

Referanser

Barth, F. (red) (1963). *The Role of the entrepreneur in social change in Northern Norway*. Årbok, Humanistisk serie. Bergen, Universitetsforlaget

Barth, F. (2000): *Economic spheres in Darfur*. I Swedberg, R. (2000). Entrepreneurship: the social science view. Oxford, Oxford University Press

Dillman, D. A., Smyth, J. D. og Christian, L. M. (2009). *Internet, mail, and mixed-mode surveys: the tailored design method*. Hoboken, John Wiley

Econ (2007). *Evaluering av Offentlige og Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (OFU og IFU)*. Oslo, Econ
http://www.econ.no/stream_file.asp?iEntityId=2714

Econ Pöyry. (2009). *Evaluering av seks NCE prosjekter*. Oslo, Econ Pöyry
http://ekstranett.innovasjonnorge.no/NCE_fs/R-2009-045%20RAR%20Evaluering%20av%20seks%20NCE.pdf

Econ Pöyry. (2010). *Evaluering av Innovasjon Norge*. Oslo, Econ Pöyry, Agenda Utredning & Utvikling og Damvad
http://www.innovasjonnorge.no/Aktuelt_fs/Nyheter/2010/Rapport%20-%20Evaluering%20av%20Innovasjon%20Norge.pdf

Edquist, C. (2005). "Systems of Innovation: Perspectives and Challenges". I Fagerberg, J., Mowery, D. og Nelson, R. (red.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford, Oxford University Press

Fagerberg, J., Mowery, D. C. og Nelson, R. (2005). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford, Oxford University Press

Fagerberg, J. (2009). *Innovasjonspolitiske virkemidler*. Rapport til Dugnad for verdiskaping, Tekna, LO, NHO
http://www.kunnskapsdugnad.no/ikbViewer/Content/777664/090319_Jan%20Fagerberg_Innovasjonspolitiske%20virkemidler.pdf

Frankelius, P. og Utbult, M. (2009). *Den innovativa kommunen: lärdomar från åtta kommuner och relevant forskning.* Sveriges kommuner och landsting

Gammelsæter, H. og Arbo, P. (2004). *Innovasjonspolitikkens scenografi: nye perspektiver på næringsutvikling.* Trondheim, Tapir akademisk forlag

Glosvik, Ø., Teigen, H. og Nordgreen, R. (1996) *Landbruksforvaltninga – mellom stat og kommune.* Vestlandsforsking – rapport nr 4/1996, Østlandsforskning – rapport nr 16/1996

Hauge, A. og Skålholt, A. (2009). *Floridas teorier som grunnlag for attraksjon og bolyst - Gammel vin på nye flasker eller nøkkelen til regional utvikling?*, ØF-notat 2009/02. Lillehammer, Østlandsforskning
http://øf.no/notater/pdf/022009.pdf

Harvold, K., S. Skålnes og V. Valvik (2010): *Fornying og omstilling - evaluering av skjønnsmidlene fra Fylkesmannen i Telemark.* NIBR-rapport 2010:24. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning

Jakobsen, E. W. og Reve, Torger (2007). "Norsk næringspolitikk: Næringsnøytralitet eller klyngepolitikk?". I Spilling, O. (red.) (2007)*Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitikk,* ,Bergen, Fagbokforlaget.

Lien, G og Teigen, H. (2009) "Finansiering og innovasjon". I Teigen, H., Haraldsen, T. og Mehmetoglu, M. (2009). *Innovasjon, opplevelser og reiseliv*, Bergen, Fagbokforlaget

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Retningslinjer for fylkesmannens samordning med statlig styring av kommunesektoren*. Rundskriv H-2143. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet: *Retningslinjer for skjønnstildelingen 2010*. http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommuneoekonomi/Retningslinjer%20for%20skjønnstildeling%202010.pdf, okt 2010.

Pedersen, T. H. (2009). "Innovasjon og organisatoriske former". I Rønning, R. og Teigen, H. (2007). *En Innovativ forvaltning?* Bergen, Fagbokforlaget

Pedersen, T. H. (2009). *Fra kommunale forvaltninger til "forvaltningsløse" kommuner: en komparativ og oversettelsesteoretisk studie av organisatorisk utflating i danske og norske kommuner.* Til forsvar for PhD, Universitetet i Tromsø, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for statsvitenskap

Porter, M. E. (1998). "Clusters and the new economics of competition". *Harvard Business Review*, November-December side 77-99

Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011*

Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen, Fagbokforlaget

Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V. og Selle, P. (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Tromsø, Norut Tromsø
http://www.norut.no/tromso/content/download/4406954/8958352/version/2/file/Norut_rapport_8_2009.pdf

Røiseland, A. and S. Vabo (2008): "Governace in Norway: Governace as empirical and analytical phenomena". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 24: 86-107

Rønning, R. og Teigen, H. (2007). *En Innovativ forvaltning?* Bergen, Fagbokforlaget

Rønningen, M. (2009). "Innovasjon i reiselivsnæringen". I Teigen, H., Haraldsen, T. og Mehmetoglu, M. (2009). *Innovasjon, opplevelser og reiseliv*, Bergen, Fagbokforlaget

Schaffer, B. B. og Wen hsien, H. (1975). "Distribution and the Theory of Access". *Development and Change*, 6 (2) side 13-36

Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Cambridge, Mass., Harvard University Press

Skjeggedal, T. og K. Harvold (2008). *Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker.* Notat 2008:121. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning

Skålholt, A. (2010). *Sluttrapport, Regionalt framsyn*, under produksjon

Skålholt, A. og Johansen, V. (2008). *Kjønn og kommunalpolitiske topposisjoner*. ØF-notat 2008/06. Lillehammer, Østlandsforskning
http://øf.no/notater/pdf/062008.pdf

Skålholt, A. og Guldvik, I. (2009). *Bulyst, kjønn og entreprenørskap – ein kvalitativ analyse,* ØF-Rapport 2009/16. Lillehammer, Østlandsforskning
http://www.ostforsk.no/rapport/pdf/162009.pdf

St. meld. nr.7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge.* Nærings- og handelsdepartementet ,http://www.regjeringen.no/

Swedberg, R. (2000). *Entrepreneurship: the social science view*. Oxford, Oxford University Press

Teigen, H. (1999). *Regional økonomi og politikk.* Oslo, Universitetsforlaget

Teigen, H. (2004). "Kollektivt entreprenørskap; eit alternativ også for framtida?" I Gammelsæter, H. og Arbo, P. (2004). *Innovasjonspolitikkens scenografi: nye perspektiver på næringsutvikling.* Trondheim, Tapir akademisk forlag

Teigen, H. (2007) "Kommunane som nærings- og innovasjonsaktørar". I Rønning, R. og Teigen, H. (2007). *En Innovativ forvaltning?* Bergen, Fagbokforlaget

Teigen, H. (2007 b) "Innovativ forvaltning. Avgrensingar og omgrepsbruk" I Rønning, R. og Teigen, H. *(2007). En Innovativ forvaltning?* Bergen, Fagbokforlaget

Teigen, H., Haraldsen, T. og Mehmetoglu, M. (2009). *Innovasjon, opplevelser og reiseliv,* Bergen, Fagbokforlaget

Veggeland, N. (2007). "Innovativ forvaltning i reguleringsstaten". i: Rønning, R. og Teigen, H. (red.) *En Innovativ forvaltning?* Bergen, Fagbokforlaget

Wilhelmsen, L. og Foyn, F. (2009) *Innovasjon i norsk næringsliv 2004-2006.* Rapporter 2009/46, Oslo-Kongsvinger, SSB
http://www.ssb.no/emner/10/03/rapp_innov/rapp_200946/rapp_200946.pdf

Aanstad, S., Scordato, L. og Spilling, O. R. (2008). *Innovasjon Norge: noen utfordringer. Rapport.* Oslo, NIFU STEP

Vedlegg

Vedlegg 1

Tabella frå kapittel 8r

Variabel	Var_navn	Kommunene			Bedriftene			Signifikant
		Obs	Gj.snitt	St.avvik	Obs	Gj.snitt	St.avvik	forskjell (5 %)
Vare- og tenesteinnovasjon	Prodinnov	118	0.45	0.50	6029	0.25	0.43	*
Utviklet i egen org.	q2a_v	53	0.62	0.49	1487	0.74	0.44	
Egen org. sammen med andre	q2bc_v	53	0.51	0.50	1487	0.20	0.40	*
Andre offentlige org.	q2d_v	53	0.08	0.27	1487	0.07	0.25	
Ny for marked	q3_v	53	0.13	0.34	1487	0.49	0.50	*
Imitasjon	q4_v	53	0.09	0.30	1487	0.00	0.00	*
Prosessinnovasjon	Prosinnov	118	0.55	0.50	6029	0.21	0.40	*
Metode for produksjon	q5a_v	118	0.26	0.44	6029	0.12	0.33	*
Metode for lagring/distribusjon	q5b_v	118	0.15	0.36	6029	0.05	0.21	*
Endrede støttefunksjoner	q5c_v	118	0.47	0.50	6029	0.09	0.29	*
Utviklet i egen org.	q6a_v	65	0.38	0.49	1239	0.48	0.50	
Egen org. sammen med andre	q6bc_v	65	0.52	0.50	1239	0.23	0.42	*
Andre offentlige org.	q6d_v	65	0.20	0.40	1239	0.10	0.30	*
Ny for marked	q7_v	65	0.14	0.35	1239	0.00	0.00	*
Imitasjon	q8_v	65	0.06	0.24	1239	0.00	0.00	*
Organisatoriskinnovasjon	Orginnov	118	0.57	0.50	6029	0.19	0.39	*
F_U_samarb	F_U_samar	118	0.30	0.46	6029	0.10	0.29	*

Vedlegg 2
Intervjuguide, regionale aktørar

03.09.10/TSK

Kommunesektorens innovasjonsarbeid og det offentlige virkemiddelapparatet - telefonintervjuundersøkelse

Bakgrunn

Østlandsforskning gjennomfører for Kommunenes Sentralforbund i disse dager et prosjekt for å kartlegge hvordan det offentlige virkemiddelapparatet fungerer for innovasjon i kommunene.

I prosjektet inngår en nettbasert spørjeundersøkelse til kommunene og en telefonintervjuundersøkelse til fylkene Nordland, Hedmark og Vestfold. Denne henvendelsen er sendt til fylkesrådmann/fylkesdirektør og ledere for avdelinger med ansvar for næring, plan, kultur og utdanning i fylkeskommunene og til fylkesmann og ledere med ansvar for landbruk, miljø, kommunal, utdanning og helse ved fylkesmannsembetene. Spørsmålene nedenfor er utgangspunkt for et telefonintervju, som vi antar vil vare 30 - 60 min. Vi vil ta nærmere kontakt for å avtale tidspunkt for intervju. Har du spørsmål, kan du kontakte Terje Skjeggedal, Østlandsforskning, tlf. 99634048, e-post: terje.skjeggedal@ostforsk.no

Med innovasjon i kommunesektoren sikter vi her til noe som er nytt eller vesentlig bedret i forhold til det som var før. Det som er nytt eller vesentlig bedret kan være et produkt eller tjeneste, men også prosesser, organisering og arbeidsmåter. At noe er nytt, betyr ofte nye kombinasjoner av gamle og kjente element. Innovasjonen skal være ny for kommunen, men trenger ikke å være ny for samfunnet. Innovasjoner skal være iverksatt, altså virksomme. Utviklingsprosjekter er ikke innovasjoner i seg sjøl før de er implementert og fører til noe nytt eller vesentlig bedre.

Spørsmål

1. Hvordan ser dere på kommunenes ansvar og oppgaver for innovasjon?

2. Hvordan samarbeider dere med kommunene i innovasjonsarbeid?
    - direkte samarbeid med enkeltkommuner?
    - via regionråd eller annen regional organisering?
    - gjennom prosjekter som favner flere kommuner?
    - enkeltsaker eller typer programmer/fellestiltak?
    - annet?

3. Hvordan benyttes regionale partnerskap som arena for å initiere innovasjonsarbeid i kommunene?

4. Hvilke virkemidler har dere i dag som er retta mot kommunenes innovasjonsarbeid?

5. Har dere krav om kommunal egenandel, ut over kommunenes arbeidsinnsats, for å bidra til å finansiere innovasjonsprosjekter i kommunene?

6. Har dere et generelt krav om innovasjon knytta til finansiering av prosjekter i kommunene?

7. Støtter dere andres innovasjonsprosjekter i kommunene, eller gjennomførere dere i stor grad prosjekter sjøl?

8. Hvordan vurderer du kommunen som virkemiddelaktør, spesielt knytta til
    - bygdeutviklingsmidler
    - kommunale næringsfond

9. Hvordan er etter din vurdering den beste måten å organisere kommunale næringsfond og bygdeutviklingsmidler på, og på hvilket forvaltningsnivå bør ansvaret ligge?

10. Hvilken betydning tillegges innovasjon i tildeling av skjønnsmidler til kommunene?

11. Benytter dere kommuner/regioner i din avdelings eget innovasjonsarbeid?

12. Hvilke behov er det for nye offentlige virkemidler for innovasjon i kommunene?

Vedlegg 3

Oversikt over intervjua personar

Fylkesmannsembete

Nordland
Fylkesmann Hill-Marta Solberg
Landbruksdirektør Hanne Østerdal
Miljøvernsjef Roar Høgsæt
Avdelingsdirektør kommunalavd. Roar Arne Kvitvik

Hedmark
Ass. fylkesmann (tidligere landbruksdirektør) Anne Kathrine Fossum
Direktør miljøvernavd. Jørn Georg Berg
Direktør kommunalavd. Jan Lånkan
Direktør oppvekst/utdanning Ragni Grude Amb
Fylkeslege Trond Lutnæs

Vestfold
Seniorrådgiver fagstab Petter Lodden
Landbruksdirektør Olav Sandlund
Fagkoordinator miljøvernavd. Pål Otto Hansen
Utdanningsdirektør Kari Evensen
Fylkeslege Svein Lie

Fylkeskommunar

Nordland
Ass. næringssjef Terje Stabæk
Enhetsleder plan Dag Bastholm
Enhetsleder kunst og kulturformidling Astrid Arnøy
Fylkesutdanningssjef Jorulf Haugen

Hedmark
Fylkessjef næring og nyskaping Ingrid Lauvdal
Fylkessjef samferdsel, plan og miljø Kjell Erik Solbakken
Fylkessjef kultur og kompetanse Randi Langøigjelten
Fylkessjef videregående opplæring Tore Gregersen

Vestfold
Direktør regionalsektoren Sverre Høifødt
Direktør kultursektoren Arild Moen

Kommunar

Rune Øygard, ordførar Vågå
Nils P. Støyva, ordførar Stryn
Henrik Grønn, rådmann Røros
Per Olav Lund, rådmann Våler
Edvard Anders Devold, rådmann Sula

Innovasjon Norge

Kristin Malonæs, direktør Hedmark
Karsten Nestvold, direktør Nordland
Tore Ø. Strømsodd, direktør Vestfold

Vedlegg 4

KS kommuneundersøkelse

Østlandsforskning gjennomfører for KS i disse dager et prosjekt for å kartlegge hvordan virkemiddelapparatet fungerer for innovasjon i kommunene.

Undersøkelsen er frivillig og du kan når som helst trekke deg fra undersøkelsen. Er det et spørsmål du ikke kan eller vil svare på, vennligst bare hopp over spørsmålet. Dataene skal brukes i forskningsøyemed.

Du kan lagre skjemaet, da får du en link som du kan fortsette på senere. Du kan også gå fram og tilbake i skjemaet.

Trykk "start" for å starte undersøkelsen

Bakgrunn
Denne undersøkelsen har som formål å kartlegge kommunal innovasjon. Med innovasjon vil vi her sikte til noe som er nytt eller vesentlig bedret i forhold til det som var før. Det som er nytt eller vesentlig bedret kan være et produkt eller tjeneste, men også prosesser, organisering og arbeidsmåter. At noe er nytt, betyr ofte nye kombinasjoner av gamle og kjente element. Innovasjonen skal være ny for kommunen, men trenger ikke å være ny for samfunnet. Nettopp når det nye sprer seg, blir det samfunnsmessig viktig. Innovasjonen kan enten være et resultat av selvstendige beslutninger innen din organisasjon, eller ha oppstått som svar på nye reguleringer eller politiske mål.

Alle organisasjonar strever med å bli bedre dag for dag og år for år. Dette strevet kommer inn under innovasjonsbegrepet bare dersom summen av de små steg fører til noe som er vesentlig bedret. Innovasjoner skal være iverksatt, altså virksomme. Utviklingsprosjekt er ikke innovasjoner i seg sjøl før de er implementert og fører til noe nytt eller vesentlig bedret.

Virkemidler

Q1: Mottok din kommune noen form for innovasjonsstøtte for innføring av nye prosjekter/tjenester i 2008-2009? (flere valg mulig)

- ☐ Fra fylkeskommune
- ☐ Fra regionråd
- ☐ Fra EU (Interreg e.l.)
- ☐ KS
- ☐ Norges forskningsråd
- ☐ Fra Fylkesmann
- ☐ Fra sentral myndighet (departement/direktorat)
- ☐ Fra private foretak eller stiftelser
- ☐ Innovasjon Norge
- ☐ Fra andre aktører

Hvis andre aktører, hvilke aktører var disse?

Departement 3		○	○	○	○	○	○
Departement 4		○	○	○	○	○	○

Spesielle kommentarer?

Q4: Statens øvrige virkemiddelaktører kan både fremme og hemme innovative tiltak i kommunen. Statens aktører har ulike roller overfor kommunene.Vennligst ta stilling til om disse aktørene generelt fremmer eller hemmer innovative tiltak, og spesifiser så inntil to avdelinger/ansvarsområder ekstra hos fylkesmannen som utmerker seg som spesielt fremmende eller hemmende.

	Skriv inn navn på avdeling e.l.	Fremmer i stor grad	Fremmer	Verken eller	Hemmer	Hemmer i stor grad	Ikke relevant
Innovasjon Norge		○	○	○	○	○	○
SIVA		○	○	○	○	○	○
Norges forskningsråd		○	○	○	○	○	○
Fylkesmannen, generelt		○	○	○	○	○	○
Fylkesmannen, skjønnsmidler		○	○	○	○	○	○
Fylkesmannen, avd. 1		○	○	○	○	○	○
Fylkesmannen, avd. 2		○	○	○	○	○	○

Andre aktører eller spesielle kommentarer?

Q5: Virkemiddelkategorier kan både fremme og hemme innovasjonsarbeidet i kommunen? Ta stilling til om følgende virkemiddelkategori fremmer eller hemmer innovasjonsarbeidet i kommunen

	Fremmer i stor grad	Fremmer	Verken eller	Hemmer	Hemmer i stor grad	Ikke relevant
Lovverk og forskrifter	○	○	○	○	○	○
Oppstartsstøtte (tidsbegrensede prosj.midler/investerings støtte)	○	○	○	○	○	○
Løpende driftsstøtte (øremerking av spesielle virkemiddel)	○	○	○	○	○	○

Gi gjerne noen kommentarer om hvordan virkemiddelmetodene påvirker kommunes arbeid

Q6: Hvor viktig er samarbeid med følgende aktører for kommunens eget innovasjonsarbeid?Med samarbeid menes aktiv deltakelse i felles innovasjons- og utviklingsaktiviteter med andre organisasjoner (enten andre foretak eller ikke-kommersielle institusjoner). Rent kontraktsarbeid uten aktivt samarbeid fra begge parter omfattes ikke.

	Svært viktig	Middels viktig	Lite viktig	Hadde ikke samarbeid med denne aktøren
Andre kommuner i Norge	○	○	○	○
Leverandører av utstyr, materiell eller dataprogram	○	○	○	○
Konsulenter, konsulentforetak	○	○	○	○
Klienter, kunder, innbygggere	○	○	○	○

Universitet/høgskole/andre FoU-institusjoner	○	○	○	○
EU (gjennom Interreg el)	○	○	○	○
Vennskapskommuner i andre land	○	○	○	○
Innovasjon Norge	○	○	○	○
Fylkeskommunen	○	○	○	○
Fylkesmannen	○	○	○	○
KS	○	○	○	○
Departement/direktorat	○	○	○	○
Lokalbank	○	○	○	○
Andre banker/finansinstitusjoner	○	○	○	○

Andre samarbeidspartnere?

Kommunens egne tiltak

Q7: Hvilken av disse innovasjonstypene anser kommunen for å være viktigst for sitt arbeid?

○ Prosessinnovasjon
○ Organisasjonsinnovasjon
○ Produkt-/ tjenesteinnovasjon
○ Innovasjon rundt kommunikasjon og informasjon

Kommunen har tjenesteproduksjon, forvaltning og samfunnsutvikling som sine viktigste oppgaver. Her følger noen spørsmål om disse tre oppgavene.

Q8: Ranger de (inntil) tre viktigste innovative tiltak kommunen har gjort i sin tjenesteproduksjon.
Vi er ute etter innovative tiltak de siste 5 år.

1.	
2.	
3.	

Utdyp, om ønskelig

Q9: Hvem utviklet det viktigste tiltaket i spørsmålet over?

- ◯ I hovedsak egen kommune
- ◯ I hovedsak sammen med andre kommuner
- ◯ I hovedsak sammen med frivillige aktører, lag og foreninger
- ◯ Egen kommune i samarbeid med andre aktører
- ◯ I hovedsak andre aktører

Hvis andre aktører, hvilke aktører var disse?

Q10: Ranger de (inntil) tre viktigste innovative tiltak kommunen har gjort innen sin forvaltning. Vi er ute etter innovative tiltak de siste 5 år.

1.	
2.	
3.	

Q11: Hvem utviklet det viktigste tiltaket i spørsmålet over?

- ◯ I hovedsak egen kommune
- ◯ I hovedsak sammen med andre kommuner
- ◯ I hovedsak sammen med frivillige aktører, lag og foreninger
- ◯ Egen kommune i samarbeid med andre aktører
- ◯ I hovedsak andre aktører

Hvis andre aktører, hvilke aktører var disse?

Q12: Ranger de (inntil) tre viktigste innovative tiltak kommunen har gjort innenfor sin rolle som samfunnsutvikler.Vi er ute etter innovative tiltak de siste 5 år.

1.

2.

3.

Utdyp, om ønskelig

Q13: Hvem utviklet det viktigste tiltaket i spørsmålet over?

- ◯ I hovedsak egen kommune
- ◯ I hovedsak sammen med andre kommuner
- ◯ I hovedsak sammen med frivillige aktører, lag og foreninger
- ◯ Egen kommune i samarbeid med andre aktører
- ◯ I hovedsak andre aktører

Hvis andre aktører, hvilke aktører var disse?

Kommunen som samfunnsutvikler

Q14: Hvor viktig er de følgende virkemiddelaktørene i arbeidet for å hjelpe fram innovasjon i lokalt næringsliv?

	Svært viktig	Viktig	Middels viktig	Lite viktig	Ikke viktig	Ikke relevant
Kommunen sjøl	○	○	○	○	○	○
Et organ med kommunal og privat deltakelse (utviklingsselskap/næringsselskap e.l.)	○	○	○	○	○	○
Regionråd	○	○	○	○	○	○
Næringslivsorganisasjon	○	○	○	○	○	○
Fylkeskommunen	○	○	○	○	○	○
Innovasjon Norge	○	○	○	○	○	○
Lokalbank	○	○	○	○	○	○
Andre banker/finansinstitusjoner	○	○	○	○	○	○

Andre? vennligst spesifer

Q15: Hvem har det daglige hovedansvaret for kommunen sitt engasjement i tiltaksarbeid/innovasjon/næringsutvikling? Velg ett alternativ

- ◯ Egen næringsmedarbeider i sentraladministrasjon
- ◯ Egen næringsetat/-avdeling
- ◯ Ordfører
- ◯ Rådmann
- ◯ 100 % kommunalt eid selskap
- ◯ Organ med kommunal og privat deltakelse (utviklings-/næringsselskap e.l.)
- ◯ Regionråd
- ◯ Kommunen driver ikke tiltaksarbeid/næringsutvikling
- ◯ Medarbeider i annen etat enn næringsavdeling
- ◯ Andre aktører

Om du har svart et av de to siste alternativene, vennligst spesifiser

Q16: Hvilket organ har det politiske styringsansvaret for kommunen sitt engasjement i næringsutvikling (utenom landbruk)

- ◯ Formannskapet
- ◯ Næringsråd (med politikere og næringslivsrep.)
- ◯ Anna kommunalt organ
- ◯ Anna organ

Hvis anna organ, vennligst spesifiser

Q17: Hvor mange årsverk har kommunen på tiltaksarbeid/innovasjon/næringsutvikling. Oppgi i årsverk. Ta ikke med ordfører og rådmann, om disse er brukt til slikt arbeid. (Vennligst skriv inn med tall)

Årsverk i kommunen	
Av disse hvor mange årsverk er i landbruket?	
Årsverk i utviklings-/næringsselskap	

Q18: Hvor store var de kommunale totaloverføringene til nærings-/innovasjonsformål i 2009? (Vennligst skriv inn med tall)

Over driftsbudsjett	
Fra næringsfond	
Fra avkasting på eierskap	
Fra andre kilder	

Hvis andre kilder, vennligst spesifiser

Q19: Stiller kommunen innovasjonskrav for å gi næringsstøtte til bedrifter?

○ Ja ○ Nei

Q20: Hvor viktige er følgende formål i kommunalt næringsegasjement?

	Svært viktig	Viktig	Middels viktig	Lite viktig	Ikke viktig	Ikke relevant
Tiltrekke seg bedrifter utenfra	○	○	○	○	○	○
Satsing på lokale ressurser, lokale etablerere, eksisterende bedrifter	○	○	○	○	○	○
Bidra til innovasjon i eksisterende bedrifter	○	○	○	○	○	○
Bidra til nyetablering av innovative bedrifter	○	○	○	○	○	○
Hjelpe bedrifter i krise	○	○	○	○	○	○

Utvikle reiseliv og opplevelsesnæringer	○	○	○	○	○	○
Utvikle andre tjenestenæringer	○	○	○	○	○	○
Utvikle primærnæringer	○	○	○	○	○	○
Utvikle industrinæringer	○	○	○	○	○	○
Kompetanseutvikling i kommunen	○	○	○	○	○	○
Tiltrekke innbyggere ved å gjøre det attraktivt å flytte til kommunen	○	○	○	○	○	○
Bygge ut velferdstilbud	○	○	○	○	○	○
Bygge ut kulturtilbud	○	○	○	○	○	○
Bygge ut fellesgoder	○	○	○	○	○	○

Kommunen som samfunnsutvikler del 2

Q21: Har innovasjon kommet inn som et viktig element i planarbeidet i kommunen?

○ Ja ○ Nei

Q22: I hvor stor grad nytter følgende aktører målsetninger og virkemiddel for innovasjon knytta til kommunens planarbeid?

	I svært høy grad	I høy grad	verken eller	I liten grad	I svært liten grad	Ikke relevant
Departement/direktorat	○	○	○	○	○	○
Fylkesmannen	○	○	○	○	○	○
Fylkeskommunen	○	○	○	○	○	○
Kommunen sjøl	○	○	○	○	○	○
Andre aktører	○	○	○	○	○	○

Hvis andre aktører, hvilke aktører var disse?

Q23: Har kommunen noen av de følgende planene?

☐ Strategisk næringsplan (eller tilsvarende)

☐ Innovasjonsstrategi

Q24: Har kommunen bidratt til ny og vesentlig bedret utvikling av ny infrastruktur på disse områdene de siste fem år?

	Eid av kommunen	Sammen med nabokommuner	Sammen med næringsliv	Andre
Bredbånd	☐	☐	☐	☐
Kultur-/ flerbrukshus	☐	☐	☐	☐
Idrettsanlegg	☐	☐	☐	☐
Tilrettelegging av friluftsliv	☐	☐	☐	☐
Renovasjon	☐	☐	☐	☐
Nettbasert informasjon	☐	☐	☐	☐
Veger	☐	☐	☐	☐
Helse-, sosial-omsorgstilbud/tjenester	☐	☐	☐	☐
Utdanningstilbud utover eget ansvarsområde	☐	☐	☐	☐
Kollektivtilbud	☐	☐	☐	☐
Næringsbygg	☐	☐	☐	☐

Andre	☐	☐	☐	☐

Hvis andre, vennligst spesifiser

Q25: Har kommunen utvikla nye og innovative grep for deltakelse og demokrati for å nå eller mobilisere noen av de følgende gruppene?
(for perioden 2008-2009)

☐ Unge	☐ Eldre	☐ Utflyttere
☐ Fritidsboligeiere (hytteeiere)	☐ Innvandrergrupper	☐ Nyinnflyttere
☐ Andre		

Hvis andre, vennligst spesifisér

Q26: Har kommunen utvikla og finansiert nye innovative tiltak gjennom lokalt samarbeid med følgende i 2008- 2009?

◯ Lokalt eide bedrifter	◯ Lokale avdelinger av eksternt eide bedrifter
◯ Lokale banker	◯ Ikke lokalt eide banker
◯ Kommunale selskap	◯ Frivillige organisasjoner
◯ Grendelag/bygdelag/bydelslag	◯ Videregående skole

Vennligst ikke trykk "avslutt" før du er ferdig med undersøkelsen, vil du gå tilbake å endre noe senere kan du trykke "lagre".

Vedlegg 5

Mottok støtte, frekvenstabell, krysstabulert distriktspolitisk verkemiddel (DPV):

	I og II	III og IV
Fylkeskommunen	4	34
Fylkesmann	10	33
Regionråd	1	8
Dep	5	18
EU el	0	5
KS	4	13
IN	0	8
N totalt	17	54

Fremmar innovasjonaktivitet, krysstabulert distriktspolitisk verkemiddel (DPV)

Regionråd * DPV Crosstabulation

Count

		DPV				
		1	2	3	4	Total
Regionråd	Fremmer i stor grad	2	1	2	4	9
	Fremmer	4	1	11	12	28
	Verken eller	6	3	6	12	27
	Hemmer	0	0	1	0	1
	Ikke relevant	0	0	0	2	2
Total		12	5	20	30	67

Fylkeskommunen generelt * DPV Crosstabulation

Count

		DPV				
		1	2	3	4	Total
Fylkeskommunen generelt	Fremmer i stor grad	1	0	1	2	4
	Fremmer	5	2	13	16	36
	Verken eller	6	3	5	11	25
	Hemmer	0	0	2	2	4
	Ikke relevant	0	0	0	1	1
Total		12	5	21	32	70

Departementene generelt * DPV Crosstabulation

Count

		DPV				
		1	2	3	4	Total
Departementene generelt	Fremmer	6	0	9	12	27
	Verken eller	4	3	9	13	29
	Hemmer	0	2	1	2	5
	Ikke relevant	2	0	1	2	5
Total		12	5	20	29	66

Innovasjon Norge * DPV Crosstabulation

Count

		DPV				
		1	2	3	4	Total
Innovasjon Norge	Fremmer i stor grad	2	0	1	5	8
	Fremmer	2	1	15	18	36
	Verken eller	6	2	2	5	15
	Hemmer	0	1	0	2	3
	Ikke relevant	1	0	2	0	3
Total		11	4	20	30	65

SIVA * DPV Crosstabulation

Count

		DPV				
		1	2	3	4	Total
SIVA	Fremmer i stor grad	0	0	1	0	1
	Fremmer	3	1	7	11	22
	Verken eller	6	2	7	12	27
	Hemmer	0	1	1	0	2
	Ikke relevant	1	0	3	4	8
Total		10	4	19	27	60

Fylkesmannen, generelt * DPV Crosstabulation

Count

		DPV				
		1	2	3	4	Total
Fylkesmannen, generelt	Fremmer i stor grad	0	0	0	2	2
	Fremmer	3	1	11	15	30
	Verken eller	9	4	7	11	31

	Hemmer	0	0	1	2	3
Total		12	5	19	30	66

Kommunesektorens innovasjonsarbeid
– ein analyse av verkemiddel og verkemiddelaktørar

Gjennom denne rapporten blir det for fyrste gong publisert eit omfattande materiale om innovasjon i norske kommunar. Offentleg sektor er stor og velferdssamfunnet er avhengig av at denne sektoren innoverer. Rapporten byggjer på to landsfemnande spørjeskjemagranskingar og intervju med nøkkelinformantar på fylkesnivå og i kommunar. Studien viser at norske kommunar er innovative. Ein klart større del av kommunane enn av føretaka har innovert i løpet av ein toårsperiode. Trass i at kommunane rapporterer nesten dobbelt så høg innovasjonsaktivitet som private føretak, er vi forsiktige med å utrope dei som "vinnarar". Både i vår og SSB sine spørjeskjemagranskingar har svarprosenten vorte låg (ca 35%). Hovudkonklusjonen i studien er at innovasjonspolitiske verkemiddel overfor kommunesektoren er dårleg utvikla. Det som finst av verkemiddel, ser også ut til å vere dårleg utnytta.

Rapport nr.: 11/2010
ISBN nr: 978-82-7356-671-3