

# Samarbeid om innovasjon: i kontaktflaten mellom kommuner og forskning

En «mixed methods» undersøkelse av kommunalt samarbeid med forskningsinstitusjoner



**Ingrid Haugland**

Masteroppgave

Masteroppgave ved senteret for Teknologi, Innovasjon og Kunnskap (TIK)

Samfunnsvitenskapelige institutt

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2021



# Samarbeid om innovasjon: i kontaktflaten mellom kommuner og forskning

En «mixed methods» undersøkelse av kommunalt samarbeid med forskningsinstitusjoner»

Av: Ingrid Haugland

© Ingrid Haugland

2021

Samarbeid om innovasjon: i grenseflaten mellom kommuner og forskning

Masteroppgave, TIK senteret for teknologi, innovasjon og kunnskap  
Samfunnsvitenskapelig fakultet, Universitetet i Oslo

<https://www.duo.uio.no/>

Trykk: Grafisk senter & Reprosentralen, Universitetet i Oslo

«Collaboration stimulates innovation by harnessing rather than eliminating difference»

Gray, B. (1989), sitert fra (Torfing & Sørensen 2016, 9)

## Sammendrag

Kommunesektoren utgjør 19 prosent av fastlands- Norges BNP (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021). Med bakgrunn i omfanget av kommunal sektor, kan en omstilling i kommunesektoren ha stor påvirkning på norsk økonomi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021). Funn fra tidligere undersøkelser tyder på at det er lite samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommuner (Foyen 2011; Gunnes 2018; Kommunesektorens organisasjon 2020a). For å være i stand til å bevare velferdsordningene er det behov for forskningsinnsats innenfor området som faller under kommunes mandat (Forskningsrådet 2019a, 5)

Formålet med masteroppgaven er å få økt innsikt i samarbeidsdrevet innovasjon i grenseflaten mellom kommunal sektor og forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Tidligere har denne grenseflaten gjerne blitt undersøkt ved teorier som omhandler forskningsinstitusjonene og dens omgivelser (Econ Pöyry 2010). Denne oppgaven tar utgangspunkt i teori som omhandler innovasjon i offentlig sektor, med vektlegging av teori innenfor nettverksbasert styring. Flere av studiene som omhandler innovasjon og samarbeidsdrevet innovasjon i offentlig sektor har fokusert på hvilke forhold som virker hemmende og fremmende for innovasjon (Bason 2018; Torfing 2016). Det blir derved undersøkt hvorvidt et slikt rammeverk kan implementeres på samarbeidskonsultasjoner mellom kommuner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Innenfor nettverksbasert styring har en gjerne hatt en ukritisk positiv tilnærming til samarbeid (Gulbrandsen mfl. 2013; Wegrich 2018). I oppgaven blir det forsøkt å undersøke dette kunnskapsgapet, ved å fokusere på virkningen av samarbeid på de ulike innovasjonstyper.

Den metodiske tilnærmingen for å undersøke de overnevnte fenomenene er «mixed methods», hvor det blir benyttet en kombinasjon av kvalitativt- og kvantitativt datagrunnlag. Det kvantitative datagrunnlaget er innovasjonsbarometeret 2020. Det har videre blitt foretatt syv intervjuer, hvor informantene representerer akademia og kommunal sektor.

Funnene fra undersøkelsen tyder på at det teoretiske grunnlaget fra nettverksbasert styring også gjelder for samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommuner. Det er i stor grad samsvar mellom funnene og forhold som virker fremmende og hemmende for samarbeid i offentlig sektor generelt. Virkningen av de ulike samarbeidskonstellasjonene knyttet til innovasjonstypene har blitt undersøkt. Funnene fra den logistiske regresjonsanalysen tyder på at ulike typer samarbeid har virkning på ulike typer av

innovasjon. Samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommuner har størst effekt på prosess- og organisasjonsinnovasjon. Virkningen er derimot beskjeden.

## **Forord**

Med denne oppgaven avsluttes min tid på TIK-senteret. Jeg hadde ikke forutsett dette, da jeg startet at masteroppgaven skulle fullføres i en pandemi. Det har bidratt til en litt annerledes masteropplevelse, men jeg kom i mål til slutt. For litt over ett år siden kom jeg over programplanen til prosjektet FORKOMMUNE. Det ble spiren til denne oppgaven. Masteroppgaven hadde ikke vært mulig uten en rekke personer, og jeg vil heretter takke de som har bidratt.

Først og fremst vil jeg takke alle informantene som stilte opp i oppgaven. Tusen takk for at dere delte deres innsikt, kunnskap og erfaringer med meg. Oppgaven hadde ikke vært mulig uten dere! Tusen takk til KS for at jeg fikk bruke datagrunnlaget fra Innovasjonsbarometeret.

Videre vil jeg takke min veileder, Magnus Gulbrandsen. Tusen takk for grundige tilbakemeldinger og gode innspill til oppgaven. Dine tilbakemeldinger og din innsikt har vært svært verdifulle for oppgaven.

Til slutt vil jeg takke familie og venner for at dere har heiet på meg. En spesiell takk til pappa for at du alltid tar deg tid til å diskutere, og for all tiden du har brukt på å lese gjennom alle oppgavene mine i løpet av studiet. Tusen takk til Hedda for koselige søndagsturer med kakao og appelsin.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er mine egne.

Ingrid Haugland

Oslo, 24. mai 2021



## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>vi</b>
<b>Forord</b> .....	<b>viii</b>
<b>Liste over forkortelsen og ordforklaringer</b> .....	<b>xii</b>
<b>Liste over tabeller</b> .....	<b>xii</b>
<b>Liste over formler</b> .....	<b>xiii</b>
<b>1.0 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Oppgavens formål og problemstilling .....	2
1.2 Oppgavens oppbygning .....	4
<b>2.0 Teoretisk tilnærming og forskningsspørsmål</b> .....	<b>6</b>
2.1 <i>Innovasjon</i> .....	6
2.1.1 Hva er innovasjon i offentlig sektor? .....	6
2.1.2 Ulike typer innovasjon i offentlig sektor.....	9
2.1.3 Likheter og forskjeller mellom innovasjon i privat- og offentlig sektor .....	10
2.1.4 Forskning og innovasjon .....	13
2.2 <i>Organisering og styring av kommunal- og UH-sektor</i> .....	16
2.2.1 Organisering og styring av offentlig sektor.....	17
2.2.2 Styring av offentlig sektor .....	17
2.2.3 Virkemidler for innovasjon .....	20
2.2.4 Kommunenes organisering .....	22
2.2.5 Organiseringen av forsknings- og utdanningsinstitusjoner .....	24
2.3 <i>Samarbeid mellom UH-sektoren og kommunal sektor</i> .....	26
2.3.1 Introduksjon til det analytiske rammeverket for samarbeidsinnovasjon .....	28
2.3.2 Oppgavens analytiske rammeverk.....	32
2.2.3 Interne forhold.....	33
2.3.4 Eksterne forhold .....	35
2.3.5 Interorganisatoriske forhold .....	36
2.3.6 Ulike faser av samarbeidet .....	38
2.4 <i>Oppsummering og forskningsspørsmål</i> .....	41
<b>3.0 Metodisk- og vitenskapelig tilnærming</b> .....	<b>43</b>
3.1 <i>Undersøkellesdesign: «Mixed methods»</i> .....	43
3.2 Kvantitativ metode .....	44
3.3 <i>Metoder for analysering av data</i> .....	46
3.3.1 Frekvensfordeling.....	46

3.3.2	Logistisk regresjonsanalyse.....	46
3.3.3	Slutningsstatistikk og signifikanstesting .....	48
3.4	<i>Kvalitativ metode</i> .....	49
3.4.1	Intervjuguide og utvelgelse .....	50
3.4.2	Analysering av datamaterialet .....	51
3.5	<i>Etiske hensyn</i> .....	53
<b>4.0</b>	<b>Empiri og analyse 1: Virkningen av samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner på innovasjonstypene .....</b>	<b>56</b>
4.1	<i>Deskriptiv statistikk og variabler</i> .....	56
4.2	<i>Funn fra logistisk regresjonsanalyse</i> .....	58
4.3	<i>Konklusjon og drøftelse av funn</i> .....	64
4.4	<i>Svakheter med modellen</i> .....	66
<b>5.0</b>	<b>Empiri- og analyse 2: Fremmende og hemmende faktorer for samarbeid i de ulike fasene ..</b>	<b>67</b>
5.1	<i>Initiativfasen</i> .....	67
5.1.1	Forhold som har vært primære for igangsettelsen av innovasjonen .....	68
5.1.2	Andre aktører som er viktig i initiativfasen.....	70
5.1.3	Eksterne faktorer har vært viktige for initiativfasen.....	71
5.1.4	Interorganisatoriske forhold .....	74
5.2	<i>Gjennomføringsfasen</i> .....	79
5.2.1	Interne faktorer .....	81
5.2.2	Interorganisatoriske forhold .....	85
5.2.3	Samarbeid med andre aktører .....	92
5.2.4	Eksterne forhold .....	93
5.3	<i>Finansiering</i> .....	94
5.4	<i>Nytte og resultat av samarbeidet</i> .....	99
4.5	<i>Oppsummering av funn</i> .....	107
<b>6.0</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>110</b>
6.1	Forskningsspørsmål 1: «Hvilke innovasjonstyper henger sammen med samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner?» .....	112
6.2	Forskningsspørsmål 2: «Hva fremmer og hemmer samarbeid mellom kommuner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner i de ulike fasene av samarbeidet?» .....	112
6.3	Studiens praktiske implikasjoner.....	115
6.4	Begrensninger ved studien .....	116

<b>Bibliografi .....</b>	<b>119</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>128</b>

## **Liste over forkortelsen og ordforklaringer**

**KS** – Kommunesektorens organisasjon

**MEPIN** – Measuring innovation in the Nordic countries

**Wicked problems** – gjenstridige problemer

**NSI**- nasjonale systemer for innovasjon

**FoU** – Forsknings- og utvikling

**BNP** – Bruttonasjonalprodukt

## **Liste over figurer**

Figur 1) Oppgavens analytiske rammeverk	32
Figur 2) Figurer av de predikerte sannsynlighetene til regresjonsmodellene	62
Figur 3) Figur av de predikerte regresjonsmodellene	64
Figur 4) Figur av faktorer som primært bidro til samarbeidet	68
Figur 5) Figur av kommunenes prioritering	75
Figur 6) Figur av forhold som virker hemmende og fremmende for innovasjon	80
Figur 7) Figur av medarbeidernes medvirkning	81
Figur 8) Figur av finansieringskilder	95
Figur 9) Figur av antall finansieringskilder	95
Figur 10) Figur av innovasjonstyper	99
Figur 11) Figur av innovasjonsgrad	101
Figur 12) Figur av innovasjonenes tilknytning til virksomheten	102
Figur 13) Figur av antall gevinster fra samarbeidet	103
Figur 14) Figur av antall gevinster	103
Figur 15) Figur av antall gevinster	106
Figur 16) Figur av oversikt over funnene i det analytiske rammeverket	111

## **Liste over tabeller**

TABELL 1) Tabelloverskift av kvalitative intervju	49
TABELL 2) Tabell av deskriptiv statistikk	56
TABELL 3) Tabell over kjennetegn ved samarbeidene	86
TABELL 4) Tabell med oppsummering av funn	108

## **Liste over formler**

Formel 1) Logistisk regresjonslinje

Formel 2) Observerte z-verdi

## **Oversikt over vedlegg**

**Vedlegg A:** Intervjuguide

**Vedlegg B:** Innmelding til NSD



## 1.0 Innledning

Kommunal sektor forvalter om lag 19 prosent av fastlands- Norges BNP. Med utgangspunkt i at kommunal sektor forvalter en betydelig del av landets økonomi, kan en omstilling i kommunal sektor få store økonomiske virkninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021). Kommunal sektor mottok i 2020 200 millioner kroner fra Forskningsrådet (Moss 2020). Kommunene utgjør dermed en betydelig andel av landets økonomiske ressurser. Med grunnlaget at kommunene har store behov for omstilling og nyskaping for å være i stand til å opprettholde gode tjenestetilbud, kan det argumenteres for kommunal sektor får lite forskningsstøtte (Moss 2020). I St. Meld. nr. 7 «Et nyskape og bærekraftig Norge» (2008-2009) har innovasjon i kommunal sektor knapt blitt nevnt. Temaet har senere blitt tydeligere i den politiske debatten og i litteraturen. Behovet for økt innovasjon i offentlig sektor har i senere tid blitt vektlagt i ulike stortingsmeldinger (Helse- og omsorgsdepartementet 2009, 2011; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020). Innovasjon har grenseflaten mellom kommunal sektor og forskningsinstitusjoner blitt mer fremtredende de siste årene (Høiseth-Gilje mfl. 2018; Teigen og Rønning 2007; Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013).

Kommunal sektor spiller en avgjørende rolle i utøvingen av velferdsordninger (Grønlie 2004, 634). Velferdsstaten står overfor en rekke utfordringer tilknyttet dens bærekraft (Kuhnle og Kildal 2017, 42). Innovasjon og nyskaping betraktes som nødvendig for effektivisering og for å få økt kvalitet på tjenestene. Innovasjon blir ansett som en av regjeringens hovedstrategier i møte med komplekse problemstillinger. Samfunnsendringer har bidratt til at oppgaver innenfor kommunens mandat har fått en høyere grad av kompleksitet (Forskningsrådet 2019a, 4).

Samarbeid blir ansett som en viktig drivkraft for innovasjon (Bason 2018; Foyn 2011; Torfing 2016). Kunnskapsutvikling innenfor kommunens mandat kan være nødvendig for opprettholdelse og videreutvikling av velferdstjenester. I programplanen FORKOMMUNE blir det trukket frem forskningsinnsatsen i kommunene ikke står i stil med deres ansvarsområde og videre at kommunene ikke opplever forskningen som anvendelig og relevant (Forskningsrådet 2019a, 5–6). Funn fra undersøkelser av samarbeid mellom kommunal sektor og utdanningsinstitusjoner viser at det er få innovasjoner som har oppstått som følge av samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner (Foyn 2011;

Kommunesektorens organisasjon 2020). Disse tendensene kan peke på at det er ubrukt innovasjonspotensiale i denne grenseflaten, og at det behøves mer kunnskap om samarbeidsdrevet innovasjon i offentlig sektor.

I St. Meld. 30 (2019- 2020) fremgår det at: «*regjeringen mener det er viktig at offentlig sektor øker samarbeidet med forskningsmiljøer om innovasjon*» (s.89) . Med bakgrunn i at det er lite samarbeid mellom forskningsmiljøer og kommunal sektor, at det er en politisk prioritert oppgave og at tidligere forsknings viser til økende behov for kompetanse i denne grenseflaten (Høiseth-Gilje mfl. 2018; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020; Kommunesektorens organisasjon 2020a), er dette bakgrunn for temafeltet til oppgaven.

### 1.1 Oppgavens formål og problemstilling

Formålet med oppgaven er å få økt innsikt i samarbeidet mellom forskningsmiljøer og kommunal sektor. Oppgaven har derved både samfunnsmessig og faglig relevans.

Fra et samfunnsmessig perspektiv har innovasjon i offentlig sektor fått økt politisk oppmerksomhet de siste årene. I Meld. St. 30 (2019-2020): «En innovativ offentlig sektor» blir det fremstilt at regjeringens mål er en effektiv offentlig sektor som leverer gode tjenester som har høy grad av tillit blant befolkningen og finne nye måter å løse samfunnsutfordringer i samarbeid med innbyggere, næringsliv, forskningsmiljøer og sivilsamfunn (s.5). Det har vært økt fokus på hvordan innovasjon i offentlig sektor kan bidra til å håndtere samfunnsutfordringer (Arundel og Hollanders 2011; Helse- og omsorgsdepartementet 2011; Høiseth-Gilje mfl. 2018; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020). Velferdsstaten står overfor økt press tilknyttet demografiske endringer, reduksjon i oljeinntekter og et økende forventningspress (Kuhnle og Kildal 2017, 33–35). Kommunal sektor er avhengig av satsing på innovasjon for å være i stand til å levere velferdstjenester av samme kvalitet som i dag.

Velferdstjenestene er også tuftet på et politisk grunnlag (Kuhnle og Kildal 2017, 33). Den norske velferdsstaten er kjennetegnet av høy tillit. For å bevare tilliten til velferdsstaten kan det være nødvendig at kommunene er i stand til å ivareta effektiviteten og kvaliteten til tjenestene. Kunnskapsinstitusjoner kan spille en viktig rolle for å sørge for kunnskap som ellers er utilgjengelig for arbeidsplasser i kommunal sektor, og derved bidra til økt effektivitet og kvalitet (Bech Lykkebo, Munch-Andersen, og Jakobsen 2019, 24).

Videre tyder flere tendenser på at innovasjon og samarbeid er et politisk prioritert tema i



kommunen. Det politiske innovasjonsbarometeret er en undersøkelse av lokalpolitikernes innovasjonsstrategi. Tall fra det politiske innovasjonsbarometeret viser at 59 prosent av ordførerne svarte at økt samarbeid på tvers var det viktigste de ville oppnå med deres innovasjonsstrategi (Kommunesektorens organisasjon 2020e). Dette viser til at politikerne i kommunen ser gevinstene av samarbeid på tvers.

Undersøkelsen har også en faglig relevans. Innovasjon i offentlig sektor blir betegnet som et relativt nytt forskningsfelt (Bloch og Bugge 2013; Osborne og Brown 2011; Teigen og Rønning 2007). I oppgaven vil problemstillingen bli analysert i lys av teorier fra nettverksbasert styring. Tilnærmingene innenfor denne retningen er fragmentert og det eksisterer ikke et entydig rammeverk for innovasjon i offentlig sektor (Røiseland og Vabo 2012; Torfing 2016). I undersøkelsen «Innovation in the Public Sector: A systematic review and future research agenda» blir det hevdet at halvparten av undersøkelsene som omhandler innovasjon i offentlig sektor ble publisert etter 2010 (De Vries, Bekkers, og Tummers 2015). Det er behov for økt forskning for å få en økt forståelse av innovasjon i offentlig sektor. I tillegg til dette, har de fleste studiene som omhandler forskningsinstitusjoner og omgivelsene tatt utgangspunkt i teoretiske rammeverk som inntar forskningsinstitusjoners og næringslivets perspektiv. I denne oppgaven blir det derimot benyttet litteratur om innovasjon i offentlig sektor, og det blir i hovedsak ivaretatt kommunenes perspektiv. Begrunnelsen bak dette valget er for å fylle et kunnskapshullet om samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommuner. Det blir i oppgaven undersøkt om rammeverket som omhandler innovasjon i offentlig sektor kan implementeres i slike samarbeid.

Med bakgrunn i de overordnede punktene, har oppgaven som formål å undersøke forhold ved samarbeidet mellom kommunal sektor og UH- sektoren. Hovedproblemstillingen til oppgaven lyder slik:

*«Hva kjennetegner kommunalt samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner?»*

Det vil i neste kapittel utledes to forskningsspørsmål basert på det teoretiske rammeverket til oppgaven. Forskningsspørsmålene tenkes som både en presisering og avgrensning av prosjektets fokusfelt.

### 1.1.2 Oppgavens avgrensningen

Oppgaven handler om innovasjon og samarbeid mellom UH- sektor og kommuner. Problemstillingen blir avgrenset til å gjelde i kommunal sektor i Norge. Videre har undersøkelsen noen tidsbegrensninger. Innovasjonsbarometeret, som er det kvantitative datagrunnlaget, er fra 2020. Alle de samarbeidene i undersøkelsens kvalitative data bygger på pågår fortsatt. Det første prosjektet startet i 2011, mens de andre har pågått i noen år. Geografisk finner samarbeidene sted i Sørøst-Norge. Undersøkelsen har ikke som formål å undersøke kausale virkninger, men heller å undersøke mønstre og kjennetegn ved slike samarbeidet.

Begrunnet i problemstillingens kompleksitet har jeg valgt et overordnet blikk i oppgaven. Det blir undersøkt forhold som fremmer og hemmer samarbeidet fra ulike nivåer og perspektiver. Disse forholdene er undersøkt i ulike faser. I lys av at det blir undersøkt mange aspekter ved samarbeidet, er det med masteroppgavens omfang ikke mulig å gå i dybden. Med bakgrunn i at det er lite kunnskap om temafeltet, velger jeg en utforskende tilnærming.

Det vil ikke i oppgaven bli fokusert på innholdet i de ulike samarbeidene, men det blir undersøkt hvilke faktorer som har virket fremmende eller hemmende på samarbeidet.

Oppgaven har videre en teoretisk avgrensning. Innovasjon i offentlig sektor tar ofte for seg temaer som innovasjonsdrivere og barrierer, informasjonskanaler for innovasjonsaktivitet, innovasjonsstrategi og kapabilitet og offentlige anskaffelser (Bloch og Bugge 2013, 138). I undersøkelsen vil det bli utforsket faktorer som virker hemmende og fremmende for ulike interaksjonsarenaer til samarbeidet.

Informantene i undersøkelsen er virksomhetsledere fra kommunal sektor i det kvantitative datagrunnlaget. I det kvalitative datagrunnlaget har det blitt intervjuet informanter fra både akademia og fra kommunal sektor.

### 1.2 Oppgavens oppbygning

Denne oppgaven består av 6 kapitler. Oppgaven er strukturert etter innledning, teoretisk tilnærming, metodisk tilnærming, empiri- og analyse og til slutt konklusjon. I denne delen av oppgaven har det blitt gjort rede for oppgavens temaområde og problemstilling. Videre har det blitt gjort rede for oppgavens formål, faglige- og samfunnsmessige relevans.

**I kapittel 2** blir det redegjort for litteratur som er relevant for problemstillingen. Kapitlet er inndelt i tre delkapitler. Det første delkapitlet tar for seg generell teori som omhandler innovasjon i offentlig sektor, og innovasjon og forskning. Det andre delkapitlet gjør rede for organiseringen av forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommunene. Til slutt omhandler det siste delkapitlet samarbeid, og tar for seg det analytiske rammeverket som blir benyttet i empiri- og analysekapitelene.

**Kapittel 3** er metodekapitlet. Her blir redegjort for forskningsdesignet til oppgaven og refleksjoner rundt metodiske valgene. I tillegg vil det bli gjort rede for de etiske hensyn og spørsmål vedrørende validitet og reliabilitet.

Jeg har valgt å dele empiri- og analyse i to ulike kapitler. **I kapittel 4** besvares den første arbeidshypotese: «*Hvilke innovasjonstyper henger sammen med samarbeid med forsknings- og utdannings situasjoner?*». Denne arbeidshypotesen blir undersøkt ved hjelp av logistiske regresjonsanalyser. Datagrunnlaget som blir benyttet er innovasjonsbarometeret 2020.

**Kapittel 5** tar for seg den andre arbeidshypotesen: «*Hva fremmer og hemmer samarbeid med kommunal sektor og forsknings- og utdanningsinstitusjoner i de ulike fasene i samarbeidet?*»

For å besvare denne arbeidshypotesen blir det benyttet empiri fra innovasjonsbarometeret 2020 og kvalitative data fra intervjuer med universitet og kommunal sektor. Funnene fra dette kapitlet vil bli analysert i lys av det analytiske rammeverket fra 2.3

**Kapittel 6** tar for seg oppgavens hovedfunn og konklusjoner. Det vil avslutningsvis bli sett på begrensninger ved studien og studiets implikasjoner.

## 2.0 Teoretisk tilnærming og forskningsspørsmål

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for det teoretiske rammeverket til oppgaven. Kapitlet gir en oversikt over fenomener og begreper som utgjør rammen til oppgaven. Kapitlet innehar en traktstruktur, hvor det først vil bli gjort rede for generell litteratur som utgjør konteksten til oppgaven. Deretter vil teoridelen ta for seg teori som er rammeverket for empiri- og analysen. Kapitlet har en tredelt struktur. Det første temaet for oppgaven er innovasjon. Deretter blir det redegjort for organisering og styring i kommuner og UH-sektoren. Siste delkapittel handler om samarbeid.

### 2.1 Innovasjon

I denne delen av oppgaven blir det redegjort for generell teori som omhandler innovasjon, med søkelys på innovasjon i offentlig sektor og innovasjonsteori som omhandler UH-sektoren.

#### 2.1.1 Hva er innovasjon i offentlig sektor?

Innovasjonsdebatter i offentlig sektor handler om hva begrepet innovasjon inneholder, hvordan det måles og likheter og forskjeller i de ulike sektorene (Bloch og Bugge 2013, 137). Til tross for økende oppmerksomhet de siste tiårene, er det teoretiske rammeverket bak innovasjon i offentlig sektor fragmentert (Bloch og Bugge 2013; Røiseland og Vabo 2012; Torfing 2016). Innovasjon er et vanskelig fenomen å definere, og det eksisterer ingen definisjoner av offentlig sektor som er allment akseptert (Fuglsang 2020, 67)

Bloch og Bugge viser til tre ulike forhold som er essensielle for forståelsen av innovasjon i offentlig sektor. Disse er kjennetegn ved tjenesteytingen, konteksten som sektoren innoverer i, samt hvordan de operer sammen med andre aktører innenfor og utenfor offentlig sektor (Bloch og Bugge 2013, 134).

Den rådende forståelse innenfor innovasjonsfeltet er at innovasjon illustrer endring (Holmen og Ringholm 2019, 16). I denne oppgaven blir hovedsakelig operasjonalisering av innovasjon fra innovasjonsbarometeret til KS benyttet. I KS sitt rammeverk blir innovasjon operasjonalisert slik: «Nye eller vesentlige endringer på din arbeidsplass for å forbedre aktivitetene og resultatene». En annen kortfattet beskrivelse av innovasjon som er utviklet av KS er at innovasjonen må være: «ny, nyttig og nyttiggjort» (Kommunesektorens organisasjon 2015).

Innovasjon blir omtalt i litteraturen som en sammenbinding mellom to handlinger: i) en presentasjon av noe nytt, og en ii) en implementering som fungerer i praksis (Fuglsang 2020, 67). Disse elementene ved innovasjon kommer til syne i definisjonen til KS, hvor det blir pekt på nyhetsgraden og inspirasjonsgraden til innovasjonen. I tradisjonell innovasjonslitteratur blir innovasjon definert som noe nytt (Rønning 2021, 19).

Definisjonen viser at innovasjonene nødvendigvis ikke trenger å være nye, men at innovasjonen må være bedre enn eksisterende løsninger. Hvor ny innovasjonen må være for å kunne kategoriseres som en innovasjon er omstridt. Rogers (1983) fremhever ved sin definisjon av innovasjon at innovasjonen kun må være ny for organisasjonen, og fremstiller innovasjon som et nytt alternativ eller alternativer for individet eller organisasjonen (s. xvi). Argumentet som ofte blir benyttet er at ingen organisasjoner er like, slik at innovasjonen alltid må tilpasses sin kontekst. Dette argumentet viser til at ren imitasjon ikke er mulig, og peker på at imitasjoner uansett må tilpasses til den konkrete organisasjonen.

Det skilles videre mellom radikale- og inkrementelle innovasjoner. Radikale innovasjoner bryter med det eksisterende, mens inkrementelle innovasjoner gjerne blir ansett som trinnvise innovasjoner og er ofte forbedringer av det eksisterende (Bason 2018, 53). I neste avsnitt blir det redegjort for de ulike innovasjonstypene i offentlig sektor, radikale innovasjoner er ofte multidimensjonale, ved at de fører til innføringen av flere innovasjonstyper (Hartley 2005, 28) Det kan likevel være ulike oppfatninger om innovasjonen er inkrementell eller radikal (Holmen og Ringholm 2019, 17). Tall fra innovasjonsbarometeret viser at 49 prosent av innovasjonene i offentlig sektor er inspirert av andre, mens 12 prosent er nye innovasjoner (Kommunesektorens organisasjon 2020b).

Det andre aspektet ved definisjonen til KS er innovasjonens effekt for virksomheten. I tillegg til å være ny må innovasjonen bli implementert, være anvendelig og dekke et behov i virksomheten (Høiseth-Gilje mfl. 2018, 7). Innovasjon blir ofte betraktet som et positivt fenomen. Hartley (2005) argumenterte for at innovasjon og forbedring ikke er synonyme fenomener (s.31). Et problematisk aspekt ved en slik definisjon er at resultatene av en innovasjon kan være utilsiktet og ha ulik betydning for ulike aktører.

Det nordiske samarbeidsprosjektet MEPIN har hatt som formål å samle inn komparative data om innovasjon i offentlig sektor (Bloch 2011, IV). Dette samarbeidsprosjektet har dannet et rammeverk med formål å innhente kvantitative sammenlignbare data av innovasjon i offentlig sektor, og har utviklet en metrisk metode for å måle innovasjon i offentlig sektor. Dette

samarbeidsprosjektet beskriver innovasjon i offentlig sektor som:

*«implementering av betydelige endringer i den måten som organisasjonen arbeider på, eller i de produkter/tjenester som den leverer, og omfatter både helt nye eller betydelige endrede tjenester/varer, arbeidsprosesser, organisatoriske metoder og den måte som organisasjonen arbeider med sine brukere på. Innovasjonen skal være ny for organisasjonen, men kan være utviklet av andre» (Bloch 2011, 14).*

Videre tilegner Bason (2018) seg en mer abstrakt definisjon av innovasjon i offentlig sektor, og definerer innovasjon i offentlig sektor som: *«en prosess for utvikling av kreative ideer som så blir implementert i nye løsninger som gir verdi til samfunnet» (s.44).*

Albury (2005) viser til en definisjon av innovasjon som vektlegger resultatet av innovasjonen:

*«en suksessfull innovasjon er utformingen og implementeringen av nye prosesser, produkter, tjenester og leveringsformer som fører til vesentlige forbedringer av effekter, effektivitet, prestasjoner eller kvalitet» (s.51)*

Definisjonene har klare likheter. Alle definisjonene viser til at innovasjonen må være implementert for å betegnes som en innovasjon, og at innovasjonen må inneha en viss nyhetsgrad. Definisjonen til MEPIN og KS vektlegger elementer ved konteksten til innovasjonen. Innovasjonen kan i lys av disse definisjonene være imitert, men må å være ny for organisasjonen. MEPINs og Alburys definisjon karakteriserer ulike innovasjonstyper i offentlig sektor. Definisjonen til Albury måler effekten av de innovasjonene som tilbys, mens definisjonen til Bason og KS viser at innovasjonen må være til nytte for samfunnet (Bloch og Bugge 2013, 137; Høiseth-Gilje mfl. 2018, 7). KS og Basons definisjon av innovasjon i offentlig sektor peker på at innovasjon i offentlig sektor må skape en eller flere former for verdi. Som nevnt tidligere kan en slik operasjonalisering være problematisk, da hva som betraktes som verdier i samfunnet kan være tvetydig. En annen ulikhet mellom definisjonene er at Bason vektlegger at innovasjon utvikles i en kreativ prosess.

### 2.1.2 Ulike typer innovasjon i offentlig sektor

I dette avsnittet blir det utført en nærmere redegjørelse for de ulike innovasjonstypene i offentlig sektor. Innovasjonsbarometeret, som blir benyttet i denne oppgaven, skiller mellom disse typene for innovasjon i offentlig sektor:

- **Tjenesteinnovasjon** illustrerer en introduksjon av nye- eller vesentlige endrede tjenester (Bloch og Bugge 2013, 137). Kommunal sektor står for en betydelig del av produksjonen av tjenester i Norge. I kommunal sektor er de viktigste områdene for tjenester innenfor helse- og omsorg og skole- og utdanning (Teigen og Rønning 2007, 15). Tall innhentet av CIS fra 2010 viser at kommunene oppgir dobbelt så høy frekvens på tjenesteinnovasjon enn i privat sektor (Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013, 45).
- **Produktinnovasjon** viser til nye varer eller produksjonsmetoder for varer (Hartley 2005, 28). Dette er den innovasjonstypen som har lavest frekvens i kommunal sektor (Kommunesektorens organisasjon 2020b).
- **Prosess- og organisasjonsinnovasjon** viser til implementering av nye eller vesentlige endrede organisasjonsformer, rutiner eller produksjonsmåter som viser til endring i levering av varer og tjenester i offentlig sektor (Rønning 2021, 21). Med bakgrunn i at dette er den innovasjonstypen som ser ut til å ha størst sammenheng med samarbeid med UH-sektoren og kommunal sektor vil det være størst fokus på denne type innovasjon i oppgaven.

Organisatoriske innovasjoner viser til interne forhold i organisasjonen, hvor det er fokus på hvordan strukturer, arbeidsprosesser og rutiner er organisert og hvordan disse forholdene kan ha påvirkning for organisasjonens «output» (Bason 2018, 55). Et eksempel på denne type innovasjon kan være en ny organisasjonsform som gjør det enklere å koordinere tjenester til innbyggerne.

Prosess- og organisatoriske innovasjoner er mangfoldige (Sirnes 2015, 195). I undersøkelsen «innovasjon i offentlig sektor» (2011) blir prosessinnovasjon operasjonalisert som «nye/vesentlige endrede støtte- funksjoner», «nye/vesentlig forbedret metode for lagring/ distribusjon av varer/ tjenester» og til slutt «ny eller vesentlig forbedret metode for produksjon /fremstilling av varer/tjenester». Videre blir organisasjonsinnovasjon operasjonalisert som «nye systemer for innhenting av kunnskap», «nye metoder for organisering av eksterne relasjoner til andre offentlige

institusjoner», «nye metoder for organisering av arbeidsansvar og nye ledelsesmetoder» (Foyen 2011, 10–11). I datagrunnlaget til denne oppgaven blir disse innovasjonstypene operasjonalisert sammen.

Med bakgrunn i dette kan en se at innovasjon innehar flere aspekter og kan vise til et mangfold av endringer. Funn fra KS viser at det er denne typen innovasjon som forekommer oftest i kommunal sektor. Rundt 60 % av kommunene har hatt denne typen innovasjon i løpet av de siste to årene (Kommunesektorens organisasjon 2020b).

- **Kommunikasjonsinnovasjon** illustrerer nye metoder for påvirkning som er en forbedring fra tidligere kommunikasjonsform i virksomheten (Kommunesektorens organisasjon 2020b). Omtrent 50 prosent av virksomhetene har innført kommunikasjonsinnovasjon (Kommunesektorens organisasjon 2020b).

Innovasjonstypene over, viser til en vanlig konseptualisering og kategorisering av innovasjon i offentlig sektor. Det eksisterer likevel noen forskjeller i konseptualiseringen av innovasjonstypene (Hartley 2005; Kaloudis mfl. 2019, 105). Til tross for denne kategorisering, vil ofte en endring ha elementer av flere av innovasjonstypene (Hartley 2005, 28). Noen av disse innovasjonstypene er koblet tett opp mot forskning- og utvikling, mens andre er mer koblet til praktisk arbeid i kommunal sektor (Nærings- og handelsdepartementet 2010).

### 2.1.3 Likheter og forskjeller mellom innovasjon i privat- og offentlig sektor

Hvordan innovasjon i offentlig sektor skiller seg fra innovasjon i privat sektor har vært gjenstand for debatt (Anthony Arundel, Bloch, og Ferguson 2019; Bloch og Bugge 2013). Innovasjon har ofte vært et fenomen som har blitt tilknyttet privat sektor. Offentlig sektor har ofte blitt betegnet ut ifra termer som byråkratisk, tregt og «innblandende», men privat sektor har blitt karakterisert som tilpasningsdyktig, innovativ, effektiv og risikosøkende (Mazzucato 2011, 17). Denne fremstillingen av offentlig sektor har blitt utfordret, hvor det har blitt hevdet at privat sektor ikke nødvendigvis er mer innovative enn offentlig (Lægneid 1988; Mazzucato 2011).

Det har overfor blitt diskutert hva innovasjon i offentlig sektor er (Arundel og Hollanders 2011). Sammenlignet med privat sektor er det lite forskning på innovasjon i offentlig sektor (Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013, 16).



Mye av det teoretiske grunnlaget for innovasjon i offentlig sektor har røtter fra privat sektor. Det teoretiske grunnlaget bak innovasjon i offentlig sektor blir ofte fremstilt som todelt. Debatten har gått ut på om innovasjon i offentlig sektor kan bli analysert med samme rammeverk som innovasjon i privat sektor eller om innovasjon i offentlig sektor representerer noe særegent (M. Bugge og Skålholt 2013, 55). I denne debatten blir ofte enten satt søkelys på ulikhetene mellom innovasjon i offentlig og privat sektor eller likhetene mellom innovasjonen i disse sektorene. Debatten omhandler ofte hvorvidt det teoretiske grunnlaget fra innovasjon i privat sektor kan overføres til innovasjon i offentlig sektor (Arundel og Hollanders 2011, 5). Med andre ord blir denne debatten ofte fremstilt som relativt polarisert.

En av forskjellene mellom innovasjon i offentlig og privat sektor, er at innovasjon i privat sektor ofte har vært tilknyttet fysiske elementer (Teigen, Ringholm, og Aarsæther 2013, 16). Det har i delkapittel 2.1 blitt gjort rede for innovasjonstyper og innovasjonsgraden til innovasjonen. Skillet mellom innovasjonstypene i offentlig og privat sektor har blitt mindre. Likevel kan naturen til innovasjonstypene i offentlig sektor er vanskeligere å skille fra hverandre, da innovasjonene er mer person-orientert (Bloch 2011, 13).

Bloch og Bugge (2011) fremstilte konteksten som innovasjonen opptrer i, som essensielt for å få forståelse av innovasjon i offentlig sektor (s. 136). Konteksten kan ha påvirkning på hva som blir ansett som drivkraften til innovasjon, hvilke styringsvirkemidler som kan benyttes og for tidshorizonten til innovasjon (Bloch og Bugge 2013, 138; Gulbrandsen og Lunder Høiland 2019, 6; Lægneid 1988). Drivkraften i privat sektor blir regnet som økonomisk, hvor det å ivareta konkurransefortrinn blir ansett som viktig, mens i offentlig sektor er drivkraften verdiskapning og effektiv håndtering av felles samfunnsutfordringer (Bason 2018). Tilstedeværelsen av et tradisjonelt marked blir ofte ansett som en hovedkomponent til innovasjon (Hartley, Sørensen, og Torfing 2013, 822). En slik type argumentasjonen har satt merkelapp på offentlig sektor som lite innovativt, da de ikke operer i et marked. Det kan derimot argumenteres for at drivkraften til offentlig sektor utspiller seg som et ønske om vekst og et godt rykte (Hartley, Sørensen, og Torfing 2013, 823).

Det kan tenkes at de ulike kontekstene og drivkreftene, kan påvirke hvordan aktørene opptrer. Med bakgrunn i at offentlig sektor ikke kan gå konkurs og videre at private aktører vil ivareta en markedsfordel, kan det gi private aktører sterkere insentiv til risikovillighet (Anthony Arundel, Bloch, og Ferguson 2019; Høiseth-Gilje mfl. 2018, 6). Funnene fra følgeevalueringen til FORKOMMUNE (2018) viser at kommunene har en risikoaversjon

(s.7). Mazzacato (2011) argumenterer derimot for at offentlig sektor har et godt utgangspunkt til å håndtere feil, med utgangspunkt i at offentlig institusjoner ofte har store budsjett.

Et annet forhold som kan knyttes til ulikheter i kontekst er ulike krav til nyhetsgraden i offentlig og privat sektor. I lys av definisjonene fra delkapittel 2.1 blir innovasjon i offentlig sektor ansett som en ny eller vesentlig endring i organisasjonen. I privat sektor er ivaretagelse av konkurransefortrinn ansett som viktig (Gulbrandsen og Lunder Høiland 2019, 5).

Innovasjon i offentlig sektor er tuftet på verdiskapning som bidrar til at diffusjon og imitering av innovasjon kan bidra til bedre utnyttelse av offentlige ressurser (Bloch og Bugge 2013, 136).

En tredje faktor som er knyttet til de ulike kontekstene er at offentlig sektor kan, og må, ta i bruk andre styringsvirkemidler enn privat sektor og at offentlige institusjoner sannsynligvis innehar større kompleksitet og heterogenitet (Bugge og Bloch 2016). Forskjellen i autoritet kommer blant annet til syne ved at offentlig sektor har mandat til å løse komplekse samfunnsutfordringer (Gulbrandsen og Lunder Høiland 2019, 6). Med bakgrunn i karakterene til slike problemstillinger, krever det ofte en annen tidshorisont enn for innovasjon i privat sektor. Offentlig sektor har videre styringsvirkemidler til å sette rammene og strukturer for styring, også for styring av privat næringsliv. Disse rammeverkene kan sette både begrensninger og insentiver til innovasjon i begge sektorer.

En av innovasjonsdebattene i offentlig sektor berører måling av innovasjon. Målstyringen i offentlig sektor er mer kompleks enn i privat sektor, og målene er ofte tvetydige og er vanskeligere å måle (Lægreid 1988). Kommunene er generelt ansvarlige for flere og mer varierende oppgaver og målsetninger (Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013, 44). I dag er det vanligere å operere med en bredere definisjon av offentlige verdier, som inkluderer sosiale-, kulturelle-, demokratiske-, miljømessige verdier og erfaring med tjenesteyting (Bason 2018; Moore 1995). Et av utfordringene med måling av innovasjon er at hva som oppfattes som offentlig verdi kan diskuteres, og verdi er et abstrakt begrep. I privat sektor er det foretatt statistiske analyser og sammenligninger i mange tiår. Tilsvarende analyser har manglet i offentlig sektor (Bech Lykkebo, Munch-Andersen, og Jakobsen 2019, 5). Det har de siste tiårene blitt gjennomført ulike undersøkelser av innovasjon i offentlig sektor i Skandinaviske land, og disse undersøkelsene viser til en høy innovasjonsgrad i offentlig sektor (Bech

Lykkebo, Munch-Andersen, og Jakobsen 2019, 5). Tall fra KS (2018) viser at 77 % av kommunale virksomheter har innført en innovasjon.

Avslutningsvis har endringstendenser i samfunnet, i lys av en ny tilnærming til styring, utfordret skillet mellom privat og offentlig sektor. Samfunnsutfordringene har blitt av en mer sammensatt og kompleks karakter, og dette har bidratt til en sammenbinding av samfunnsfærene (Røiseland og Vabo 2012, 14). Blanding i styringsformer, organisert som nettverk, kan kjennetegnes av styringsformer som ikke kun er offentlige-, private eller tilknyttet sivilsamfunnet (Røiseland og Vabo 2012, 15). Tjenesteinnovasjon har blant annet utfordret disse skillene. Det er en politisk debatt om hvilke tjenester som skal tilbys av offentlig sektor og om finansiering av slike tjenester. Næringsliv og privat sektor er i mange tilfeller i partnerskap med offentlige institusjoner med i levering av tjenester som ligger innenfor kommunens mandat (Forskningsrådet 2019b, 20).

#### 2.1.4 Forskning og innovasjon

I denne delen av oppgaven vil det bli sett på ulike teoretiske tilnærminger til forsknings- og utdanningsinstitusjoner og innovasjon, og deres plass i omgivelsene.

Forskning har tradisjonelt hatt en sterkt tilknytning til innovasjon (Gulbrandsen og Lunder Høiland 2019). Innovasjon blir ofte fremstilt som en langvarig og kompleks prosess som kan bidra til uforutsette hendelser (Pavitt 2005, Van de Ven 1999). De ulike tradisjonene i innovasjonspolitikken har ulike perspektiv på hvordan forskningsinstitusjoner bidrar til innovasjon. Schot og Steinmueller (2018) har karakterisert innovasjonspolitikken i tre ulike generasjoner.

*I første generasjons innovasjonspolitik*, som ofte blir betegnet som den lineære modellen, blir forskning ansett som synonymt med utvikling (Schot og Steinmueller 2018, 1559). Denne tilnærmingen viser at innovasjon fra kunnskaps- og utdanningsinstitusjoner blir transformert til andre institusjoner og organisasjoner. Forskere innenfor denne perioden og disse faglige tradisjonene trakk klare paralleller fra forskning til teknologisk utvikling (Kaloudis mfl. 2019, 24). Denne modellen presenterer innovasjon som et fenomen som oppstår i et vakuum uten påvirkning fra omverden.

Fra 1980-tallet ble forståelsen av innovasjon i offentlig sektor utvidet. *Andre generasjonsinnovasjonspolitik* bryter med tidligere antagelser om at innovasjon oppstår i et vakuum uten interaksjon (Schot og Steinmueller 2018, 1559). Teoriene innenfor den andre generasjonen har ofte hatt bedrifter i hovedfokus (Etzkowitz og Leydesdorff 2000; Schot og Steinmueller 2018). Innovasjon blir i lys av denne tradisjonen ansett som en kompleks prosess som oppstår som en konsekvens av interaksjon mellom ulike aktører (Kaloudis mfl. 2019, 24). Denne modellen beskriver innovasjon som et mer interaktivt system hvor flere aktører er representert. Innovasjon må aneeses som et resultat av prosesser og strukturelle forhold mellom ulike aktører som får påvirkning for innovasjonen (Schot og Steinmueller 2018, 1559). Denne tilnærmingen analyserer relasjonene mellom forskningsinstitusjonene og innovasjonen (Gulbrandsen og Lunder Høiland 2019, 5). I lys av dette rammeverket oppstod det en ny tilnærming til universitets rolle overfor omgivelsene.

Fokuset på den tredje rollen til universitetet, kunnskapsoverføring og samfunnsutvikling, har ført til en økt kompleksitet i universitetets organisasjonsform (Pinheiro, Benneworth, og Jones 2012, 1). I boken «The new production of knowledge» blir det fremstilt en hypotese som hevder at det har oppstått en endring i rollen til universitetet. Endringen i rollen til universitet har bidratt til en ny tilnærming til kunnskapsproduksjon. «Mode 1» er basert på et hierarkisk og sektorisert organisering, mens «Mode 2» peker på en kunnskapsproduksjon som er tilknyttet til den samfunnsmessige anvendeligheten til kunnskapen (Gibbons 1994, 17). Denne tilnærmingen til kunnskapsproduksjon er en mer interdisiplinær prosess, hvor teoretisk og anvendelig kunnskap forenes i større grad (Gibbons 1994, 19). «Mode 1» viser til universitets forhold er overføring av kunnskap til regionen som blir produsert i universitetene. «Mode 2» viser til en kunnskapsproduksjon som er basert på samskapning mellom universitetene og regionene, hvor formålet er å finne løsninger på gjenstridige utfordringer i samfunnet (Karlsen 2019, 202).

Endringstendensene har bidratt til at universitets regionens rolle ble mer fremtredende. Faglitteratur som omhandler UH-sektoren og deres plass i regional utvikling har blitt skrevet fra forsknings- og utdanningsinstitusjonenes perspektiv. Flere av teoriene har satt søkelys på hvordan universitetet har opptrådt som en drivkraft for regional utvikling (Tripl, Sinozic, og Lawton Smith 2015, 1722; Aarbo 2019, 103).

Studier om universitetets rolle i omgivelsene er fragmentert (Karlsen 2019, 198). Flere av studiene peker på hvordan universitetet kan være en katalysator for regional vekst (Aarbo

2019, 103).

Sentrale teorier innenfor denne generasjonen er «triple helix», klyngeteori og teoretiske fenomener som «entreprenøruniversitetet», regionale innovasjonssystem, det engasjerte universitetet og «det sivile universitetene» (Karlsen 2019, 198). Porter (1998) viste til at klynger var kjennetegnet av geografisk konsentrasjon av bedrifter og institusjoner som spesialiseres på et spesielt felt. Porter beskrev disse klyngene at slike klynger ført til konkurransefordeler til regionene. Det hevdes i teksten at det i den globale økonomien vises til et paradoks, da konkurransefordelene er forankret lokalt gjennom kunnskap, relasjoner og motivasjon (Porter 1998).

En annen sentral teori innenfor denne generasjonen er «triple helix»- modellen. «Triple Helix» syntesen argumenterer for at universitetet kan spille en økende rolle i kunnskapssamfunnet, hvor tidligere teorier ofte satt søkelys på at firmaer inntok denne rollen (Etzkowitz og Leydesdorff 2000, 109). Fenomenet kunnskapssamfunnet viser et samfunn som i større grad baseres på, og utnytter forskningsbasert kunnskap. Denne modellen tar utgangspunkt at interaksjon mellom akademia, næringsliv og myndigheter kan bidra til innovasjon og samfunnsutvikling. Flere av disse teoriene peker på den harde rollen til universitetet. Det teoretiske begrepet «entreprenøruniversitetet» blir ofte tilknyttet harde aktiviteter, gjerne gjennom lisens og patentering (Karlsen 2019, 199). Disse teoretiske tilnærmingene viser til kommersialiseringssiden av universitetene (Dahl Fitjar og Riza Alpaydin 2019). Det regionale innovasjonssystemet også viser til «myke aktiviteter», slik som samarbeid og gjensidig læring. Den myke rollen til universitetet indikerer at verdiskapning oppstår som en konsekvens av kunnskapsutvikling i det regionale innovasjonssystemet som fører til økt innovasjonsevne blant aktørene i systemet (Karlsen 2019, 200). Det regionale innovasjonssystemet vektlegger den regionale dimensjonen, og viser til at samarbeidet blir påvirket av omgivelsene de er en del av. En slik aktiv rolle til universitetet blir beskrevet i de teoretiske fenomenet «det engasjerte universitetet» og det sivile universitetet (Karlsen 2019). Litteratur fra *andre generasjons innovasjonspolitik* har noen viktige implikasjoner for samarbeid som også kan være relevant for denne oppgaven. Disse teoriene beskriver blant annet innovasjonsprosessen som kompleks. Videre blir det beskrevet interaksjon og samskapning mellom ulike aktører som innehar ulik kunnskap og ulike ressurser. Felles for tilnærmingene er at de fremstiller samarbeid som en essensiell komponent for innovasjon (Kaloudis mfl. 2019, 24–25).

Tilnæringer innenfor tredje generasjons innovasjonspolitik beskriver en prosess hvor det, i motsetning til den tradisjonelle forsknings- og teknologibaserte tilnærmingen til forskning som fokuserer på nettverk, klynger og samarbeid mellom industri og universitet, fokuseres på «mission-orienterte» tilnæringer til nye typer samarbeid mellom nye aktører. De tidligere innovasjonsmodellene vektlegger økonomisk vekst, mens tredje generasjons innovasjonspolitik anser bærekraft som en viktig komponent (Kaloudis mfl. 2019, 110). Denne tilnærmingen har ingen dominerende teoretisk tilnærming (Teigen og Rønning 2007, 133). Enkelte retninger fokuserer på dynamikken i endringene, mens andre tilegner seg en retning som fokuserer på styringen av systemendringene.

## 2.2 Organisering og styring av kommunal- og UH-sektor

I dette delkapitlet vil det bli fokusert på de institusjonelle rammebetingelsene og organisering av offentlig sektor og forsknings- og utdanningsinstitusjoner. I oppgaven er formålet å undersøke faktorer som virker hemmende og fremmende for innovasjon organisert som samarbeid. Aktørenes institusjonelle rammer kan påvirke innovasjonspotensialet i samarbeid, og er derved et aktuelt tema. Torfings analytiske modell for samarbeidsdrevet innovasjon blir berørt under, og har inspirert til en slik tilnærming.

Styring og organisering er viktige komponenter for hvordan institusjoner opptrer, og kan virke hemmende eller fremmende for innovasjonsprosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020). I programplanen til FORKOMMUNE blir det fremhevet at det behøves mer kunnskap om hvordan strukturelle-, organisasjonsmessige- og kunnskapsmessige forhold kan ha påvirkning på innovasjonsprosesser i kommunen (Forskningsrådet 2019a, 12). Det blir argumentert for at det behøves økt kompetanse om påvirkningen fra offentlige styringsregimer for utviklingen av kommunen og betydningen av rammebetingelser (Forskningsrådet 2019a, 12). I innovasjonslitteraturen om offentlig sektor blir også styringsregimer og institusjonelle forhold trukket frem som forhold som har påvirkning for innovasjonspotensialet (Bason 2018; Hartley 2005; Torfing 2016).

I lys av dette vil denne delen av oppgaven fokusere på tre forhold ved offentlig sektor: rammebetingelser for innovasjon, offentlige styringsregimer og organiseringen av UH-sektoren og kommuner.

### 2.2.1 Organisering og styring av offentlig sektor

En styreform viser til: «.. en samling skrevne og uskrevne regler for organisering av de myndighetene som treffer bindende beslutninger i et samfunn» (Østerud, Goldmann, og Pedersen 1997, 264). Styring innehar ofte to elementer: fatte beslutninger og implementeringen av disse i praksis (Røiseland og Vabo 2012, 10). Gjennom styring kan visjoner og ideer bidra til samfunnsendringer. Rammebetingelser blir betegnet som essensielt i innovasjonsarbeidet i offentlig sektor. Ofte forbindes styring med at offentlig sektor styrer alene, men det finnes ulike metoder for å organisere styring. Nettverksbasert styring viser til en styring i offentlig sektor i skjæringspunktet og-/ eller i samarbeid med markedet eller frivillig sektor (Røiseland og Vabo 2012, 10).

### 2.2.2 Styring av offentlig sektor

Hartley har inndelt i tre ulike styringsparadigmer etter gitte tidsperioder: *tradisjonell offentlig forvaltning*, *New Public Management* og *nettverksbasert styre*. Til tross for at paradigmene har vært dominerende i ulike perioder, eksisterer det fortsatt elementer av de tidligere styringsparadigmene i offentlig sektor. Begrepet «hybriditet» fremstiller en organisasjon forekomst av ulike institusjonelle logikker (Rønning 2021, 66). «Hybriditet» mellom ulike styringsparadigmene kan føre til motstridene forventninger og krav til kommunal sektor. Det kan argumenteres for at de ulike styringsparadigmene innehar ulike institusjonell logikk som kan motvirke hverandre (Ekeland 2015; Rønning 2021). På den ene siden skal offentlig sektor bidra til universelle, kvalitetssikret, rettferdige, etterrettelige og demokratiske tjenester (Teigen, Ringholm, og Aarsæther 2013, 68). Tradisjonelt sikres dette ved hierarkisk styring. På den andre siden skal tjenestene være kostnadseffektive, markedsbaserte og brukervennlige, og denne tilnærmingen er ofte koblet til new public management (Teigen, Ringholm, og Aarsæther 2013, 68). Til slutt skal tjenestene gjerne vise til samfunnsutfordringer og være inkludere og fleksible (Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013, 68). Brukermedvirkning og nettverksstyring kobles ofte til stikkord som dette.

Med bakgrunn i at oppgaven har som formål å besvare hvilke faktorer som bidrar til å fremme og hemme innovasjon, vil det bli fokusert på hvordan de ulike styringsparadigmene kan bidra til å fremme og hemme innovasjon.

Styringsparadigmet *tradisjonell offentlig forvaltning* regnes ofte fra etterkrigstiden til 80-tallet (Hartley 2005). Det blir ofte karakterisert to ulike måter å styre en offentlig organisasjon

på, enten ved å regulere hva organisasjonen gjør eller ved å undersøke hva som leveres (Sørensen og Thomsen 2018, 83). Styringsparadigmet *tradisjonelle offentlige forvaltning* rommer inn under førstnevnte. Dette styringsparadigmet er kjennetegnet av en hierarkisk struktur med formelle skiller mellom administrasjonen og det politiske systemet (Hartley 2005). Innovasjon i lys av dette perspektivet er ofte kjennetegnet av store nasjonale reformer som var karakterisert som *ovenfra- og ned* med lover eller reguleringer (Hartley 2005). Fordelene med et slikt styringsparadigme er at det betegnes som rettfærdig.

Innovasjonsprosessen har noen ganger fordel av å være toppstyrt med klare beslutninger (M. Bugge og Skålholt 2013, 68)

Likevel kan et slikt styringsprinsipp bidra til lite fleksibilitet, slik at det kan være vanskelig å innføre forbedringer. For innovasjon kan et slikt perspektiv bidra til lite handlingsrom for kontinuerlige endringer og for innflytelse fra medborgere. Stor maktdistanse eller hierarkisk organisering blir ofte ansett for å virke negativt på innovasjonskapasitet (Anthony Arundel, Casali, og Hollanders 2015, 1272). En høy maktdistanse kan bidra til lite deling av informasjon, færre insentiver for å komme med nye løsninger og en stor grad av "maskulinitet" som kan bidra til mindre tilbøyelighet for samarbeid.

Som en reaksjon på Webers ideer om byråkrati ble det innført en tilnærming til byråkratiet som var inspirert av styringsprinsipp fra privat sektor (Hague, Harrop, og McCormick 2016, 175). Dette paradigmet, *new public management*, skilte seg ut fra tradisjonell offentlig forvaltning da det ble satt søkelys om hva på som ble levert. Lederne fikk økt handlingsrom ved å blant annet innføre prinsipper om målstyring (Sørensen og Thomsen 2018, 59). Å innføre et kvasi-marked i offentlig sektor bidrar sannsynligvis ikke til en økning i innovasjoner i offentlig sektor (Hartley, Sørensen, og Torfing 2013, 824). New Public Management videreførte styringsprinsipper fra privat sektor med fokus på fristilling, effektivisering og økt fokus på brukere.

Målstyring kan virke både positivt og negativt for innovasjon i offentlig sektor.

Reformendringen bidro til nye måter å organisere offentlig sektor på (Sørensen og Thomsen 2018, 59). En slik tilnærming til offentlig organisering skulle bidra til å fremme konkurranse og målstyring. Det kan argumenteres for at denne styringsformen er egnet til å frembringe innovasjon i den daglige driften av virksomheten (M. Bugge og Skålholt 2013, 69). NPM kan ha hatt positiv virkning på innovasjon ved at styringsformen har skapt en lederkultur. Videre kan en slik styringsformen bidra til økt konkurranse, (Hartley, Sørensen, og Torfing 2013, 824). Det er rimelig også å anta at brukerperspektiv og desentralisering kan virke fremmende



for innovasjonsprosesser.

Reformen har likevel blitt utsatt for kritikk, og resultatene av reformen har vært omstridte (Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013, 57). Barrierene som hemmer innovasjon i NPM kan likne på tilsvarende ulemper i det tradisjonelle byråkratiet. Fokuset på resultater har paradoksalt ført til detaljstyring, som reformen hadde som mål å fjerne. Styringsparadigmet har blant annet blitt kritisert for å bidra til fragmentering og vanskeliggjøre å føre en sammenhengende politikk i offentlig sektor.

Konkurransen kan også virke negativt for innovasjonsprosesser. Det kan gi økte insentiver til å ikke dele kunnskap og til å ikke engasjere seg i interorganisatorisk læring (Hartley, Sørensen, og Torfing 2013, 824). En slik styring kan bidra til at offentlige aktører handler ut ifra egne budsjetter og mål i stedet for hva som er samfunnets beste (Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013, 57). Fragmenteringen mellom tjenestenivå og offentlig styring kan bidra til å vanskeliggjøre koordineringen mellom nivåene. Dårlig koordinering mellom disse instansene kan motvirke implementeringen og spredning av prosjekter som igjen kan virke hemmende for innovasjon (M. Bugge og Skålholt 2013, 68; Hartley, Sørensen, og Torfing 2013).

*Nettverksbasert styring og governance* er styringsparadigmet som vokste frem siste del av 90-tallet. Denne tradisjonen oppstod som en motvekt til spesialiseringen og fragmenteringen som styringsparadigmet NPM hadde ført til. Bakgrunnen for dette styringsparadigmet er ofte argumenter i at et økende koordineringsbehov, da de komplekse problemstillingene i større grad krever helhetlig styring.

Et av skillene mellom nettverksbasert styring sammenlignet med de tidligere styringsparadigmene, er at det blir fokusert på hvordan eksterne aktører kan bidra til innovasjon (Rønning 2021, 61). Nettverksbasert styring anser stat, fylke og kommuner som en aktiv og innovativ partner som samskaper med andre aktører på tvers av sektorer og nivåer. Innenfor styringsparadigmet faller tradisjoner som nettverksbasert styring, interorganisatorisk organisering, samskapning, samfunnsstyring (Repstad 2004; Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013, 58). Felles for disse tradisjonene er at de fokuserer på fenomener som samarbeid, kommunikasjon mellom flere organisasjoner og kjennetegnes av arbeidsmetoder som fremhever kunnskapsutveksling på tvers av ulike sektorer og nivåer.

Selve kjernen i *governance* forbindes ofte med at politikktutvikling oppstår i andre strukturer enn ved den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen (Røiseland og Vabo 2012, 21).

Det har den siste tiden vært økt fokus på hvordan innovasjon i offentlig sektor kan være en viktig komponent i håndtering av komplekse problemstillinger. Det argumenteres for at nettverksstyring er best egnet til dette (M. Bugge og Skålholt 2013, 68). Komplekse problemstillinger viser til kontinuerlige problemer som er krevende å avdekke, implementere og innehar ingen objektiv løsning (Hofstad 2013, 18). Utfordringene som offentlig sektor skal løse har blitt av en ny karakter (Røiseland og Vabo 2012, 21). Karakteren til de nye utfordringenes gjør at det gjerne kreves grenseoverskridende kunnskap. Autoriteten til den enkelte organisasjonen har dermed mindre betydning, og det behøves derved andre virkemidler enn de som tradisjonelt er tilknyttet byråkratisk styring (Røiseland og Vabo 2012, 20). For å løse slike problemer er det behov for interorganisatorisk samarbeid hvor aktører fra ulike sektorer på tvers av offentlig-, privat- og frivillig sektor samles for å bidra til effektivitet i samarbeidet (Røiseland og Vabo 2012, 20).

Nettverksbasert styring i offentlig sektor har i faglitteraturen blitt omtalt som et positivt fenomen. Wegrich (2018) argumenterer for at det behøves mer kunnskap om utfordringene med et slikt styringssystem. Det kreves mer forskning på styrkene og svakhetene med nettverksbasert styring, og en analyse om når det er fordelaktig å inngå i slike allianser (Rønning 2021, 65). En av utfordringene som kan bli pekt på ved slik styring er at det kan oppstå utfordringer forbundet med koordineringen. Videre kan et slikt samarbeid begrense handlingskraften og påvirke gjennomføringsevnen ved at flere ulike aktører med ulike interesser samarbeider (Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013, 58).

### 2.2.3 Virkemidler for innovasjon

Tradisjonelt har virkemidler for innovasjon vært rettet mot privat sektor. Stortingsmeldingen som omhandlet innovasjon i offentlig sektor satte fokus på virkemiddelbruk i offentlig sektor (Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013, 39). En kartlegging av tilskuddsordningene for 2017 viste tendenser til at tilskuddene ikke gikk til forskning, utvikling og innovasjon i kommunen (Høiseth- Gilje mfl. 2018, 7). Det har vært få virkemiddelaktører direkte tilknyttet forskningsdrevet innovasjon i kommunal sektor (Høiseth- Gilje mfl. 2018, 9).

Innovasjon blir ansett som et essensielt virkemiddel i å frembringe løsninger på nye problemer (Fagerberg 2009). Staten har flere ulike virkemidler overfor kommunene og forsknings- og utdanningsinstitusjonene. Rammebetingelser og insentiver kan muliggjøre innovasjon, men kan også virke hemmende (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, 24). I St. Meld 30 (2019-2020): «En innovativ offentlig sektor» kommer det frem at

hovedprioriteringene til regjeringen er å utarbeide rammebetingelser og virkemidler for innovasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020; Magnussen 2020a).

I oppgaven blir det satt søkelys på forskningsdrevet innovasjon i offentlig sektor.

Forskningsrådet er sannsynligvis det av styringsorgan i Norge som er tettest på temaområdet til oppgaven. Forskningsrådet er en virkemiddelaktør som arbeider i skjæringspunktet mellom privat- og offentlig sektor og som er sterkt tilknyttet forskning (Høiseth- Gilje mfl. 2018, 7).

Forskningsrådet er et nasjonalt organ for forskningsstrategi og forskningsfinansiering, og har som mål å bidra til innovasjon i samspill med næringsliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner og offentlig sektor (Forskningsrådet 2019b). I rapporten «Strategi for innovasjon i offentlig sektor» (2019) blir forskningsrådets strategi for innovasjon i offentlig sektor fremlagt, og den inneholder strategier for å bidra til en kunnskapsbasert og bærekraftig omstilling i offentlig sektor (Forskningsrådet 2019b, 7). Satsingsområdene for forskningsrådet er å bidra til økt koordinering og samhandling på mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og resten av innovasjonssystemet (Forskningsrådet 2019b, 11). I programplanen til FORKOMMUNE blir det fremhevet at det er nødvendig med en økt forståelse av hvordan rammebetingelsene i offentlig sektor har innvirkning på innovasjonsgraden (Forskningsrådet 2019a, 13). Dette prosjektet er ulikt andre ordninger ved at den er direkte tilknyttet forskningsdrevet innovasjon i offentlig sektor (Høiseth- Gilje mfl. 2018, 9).

FORKOMMUNE er et prosjekt i regi av Forskningsrådet, hvor målet er frembringe forskningsdrevet innovasjon i kommunal sektor. For at kommunen skal kunne ivareta sine roller, som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver er innovasjon nødvendig for fornyelse og omstilling. I rapporten blir det fremlagt at forskningsinnsatsen til oppgaver som faller under kommunens mandat er lite forsket på. Videre ønsker programmet å skaffe en bedre forståelse av innovasjonsbetingelsene i offentlig sektor og bidra til utvikling av et kunnskapssystem rundt kommunal sektor. Kommunene har behov for økt kunnskap, men kommunene er sjeldent en aktiv deltaker i utviklingen av temafeltet for samarbeidet. Det kommer frem at forskningen gjerne ikke er tilknyttet kommunal sektors kjerneområde og ofte ikke blir ansett som anvendelig for kommunene. Det blir videre lagt vekt på at det må fokuseres på kommunens evne til å ta til seg innovasjon (Forskningsrådet 2019a).

Prosjektet FORKOMMUNE startet i 2017 hvor det var 123 søknader og 13 fikk bevilget støtte (Høiseth- Gilje mfl. 2018).

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er en aktør i virkemiddelapparatet som kun er tilknyttet offentlig sektor. Direktoratet har som formål å bidra til modernisering og omstilling i offentlig sektor, og er et fagorgan innen organisering, innovative offentlige anskaffelser og digitalisering (Høiseth- Gilje mfl. 2018, 8).

#### 2.2.4 Kommunenes organisering

En kommune er: «subnasjonale organisasjoner som løser offentlig oppgaver gjennom et lokalt demokrati» (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 14). Som illustrert i definisjonen faller de fleste velferdstjenester under kommunalt mandat. Kommunene innehar fire ulike funksjoner: tjenesteytende, myndighetsutøvende, samfunnsutvikler og demokratisk arena (Hagen, H. Fiva, og Jørgen Sørensen 2014, 49). Kommunens funksjoner og oppgaver er ulike og viser til en viss grad til motstridene krav til kommunen (Sirnes 2015, 182). Kommunens rolle som samfunnsutvikler krever et langsiktig perspektiv hvor ulike mål og interesser oppveies. I avsnitt 2.3.2 ble det redegjort for offentlig sektors motstridene institusjonelle logikker. Kommunene er gjennom sin rolle som tjenesteyter lovpålagt ulike tjenesteoppgaver. Kommuner er lovpålagt ulike driftsoppgaver, som barnehage, skoler, helse- og omsorg- og sosialtjeneste og tekniske tjenester (Sirnes 2015, 182). Utøverne av disse tjenestene må håndtere daglige driftsoppgaver med knappe ressurser. Derfor kan det bli fokusert på andre forhold langsiktig tenkning, innovasjon og utvikling. Kommunens rolle som samfunnsutvikler er ikke lovpålagt som nevnte tjenesteyting.

Behovet for innovasjon og omstilling i kommunal sektor er viktig for velferdsstatens framtid. Som nevnt i innledningen står kommunen for en betydelig del av Norges ressursbruk, og kan derved ha stor betydning for norsk økonomi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021).

Det er i dag 356 kommuner (Regjeringen 2020). Tendensen er at det blir færre og større kommuner. Kommunene er heterogene organiseringer og innehar stor variasjon i størrelse og organisering (Kommunesektorens organisasjon 2019). Med bakgrunn i at det er mange kommuner med omtrent samme faglige og administrative utfordringer, er det rimelig å anta at det er et stort spredningspotensial for innovasjon. Dette spredningspotensialet kan bidra til at offentlig verdier blir brukt mer effektivt. Det er også rimelig å legge til grunn at organisering av innovasjon som samarbeid vil være effektiv bruk av begrensede ressurser. Trolig finnes det et ubenyttet ressurspotensial begrunnet i at mange kommuner deler felles utfordringer. Kommunene har etter kommuneloven i 1990 fått autonomi til å velge organisasjonsform

(Christensen mfl. 2014, 158). Kommuneleaven har bidratt til en mer mangfold i organiseringen av kommunene.

Det finnes flere ulike organer som kan bidra til innovasjon i offentlig sektor, men det er hovedsakelig kommunenes og virksomhetenes oppgave å finne nye metoder til å løse oppgaver innenfor sitt mandat (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, 33). Med bakgrunn i at Norge er en enhetsstat legger også staten rammer for styringen av kommunal sektor. Videre har det blitt etablert særegne virkemidler for innovasjon i offentlig sektor, knyttet til økonomi, innovative metoder og samarbeid mellom brukerne, kompetanse eller forskning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, 33)

Kommunene blir hovedsakelig styrt gjennom statlig rammestyring. Rammestyring utgjør de formelle forutsetninger for organiseringen av aktiviteter eller organisasjonen (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 192–93). Denne type styring har som mål å gi kommuner handlingsrom og fleksibilitet i styringen. Fiva, Hagen og Sørensen (2014) nevner fire virkemidler staten har for å aktivitetene i kommunene. Virkemidlene staten har overfor kommunen er regulering av kommunenes prioriteringer og oppgaveløsning, kommunenes oppgaver, finansiering av kommunesektoren og kommunenes størrelse (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 33). Reguleringene fra staten skal bidra til at kommunene har evne til å realisere statens målsetninger (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 35). Reguleringene legger føringer for hvordan oppgaver løses, og gir føringer for prioriteringer (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 39). Før ble reguleringene av kommunen ofte rettet mot administrative strukturer og prosesser. I dag er det mer vanlig med en mer indirekte metode for styring ved et større søkelys på måloppnåelsen (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 47)

Kommunesektoren i Norge finansieres primært av kommunale skatter, statlige overføringer og ved brukerbetaling (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 68). Rammefinansiering er hovedsakelig utbetalingsmetoden mellom staten og kommunen. Dette er fordelingsmidler hvor det ikke er spesifisert hva de skal brukes til (Magnussen 2020a). Øremerkede midler derimot er tilskudd tilknyttet en spesifikk tjeneste (Magnussen 2020b). I denne oppgaven fokuseres det blant på finansiering. Funn fra innovasjonsbarometeret viser at rundt 60 prosent av innovasjonsarbeid i kommunene finansieres med eget budsjett (Kommunesektorens organisasjon 2020d). Andre midler som har blitt brukt i innovasjonsarbeidet i kommunene er særskilte innovasjonsmidler i kommunen, offentlige støtte ordninger eller tilskudd

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, 36).

Kommunale organisasjoner er hovedsakelig organisert byråkratisk (Lesjø, Rønning, og Håvard 2007, 64). Det eksisterer i hovedsak to ulike organiseringsformer av kommunen. De fleste kommuner er organisert etter formannskapsmodellen. Formannskapsmodellen er en organisasjonsform hvor formannskapet er underlagt kommunestyre, og utgår forholdsmessig utfra styrken til hvert parti. I kommunene er det både politiske og administrative organer. Kommunestyret er kommunenes øverste mandat, og velges hvert fjerde år (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 137).

Videre har noen kommuner i Norge en parlamentarisk valgordning.

Kommuneparlamentarisme viser til en konsultasjon hvor byrådet er støttet av flertallet i kommunestyret. En vesentlig forskjell mellom disse styringsmodellene er at formannskapsmodellen legger til kompromiss er et beslutningsideal, mens i kommuneparlamentarisme er politisk effektivitet styringsidealet (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 146). Kommunens organisering av ulike komiteer blir ofte karakterisert ut ifra en modell basert på formål- eller funksjonsorganisering (Hagen, H. Fiva, og Jørgen Sørensen 2014, 141). De tradisjonelle hovedutvalgene er hovedsakelig organisert ut ifra tjenestefaglige skillelinjer. Komiteene eller utvalgene er ofte inndelt etter teknisk, helse- og sosialtjenester, kultur og undervisning (Fiva, Sørensen, og Hagen 2014, 141). Som alternativ kan funksjonsmodellen inndeles komiteene etter tjenesteytende oppgaver, utviklingsoppgaver og forvaltningsoppgaver (Hagen, H. Fiva, og Jørgen Sørensen 2014, 141).

Det finnes ulike organiseringsmetoder for de administrative organene i en kommune.

Kommunedirektøren (rådmannen) er den øverste administrative lederen. Ofte samsvarer den administrative strukturen med inndelingen av politiske hovedutvalg, med et skille mellom tekniske tjenester, skole, kultur og oppvekst, helse og omsorg (sosial) og administrasjon. Interessante aspekt ved kommunal organisering som kan påvirke innovasjonsgraden er for det første at kommune har stor grad av autonomi. For det andre er organisering av de tjenestene som belaster kommunebudsjetter mest, i hovedsak hierarkisk.

### 2.2.5 Organiseringen av forsknings- og utdanningsinstitusjoner

En forskningsinstitusjon har som formål er å drive med forskning (Hansen 2016).

Forskningsinstitusjonens inndeles gjerne i Norge etter høgskoler, universitet og forskningsinstitusjoner.

Universitetenes og høgskolenes første oppgave har vært tilknyttet dens rolle som utdanningsinstitusjon. Den andre rolle rollen til universitetet er tilknyttet den rolle som forskningsinstitusjon. Utdanningsinstitusjonenes tredje rolle blir ansett som innovasjon, samspill eller formidling. Forsknings- og undervisning blir betegnet som universitets kjerneoppgaver. Fenomenet universitets tredje rolle har oppstått som en konsekvens av betydningen av forskning for innovasjon og utvikling (Karlsen 2019, 198).

Det har de siste tiden blitt en større vektleggingen av en interdisiplinær tilnærming i forskningsmiljøet både i Norge og internasjonalt (Davé mfl. 2018). Det blir fremlagt i rapporten; «Case Study Review of Interdisciplinary Research in Norway» (2018) at barrierene for interdisiplinær forskning er forankret i universitets utdannings- og sektorbaserte organisering.

Tradisjonelt har universitetet vært organisert styrt etter Humboldt universitetsprinsipp. Humboldt universitetsprinsipp vektlegger idealer som en fri og uavhengig academia (Hope og Rykkja 2011, 113). De ulike reformbølgene har preget organisasjonsmodellen til høgskoler og universitetet (Garcia og Charlotta 2012, 125). Universitetene og høgskolene har beveget seg mot et markedsideal. Organiseringen av universitetet har i større grad beveget seg mot et bedriftsideal inspirert av reformbølgen New Public Management. Dette blir blant annet synlig når det kommer til finansielle rammer. Bak reformene på 1980-tallet oppstod det nye tanker om hvordan universitetet- og høgskolene skal styres og organiseres (Knudsen og Lauvdal 2019, 61). Reformene har bidratt til å stille spørsmål om organisasjonene kan ansees som «spesielle» eller om det er sammenlignbart med andre offentlige organisasjoner (NIFU 2015, 9).

Norske universiteter og høgskoler innehar ofte en disiplinær kultur (Davé mfl. 2018, 20). Universitetene har hatt relativt en stabil formell organisering, og har ofte innehatt en sektorisert og faginndelt organisering. Universitets organisering var ofte bunn-tunge, hvor de vitenskapelige ansatte er assosiert med den disiplinen, det fagfeltet og det fakultet de tilhører, og beslutningsprosessen er relativt flat. Tidligere var formaliseringen av universitetet løser. Organiseringen av universitetet har fått en mer hierarkisk og mer formalisert. Dette gjelder også beslutningsprosessene (Pinheiro, Benneworth, og Jones 2012, 3).

Med bakgrunn i at organiseringen har vært stabil, blir det diskutert om stabiliteten skyldes at organiseringen har vært hensiktsmessig eller om den skyldes andre forhold.

Universitet- og høyskolesektoren har tradisjonelt vært styrt etter prinsippet om frihet fra ytre innblanding, og sektoren har dermed hatt høy grad av autonomi (Knudsen og Lauvdal 2019, 26). Etter andre verdenskrig ble statlig intervensjon i utdanningsinstitusjoner mer utbredt med håp om å realisere politiske målsetninger. De politiske målsetningene ble spesielt tilknyttet distriktshensyn. Rômulo Pinheiro skilte mellom universitets instrumentelle- og institusjonelle rolle. Det instrumentelle perspektivet på universitetet illustrerer de ytre ytelsene til universitet, mens det institusjonelle perspektivet peker på universitetets autonomi med egne og karakteristiske institusjonelle logikker (Knudsen og Lauvdal 2019, 27).

Finansieringen til forsknings- og utdanningsinstitusjoner blir i større grad enn tidligere basert på resultatindikatorer (Knudsen og Lauvdal 2019, 67). Departementene har finansielt ansvar for forskning innenfor egen sektor (Kunnskapsdepartementet 2020). Videre har kunnskapsdepartementet et spesielt ansvar for koordinering og tildeler halvparten av de offentlige forskningsbevilgningene (Kunnskapsdepartementet 2020).

### 2.3 Samarbeid mellom UH-sektoren og kommunal sektor

I dette delkapitlet blir det gjort rede for aspekter ved samarbeid mellom kunnskaps- og utdanningsinstitusjoner og kommuner. Den siste delen av kapitlet tar for seg et analytisk rammeverk for samarbeidsdrevet innovasjon.

Et fellestrekk for innovasjonslitteraturen er at samarbeid blir beskrevet som en viktig drivkraft for innovasjon (Foyen 2011; Røiseland og Vabo 2012; Torfing 2016). Samarbeid blir beskrevet som en læringsprosess som kan bidra til felles læring og innovasjon (Hartley, Sørensen, og Torfing 2013). Likevel viser resultater fra innovasjonsbarometeret til KS at det er få innovasjoner som har blitt til som en konsekvens av samarbeid med utdannings- og forskningsinstitusjoner (Kommunesektorens organisasjon 2020d). Tendenser kan tyde på at forskningsinstitusjoner ofte fører til innovasjon på en mer indirekte måte (Solberg 2018).

#### *Hvorfor skal aktørene samarbeide?*

Samarbeid er et viktig tema i innovasjonslitteraturen. Det er uttrykt sterke forventninger at utdanningsinstitusjoner skal samarbeide med fagmiljøer i samfunnslivet. utfordringer koblet til kommunenes tjenesteleveranse har blitt mer kompleks, og kommunene vil derved ha behov for en tydeligere forskningsbasert tilnærming til utviklingsarbeid. Forskning kan være viktig for utviklingen av nye løsninger, for å gi innsikt i nye og eksisterende løsninger og spredning av disse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020). Slik innsikt kan være viktig aspekter for tjenesteutvikling i kommunene.



Universitetene blir ansett som en viktig komponent i det regionale- og innovasjonssystemet (Vorley og Nelles 2012, 181). Den kunnskapsbaserte økonomien er et relativt nytt konsept (David og Foray 2002, 1). Tempoet til produksjonen av kunnskap er raskere enn i tidligere tider. Endringene bidrar til en eskalering av vitenskapelig- og teknologisk fremskritt (David og Foray 2002, 1). For å holde tritt med den vitenskapelige og kunnskapsutviklingen har det blitt dannet en ny organiseringsform: «kunnskapsbaserte nettverk». I slike nettverk er målet utvikling av ny kunnskap med eksterne aktører (David og Foray 2002, 9).

Kunnskap gir: «kapasitet til intellektuell eller fysisk handling» (David og Foray 2002, 4).

Kommunen er en viktig tjenesteleverandør, og innovasjon kan være viktig for å utvikle, effektivisere og forbedre tjenester innenfor kommunenes mandat. Bruken og utviklingen av kunnskap utgjør grunnlaget for innovasjon (Høiseth-Gilje mfl. 2018, 10). Det første subsystemet for kunnskapsutvikling deles inn i forsknings- og erfaringsbasert kunnskap (Høiseth- Gilje mfl. 2018, 3). Erfaringsbasert kunnskap er hovedsakelig den dominerende typen av kunnskap i kommunene (Høiseth- Gilje mfl. 2018; Teigen, Aarsæther, og Ringholm 2013). Den erfaringsbaserte kompetansen kommer blant annet til syne ved interaksjon mellom innbyggere og kommunen. Dette kunnskapssystemet bidrar til å få kunnskap om hvordan tjenestene fungerer i praksis.

Kunnskaps- og utdanningsinstitusjoner innehar i større grad forskningsbasert kunnskap.

Forskningsbasert kunnskap er også viktig i kommunens sub-system for kunnskapsutvikling

I Meld. St. 13 «Utdanning for velferd» (2011-2012) fremkommer denne gjensidige nytten av ulikt kunnskapsgrunnlag, hvor samarbeid med mellom forskningsmiljøer og arbeidsliv kan gi grunnlag for kunnskapsbasert tjenesteutøving og effektivisering av tjenester gjennom videreutvikling og innovasjon (s. 37). På den andre siden blir utdanningen ved universitetene styrket av kontakt med praksisfeltet. Dette kan gi økt relevans (Kunnskapsdepartementet 2012, 37). I lys av dette kan en anse kunnskapsutviklingen mellom kunnskaps- og utdanningsinstitusjoner som komplementær. Samarbeid mellom kommunen og forskningsinstitusjoner kan tilføre kommunene nyttig forskningsbasert kunnskap. Videre kan samarbeid tilføre UH-sektoren kunnskap om praksisfelt.

Det andre sub-systemet viser til bruken av kunnskap. Spredning pleier å være en sentral del av innovasjonsprosessen. Forsknings- og utdanningsinstitusjoner er ofte viktig når det kommer til diffusjon, oppskalering og legitimiteten til innovasjonen (Gulbrandsen og Lunder Høiland 2019).

### *Tidligere forskning*

Funn fra undersøkelsen MEPIN viser at rundt 10 prosent av kommunale virksomheter samarbeider med kunnskaps- og utdanningsinstitusjoner (Bech Lykkebo, Munch-Andersen, og Jakobsen 2019, 23). Tilsvarende tall fra det norske innovasjonsbarometeret er 13 prosent. 7 prosent av kommunale virksomheter svarer at samarbeid med kunnskaps- og utdanningsinstitusjoner var primærkilden til innovasjon (Kommunesektorens organisasjon 2020d).

Spørsmålene i undersøkelsen som handler om samarbeid mellom kommunale virksomheter og forskningsinstitusjoner operasjonaliseres i lys av hvorvidt samarbeidet har ført til en innovasjon. Det er derved naturlig å tro at samarbeid mellom kommunal sektor og utdanningsinstitusjoner er mer omfattende, men at mange samarbeid ikke fører til innovasjon. Espen Solberg (2018) i NIFU uttaler at hovedtendenser viser til at mange aktører samarbeider med forskningsinstitusjoner, men at slike interaksjoner ofte har ført til en mer indirekte form for innovasjon (Solberg 2018). Dette kan bidra til at det er vanskelig å måle effekten av denne type samarbeid.

En annen indikator for universitetssamarbeid med andre aktører kan være hvor mye tid forskningsinstitusjonene bruker på dens tredje oppgave, som blir betegnet som formidling, innovasjon og arbeid utenfor virksomheten. I NIFUs tidsbruk fremstilles det at 4 prosent av tiden til forsknings- og utdanningsinstitusjoner blir brukt til utadrettet arbeid (NIFU 2015, 31). Tallene fra NIFU sin undersøkelse tenderer mot at forsknings- og utdanningsinstitusjoner bruker liten tid på utadrettet arbeid sammenlignet med deres andre rollene.

#### [2.3.1 Introduksjon til det analytiske rammeverket for samarbeidsinnovasjon](#)

Det har i delkapittel 2.2 blitt gjort rede for styringsparadigmet «governance». Det analytiske rammeverket til oppgaven tar utgangspunkt i denne tradisjonen. I dette avsnittet vil det bli gjort rede for ulike aspekt ved nettverksbasert styring, og deretter vil det bli analytiske rammeverket for oppgaven bli presentert. Det eksisterer ikke et felles rammeverk for innovasjon i offentlig sektor (E. Sørensen og Torfing 2011, 858). Videre er de teoretiske tilnærmingene innenfor nettverksbasert styring fragmentert, og nettverksbasert styring blir brukt som betegnelse for en stor variasjon av empiriske fenomener (Røiseland og Vabo 2012, 17).

Noen av tilnærmingene henter inspirasjon fra organisasjonsteori, andre springer ut ifra nettverksteori, regimer eller litteratur innenfor partnerskap (Røiseland og Vabo 2012, 25–26). Røiseland og Vabo (2012) argumenterer for at de ulike teoretiske tilnærmingene innenfor

«governance-tradisjonen» kan synliggjøre flere aspekt ved governance og det kan dermed være nyttig å kombinere de ulike tilnærmingene (s. 27). Det analytiske rammeverket i oppgaven vil inneha et liknende perspektiv hvor det blir benyttet ulike tilnærminger.

Oppgavens analytiske rammeverk vil hovedsakelig ta utgangspunkt i Torfings analytiske modell for samarbeidsinnovasjon. Rammeverket bli videre bli supplert med teoretiske tilnærminger fra organisasjonslitteraturen.

Den analytiske modellen til Torfing beskriver at samarbeidsdrevet innovasjon er en del av ulike institusjonelle interaksjonsarenaer som innehar forhold som kan virke som hemmende eller fremmende for samarbeidet og innovasjon (Torfing 2016, 105). Samarbeidsdrevet innovasjon blir formet av forutgående forhold, samt proaktive metoder for metastyring. Samspillet mellom disse ulike forholdene kan resultere i innovasjon og-/ eller spredning av disse. Som det ble redegjort for i delkapittel 2.1 kan offentlige innovasjonstyper vise til prosess-, tjeneste-, prosess og organisatoriske innovasjoner. De ulike typene kan føre til ulike nyhetsgrad. Måling av samarbeidets «outputen» kan foregå på flere ulike måter. Hvilke metode som blitt benyttet for evaluering og måling av innovasjon kan ha innvirkning for konklusjonen om resultatene av innovasjonen (E. Sørensen og Torfing 2011, 105)

### *Gjenstridige utfordringer*

Flere av kommunens og UH-sektorens utfordringer kan betegnes som gjenstridige.

Utviklingsarbeid innenfor økonomisk viktige fagfelt for kommunene, som for eksempel skole og opplæring og helse og velferd samt samfunnsutvikling, kan være eksempler på dette.

Tilsvarende vil UH-sektoren lettere kunne håndtere profesjonsutdanning i helse og skole dersom det bygges sterkere relasjoner til praksisfeltene.

Samarbeidsnettverk oppstår gjerne som et resultat av at problemet som skal løses er av en kompleks karakter. I slike nettverk er det en forståelse av at problemene ikke kan løses ved å arbeide alene og at aktørene deler et problem med andre (Osborne og Brown 2013, 350).

Gjenstridige problemer viser til problemer som ikke innehar en definerbar størrelse og favner ofte over organisatoriske grenser og mellom hierarkiske og horisontale grenser (Hofstad 2013; H. Knudsen 2004; Simon Neby mfl. 2019). For å løse slike gjenstridige problemer er det ofte behov for kunnskapsutveking på tvers av sektorgrenser, og derfor blir ofte nettverksbasert styring tilknyttet til gjenstridige problemer.

### *Samarbeidsdrevet innovasjon*

Samarbeidsdrevet innovasjon er kjennetegnet av:

*«en rasjonell og desentralisert innovasjonsstrategi, som understreker det kreative og produktive møtet med forskjellige aktører fra ulike profesjoner, organisasjoner og sektorer, hvor det ikke blir antatt på forhånd, at en aktør eller sektor utgjør en dominerende rolle»* (Aagaard, Sørensen, og Torfing 2014, 18).

Samstyring kan betegnes som en *«ikke-hierarkisk prosess hvorved offentlig og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening»* (Røiseland og Vabo 2012, 21).

Definisjonen av samstyring til Røiseland og Vabo viser til tre ulike egenskaper ved samstyring; gjensidig avhengighet, diskurs eller forhandlinger, og planlagt og målrettet arbeid (Røiseland og Vabo 2012, 22–23). Gjensidig avhengighet handler om at samarbeidspartneren tilstreber å løse en oppgave hvor aktørene frembringer ulike ressurser.

De overnevnte definisjonene har til felles at de fokuserer på koordinering av samarbeid mellom flere aktører. For det andre viser definisjonene til det ikke-hierarkiske aspektet ved samstyring. Videre blir det vektlagt at samarbeidet innehar en felles retning.

### *Metastyring*

Nettverksbasert styring: *«krever mer eller mindre formelle rammer, regler og rutiner»* (Røiseland og Vabo 2012, 27). I delkapittel 2.0 ble de gjort rede for ulike typer for styring av offentlig sektor. I dette avsnittet vil det bli gjort rede for styring av nettverk, som en innledning til det analytiske rammeverket for samarbeidsinnovasjon. Metastyring kan bli analysert som *«organisering av selvorganisering»* (Røiseland og Vabo 2012, 46). Denne formen for styring tar ofte et utgangspunkt i styring av de selvregulerte prosessene som samstyring er (Røiseland og Vabo 2012, 46). De institusjonelle arenaene og barrierene og drivkreftene som aktørene møter på i samhandlingsprosessen kan påvirkes av ulike former for metastyring (E. Sørensen og Torfing 2011, 106).

I nettverksbasert styring blir det ofte skilt mellom hand-off og hands-on strategier. Strategier for «hands-off» styring illustrerer forhold som organisasjonsdesign og rammebetingelser for nettverk (E. Sørensen og Torfing 2011, 106). «Hands-off» strategier har som målsetning om å skape en innovasjonskultur (Torfing 2016, 247). En innovasjonskultur beskriver gjerne et flerdimensjonalt fenomen hvor målet er å bidra til innovasjon. Fenomenet kan inneholde

infrastrukturen som kan bidra til innovasjon, kunnskap om innovasjon og holdningene til de ansatte og deres evne til å handle. Det kan også vise til organisasjonens evne til å implementere innovasjon og håndtering av risiko (Torfing 2016, 248).

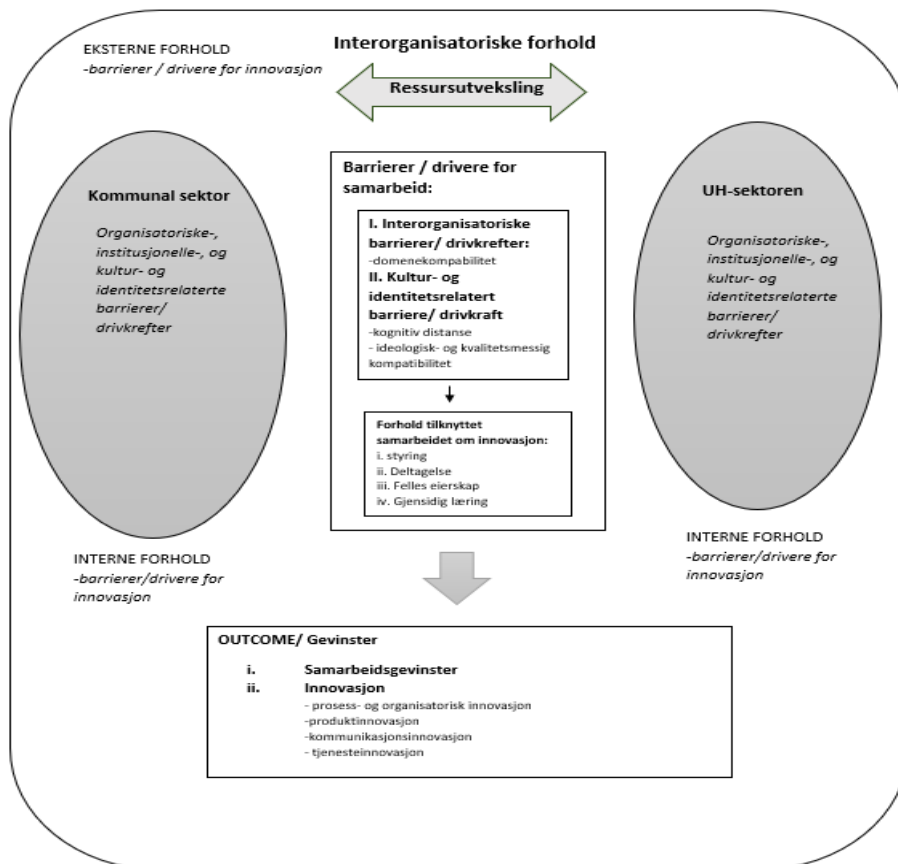
I en slik styringsprosess er ikke myndighetene direkte involvert (Røiseland og Vabo 2012, 47). Det andre strategien er «hands-on» styring. «Hands-on» verktøy viser til prosessledelse og direkte engasjement. Slike strategier viser til direkte involvering fra myndighetene. Det blir i delkapittel 2.3.6 om ulike faser i samarbeidet gjort rede for hvordan ledelse bidra til innovasjon. I tillegg til «hands-off» og «hands-on» strategier, kan metastyring inndeles etter om involveringsgraden er høy eller lav (Røiseland og Vabo 2012, 46–47). En slik inndeling utgjør en matrise med fire ulike former for metastyring (Røiseland og Vabo 2012, 46–47). En lav involveringsgrad fra myndighetene kan komme til uttrykk ved at myndighetene forsøker å skape god politisk, finansiell og organisatorisk kontekst for samstyring. En høy involveringsgrad fra myndighetene kan skje gjennom overtalelse og overbevisning (Røiseland og Vabo 2012, 46–51). I tilfeller hvor det er høy involveringsgrad er gjerne myndighetene representert i samstyringsnettverket. En slik type av metastyring er vanlig i norske kommuner ved at ordføreren eller ved en representasjon fra administrasjonen er direkte involvert i nettverket. Myndighetene kan gjennom en slik deltakelse påvirke temafeltet og bidra til ulike perspektiver. Kontekst blir annerledes enn ved tradisjonelle hierarkisk styre ved at flere aktører må forhandle for å bli enig om en felles løsning (Røiseland og Vabo 2012, 51).

#### *Institusjonalisering av samarbeid*

Institusjonalisering av samarbeid kan være krevende. Sett i lys av definisjonen til samstyring er det begrenset hvor mye autoritet som kan benyttes (Røiseland og Vabo 2012, 31). Institusjonalisering av interaksjon viser til: «*formatering av formelle eller uformelle spilleregler*» (Torfing 2016, 148). Spillereglene inneholder prosedyrer og rutiner for samarbeidet, som hvor ofte møtene skal være, hvordan agendaen blir satt og beslutningsprosessen (Torfing 2016, 148). Det kan være krevende med institusjonalisering av samarbeidet, og det er avgjørende for samarbeidet at en finner en balanse mellom stabilitet og fleksibilitet (Torfing 2016, 149). Røiseland og Vabo kategoriserer fem ulike empiriske uttrykk for samstyring: samarbeid, prosjekter, partnerskap, råd og utvalg og aksjeselskap og stiftelser (Røiseland og Vabo 2012, 32). Styringsvirkemidlene som kan benyttes påvirkes likevel mest av omgivelsene (Røiseland og Vabo 2012, 31) Disse samhandlingsformene organiseres ofte som nettverk eller ved etablering av en organisasjon (Røiseland og Vabo 2012, 31). Jeg vil

heretter gjøre rede for de tre samarbeidsforholdene som er aktuelle for oppgaven. Samarbeid som er organisert som *partnerskap* er gjerne avtalebasert og kjennetegnet av en nokså formalisert samarbeidsstruktur, og blir betegnet som den mest formaliserte samarbeidsformen av de tre ulike organiseringene av samarbeid. I slike samarbeid kan det være mulig for autoritær styring fra myndighetene, forutsatt betingelsene i avtalen (Røiseland og Vabo 2012, 33). *Prosjekter* er gjerne rettet mot et bestemt mål. Organiseringen til slike samarbeid har gjerne uformelt, har et visst tidsaspekt, koordinering rettet mot en spesifikk oppgave og innehar ofte en fast struktur (Røiseland og Vabo 2012, 34). *Samarbeid* blir gjerne kjennetegnet av en relativt uformell organisering.

### 2.3.2 Oppgavens analytiske rammeverk



FIGUR 1 illustrasjon av det analytiske rammeverket til oppgaven

Figur 1 viser rammeverket som blir benyttet i oppgaven for å analysere det interorganisatorisk samarbeidet mellom UH- sektorene og kommunal sektor. Det analytiske rammeverket for

oppgaven er inspirert av Torfings analytiske rammeverk for samarbeidsinnovasjon. Videre har det analytiske rammeverket elementer fra Harald Knudsen (2004) om samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser og rammeverket omhandlet gjenstridige problemer av Nesheim og Gressgård (2019). Rammeverket viser til forhold som forme og påvirke samarbeidsdrevet innovasjon i offentlig sektor (Torfing 2016, 106). Det blir i rammeverket vist til en dyadisk samarbeidsrelasjon, som er bestående av to aktører. Nettverksbaserte samarbeid i offentlig sektor består ofte av flere samarbeidsaktører, men siden oppgaven ønsker å analysere samarbeid mellom forsknings- og utdanningsintuisjoner og kommuner synes jeg dette er den mest hensiktsmessige fremstillingen av samarbeidsrelasjonene.

Det analytiske rammeverket for oppgaven er bestående av tre deler:

i.) *eksterne forhold* som viser til de eksterne forholdene som setter betingelser/ rammer for samarbeidet.

ii.) *Samhandlingen mellom organisasjonene*. Samhandlingen mellom institusjonene kan påvirkes av institusjonelle og kulturelle og/-eller identitetsrelaterte forhold. Disse hovedkategoriene blir delt inn i underkategoriene som fremgår i modellen. Disse forholdene kan både fungere som drivere eller barrierer for samarbeid.

iii.) *Interne forhold* i de enkelte organisasjonene som setter betingelser for samarbeidet.

Disse tre arenaene kan inneholde faktorer som kan virke som en drivkraft eller barriere for innovasjon i offentlig sektor.

### 2.2.3 Interne forhold

Rammeverket for samarbeidsdrevet innovasjon viser til at samspillet mellom institusjonene påvirkes av forutgående institusjonelle forhold (E. Sørensen og Torfing 2011, 859). Interne organisatoriske forhold kan påvirke evnen til koordinering med andre aktører (Simon Neby mfl. 2019, 30). Når man undersøker innovasjon i kommuner, kan det være nyttig å ha en forståelse av interne institusjonelle faktorer. Dynamikken mellom etablerte institusjoner og nye ideer kan gi informasjon av hvordan innovasjon opptrer og tilpasses til kommunene. Litteratur om samarbeidsdrevet innovasjon viser til at samhandlingen mellom aktørene påvirkes av de institusjonelle arenaene som aktørene er en del av (Torfing 2016, 105).

Torfing inndeler i ulike interne forhold som kan virke som barrierer for samarbeidet. Disse barrierer for innovasjon *er organisatoriske-, identitets- og kulturelleterte barrierer*.

Flere studier har vist til hvordan en former for organisasjon og ledelse kan fungere som en barrierer eller drivkraft for innovasjon (Berg 2014, 130). En organisasjon kan defineres som: «*et stabilt system med individer som jobber sammen for å nå et felles mål gjennom et ranghierarki og en arbeidsdeling*» (Rogers 1983, 348). Organisasjoner blir ofte ansett som stabile, og det er derved enkelt å underestimere innovasjonsevnen til en organisasjon (Rogers 1983, 349). Funn viser at noen organisasjoner i større grad er mottakelige for innovasjon enn andre, ved at organisasjonen innehar strukturer og kultur som gjør innovasjonen mulig (Hartley 2005, 33). Bason (2010) viser at organiseringen av virksomheten kan være av betydning (s. 29). Rogers (1983) presenterte flere uavhengige variabler som hadde påvirkning for organisasjonens innovasjonsevne. Forhold ved den interne organisasjonsstrukturen som hadde positiv relasjon var organisasjonene kompleksitet, sammenvevingen med andre aktører, størrelse og «organizational slack». Organisasjonens kompleksitet viser til kunnskapen og erfaringene til de ansatte, sammenvevingen viser til hvilken grad organisasjonen interagerer i ulike nettverk, og «organizational slack» viser til organisasjonens frie midler (Rogers 1983, 361).

Torfinng (2016) beskriver *organisatoriske barrierer* for innovasjon som trekk ved virksomhetens innovasjonskapasitet. Barrierene som fremgår er: «*lite fokus på innovasjon og manglende prosedyrer for utnyttelse og eksperimentering*» (E. Sørensen og Torfinng 2011, 860). Organisasjonens innovasjonsevne kan betegne organisasjonenes evne til å utnytte og eksperimentere (O'Reilly og Tushman 2013). Interne strukturelle karakteristikk ved en organisasjonen som kan ha negativ virkning på innovasjon er formalisering og sentralisering (Rogers 1983, 359–61). Dette er forhold som kan påvirke fleksibilitetene til organisasjonen. *Kulturelle barrierer* viser for eksempel til en «regelrytter kultur», sterke profesjonistiske normer og som er bestående av en «null-feils kultur» (E. Sørensen og Torfinng 2011, 860).

Torfinng peker videre på forhold som kan virke som drivkrefter internt. Dette kan være begrensede midler, «policy failures» og enkeltpersoners profesjonelle ambisjoner (Torfinng 2016, 238). Interne drivere kan videre komme til uttrykk som ved andre trekk internt i organisasjonen. Disse kan være involveringsgraden til de ansatte i virksomheten, satsing på FoU-arbeid, kunnskapsprosesser og kvaliteten på tjenestene (Berg 2014, 139).

I rammeverket blir disse ulike forholdene betegnet som barrierer. Torfinng beskriver videre at barrierene kan overkommes ved ledelse og styring. I Basons (2018) innovasjonspyramide blir folk og kultur ansett som fundamentet i pyramiden (s. 29). Ledere og medarbeidere kan være drivkrefter for innovasjon ved å ta ansvar og risikoen for nye ideer (Bason 2018, 29). Hvordan



ledelse kan bidra til å overkomme barrierene vil bli presentert i nedenfor, hvor det vil bli foretatt en prosessanalyse av de ulike fasene.

Forskningen av innovasjon i offentlig sektor er preget av flere antagelser. En av disse er at antagelsen om at innovasjonsdynamikken kan beskrives som en dikotomi. Forholdene kan enten ha en negativ eller positiv virkning på innovasjon (Holmen og Ringholm 2019, 17). Ved en forståelse av innovasjonsdynamikken som dikotom, kan en miste viktige aspekt. Torfing beskriver begrenset økonomi som en mulig drivkraft for innovasjon, men begrenset økonomi kan virke som en organisatorisk barriere. Funn fra innovasjonsbarometeret presenterer dette fenomenet, ved at ulike forhold kan virke både fremmende og hemmende (Kommunesektorens organisasjon 2020e). I presentasjonene av funnene vil de forholdene som Torfing presenterer som barrierer også kunne virke fremmende.

#### 2.3.4 Eksterne forhold

Som nevnt tidligere blir det interorganisatoriske samarbeidet påvirket av initiale forhold. Torfing kategoriserer initiale forholdene på tre ulike nivåer: makro-, meso- og mikronivå. I denne oppgaven blir det referert til eksterne forhold.

Eksterne forhold viser til forhold utenfor aktørenes institusjonelle rammeverk, men som påvirker institusjonene og samhandlingen mellom dem. De eksterne forholdene setter rammer for samarbeidet mellom aktørene. Ekstern press kan bli betraktet som en drivkraft til innovasjon. Eksempler på eksternt press som kan fungere som drivkraft for innovasjon kan være krevende innbyggere og interessenter, kritisk opinion, massemedia, krav fra omgivelsene og konkurranse i det globale marked (E. Sørensen og Torfing 2011, 238). Eksterne forhold blir gjerne kategorisert som strukturelle- og/ eller politiske forhold (Berg 2014, 139). Bason (2010) viser til fire ulike nivåer av barrierer og drivere. Det øverste nivået viser til rammeverket til offentlige aktørene. Den politiske-strukturelle konteksten adresserer hvorvidt forhold som demokratiske prinsipper, rammeverket til administrasjonen, reguleringer og finansiering, påvirker innovasjonsevnen til offentlig sektor (Bason 2018, 29). Dette kan ligne på begrepet *institusjonelle barriere*. *Institusjonelle barrierer* kan komme til syne som en sterk separasjon mellom institusjonelle og administrative organer (E. Sørensen og Torfing 2011, 860).

I oppgaven vil institusjonelle forhold bli presentert som en faktor internt i organisasjonen. Dette valget er gjort for at barriere kan være vanskelig å skille fra hverandre, og ved at de kan komme til uttrykke det samme. Definisjonene er i mange tilfeller ganske like (Ragnar

Tveterås 2015, 54; Rogers 1983, 348). Rutiner, normer og praksiser er stikkord som også kjennetegner en institusjon (Malerba 2006, 385). Det institusjonelle rammeverket til aktørene påvirker blant annet organisatoriske betingelser for virksomheten. Silotenkning er i litteraturen ofte eksternt institusjonell trekk ved organisering av offentlig sektor. I oppgaven velger jeg å se på disse som interne institusjonelle forhold, med bakgrunn i forholdene får praktiske konsekvenser for kommunikasjon i de konkrete samarbeidene som omtales i denne oppgaven.

### 2.3.5 Interorganisatoriske forhold

Forhold på den interorganisatoriske arenaen viser til forbindelseslinjer eller samspill mellom aktørene (H. Knudsen 2004, 23). Torfing skiller mellom forhold som fremmer og hemmer innovasjon på den interorganisatoriske arenaen.

#### *Drivkrefter og barrierer for interorganisatorisk samarbeid*

Den første drivkraften til samarbeidsdrevet innovasjon har å gjøre med et kollektivt eierskap til offentlige utfordringer. Den andre drivkraften viser til at offentlig aktørene deler posisjon i et offentlig rom. Det blir pekt på at offentlige aktører som samarbeider og deler felles oppgaver og mål (Torfing 2016, 239). Harald Knudsen (2004) viser til et liknende fenomen. Et av premissene for interorganisatorisk samarbeid blir regnet som *delvis overlappende domenekompabilitet*. *Domenekompabilitet* viser til at organisasjonen ønsker å forsvare og ivareta sine egne interesser, eller samarbeide om å håndtere utfordringer innenfor et eget felt eller et domene (H. Knudsen 2004, 44). Ivaretagelse av organisasjonens interesser kan føre til positiv interaksjon med andre aktører gjennom deling av ressurser. For å ivareta organisasjonens interesser kan organisasjonen ty til negative strategier for å forsvare sine egne interesser. Knudsen (2004) viser til at *delvis overlappende domene* er mest interessante kategorien. *Delvis overlappende domene* viser at aktørene har enkelte fellestrekk ved forhold som tid, funksjon eller kompetanseområde, men er ikke fullstendig sammenfallende. Når enhetene har *delvis samsvarende domener* bidrar dette til at aktørene kan dra utnytte og utfylle hverandres kompetanse, samtidig som at konfliktpotensialet er lavere (H. Knudsen 2004, 44). Et eksempel på dette kan være innenfor fagfeltet sykepleie, hvor universitet og kommunene deler fagområde. Universitet kan stille med forskningskompetanse, og kommunene kan stille med kunnskap om praksisfeltet.

Den tredje drivkraften handler om naturen og karakteren til offentlig sektor. Det vises blant annet til en tradisjon med politisk og demokratisk involvering.

Interorganisatoriske barrierer som blir trukket frem er overvekt av siloer, konflikter på tvers av silogrense og gruppetenkning (Torfing 2016, 241). I oppgaven velger jeg å se på identitetsrelaterte- og kulturelle barrierer også på den interorganisatoriske arenaen. Knudsen viser videre til ideologisk- og kvalitetsmessig kapabilitet som et premiss for interorganisatorisk samarbeid. Ideologisk og kvalitetsmessig kapabilitet viser til aktørenes omdømme/persepsjon av hverandre (H. Knudsen 2004, 44–45). Det blir fokusert på institusjonens kultur og verdimeslige grunnlag av seg selv og den andre institusjonen (Repstad 2004, 24). Dette premisset viser til at aktørene har omtrent tilsvarende kvalitetsnivå og respekt for hverandres arbeid.

*Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet* samsvarer til en viss grad med det teoretiske fenomenet *kognitiv distanse*. *Kognitiv distanse* peker på en distanse som kan forekomme som følge av ulikheter i kunnskapsdomenene ved at aktørene har kunnskap om ulike temafelt. I tillegg kan organisasjonstilhørighet påvirke. En slik forskjell kan bidra til at de ulike institusjonene innehar ulik kunnskapsdybde (Simon Neby mfl. 2019, 36). Kunnskap og erfaringer blir betegnet som kontekstavhengige, og dette kan bidra til at de ulike institusjoner innehar en kunnskapsdistanse tilknyttet faglige profesjoner- og snakker ulike «språk». Nielsen hevder at språk ofte blir neglisjert faktor i samarbeid (Repstad 2004, 118). Hall gjennomførte en undersøkelse av variasjoner i interorganisatorisk strukturering og viser til at halvparten av variasjonen kan forklares med positive vurderinger til den andre virksomheten (H. Knudsen 2004, 118). I lys av dette, argumenteres det for at evnen til samordning og koordinering, kan påvirkes av *identitetsrelaterte og kulturelle forhold*.

### ***Funn fra forprosjektene til FORKOMMUNE: fremmende og hemmende faktorer***

Følgeforskningen til FORKOMMUNE (2018) fremstiller hvilke faktorer som har virket fremmende og hemmende for forprosjektet FORKOMMUNE. Suksessfaktorene i et slikt samarbeid har vært forankring, motiverte og kompetente medarbeidere og finansielle ressurser. Den viktigste suksessfaktoren i samarbeidet blir ansett som når prosjektet får forankring med et mandat. Over halvparten av informantene trakk frem forankring blant ledelsene som en suksessfaktor. For å få til forankring var mandat ansett som essensielt for å få i gang innovasjonsprosessen. I undersøkelsen fremgikk det tre punkter som var avgjørende for forankringsprosessen: i.) *skapelse av et felles virkelighetsbilde*, ii.) *utarbeide en prosjektplan*, iii.) *lage en handlingsplan og ansvarliggjøring*. Medarbeidernes medvirkning blir trukket frem som et aspekt en suksessfaktor for innovasjon. Drivkraften til medarbeidere

blir trukket frem som en viktig faktor i hele i alle faser. Den siste suksessfaktoren er «finansielle ressurser». Finansielle ressurser er et knapphetsgode og blir dermed et spørsmål om prioritering.

Undersøkelsen viser at faktorer som har virket hemmende for samarbeidet har vært driftsfokus, manglende kompetanse og «frykt for å feile» (Høiseth-Gilje mfl. 2018, 2). Driftsfokus ble presentert som den fremste barrieren i undersøkelsen. Funnene viser at økt rettsliggjøring og oppgaveoverføring har bidratt til et mindre handlingsrom for kommunen. Manglende kompetanse utgjorde den mest hemmende faktoren etter driftsfokus. Det blir spesielt trukket frem kommunes manglende kompetanse forbundet med prosjektering og prosjektledelse. Manglende metodiske ferdigheter er en av utfordringene som blir trukket frem. Kommunene mangler erfaring med å beskrive dagens utfordringer, målsettinger og å dele opp prosjektet i mindre håndterbare deler. Til slutt blir «frykt for å feile» trukket frem som en hemmende faktor i undersøkelsen. En av informantene peker på at det ikke er ikke er satt av tid eller midler til slik innovasjonsarbeid. I undersøkelsen fremgår det to faktorer som er tilknyttet «frykten for å feile»: i.) dårlig ledelse og ii.) strengt fagkultur ellet streng regelverk (Høiseth-Gilje mfl. 2018, 41).

#### 2.3.6 Ulike faser av samarbeidet

Fasene i oppgaven er utarbeidet med inspirasjon fra Torfings prosessperspektiv på barrierer og lederroller tilknyttet samarbeidsdrevet innovasjon. Modellen har et lineært prosessperspektiv. Videre har jeg benyttet tankegang fra Eggers og Singhs (2009) innovasjonssyklus. Innovasjonssyklusen er en konseptuell modell av innovasjonsprosessen som inneholder fire ulike faser. Disse fasene blir regnet som de viktigste komponentene i innovasjonsprosessen. Fasene i innovasjonssyklusen kommer ikke nødvendigvis etter hverandre. De ulike fasene kan være kombinert, fasene kan gjenta seg, være gjensidig avhengig av hverandre og kombinert gjennom en gjensidig feed-back prosess (Eggers mfl. 2009; E. Sørensen og Torfing 2011). I artikkelen: «Enchanging Collaborative Innovation in the Public Sector» argumenteres det for at samarbeid kan bidra til styrking av de ulike fasene i innovasjonssyklusen (E. Sørensen og Torfing 2011, 852). Ut ifra disse teoretiske tilnærmingene kan det argumenteres for at det er ulike barrierer og drivkrefter i de ulike fasene av samarbeidet. Dette er utgangspunktet for at jeg synes det er relevant med en faseinndelt prosesstilnærming.

I oppgaven har jeg valgt å benytte en andre begreper enn det som er brukt i de overnevnte modellene. I denne undersøkelsen blir det delt opp i tre ulike faser i samarbeidet: initiativfasen, gjennomføringsfasen og resultat av samarbeidet. Dette er en tilpasning til problemstilling og empiri.

### *Initiativfasen*

Initiativfasen presenter den første fasen av samarbeidet. Denne fasen blir ofte karakterisert i tiden fra den første ideen oppstår.

Eggers og Singh (2009) kategoriserer den første fasen som *generering av nye ideer*. Fasen omhandler utvikling og presentasjon av ideer, samt frembringe ideer som er tilknyttet problemer og løsninger. I denne fasen er det nødvendig med definering av problemet og forståelse av behovet til institusjonen. I tillegg vil denne fasen bestå av utvikling av mål og verdier og utvikling av langsiktige antagelser (Eggers mfl. 2009, 7). Torfing og Sørensen (2011) viser til at denne fasen kan bli styrket ved samarbeid, da de ulike aktørene bidrar til at et større mangfold av ideer og erfaringer kommer til syne. Dette kan bidra til at ideene kan bli utfordret, transformert og utvidet gjennom felles læring mellom flere aktører.

Den neste fasen i Eggers og Singhs innovasjonssyklus er *selektering av ideer*. Denne fasen viser til hvilke av ideene som man kan gå videre med. Ideene bør være av en ambisiøse, men samtidig fleksibel og anvendelig karakter. Hovedkomponentene i denne fasen er forhandling, kompromissformatering og konfliktløsning. I denne fasen blir det definert felles mål og gevinster (Eggers mfl. 2009, 8). Samarbeid kan bidra til forbedring ved at ulike aktører innehar ulike kunnskapsbaser og erfaringer i utvikling av ideer. I tillegg bidrar dette til at ulike aktørene deler risiko og gevinster (E. Sørensen og Torfing 2011, 852).

De første barrierene for samarbeidsdrevet innovasjon kan oppstå før interaksjon med andre aktører. Å få med relevante aktører kan føre med seg flere barrierer. En barriere kan oppstå hvis aktørene ikke ser nødvendigheten med problemet utfordringene og deres gjensidige avhengighet. Dette kan bidra til at de ikke bruker mulighetsrommet for samarbeid. En annen barriere kan være at det ikke er tradisjoner for kunnskapsoverføring. Årsaken til dette kan komme av en dominans av hierarkiske beslutningssystemer, dårlige erfaringer med tidligere samarbeid. Manglende fokus på samarbeidsinnovasjon og politisk støtte kan vanskeliggjøre samarbeidet. Den siste barrieren i denne fasen kan være tilknyttet til transaksjonskostnadene (Torfing 2016, 242).

Det blir brukt teori fra ledelse for å overkomme barrierene. «Inkalleren» er aktøren som samler relevante aktører, påvirker aktørene og driver initiativet av informasjon, verdier og

ideer. «Inkalleren» har som oppgave å innhente relevante aktører, vise til rollene og kompetansen til aktørene, bidra til politisk og økonomisk støtte for å innovere, gi en felles retning for felles innovative løsninger og tilpasse de ulike målene og forventningene (Torfing 2016, 245).

### ***Gjennomføringsfasen***

Gjennomføringsfasen er fasen som varer lengst og er mest ressurskrevende. Den fjerde fasen til Eggers og Singh (2009) er *implementering av nye ideer*. I denne fasen blir ideer konvertert til nye praktiser, prosedyrer eller tjenester. Denne fasen er preget av usikkerhet, uforutsette problemer og midlertidige tilbakeslag (Eggers mfl. 2009, 8). Det blir ofte i denne fasen av samarbeidet dannet en strategi for hvordan ideen skal finansieres, utvikles og utføres. Samarbeid kan bidra til felles eierskap til ideene, som kan føre til en reduksjon av risiko. Videre kan samarbeid bidra til å samle ressurser og bidra til fleksibilitet (E. Sørensen og Torfing 2011, 852).

Det andre settet med barrierer blir beskrevet ved mellomledet mellom interaksjon og samarbeid. En barriere for denne fasen kan være at maktasymmetri. Høy konkurranse mellom aktørene kan bidra til redusert tillit mellom aktørene. Videre kan det være interessekonflikter, manglende insentiver og kulturelle normer være barrierer for samarbeidet (Torfing 2016, 243).

I denne fasen blir tilretteleggeren trukket frem som viktig. Tilretteleggeren skal overtale de andre aktører til samarbeid. Disse aktørene skal bidra til å minske interne forskjeller på en konstruktiv måte, bidra til felles læring og kreativ problemløsning. Tilretteleggeren har som oppgave å finne fellesnevneren blant aktørene. Dette kan oppnås ved å minimere transaksjonskostnadene, bidra og bevare tillit mellom aktørene, løse konflikter, bidra til en felles forståelse som baserer på dialog ved å lage en felles kunnskapsbase gjennom kunnskapsutveksling, redusere barrierer for samarbeidet (Torfing 2016, 246)

### ***Resultat og nytte av samarbeidet***

Den siste fasen av samarbeidet handler om gevinstrealisering til samarbeidet. Implementering av nye ideer kan være en gevinst fra samarbeidet.

Den siste fasen til Eggers og Singh (2009) er *formidling av ny praksis*. Dette handler om spredningen av en innovasjon gjennom organisasjonen eller fra en organisasjon til en annen. For at spredning skal være mulig krever det brytning av institusjonelle siloer, støtte fra den

politiske og administrative ledelsen og bidra til å motvirke apati for innovasjon. Torfing og Sørensen (2011) hevder at denne fasen kan bli styrket ved at samarbeidet skaper gjensidig eierskap til nye og modige løsninger, og kan bidra til å redusere motstanden til implementering av innovasjon. I tillegg kan samarbeid i denne fasen bidra til mobilisering av ressurser, bidra til fleksibilitet og til kompensasjon av eventuelle «tapere» (E. Sørensen og Torfing 2011, 852).

Torfings viser også til barrierene mellom samarbeid og innovasjon. Samarbeid behøver nødvendigvis ikke føre til innovasjon. Årsaker til at det ikke fører til innovasjon kan være at løsningene ikke er kreative nok, at ideene ikke kan gjennomføres i praksis eller manglende kunnskapsoverføring mellom aktørene (Torfing 2016, 240).

I denne fasen blir katalysatoren trukket frem som viktig. Katalysatoren skal bidra til oppmuntring av andre aktører til å tenke utenfor boksen, bruke deres ulike kompetanse og kapasitet til implementering av nye og store løsninger. Vedkommende kan bidra til å skape en forståelse av hastverk og at det er viktig å benytte seg av mulighetsrommet, forhindre silotenkning, skape en åpen og innbydende (Torfing 2016, 246–47).

## 2.4 Oppsummering og forskningsspørsmål

Hovedproblemstillingen til oppgaven lyder slik:

*«Hva kjennetegner kommunalt samarbeid med forsknings og utdanningsinstitusjoner?»*

Det har i dette kapittelet blitt gjort rede for temafelt som er tilknyttet hovedproblemstillingen, og gjennomgangen av teori danner grunnlaget for to nye forskningsspørsmål.

Problemstillingen tar for seg samarbeidet mellom kommunal sektor og forsknings- og utdanningsinstitusjoner. I dette kapittelet har det blitt gjort rede for spesielt to forhold som jeg mener er sentrale aspekt for å besvare problemstillingen. Det første aspektet er tilknyttet til institusjonene som undersøkes. Med bakgrunn i at kommunal sektor og forsknings- og utdanningsinstitusjoner hovedsakelig er offentlige institusjoner har det blitt gjort rede for innovasjon i offentlig sektor. Årsaken til dette er for å få en forståelse av konteksten som institusjonene operer i. Videre har det blitt gjort rede for rammebetingelser, styring og organisering av institusjonene, da disse forholdene kan virke hemmende eller fremmende for samarbeidsdrevet innovasjon.

Det andre aspektet ved problemstillingen peker på samarbeid mellom disse aktørene.

Innovasjonslitteraturen omtaler samarbeid som en viktig drivkraft for innovasjon, men peker i liten grad på når samarbeid er hensiktsmessig og effektivt (Wegrich 2018). Med den hensikt å fylle dette kunnskapshullet, lyder det første forskningsspørsmålet slik:

i.) «Hvilken type innovasjon kommer ut av samarbeid mellom kommuner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner?»

I delkapittel 2.1 ble det gjort rede for litteratur om universitetet og deres omgivelser. Det er gjerne denne litteraturen som har blitt brukt til å analysere samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren (Econ Pöyry 2010). I denne oppgaven vil samarbeidet analyseres med utgangspunkt i litteratur fra *nettverksbasert styring* med hovedfokus på samarbeidsdrevet innovasjon. Rammeverket til oppgaven, som blir gjort rede for i 2.3, tar utgangspunkt i forhold som fremmer og hemmer innovasjon. Litteraturen tar utgangspunkt i at institusjonelle og organisatoriske forhold kan virke hemmede eller fremmende for innovasjon (Bason 2018; H. Knudsen 2004; Simon Neby mfl. 2019; Torfing 2016). Med dette utgangspunkt ble det i delkapittel 2.2 gjort rede for institusjonelle rammebetingelser for organisasjonene som kan virke hemmende for innovasjon. Til slutt har det blitt gjort rede for et prosessperspektiv av innovasjon og samarbeid. Disse forholdene er utgangspunkt for det andre forskningsspørsmålet:

ii.) «Hva fremmer og hemmer samarbeid mellom kommuner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner i de ulike fasene av samarbeidet?»



## 3.0 Metodisk- og vitenskapelig tilnærming

Metode betegner verktøy for anskaffelse av kunnskap om virkeligheten (Jacobsen 2015, 23). I denne delen av oppgaven blir det presentert ulike metodiske tilnærminger som har blitt benyttet med den hensikt i å besvare problemstillingen. Datainnsamlingen baseres på en «mixed methods» analyse med en kombinasjon av kvalitative og kvantitative analyser. Metodene for innsamling av data er intervjuer og forhåndsinnsamlede spørreundersøkelser fra KS.

### 3.1 Undersøkellesdesign: «Mixed methods»

Formålet med oppgaven er å undersøke kjennetegn ved samarbeidet mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommuner. Problemstillingen i oppgaven kan regnes som eksplorerende, hvor målet er innhenting av nyansert data (Jacobsen 2015, 64).

Det blir benyttet en abduktiv metodisk vitenskapelig tilnærming. Abduksjon viser til en tredje tilnærming til vitenskapsforståelse, hvor kunnskap fremstilles gjennom samhandling mellom teori og empiri (Grønmo 2016, 35). En slik vitenskapelig tilnærming blir ofte ansett som pragmatisk, ved at metoden baseres på at ulike vitenskapelige tilnærminger innehar styrker og svakheter og at utvelgelsen av metode dermed er situasjonsbundet. Diskusjonene mellom den positivistiske og hermeneutiske tilnærmingen har tidligere vært betent, men i dag er den vanlige oppfatningen at det ikke eksisterer et prinsipielt vitenskapsteoretisk skille mellom disse vitenskapsmetodene (Grønmo 2016, 23; Jacobsen 2015, 31). Denne debatten blir ofte belyst i lys av frontlinjene mellom en positivistisk og hermeneutisk tilnærming. I en positivistisk tilnærming anses virkeligheten som objektiv og bestående av lovmessigheter, mens den hermeneutiske viser til en virkelighetsforståelse som anser virkeligheten som subjektiv (Jacobsen 2015, 31). Koblingen mellom kvantitativ metode og positivistisk vitenskapstilnærming og kvalitativ metode og hermeneutisk vitenskapstilnærming er neppe opplagt. Skillet mellom kvalitativ og kvantitativ data er ikke binær, men utgjør en skala (Grønmo 2016, 23). I all hovedsak viser ulikt datagrunnlag til ulike egenskaper ved dataene (Grønmo 2016, 22).

Valg av metode er ofte tuftet på prinsipielle og strategiske begrunnelser (Grønmo 2016, 67). I denne oppgaven blir det benyttet en strategisk begrunnelse for valg av metode. Jeg synes det, i

lys av problemstillingen og forskningsspørsmålene, er mest hensiktsmessig å benytte «mixed methods». «Mixed methods» viser at problemstilling undersøkes ved hjelp av flere metoder (Edmonds og Kennedy 2017, 146). Det finnes ulike tilnærminger til «mixed methods» (Edmonds og Kennedy 2017, 147). En sekvensiell eksplorativ tilnærming illustrer at en følger opp kvantitative dataene med kvalitativ undersøkelse (Edmonds og Kennedy 2017, 163). I denne undersøkelsen har de kvantitative dataene blitt analysert før innsamlingen av de kvantitative dataene. Funnene fra de kvantitative dataene ble fulgt opp i intervjuene. Videre ble de kvantitative dataene brukt for å få forstå dybden i samarbeidet.

Hovedproblemstillingen: «*Hva kjennetegner samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommuner*» har et eksplorerende design. Det første forskningsspørsmålet kan kategoriseres som testende, da målet er å fortelle om betydningen av samarbeid på de ulike innovasjonstypene. Det andre forskningsspørsmålet har en mer eksplorerende karakter. En slik metodisk tilnærming gir større rom for nyanser. Med bakgrunn i at innovasjonsprosessen og utfordringene som samarbeidene har som mål å løse er komplekse, kan det være en fordel at dataene er følsomme for uventede forhold. Det kan dermed være essensielt at kontekstuelle forhold blir tatt i betraktning (Jacobsen 2015, 64).

Rasjonaliteten som ligger til grunn for bruk av «mixed methods» er abduksjon, fullstendighet og bekreftelse av funn. Kompleksiteten i temafeltet for oppgaven gjør at jeg vil beskrive denne metoden som fruktbar og hensiktsmessig. Kombinasjonen av de ulike metodene kan belyse temafeltet fra flere perspektiver, og gi grunnlag for en mer nyansert fremstilling av fenomenet (Grønmo 2016, 68). En annen styrke er at en slik tilnærming kan øke tilliten til resultatene og til slutt være utgangspunkt for faglige fornyelser (Grønmo 2016, 68).

Begrunnelsen for valg av metodisk tilnærming er strategisk, ved at de ulike tilnærmingen kan belyse ulike perspektiver av fenomenet. Det kvantitative datagrunnlaget kan beskrive overordnede mønster i samarbeidene, mens det kvalitative datagrunnlaget kan si noe om dybden og nyansene i samarbeidet. En av ulempene med en slik metodisk tilnærming kan være omfanget til datagrunnlaget. Det kan gjøre at det blir vanskelig å få oversikt. Et annet aspekt er at en slik metodisk tilnærming er tidskrevende.

### 3.2 Kvantitativ metode

I motsetning til kvalitative data, tar den kvantitative undersøkelsesmetoden for seg mange

enheter og den innsamlede informasjonen er ofte relativt lukket (Jacobsen 2015, 251). I kvantitative undersøkelser blir det innsamlet standardisert informasjon hvor spørsmålene er forhåndsbestemt. Fordelene med en slik metodisk tilnærming blir ofte beskrevet med begreper som oversikt, presisjon, avstand og generalisering. Svakheter ved et slikt undersøkelsesopplegg kan være at tilnærmingen kan gi et overfladiske og virkelighetsfjerne resultater. Et annet aspekt er at undersøkelsen kan bli mindre fleksibel og til slutt kan undersøkelseeffekten bidra til at datagrunnlaget blir systematisk skjevfordelt (Jacobsen 2015, 136).

I den kvantitative delen av oppgaven blir det benyttet foreliggende data. Dataene som blir benyttet i undersøkelsen er data fra innovasjonsbarometeret til KS. Denne undersøkelsen er et spørreskjema med faste svaralternativer, hvor respondentene svarer innenfor forhåndsbestemte spørsmål. Jeg synes det var hensiktsmessig å benytte foreliggende data til den kvantitative delen av oppgaven. Undersøkelsen har operasjonalisert fenomener som er relevante for oppgaven, slik som innovasjon i kommunal sektor. Fordelene ved bruk av forhåndsinnsamlede data er at det er tidsbesparende, samtidig er undersøkelsen den mest omfattende undersøkelsen av innovasjon i offentlig sektor.

### 3.2.1 Datasett: Innovasjonsbarometeret 2020

Datasettet som blir benyttet er Innovasjonsbarometeret 2020 fra KS som undersøker innovasjon i offentlig sektor. Datasettet innehar informasjon om innovasjon i kommunale virksomheter innenfor fem ulike sektorer. Det blir undersøkt hvordan innovasjonen oppstår, hva som skjer og effektene av innovasjonen (Kommunesektorens organisasjon 2018).

Innovasjonsbarometeret er utviklet etter standarder fra innovasjonsstatistikk fra Oslo Manualen. Innovasjon blir operasjonalisert i undersøkelsen som ny for arbeidsplassen, og utviklet i løpet av de to siste årene. Innovasjonen behøver derimot ikke være ny for arbeidsplassen (Kommunesektorens organisasjon 2020c).

Undersøkelsen ble gjennomført fra oktober til november 2019, og er en tverrsnittstudie. Analysebyrået IPSOS gjennomførte en nettbasert undersøkelse med oppdrag fra KS. I undersøkelsen ble virksomhetsledere undersøkt, og det er data fra sektorene helse og omsorg, oppvekst og utdanning, sosial sektor, teknisk sektor og kultursektor.

Populasjonen i datasettet er 1800 respondenter. Utvalget er basert på sannsynlighetsutvalg, som viser til at enhetene har en kjent verdi for å komme med i utvalget (Jacobsen 2015, 294). Listeutvalget som er benyttet bygger på lister fra Kommuneforlaget, Grunnskolen

informasjonssystem, Pedlex og kommunenes egne hjemmesider (Kommunesektorens organisasjon 2020c). I noen av sektorene er det likevel usikkerhet tilknyttet populasjonsverdien. Dette skyldes at kommunene innehar ulik organisering av kommunale enheter, at noen av listene mangler eller ikke er oppdaterte, og videre har personvernloven gjort det vanskeligere å få tilgang til epostadresser til virksomhetsleder (Kommunesektorens organisasjon 2020c).

Dette er en svarprosent på 23 prosent, og blir regnet som tilfredsstillende i en slik undersøkelse (Kommunesektorens organisasjon 2020c).

### 3.3 Metoder for analysing av data

I denne delen av oppgaven vil det bli gjort rede for metodene som har blitt benyttet for å analysere det kvantitative datagrunnlaget

#### 3.3.1 Frekvensfordeling

Det blir i oppgaven presentert deskriptiv statistikk. Deskriptiv statistikk vil bli benyttet til å undersøke hovedtrekkene i datasettet.

I oppgaven vil det bli presentert frekvensfordeling, som illustrerer fordelingen til et fenomen. Det vil hovedsakelig bli benyttet bivariat frekvensfordeling. Bivariat frekvensfordeling viser fordelingen av to eller flere variabler på en enhet (Hellevik 2002, 209). Dette er hensiktsmessig, da oppgaven har som formål å undersøke ulike forhold ved samarbeidet mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommuner.

#### 3.3.2 Logistisk regresjonsanalyse

I oppgaven blir det benyttet multippel logistisk regresjonsanalyse med tverrsnittsdata.

Tverrsnittsanalyse er en «øyeblikksanalyse» hvor det kun er opplysninger fra et bestemt tidspunkt (Jacobsen 2015, 64). Logistisk regresjon blir benyttet for å undersøke om et fenomen er til stedet eller ikke (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 162).

I vanlige OLS-analyser er den avhengige variabelen kontinuerlig. For at variabelen skal kunne behandles som kontinuerlig i STATA må variabelen være ordinal med flere enn 4 verdier (Ringdal og Wiborg 2017, 193–94; Tjønndal 2018, 136). I denne undersøkelsen oppfyller ikke den avhengige variabelen dette kravet. Ved bruk av logistisk regresjonsanalyse er det mulig å behandle en avhengig variabel som er dikotom. De avhengige variablene i denne undersøkelsen viser til de ulike innovasjonstypene. Disse variablene er kodet som binære: enten var innovasjon innført organisasjonen eller ikke. En slik operasjonalisering kan ikke si noe om nyhetsgraden til innovasjonen.

I en logistisk regresjonsanalyse beregnes sannsynligheten for at  $Y=1$ , betinget av verdiene på kontrollvariablene (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 162; Tjønndal 2018, 136). I en slik analyse estimeres endringen i den naturlige logaritmen til oddsen for  $Y=1$  for hver enhetsstigning i den uavhengige variabelen. Odds er en metode for beregning av sannsynlighet (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 163). Odds illustrerer sannsynligheten for at fenomenet inntreffer kontra at fenomenet ikke opptrer (Tjønndal 2018, 140).

I ordinære lineære regresjonsmodeller benyttes minste kvadraters metode for estimering av koeffisientene i modellen. I en logistisk regresjonsanalyse derimot baseres estimeringen på maximum likelihood, og viser til de mest sannsynlige koeffisienten gitt utvalget og at modellen er riktig spesifisert (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 162). Forskjellen i estimeringen av koeffisientene i disse modellene fører til at koeffisientene innehar ulikt innhold. Regresjonskoeffisientene til den logistiske regresjonsanalyser uttrykker sannsynligheten for at respondent med en bestemt egenskap havner i enten gruppe 0 eller gruppe 1 (Tjønndal 2018, 136). I lys av den andre arbeidshypotesen, kan den logistiske regresjonskoeffisienten vise sannsynligheten for at den enkelte kommunale virksomheten som samarbeider med en forsknings- og /eller utdanningsinstitusjoner har innført ulike innovasjonstyper.

En logistisk regresjonslinje med lineære forklaringsvariabler kan formuleres som (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 163):

$$L_i = \beta_0 + \sum_{j=1}^{k-1} \beta_j X_{ji} = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \dots + \beta_{k-1} X_{k-1,i}$$

Hvor  $L_i$  viser til den naturlige logaritmen til oddsen og hvor  $k$  illustrerer parameterverdiene (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 163).  $\beta_0$  er konstantleddet, og illustrerer  $Y$ - verdien når alle verdiene på den uavhengige variabelen er lik 0.  $\beta_j$  er kontaktleddet, og viser som nevnt til endringen i den naturlige logaritmen til oddsen for at  $Y=1$  hver enhetsstigning i  $X$ .

### 3.3.3 Slutningsstatistikk og signifikanstesting

Med bakgrunn av at dataene ikke inneholder verdier fra hele populasjonene, blir regresjonsmodellen basert på et utvalg fra populasjonen. Estimatet fra sampelet som er i utvalget kan variere fra populasjonsutvalget (Gordon 2015, 114–16). Slutningsstatistikk brukes ved generalisering fra utvalg til populasjonen (Solbakken 2019, 123). En slutningsmetode som blir brukt i undersøkelsen er hypotesetesting.

En hypotesetest illustrerer en test hvor en vurderer bevisene mot nullhypotesen (Solbakken 2019, 126). Nullhypotesen hevder at det ikke er noen sammenheng mellom to fenomener (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 166).

Det finnes flere ulike metoder for testing av nullhypotesen for logistiske regresjonsanalyser. Under blir det gjort rede for signifikanttester som har blitt benyttet i denne oppgaven. I den logistiske regresjonsanalysen i kapittel tre kommer frem det ulike typer for signifikanttesting. I modellene i kapittel 4 fremgår z-verdien og signifikantnivået til koeffisienten.

Signifikantnivået er i analysen uttrykt med stjerner, men z-verdiene står under regresjonskoeffisientene. Uttrykk for signifikanstesting for hele modellen, slik som Pseudo  $R^2$  og log-likelihood, fremgår i et eget felt under regresjonsmodellen.

En z-test er en signifikanstest av regresjonskoeffisientene. I en logistisk regresjon er z-verdiene det samme som t-verdiene i en lineær regresjon, og viser signifikantnivået. Z-verdien er en parameter for ratioen til parameterestimatet og standardavviket (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 166). Når kritisk z-verdi er mindre enn observert z-verdi er det mulig å forkaste nullhypotesen. Videre gir z-verdien et tall som viser til det maksimale akseptable tallet for at nullhypotesen er sann (Solbakken 2019, 137). Formelen til den observerte z-verdien er:

$$z\text{-verdien} = \frac{\text{regresjonskoeffisienten} - \text{nullhypotese}}{\text{standardfeilen til regresjonskoeffisienten}}$$

P-verdier kan også brukes som signifikanstest av regresjonskoeffisientene. P-verdier viser sannsynligheten for å forkaste en feil nullhypotese (Solbakken 2019, 163). Jo nærmere null p-verdien er, desto større sannsynlighet for å ikke ha forkastet feil nullhypotese. I regresjonsmodellene i kapittel 4 fremgår p-verdien som stjerner.

Konfidensintervaller viser til hva som kan være den øvre og nedre grensen for den sanne verdien i populasjonen. Konfidensnivået viser et prosenttall som gir sikkerheten for om

populasjonsverdien ligger innenfor konfidensintervallet (Solbakken 2019, 136). Tallet viser til presisjonen utvalgsverdien (Solbakken 2019, 131) Konfidensintervallene til regresjonskoeffisientene i modellen fremgår i figur 2.

Til nå har det blitt gjort rede for signifikanttesting og slutningsstatistikk for den enkelte koeffisienten. I denne delen vil det bli sett på tester som måler modellens signifikans (Grønmo 2016, 351).  $R^2$  viser til hvor stor varians av Y som blir forklart av de uavhengige variablene. I logistiske regresjonsanalyser brukes Pseudo  $R^2$ , som er et estimat av  $R^2$  (Tjønndal 2018, 139).

En annen metode for signifikanttesting er log-likelihood. Denne metoden har likhetstrekk med F-test for lineære modeller, som beregner hvor godt de valgte parameteren er (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 166). En F-test viser til hvor mye av variasjonen som kan forklares av modellen, og tester hvorvidt alle koeffisientene i modellen er signifikant forskjellig fra null (Gordon 2015, 185). Den beste prediksjonen av de uavhengige variablene er når verdien for *log-likelihood* er negativ, og jo mindre denne negative verdien er (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 166).

### 3.4 Kvalitativ metode

Informant 1	Virksomhet	Intervjumetode	Dato	Lengde
Informant 1	Universitetet på Østlandet (U1)	Ansikt-til-ansikt	14.12.2020	46 min
Informant 2	Kommune på Østlandet (K1)	Zoom	14.12.2020	41 min
Informant 3	Kommune på Østlandet (K2)	Zoom	12.01.2021	55 min
Informant 4	Universitet på Østlandet (U2)	Zoom	14.01.2021	45 min
Informant 5	Forskningsrådet	Telefon	29.01.2021	52 min
Informant 6	Kommune på Østlandet (K3)	Zoom	12.02.2021	42 min
Informant 7	Universitet på Østlandet (U3)	Zoom	24.02.2021	45 min

Tabell 1 oversikt over kvalitative intervjuene

Fra en tradisjonell kvalitativ tilnærming blir ofte virkeligheten ansett som for sammensatt til å reduseres til tall (Jakobsen 2015, 24). I det kvalitative forskningsintervjuet ønskes det forståelse av virkeligheten fra informantens ståsted, oppfatninger og forståelse av et fenomen (Kvale og Brinkmann 2015, 21). Kvalitative data blir ofte benyttet når en undersøker et fenomen man har lite informasjon om fra før. I oppgaven søkes det å beskrive elementer som

kan virke hemmende eller fremmende for samarbeid mellom kommunal sektor og forsknings- og utdanningsinstitusjoner i de ulike fasene.

Samarbeidsdrevet innovasjon mellom kommunal sektor og kunnskaps- og utdanningsinstitusjoner er et relativt nytt felt. Det kan derved være behov for økt forståelse av slike samarbeid. Problemstilling er av en kompleks karakter, da den bygger på egenskaper ved samarbeidet. Egenskapene og dybden ved samarbeidet kan være vanskelig i å måle med de kvantitative data i denne oppgaven.

### 3.4.1 Intervjuguide og utvelgelse

Kvalitative intervjuer kan inneha ulik åpenhet (Jacobsen 2015, 149). I den kvantitative delen av undersøkelsen har det blitt benyttet semistrukturerte intervjuer. Det er vanlig å kategorisere i tre ulike intervjuformer; strukturert, ustrukturert og semistrukturert. Semistrukturerte intervjuer er ofte intervjuer med faste temaområder (Jacobsen 2015, 150). I intervjuguiden har jeg inndelt i fire hovedtemaer, som følger ulike faser i samarbeidet. Kategoriene for intervjuene er delt inn etter initiativfasen, gjennomføringsfasen og nytte og resultat. I tillegg er økonomi et aspekt som har blitt undersøkt, da dette er viktig for gjennomføringen. Fordelene med semistrukturerte intervjuer kan være at det blir enklere å sammenligne og se tendenser fra de ulike intervjuene. Semistrukturerte intervjuer gir likevel rom for oppfølgingsspørsmål.

Utvelgelse av enheter er avgjørende for gyldighetsområde til undersøkelsen og for informasjonen som blir innsamlet (Jacobsen 2015, 178–80). I individuelle intervju velges informanter i lys av hvilke informasjon som søkes (Jacobsen 2015, 194). Utvelgelsen til intervjuene er basert på strategisk utvalg. Et strategisk utvalg er et utvalg som er karakterisert etter egenskaper ved enhetene og deres relevans (Grønmo 2020). Inkluderingskriteriet for utvelgelse av informanter var at de måtte ha kjennskap og-/eller ha samarbeidet med forskningsinstitusjoner og kommuner. I undersøkelsen har det blitt intervjuet respondenter fra tre ulike samarbeid mellom universitet og kommunal sektor. Formålet med å intervjuer både forsknings- og utdanningsinstitusjonen og kommunal sektor var å få ivareta perspektivet til begge parter i samarbeidet. I tillegg til å intervjuer samarbeid mellom utdannings- og forskningsinstitusjonene og kommunal sektor, ble det foretatt et intervju med forskningsrådet, da de har kunnskap om forskningsdrevet innovasjon i offentlig sektor.

Videre benyttet jeg også til en viss grad snøballmetoden. Snøballmetoden viser til en utvelgelsesprosess hvor det ikke eksisterer et fast kriterium for utvelgelse (Jacobsen 2015,



118). En slik dynamisk utvelgelsesprosess viser fleksibiliteten til kvalitativ metode til det ytterste (Jacobsen 2015, 118). Denne metoden ble inkorporert ved at intervjupersonene foreslo informanter som var relevante for undersøkelsen. En av ulempene med en slik metode er at utvalget kan bli skjevfordelt, men jeg vil påstå at denne ulempen blir mindre når kvalitative data som kan understøtte funn.

Individuelle intervjuer kan utføres gjennom ulike kanaler (Jacobsen 2015, 147). Tradisjonelt har det individuelle intervjuet blitt sterkt forbundet med ansikt-til-ansikt mellom intervjuer og informant. Koronapandemien har bidratt til at intervjuene hovedsakelig har blitt gjennomført på zoom. Et av intervjuene ble gjennomført ansikt-til-ansikt, mens et annet intervju ble gjennomført via telefon. Disse intervjuene er alle synkrone, som viser til at oppholdet i tid mellom svar og spørsmål er relativt kort (Jacobsen 2015, 147). En av ulempene med at intervjuene ikke foregikk ansikt-til-ansikt er at det kan redusere tilliten og åpenhet, og at det kan være vanskeligere å få i gang en uformell samtale (Jacobsen 2015, 148). Ulempen blir derimot mindre ved bruk av bildeoverføringstjenester, slik som zoom er. En av ulempene med bruk av bildeoverføringstjenester var at det var at det i noen av intervjuene var dårlig forbindelse. En av fordelene med bildeoverføringstjenester er at det er tidsbesparende og at det er enklere å få kontakt med informanter som er lenger unna geografisk.

#### 3.4.2 Analysering av datamaterialet

Det ble under intervjuene foretatt notater av hovedpoengene under intervjusituasjonen. For å få analysert intervjuene ble lydopptakene transformert fra tale til tekst. En fordel med transkribering av lydopptaket er at blir enklere å få oversikt over samtalen (Jacobsen 2015, 201). Det har i oppgaven blitt benyttet innholdsanalyse. En innholdsanalyse er tuftet på en antagelsen av at datamaterialet som er innsamlet kan bli avgrenset og forkortet til noen hovedkategorier (Jacobsen 2015, 207)

Først ble de transkriberte intervjuene lest gjennom, hvor relevante sitater ble markert.

Kodingen av intervjuene ble foretatt ved av oppdeling av kategoriser. Den første kategorien er fasene i samarbeidet: initiativfasen, gjennomføringsfasen, resultat og nytte og resultat av samarbeidet samt finansiering. Intervjuene ble kategorisert ved hjelp av en tabell med fire kolonner etter faser. Hver informant fikk sin egen rad i hver av fasene, hvor interessante og relevante sitatene ble kategorisert i en kolonne. Deretter ble det inndelt i underkategorier, i disse kategoriene fokuserte jeg hovedsakelig på faktorer som virket hemmende eller fremmende for samarbeidet. Stikkordene om forhold som fremmet og hemmet samarbeidet bidro til at det ble enklere å sammenligne hovedpoengene til informantene. Bakgrunnen for

kodingen og kategoriene baseres på teoretiske antagelser av forhold som er viktig for samarbeid i offentlig sektor.

### 3.5 Oppgavens gyldighet og troverdighet

Det stilles krav til forskningsbasert kunnskap. Dataene som er innsamlet bør inneha tilfredsstillende kvalitet, da det er avgjørende for om resultatene i analysen er holdbare og fruktbare (Grønmo 2016, 237). Empirien som samles inn, bør tilfredsstillende to krav for gyldighet. Kravene til gyldighet blir karakterisert som validitet og reliabilitet (Jacobsen 2015, 16). Bruk av «mixed methods» kan føre til en styrking av både gyldigheten og reliabiliteten. For at resultatene skal være generaliserbare er det nødvendig at undersøkelsen oppfyller kravene til reliabilitet, begrepsmessig- og intern gyldighet. Tilfredstillende av disse forutsetningene er essensielt for den eksterne gyldigheten til oppgaven (Jacobsen 2015, 385). Ekstern gyldighet derimot viser til om konklusjonene som trekkes også er gyldige i andre sammenhenger (Jacobsen 2015, 17). Oppgavens formål er ikke å avdekke kausalitet. Det er flere metodiske valg som har påvirket overførbarheten til andre sammenhenger. I utvelgelsen av informanter ble det til en viss grad benyttet snøballmetoden. Denne utvelgelsesmetoden kan føre til skjevhet, og påvirke gyldigheten. Et undersøkelsesopplegg med flere caser kan benyttes når målet er generalisering. I delkapittel 6.4 om studiets begrensninger blir det redegjort for utfordrende forhold tilknyttet generalisering av funnen.

Gyldighet viser til relevansen til dataen som samles inn, og hvorvidt dataene svarer på problemstillingen (Jacobsen 2015, 16–17). Validitet viser til hvorvidt datamaterialet er egnet til å besvare problemstillingen (Grønmo 2016, 241). Det skiller ofte mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet beskriver i hvilken grad empirien samsvarer med konklusjonene i undersøkelsen (Jacobsen 2015, 17). I lys av dette, kan kvaliteten på den samme undersøkelsen variere i lys av problemstillingen som skal undersøkes (Grønmo 2016, 237). Som nevnt tidligere har det blitt benyttet data fra innovasjonsbarometeret. Denne undersøkelsen er innsamlet med den hensikt å undersøke innovasjon i kommunal sektor generelt. I denne oppgaven er jeg interessert i et mer snevert temafelt - grenseflaten mellom kommunal sektor og utdanningsinstitusjoner. Innovasjonsbarometeret innehar ikke så stort datagrunnlag vedrørende dette temafeltet. Dette forholdet kan påvirke validiteten til undersøkelsen. Likevel mener jeg at ulempen reduseres når det kvantitative datagrunnlaget kan sammenlignes med de kvalitative intervjuene.

Som nevnt i delkapittel 2.1 finnes det ingen allment akseptert definisjon av innovasjon i offentlig sektor. Dette kan påvirke den begrepsmessige gyldigheten til oppgaven. Begrepsmessig gyldighet beskriver hvorvidt fenomenet man ønsker å måle samsvarer med fenomenene som undersøkes (Jacobsen 2015, 351).

Reliabilitet viser til om dataene er troverdige og pålitelige (Jacobsen 2015, 16–17). Faktorer som kan påvirke reliabiliteten er undersøkelsesopplegget, konteksteffekt og slurv i analyseringen av data (Jacobsen 2015, 241–46). Reliabilitet kan defineres som: «graden av samsvar mellom ulike innsamlinger av data om samme fenomen basert på samme undersøkelsesopplegg» (Grønmo 2016, 242). For å styrke reliabiliteten har jeg i dette kapitlet forsøkt å være transparent og gi innsikt i undersøkelsesprosessen.

Undersøkelseeffekten kan få innvirkning på resultatene. Innovasjonsbarometeret er den mest omfattende undersøkelsen av innovasjon i kommunal sektor som kan påvirke reliabiliteten til oppgaven. Undersøkelseeffekt kan påvirke resultatene (Jacobsen 2015, 136).

Innovasjonsbarometeret 2020 hadde en svarprosent på 26 % som utgjorde et utvalg på 1800 respondenter (Kommunesektorens organisasjon 2020c). Tommefingerregelen er at et utvalg på 400- 600 informanter er tilfredsstillende for en relativt god presisjon og for behandling av dataene på en god måte (Jacobsen 2015, 301). En fare for undersøkelsens reliabilitet er hvis frafallet er systematisk skjevt. Det kan tenkes at respondentene i undersøkelsen er virksomhetslederne som er mest opptatt av innovasjon. I tillegg kan det tenkes at virksomhetsledere har insentiver til å svare at virksomheten er mer innovative enn de egentlig er.

### 3.5 Etiske hensyn

Undersøkelser kan ha påvirkning på de som undersøkes og på samfunnet i sin helhet. Med bakgrunn til det behøves det å gjøre noen etiske avveielser for datainnsamlingen (Jacobsen 2015, 45) Jacobsen fremstiller tre grunnleggende etiske forhold mellom forskeren og det som forskes på. Disse forholdene er informert samtykke, krav til privatliv og krav til å bli fremstilt korrekt (Jacobsen 2015, 47). Empiriske undersøkelser som inneholder persondata skal meldes til Norsk senter for forskningsdata (NSD) (Jacobsen 2015, 50). Før intervjuene ble det søkt om godkjenning til NSD (vedlegg B). Datainnsamling ble godkjent med forenklet vurdering, med begrunnelsen at personvernulempen av å delta i undersøkelsen var liten. Informantene fikk før intervjuet tilsendt et informasjonsskriv som gjorde rede for hva dataen skulle brukes

til og hva det innebar å delta i undersøkelsen. Før intervjuene ble det videre gjennomgått en muntlig gjennomgang av dette, slik at informantene visste hva dataene skulle brukes til.

Kravet til privatliv blir ofte karakterisert i tre elementer; hvor følsomme er dataen som samlet inn, hvor privat er dataene og muligheten for identifisering av enkeltpersoner (Jacobsen 2015, 47–50). I prosjektet analyseres forskningsinstitusjoner og kommuner. Offentlig institusjoner er av allmenn interesse, og bør med utgangspunkt i det i stor grad stille seg disponibel for forskning (NESH 2018). Unntaket er gjeldene hvis det er av hensyn til personvern eller nasjonale sikkerhet. Dataene fra innovasjonsbarometeret inneholder ikke data som er truende for nasjonal sikkerhet, og innehar data som er av allmenn interesse.

For den kvalitative datainnsamlingen har det blitt foretatt intervjuer med representanter fra akademia og kommunal sektor. Informasjonen som har blitt innsamlet er ikke av følsom karakter. Det andre aspektet ved kravet til privatliv viser til hvor privat informasjonen som samles inn er. Dataene som ble samlet inn handlet om forhold som angikk jobben.

Jobbsammenhenger er ofte betegnet som offentlige (Jacobsen 2015, 49).

Et tredje aspekt ved retten til privatliv er hvor enkelt det er å identifisere enkeltpersoner. IPSOS har anonymisert data fra Innovasjonsbarometeret. Endringer fra det originale datasettet er fjerning av fritekst, fjerning av innbyggertall, kommunenavn og kommunenummer. Disse endringene er gjort for at enkeltkommuner og virksomheter ikke skal bli identifisert. Videre har jeg bekreftet overfor KS at jeg ikke skal bruke datasettet til å identifisere enkeltkommuner og/- eller virksomheter. Disse grepene er gjort for å ikke identifisere enkelte virksomheter eller kommuner.

Informantene har blitt anonymisert i oppgaven. Informantene er anonymisert slik at det kun står om informanten representerer akademia eller kommunal sektor og hvilken region. I sitatene har det videre blitt anonymisert spesielle særtrekk som kan identifisere enkeltpersoner. Til tross for dette, kan det hende at personer som har god kjennskap til virksomhetene og prosjektene kan kjenne disse igjen i oppgaven. Dette forholdet ble informantene informert om i informasjonsskrivet. Det siste etiske aspektet er krav til å bli gjengitt korrekt. Alle intervjuene i undersøkelsen har blitt tatt opp og transkribert.

## Empiri- og analyse

Strukturen til empiri- og analysedelen er todelt. Den første delen tar for seg den første arbeidshypotesen som omhandler hvordan samarbeid henger sammen med innovasjonstypene. For å belyse denne arbeidshypotesen blir det benyttet en multippel logistisk regresjonsanalyse med data fra Innovasjonsbarometeret 2020. Det andre empiri- og analysekapittel har som ønske å besvare den andre arbeidshypotesen: «*Hva fremmer og hemmer samarbeid mellom kommuner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner i de ulike fasene av samarbeidet?*». Denne delen vil bli delt inn i ulike faser av samarbeidet; initiativfasen, gjennomføringsfasen, finansiering og nytte/resultat. I lys av denne hypotesen vil det implementert teori fra nettverksbasert styre med særlig vekt på Torfings analytiske modell av samarbeidsdrevet innovasjon. Denne teorien vil bli benyttet for å belyse faktorer som har fungert som barrierer og drivkrefter for samarbeidet mellom kommunal sektor og forsknings- og utdanningsinstitusjonen.

### Metoder for analysering av data

Analysen i oppgaven har blitt gjort ved bruk av statistikkprogrammet Excel og STATA/ SE 16.0. Den empiriske analysen i oppgaven er fra datasettet Innovasjonsbarometeret fra 2020, samt intervjuer fra universitet og kommunal sektor.

## 4. 0 Empiri og analyse 1: Virkningen av samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner på innovasjonstypene

I dette kapittelet er hensikten å undersøke den første arbeidshypotesen: «*Hvilke innovasjonstyper henger sammen med samarbeid med forsknings- og utdanningssituasjoner?*». Innledningsvis presenteres deskriptiv statistikk. For å belyse den første arbeidshypotesen vil det bli benyttet en logistisk regresjonsanalyse. Det vil videre være en diskusjon av resultatene, samt styrker og svakheter med modellen.

### 4.1 Deskriptiv statistikk og variabler

Variabel	N	Mean	Std. Dev	Min.	Max.
Utd_sam	1,016	.1072835	.3096257	0	1
samarbeidkommuner	1,016	.492126	.5001842	0	1
samarbeidstat	1,016	.0667739	.2497306	0	1
samarbeidinnbyggere	1,016	.1811024	.3852926	0	1
arbeidstakerorg	1,016	.1476378	.3549153	0	1
Frivilligorg	1,016	.0659449	.248308	0	1
privverk	0,016	.2106299	.4079568	0	1
Hvormangeansatteerdetpåfølgely	1,016	1.947835	1.645485	0	5
<i>Kommunsstr</i>	1,016	1.924213	1.363552	0	4
Frieinntinklskatt1	1,016	169.936	92.830	2	316
Hvorlangterdettilnærmesteuny	1,016	1.367126	1.234983	0	4
Nivåsentralitetsindeksny	1,016	2.300197	1.470042	0	5
organ_innovasjon	1,016	.5935039	.4914211	0	1
produkt_innov	1,016	.1318898	.3385375	0	1
kommun_innov	1,016	.3818898	.486089	0	1
tjeneste_innov	1,016	.2401575	.4273893	0	1
kommunalearbu	1,016	.2228479	.4163246	0	1
samarbeidsfylke	1,016	.0547064	.2274977	0	1

Tabell 2 deskriptiv statistikk av variablene i regresjonsmodellen

I tabellen over fremgår det deskriptiv statistikk for variablene i analysen. Med bakgrunn i at problemstillingen er interessert i samarbeidet mellom forskningsinstitusjoner og kommunal

sektor er observasjoner fra fylkeskommuner slettet. Når observasjoner fra fylkeskommunen og «missing-verdier» er slettet er antall observasjoner 1016. I undersøkelsen er de fleste verdiene på nominalt eller ordinalt nivå. Variabler på nominalt nivå viser til variabler som er gjensidig utelukkende. Slike variabler kan utgjøre en naturlig dikotomi, ved at det er en variabel som er bestående av to verdier (Grønmo 2016, 130–31).

Variabler på ordinalnivå illustrerer variabler som er gjensidig avhengig av hverandre, samtidig som de kan rangeres (Solbakken 2019, 46). At mange av variablene er på disse nivåene setter visse begrensninger for hvilke analyserer som er mulig å utføre.

#### 4.1.1 Avhengig variabler: Innovasjonsvariabler

I datasettet blir det skilt mellom fire ulike innovasjonstyper. I den logistiske regresjonsanalysen utgjør disse variablene den avhengige variabelen. De fire ulike innovasjonstypene utgjør hver sin modell i den logistiske regresjonsanalysen.

Innovasjonstypene som er operasjonalisert i datasettet er prosess- og/ eller organisatorisk innovasjon, produktinnovasjon, kommunikasjonsinnovasjon og tjenesteinnovasjon. Disse variablene er kodet som en dikotomi. Verdien «0» illustrerer at arbeidsplassen ikke har innført nye innovasjoner og verdien «1» illustrer at arbeidsplassen har innført nye innovasjoner i løpet av de siste to årene. Innovasjonene trenger ikke være ny, men må være ny for arbeidsplassen. Videre telles ikke små endringer som ikke har fått effekt på arbeidsplassen, slik at innovasjonene må ha hatt en viss nytteverdi.

#### 4.1.2 Samarbeidsvariabler

Variabelen *Utd\_sam* viser om arbeidsplassen har samarbeidet med en forskningsinstitusjoner under utviklingen av den nyeste innovasjonen. Denne variabelen er en dikotomi, og er kodet slik at «0» er virksomheter som ikke har samarbeidet med utdannings- og/eller forskningsinstitusjoner under utvikling av den nyeste innovasjonen, mens verdien «1» viser at arbeidsplassen har samarbeidet med forsknings- og/eller utdanningsinstitusjoner under utviklingen av den nyeste innovasjonen. I lys av at denne variabelen er kodet som en dikotomi er det ikke mulig å si noe om omfanget av til samarbeidet.

Det er ytterligere fem samarbeidsvariabler i datasettet. Disse viser til om organisasjonene samarbeidet med *andre kommuner, med staten, private virksomheter, samarbeidet med innbyggere, arbeidstakerorganisasjoner eller frivillig sektor*. Disse variablene er kodet på tilsvarende måte som variabelen om samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

### 4.1.3 Eksterne variabler for samarbeid

*Ant\_ansatt* viser hvor mange ansatte som det er på arbeidsplassen

*Nivåsentraliseringsindeks* er basert på SSB sin sentralitetsindeks. Denne variabelen illustrerer en operasjonalisering av kommunenes sentralitet (Høydahl 2017, 4). Indeksen er todelt, og viser hvor mange arbeidsplasser, samt hvor mange servicetjenester som kan nåes med bil i løpet av 90 minutter (Høydahl 2017, 4). Denne variabelen har seks verdier som blir målt i kategorier fra de minst sentrale til de mest sentral med rekkefølgen; spredtbygde strøk, småregionscenter, småbyregioner, mellomstore byregioner, øvrige storbyregioner og hovedstadsregioner (Høydahl 2017, 9).

*Frieinntektskatt* er et mål for frie inntekter inkludert skatt. Variabelen er kodet i hundre millioner.

*Hvorlangterdetilnærmesteuny* viser avstanden til den nærmeste utdanningsinstitusjonen. Denne variabelen er bestående av fem verdier. Verdi «0» viser til at virksomheten har mindre enn en mil til forsknings- og utdanningsinstitusjonen, verdi «1» viser til at virksomheten har 1-5 mil, verdi «2» viser til at virksomheten har 6- 10 mil, verdi «3» viser til at virksomheten har 11-15 mil, mens verdi «4» viser til at virksomheten har lengre enn 15 mil til forsknings- og utdanningsinstitusjonen.

*Kommunsstr* fremstiller størrelsen på kommunen. Denne variabelen har fem ulike verdier. Verdi «1» viser til en kommunestørrelse på under 3000 innbyggere, verdi «2» viser til en kommunestørrelse på 3000-9999 innbyggere, verdi «3» viser til en kommunestørrelse på 10000-19999 innbyggere, verdi «4» viser til en kommunestørrelse på 20 000 – 49 999 innbyggere og til slutt verdi «5» viser til 50 000 innbyggere eller mer.

Kontrollvariablene er inkludert i analysen med den bakgrunn at disse kan bidra til at virksomhetene har ulike forutsetninger for innovasjon.

## 4.2 Funn fra logistisk regresjonsanalyse

	(Modell 1) Organisasjons- og prosessinnovasjon	(Modell 2) Produkt- innovasjon	(Modell 3) Kommunikasjons- innoasjon	(Modell 4) Tjenseste- innovasjon
main				
utd_sam	0.680** (2.86)	-0.192 (-0.59)	-0.154 (-0.69)	0.338 (1.44)
samarbeidkommuner	0.155 (1.16)	-0.0787 (-0.40)	0.111 (0.82)	0.210 (1.36)



kommunalearbeid	-0.0421 (-0.27)	0.231 (1.04)	0.0231 (0.15)	0.323 (1.80)
samarbeidsfylke	-0.496 (-1.64)	0.678 (1.76)	0.202 (0.64)	0.741* (2.42)
samarbeidstat	0.0929 (0.37)	0.128 (0.37)	0.775** (3.08)	0.241 (0.86)
samarbeidinnbyggere	0.123 (0.68)	0.313 (1.30)	0.225 (1.28)	0.475* (2.53)
arbeidstakerorg	0.858*** (3.93)	-0.686* (-2.36)	-0.692*** (-3.37)	-0.224 (-0.98)
privvirk	-0.279 (-1.70)	0.636** (3.02)	0.581*** (3.61)	-0.0852 (-0.46)
Hvormangeansatteerd etp�f�gendingen	0.109* (2.32)	0.293*** (4.52)	-0.0467 (-1.02)	-0.149** (-2.68)
Frieinntinklskatt1	0.000657 (0.90)	-0.00160 (-1.42)	0.000464 (0.64)	0.000130 (0.16)
Hvorlangterdettiln�r mesteun	0.0870 (1.22)	-0.124 (-1.21)	0.0153 (0.22)	-0.168* (-1.96)
Niv�sentralitetsindek sny	0.0545 (0.63)	-0.0950 (-0.76)	-0.133 (-1.51)	0.00670 (0.07)
kommunest�rrelse	0.0242 (0.26)	-0.144 (-1.05)	0.103 (1.09)	0.0213 (0.19)
_cons	-0.415 (-1.54)	-1.777*** (-4.98)	-0.579* (-2.11)	-1.069*** (-3.41)
<i>N</i>	1016	1016	1016	1016
Pseudo <i>R</i> <sup>2</sup>	0.0424	0.0535	0.0324	0.0356
Log pseudo likelihood	-657.27951	-374.98976	-653.71707	-540.14256

*t* statistics in parentheses

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Overfor vises resultater fra den logistiske regresjonsanalysen. Som nevnt i metodekapittelet, er problemstillingen til oppgaven eksplorerende, slik at formålet med denne modellen er   utforske et felt hvor det er lite kunnskap. Den logistiske regresjonsanalysen blir i oppgaven benyttet for   utforske samarbeidsmønstre, og for   undersøke hvilke forhold som ser ut til   ha betydning for innovasjon. Hensikten med regresjonsanalysen er dermed ikke   undersøke kausale forhold. Dette er en utradisjonell metode for regresjonsanalyse, men jeg har valgt  

gjøre det på denne måten på grunn av datasettets karakteristikk. Videre er innovasjon i offentlig sektor et tema som det har blitt gjort få kvantitative analyser av, slik at denne tilnærmingen kan gi ny innsikt på feltet og gi implikasjoner for videre forskning. I lys av problemstillingen vil det hovedsakelig sett på virkningen av samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Formålet med regresjonsanalysen er å få innsikt i virkningen samarbeid mellom kommunale virksomheter og forsknings- og utdanningsinstitusjonene har på de ulike innovasjonstypene. Dette er interessant ved at resultatene kan gi en indikasjon på hvordan samarbeid påvirker innovasjon.

Modellene illustrerer fire ulike logistiske regresjonsanalyser hvor ulike typer innovasjonen er utfallsvariabel. Utfallsvariabelen er organisasjons- og prosessinnovasjon, produktinnovasjon, kommunikasjonsinnovasjon og tjenesteinnovasjon. Hovedkomponentene i analysen er samarbeidstyper og eksterne forhold som kan tenkes å ha påvirkning på innovasjon. Forklaringsvariablene er bestående av en blanding av samarbeidsvariabler og eksterne variabler som kan tenkes å ha innvirkning for innovasjon. Det har blitt kontrollert for regionale variabler. Siden disse kontrollvariabelen ga utslag i modellen, fremgår disse ikke i den endelige modellen.

Nedenfor vil forhold ved regresjonskoeffisientene bli presentert i parentes. Disse forholdene er regresjonskoeffisienten, signifikantnivå og z- verdien. En stjerne viser en p-verdi på 0.05, to stjerner viser en p-verdi på 0.01, mens tre stjerner viser en p-verdi på 0.001. I den nederste raden av modellen vises det at pseudo  $R^2$  er lav. En lav pseudo  $R^2$  viser til at forklaringsvariablene forklarer lite av variansen i innovasjonsvariablene.

Funn fra regresjonsmodellen tyder på at ulike innovasjonstypene henger sammen med de ulike type samarbeid. For prosess- og organisasjonsinnovasjon er samarbeid med forskning- og utdanningsinstitusjoner (0.680\*\*, 2.86) og samarbeid med arbeidstakerorganisasjoner (0.858\*\*\*, 3.93) som har størst virkning og som er signifikante. Variablene som har størst effekt av de eksterne variable er antall ansatte i virksomheten (0.109\*, 2.32).

Regresjonsmodell 2 og 3 viser en positiv relasjon for produkt- og innovasjonskommunikasjon for samarbeid med private virksomheter (0.636\*\*, 3.02) (0.581\*\*\*, 3.61), og en negativ relasjon med samarbeid med arbeidstakerorganisasjoner (-0.686\*, -2.36) (-0.692\*\*, -3.37). Samarbeid med stat (0.775\*\*\*, 3.08) har størst har en positiv virkning på kommunikasjonsinnovasjon. Variabelen hvor mange ansatte (0.293\*\*\*, 4.52) har av alle modellene størst virkning på produktinnovasjon. Modell 3, kommunikasjonsinnovasjon, er

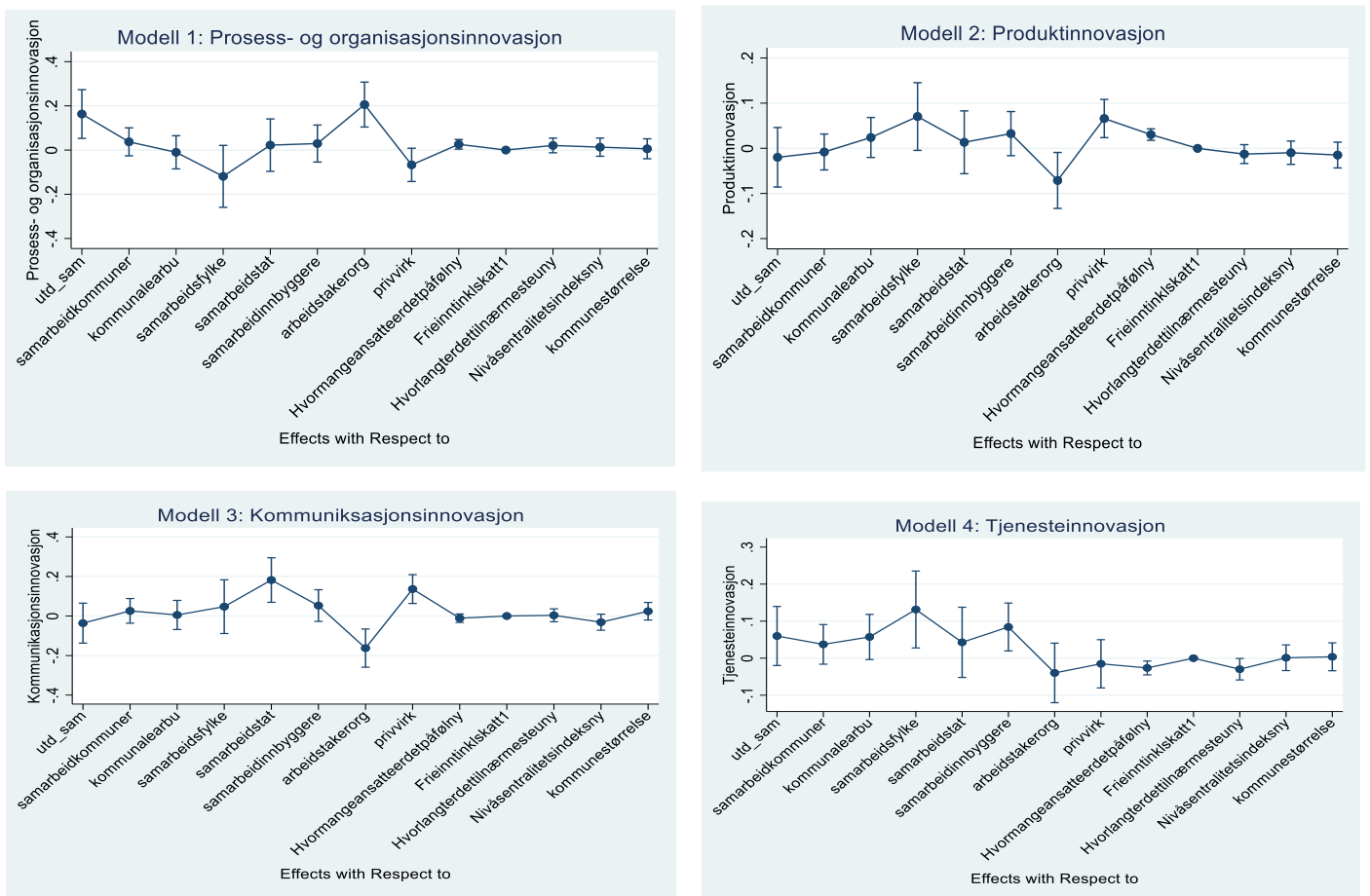
den eneste av modellen hvor variabelen for antall ansatte ikke er signifikant. Overraskende funn fra den logistiske regresjonsmodellen er for modell 4 har antall ansatte (-0.149\*\*, -2.68) har negative virkning. Videre er avstand til forsknings- og utdanningsinstitusjoner (-0.168\*, -1.96) signifikant. Med bakgrunn i at denne variabelen er kodet slik at lengst avstand har den høyeste verdien, viser regresjonskoeffisienten at forsknings- og utdanningsinstitusjonene som ligger nærmere har større sannsynlighet for å innføre tjenesteinnovasjon. Til slutt viser den siste regresjonsmodellen at samarbeid med fylkeskommunale arbeidsplasser (0.741\*, 2.42) og medvirkning fra innbyggere har en positiv virkning for tjenesteinnovasjon (0.475\*, 2.53).

Av de eksterne variablene i modellen er få signifikante. Som presentert i avsnittet over er antall ansatte signifikant i tre av modellene og avstand til utdanningsinstitusjoner signifikant i en av modellene. Et interessant funn er at flere av variablene som det er naturlig å tenke ville hatt effekt, ikke er signifikante. I innovasjonslitteraturen har blant annet størrelse, geografisk distanse til forsknings- og utdanningsinstitusjonen og økonomi blitt ansett som sentralt. I modellene har ingen av disse variablene signifikante.

Funn fra regresjonsanalysen viser at avstanden til forsknings- og utdanningsinstitusjonen ikke er signifikant. Det har blitt sjekket for ikke-linearitet, ved bruk av dummyvariabler og andregradsledd. En frekvensbergening gjennomført utført med de samme datagrunnlaget, viser ingen sammenheng mellom avstand til utdanningsinstitusjoner og samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Funnene viser til og med at det er minst samarbeid i kommuner og fylkeskommuner som har kortest avstand (Kommunesektorens organisasjon 2020d). Faglitteratur omhandlet UH-sektoren fokuserer ofte på universitets regionale rolle, og hvordan lokaliseringen av universitetet har positiv effekt for kunnskapsutveksling i regionen. Argumentene innenfor denne retningen peker gjerne på at kunnskapsoverføringen er mer krevende å transformere ved lengere avstander, da kunnskapen ofte blir karakterisert som taus (Howells 2002). Det har tidligere i oppgaven blitt gjort rede for betydningen av universitets regionale betydning. Disse teoriene fokuserer blant annet på at universitetenes geografiske distanse kan ha positiv påvirkning for innovasjon. Innenfor disse teoriene har det hovedsakelig blitt undersøkt fra et næringslivsperspektiv. Ulikheter i konteksten til sektorene kan være en mulig forklaring på hvorfor avstand til forsknings- og utdanningsinstitusjoner ikke ser ut til å ha effekt på innovasjon i undersøkelsen. I privat sektor blir konkurransefordeler ansett som viktig for overlevelse. I offentlig sektor derimot er kan spredning og imitasjon føre til bedre utnyttelse av offentlig ressurser. Det kan dermed tenkes at kunnskaps- og

forskningsinstitusjoner utgjør ulike roller i de ulike sektorene.

Et annet funn som er interessant er at kommunestørrelse og nivåsentralisering ikke er signifikante i noen av modellene. Funn fra tidligere studier tyder på at det små og mindre sentrale kommuner har mindre innovasjonsevnen og mindre evne til å gjennomføre fornyende arbeidsformer enn kommuner som er større og mer sentrale (Aslak Brandtzæg mfl. 2020; Rogers 1983). Størrelse kan likevel være et mål for flere ulike forhold slik som ressurser, organisasjonsstruktur og antall ansatte (Rogers 1983, 359). I denne analysen ble, som nevnt, antall ansatte signifikant.



Figur 2 viser predikert sannsynlighet for forklaringsvariablene når utfallsvariabelen har verdi «en»

Figur 2 viser de predikerte verdiene for forklaringsvariablene når utfallsvariablene har verdi en. Fremstillingene gir en illustrasjon av hvordan samarbeidsvariablene varierer med de ulike innovasjonstypene. Når den predikerte sannsynligheten er null viser det til at det ikke er noen sammenheng, når den predikerte verdien er positiv viser det til en positiv korrelasjon, og når den predikerte sannsynligheten er negativ viser det til en negativ korrelasjon (Mehmetoglu og

Jakobsen 2017). I lys av tabell 2, kan en se at konfidensintervallene i mange tilfeller er store, og at intervallene innehar både positive og negative verdier. Når variablene har konfidensintervaller som inneholder både negative og positive verdier, er det vanskelig å si noe om effekten og retningen. Regresjonskoeffisientene til variabelen «samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner» i modell 1 relativt store, og det nedre regresjonsintervallet ligger nær null. Dette viser til at det er usikkerhet for hvor stor effekten av samarbeid med utdannings- og forskningsinstitusjoner er. Det nedre regresjonsintervallet er over null, slik at effekten virkningen er positiv.

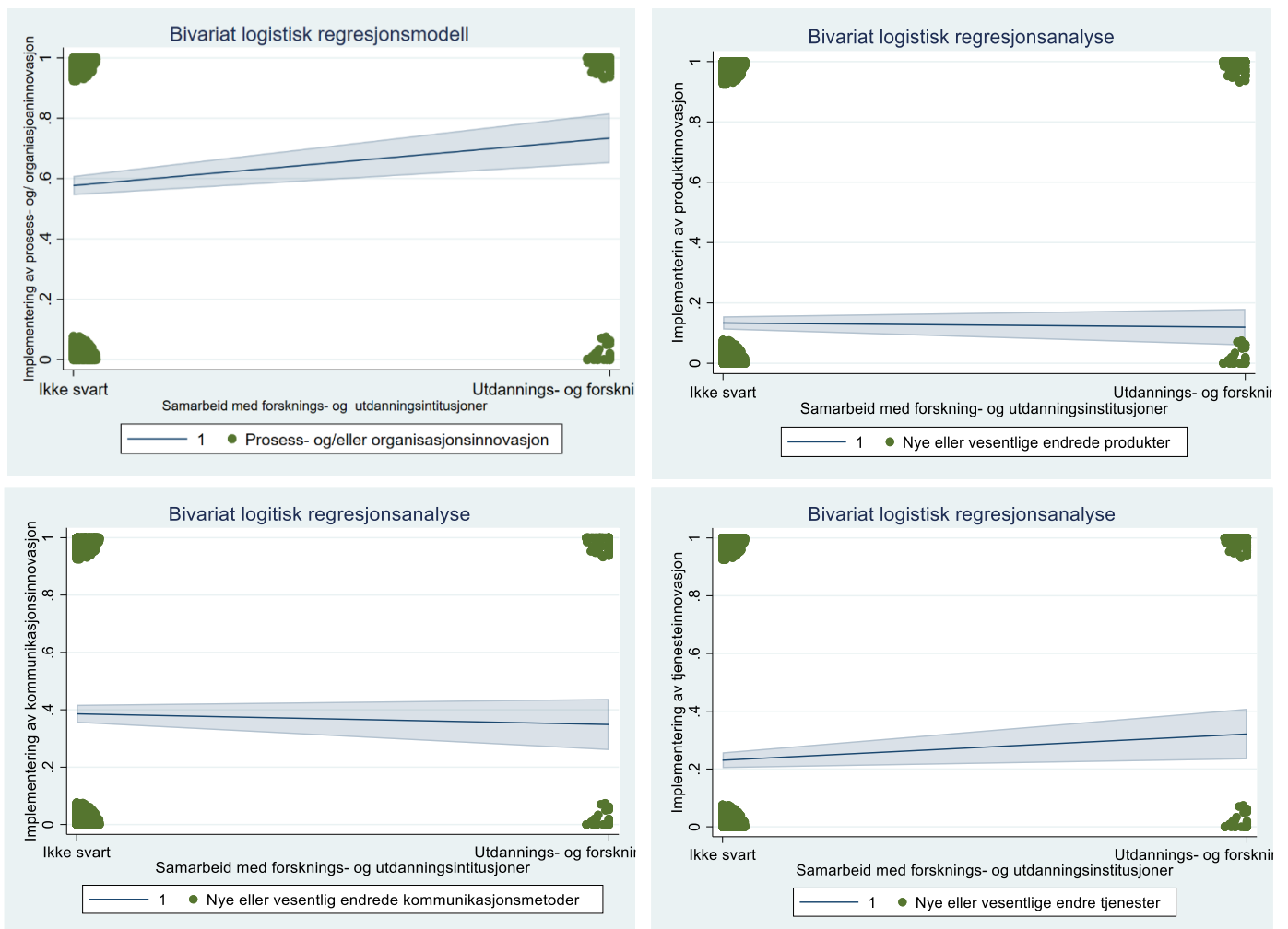
#### 4.2.1 Samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner

Med bakgrunn i at formålet med den første arbeidshypotesen er å besvare hvordan de ulike innovasjonstypene henger sammen med samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner, vil samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner bli vektlagt mest. Som vist til i tidligere avsnitt, illustrerer den logistiske regresjonsanalysen at samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner har størst effekt på prosess- og organisatorisk innovasjon. Regresjonskoeffisienten til samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner er 0.680. Regresjonskoeffisienten illustrerer at når en virksomhet i en kommune samarbeider med en forskning- og utdanningsinstitusjon, øker den naturlige logaritmen til oddsen med 0.680. Resultatet er signifikant på signifikansnivå 1 prosent.

Den naturlige logaritmen til oddsen kan være lite intuitiv. Med utgangspunkt i dette, kan det være hensiktsmessig å regne om til predikert sannsynlighet. Den predikerte sannsynligheten viser til endringen i sannsynligheten når  $x$  stiger med en, og når de andre uavhengige variabelen er satt ved gjennomsnittet (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, 171). Den predikerte sannsynligheten for innføring av prosess- og organisasjonsinnovasjon er 0.16 når de andre uavhengige variablene er satt ved gjennomsnittet. Kommunale virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner, har gjennomsnittlig 16 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å ha innført prosess- og organisatorisk innovasjon enn for de kommunale

virksomhetene som ikke samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Figur 3 viser predikerte regresjonslinjen når innovasjonsvariabelen har verdi «en».



Figur 3 illustrerer den predikerte regresjonslinjen for virkningen av samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner på variabelen for prosess- og organisasjonsinnovasjon. Grafen er svakt stigende, som illustrerer at den predikerte sannsynligheten for at virksomheten har implementert prosess- og organisasjonsinnovasjon er høyere for kommunale virksomheter som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Likevel ser virkningen av samarbeid ut til å være beskjeden. Videre er konfidensintervallene relativt store, spesielt for de observasjonene som har besvart at de samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Årsaken til dette kan blant annet være forårsaket av at verdien har færre observasjoner.

#### 4.3 Konklusjon og drøftelse av funn

Funnene fra undersøkelsen viser til en positiv korrelasjon mellom samarbeid med forskningsinstitusjoner- og utdanningsinstitusjoner og innføring av prosess- og organisatorisk innovasjon (0.680\*\*, 2.86). Resultatet som belyses i modell 1, er signifikant på signifikantnivå 1 %. Likevel ser virkningen ut til å være beskjeden, særlig med tanke på at store konfidensintervaller. Det er kun 133 observante som har svart at virksomheten har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Som nevnt tidligere har ikke målet med denne analysen vært å avdekke årsakssammenhenger, men å undersøke samarbeidsmønstre. I undersøkelsen har målet vært å undersøke hvordan ulike variabler varierer med de ulike innovasjonstypene. Innovasjon er et komplekst fenomen, slik at det kan påvirkes av en variasjon av ulike forhold.

Interessante funn i undersøkelsen er at de ulike samarbeidsvariablene varierer med ulike innovasjonstyper. I litteraturen som omhandler nettverksstyring blir samarbeid ofte ansett som et sentralt virkemiddel for å fremme innovasjon. Innovasjonslitteratur har inntatt et ukritisk blikk på samarbeid, ved å kun beskrive samarbeid som positivt (Gulbrandsen mfl. 2013, 6). Wegrich (2018) argumenterer for at det er behov for innsikt i når det er fordelaktig å samarbeide. Det er enighet om at samarbeidsdrevet innovasjon kan føre til nye radikale løsninger, men det er mangel på en systematisk forståelse av hvordan samarbeid fører til innovasjon (Gulbrandsen mfl. 2013, 6). Analysene fra den logistiske regresjonsanalysen kan tyde på at de ulike innovasjonstypene henger sammen med ulike samarbeidstyper.

Undersøkelsen indikerer en mer nyansert fremstilling av samarbeidet. Funn fra MEPINs undersøkelsen viser et liknende resultat som denne undersøkelsen gjør. Undersøkelsen viste til at innovasjon som oppstod internt og eksternt hadde mønstre til ulike innovasjonstypene. Tjenesteinnovasjon oppstod som regel internt i den kommunale virksomheten, mens prosessinnovasjoner ofte oppstod i samarbeid med eksterne aktører (M. Bugge og Skålholt 2013, 67).

I Meld. St. 30 (2019- 2020) «En innovativ sektor» blir det belyst at all innovasjonsinnsats i offentlig sektor ikke trenger å involvere samarbeid med forskningsinstitusjoner. Alle typer samarbeid er ikke nødvendigvis hensiktsmessig, og hvilken aktør som det er hensiktsmessig å samarbeide med kan ha sammenheng med hvilke effekter man ønsker å oppnå med samarbeidet. Med utgangspunkt i tendensene, kan det i et innovasjonsprosjekt være hensiktsmessig med en vurdering av fordelene med involvering av andre aktører opp mot ressursbruk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, 90).

#### 4.4 Svakheter med modellen

Som nevnt er modellen ikke utviklet for å undersøke kausale sammenhenger, men blir i undersøkelsen benyttet for å analysere mønster. Det eksisterer enkelte krav til en regresjonsmodell og noen krav som er spesifikke for den logistiske regresjonsanalysen. Et av kravene er at virkning skal komme før årsak. Det er rimelig å anta at samarbeid fører til innføringen av innovasjon. Samarbeid som drivkraften til innovasjon er en vanlig antagelse i innovasjonslitteraturen (Foyen 2011; Torfing 2016). Til tross for dette, kan det muligens tenkes at innovative kommuner i oftere samarbeider.

Et annet krav er at det skal være kontroll over relevante variabler. I modellene er den forklarte variansen beskjedent. I modellen har det blitt inkludert kontrollvariabler for å kontrollere for spuriøse sammenhenger. Spuriøse sammenhenger kan likevel ha oppstått som en konsekvens av at jeg har utelatt noen variabler eller ved virkningen kan forklares med uobserverte variabler.

Det finnes ulik kritikk mot logistisk regresjonsanalyser, og det blir anbefalt å benytte kontinuerlige variabler i en regresjonsanalyse (Ringdal og Wiborg 2017, 220–21). På grunn av datagrunnlaget i denne oppgaven, var dette ikke en mulighet. I logistiske regresjoner kan variasjon skyldes ulikheter i restleddene eller observert heterogenitet mellom de ulike gruppene. Logistiske regresjonsmodeller er i større grad enn vanlig OLS- modell sensitiv for feil ved spesifiseringen av modellen (Ringdal og Wiborg 2017, 220). Flere av modellene i oppgaven ble sjekket for ikke-linearitet med bruk av dummyvariabler og andregradsledd. Utfordringene kan føre til at det i mindre grad er mulig å dekomponere variablene og uttale seg om varians, da koeffisienten kan vise til et mål for uobservert heterogenitet (Ringdal og Wiborg 2017, 221).

Et annet aspekt som påvirker resultatet, er operasjonaliseringen av variablene. Flere av variablene i undersøkelsen er av binær karakter. Måling av innovasjon kan være krevende i offentlig sektor. En binær operasjonalisering fører til at det ikke er mulig å skille mellom nyhetsgraden til innovasjonen. Med grunnlag av at flere innovasjonene blir rapportert som inkrementelle kunne det være logisk med en kategorisering av nyhetsgraden til innovasjon i offentlig sektor (Foyen 2011, 17; Kommunesektorens organisasjon 2020c)

Operasjonalisering av hva som regnes som en innovasjon kan også være noe uklart. Det er ikke entydig hva «*vesentlig endrede og nye løsninger*» inneholder. Det kan tenkes at



virksomhetene er tilbøyelige til å svare at de har hatt *vesentlige endringer*, selv om det kun har vært *forbedringer* av tidligere praksis (Foyn 2011, 17). Organisasjons- og prosessinnovasjon er tvetydig, slik at det kunne vært interessant med en mer detaljert kategorisering av organisasjons- og prosessinnovasjon.

Variabelen som måler samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner, er operasjonalisert slik at samarbeidet må ha bidratt til innovasjon de siste to årene. En slik operasjonalisering bidrar til at det ikke er mulig å skille mellom tilfellene der kommunale virksomheter har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner hvor samarbeidet ikke har ført til noen effekt, og tilfeller hvor det ikke har eksitert samarbeid. Videre forteller det ikke noe hvor omfanget av samarbeidet. Det er rimelig å anta at ulik organisering og ulikt omfang av samarbeidet har påvirkning på innovasjonstypene.

Til slutt kan måling av hvilke samarbeid som har ført til innovasjon forårsake multikollinearitet mellom samarbeidsvariablene og innovasjonsvariablene.

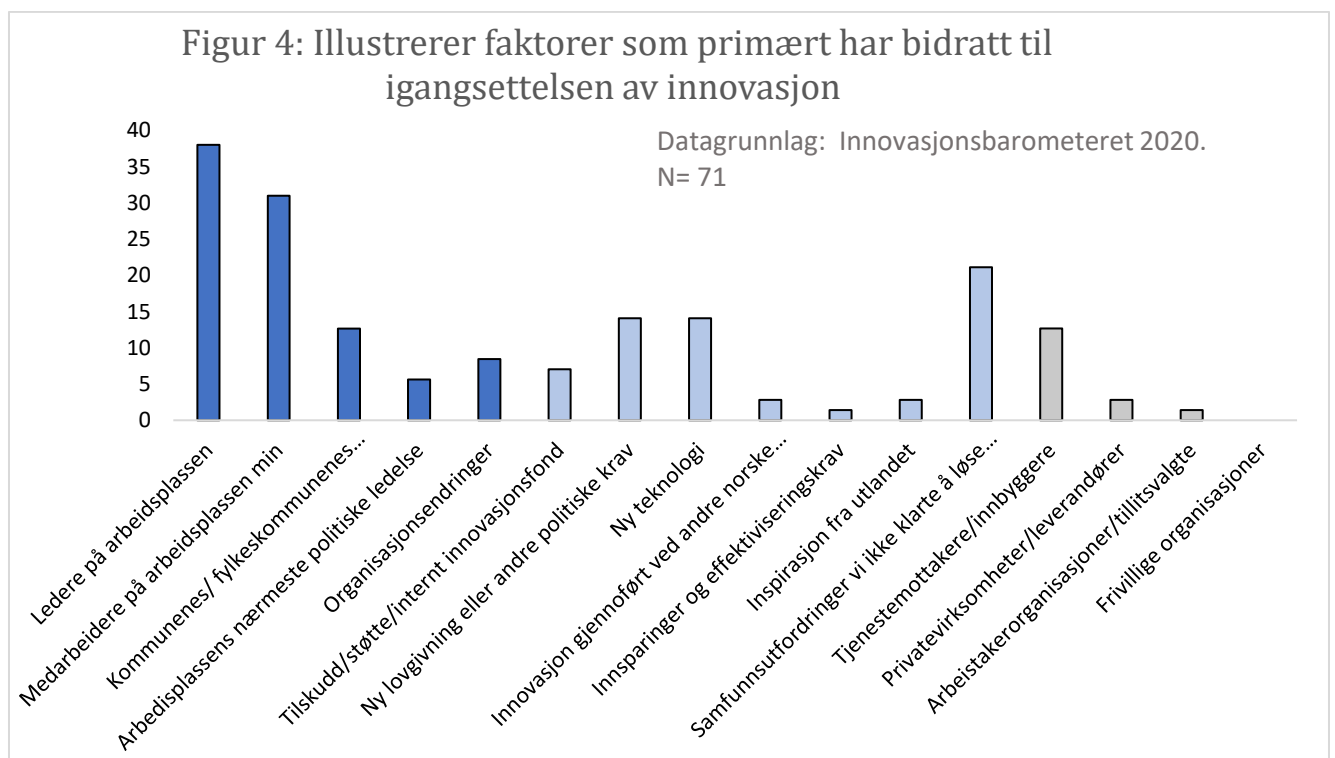
## 5.0 Empiri- og analyse 2: Fremmende og hemmende faktorer for samarbeid i de ulike fasene

I denne delen av oppgaven formålet er å undersøke faktorer som virker hemmende og fremmende for samarbeid mellom forskning- og utdanningsinstitusjoner og kommunen. Hensikten med dette kapitlet er å belyse den andre arbeidshypotesen: «*Hva fremmer og hemmer samarbeid mellom kommuner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner i de ulike fasene av samarbeidet?*». Disse forholdene blir presentert fremstilt i tre ulike faser: *initiativfasen, gjennomføringsfasen, og nytte og resultat av samarbeidet*. Finansiering av samarbeidet blir også undersøkt, da finansiering kan være essensielt for om prosjektet er gjennomførbart. I tillegg kan finansiering være et viktig tema i alle fasene. Skillene mellom de ulike fasene kan være løse og fasene kan være tilbakevennende. Arbeidshypotesen vil bli belyst med en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. Funnene fra empirien vil bli analysert i lys av det analytiske rammeverket som ble presentert i delkapittel 2.3 om samarbeid.

### 5.1 Initiativfasen

I denne delen av oppgaven vil det bli presentert hvilke faktorer som virker fremmende og hemmende i den første fasen av samarbeidet. Disse temaene undersøkes i denne fasen: hvilke forhold som var utløsende for samarbeidsinnovasjonen, hvordan aktørene kom frem til temaområdet for samarbeid og hva som har vært aktørenes rolle i denne fasen. Forholdene som undersøkes vil bli inndelt i: eksterne forhold, interne forhold og interorganisatoriske forhold.

### 5.1.1 Forhold som har vært primære for igangsettelsen av innovasjonen



**FIGUR 4** viser hvilke faktorer som primært har ført til igangsettelsen av innovasjonene gitt at virksomheten har svart at forsknings- og utdanningsinstitusjoner har ført til igangsettelsen av innovasjonen

I litteraturen om innovasjon i offentlig sektor er det liten enighet om hva som trigger innovasjonsprosessen (Torfing 2016, 110). I litteraturen blir de utløsende årsakene til innovasjon ofte delt inn etter: ny teknologi, effektivitetskrav, brukerstyrt- innovasjon, medarbeiderdrevet innovasjon, og forskning- og utvikling (Bason 2018, 48–53). I denne delen vil det bli undersøkt hva som primært fører til innovasjon. Input-siden kan vise til implikasjoner for hvordan innovasjonsprosessen blir drevet (Dahl Fitjar 2015, 75), og om kildene til innovasjon for kommunale virksomheter som samarbeider med forsknings og

utdanningsinstitusjoner er ulik fra kilder til innovasjon i offentlig sektor generelt.

For å undersøke dette har det blitt benyttet data fra innovasjonsbarometeret 2020. Tabell 4 viser hvilke faktorer som primært bidro til igangsettelse av innovasjonsprosessen betinget av om den kommunale virksomheten svarte at *utdannings- og forskningsinstitusjonene primært har ført til igangsettelsen av den nyeste innovasjon*. Formålet med denne operasjonaliseringen er å undersøke hvilke forhold som fører til igangsettelsen av innovasjon når kommunale virksomheter samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Virksomhetene kan svare på inntil tre alternativer. Virksomhetene har gjennomsnittlig krysset av på 1,8 forhold, som bidrar til at svarprosenten blir over 100 prosent.

De interne, eksterne og samarbeidsvariablene blir i tabellen fremstilt med ulike farger. De mørkeblå søylene illustrerer *interne forhold* i virksomheten, og de eksterne forholdene er lyseblå. Av de virksomhetene som svarte på at *utdannings- og forskningsinstitusjoner primært førte til igangsettelsen av den nyeste innovasjonen* fremgår det i tabellen at virksomhetene også besvarte at *medarbeidere på arbeidsplassen* og *ledere på arbeidsplassen* var viktige aktører/ forhold i igangsettelsesperioden.

Funnene fra tabell 3 viser at det er de interne forhold har høyest frekvens. Av de interne variablene har flest kommunale virksomheter svart at *medarbeidere- og ledere på arbeidsplassen* har vært viktige forhold ved igangsettelsen av innovasjonen. Funnene kan tyde på at interne forhold er viktig for den første fasen av innovasjonsprosessen.

Av de eksterne forholdene er det variabelen *samfunnsutfordringer som vi ikke klarte å løse ved å gjøre mer av det samme* som har høyest frekvens. 14 % av virksomhetene har svart at teknologi og ny lovgivning er viktige forhold i igangsettelsen av innovasjonen.

Samarbeidsvariablene har laveste frekvensen. Disse tendensene kan indikere at kommunale virksomheter i mindre grad samarbeider med flere aktører i initiativfasen, når de samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Av samarbeidsvariablene har variabelen *«tjenestemottakere- og medvirknings fra innbyggerne»* den høyest frekvens på 13 %.

Det har til nå blitt sett på hvilke forhold som primært bidrar til igangsettelsen av innovasjon betinget at virksomheten har besvart at de samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Det kan være interessant å sammenligne forhold som har vært en trigger for innovasjonsprosessen for kommunesektoren generelt og for de kommunale virksomhetene som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. En slik sammenligning kan bidra til få en bedre forståelse av særtrekk ved innovasjonsprosessen til

kommunale virksomheter og forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Sammenlignet med forhold som bidrar til igangsettelsen til innovasjon i offentlig sektor generelt, er det noen forskjeller. Interne faktorer som omfatter medarbeidere omtrent tilsvarende, men noe lavere for virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Den største forskjellen i hvilke kilder som fører til igangsettelsen av innovasjon er innenfor kategorien eksterne forhold. For kommunale virksomheter i sin helhet svarer 24 % at ny teknologi primært førte til igangsettelsen av innovasjonen (Kommunesektorens organisasjon 2020d). Det samme tallet for kommunale virksomheter som samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner var 14 %. En annen av variablene det er stor variasjon i er kravet om innsparing og effektivitet. I denne undersøkelsen er svarprosenten 1, mens for kommunale virksomheter i sin helhet er det samme tallet 12 %. Videre besvarte 24 % at samfunnsutfordringer som ikke kunne løses ved å gjøre mer av det samme sammenlignet med en 14 % for virksomhetene generelt. Det er ikke unaturlig at variabelen har høy frekvens. Fra den kvalitative analysen kom det frem at samarbeidene kunne kategoriseres som samarbeidsnettverk. Slike nettverk benyttes ved komplekse problemer, hvor de ulike aktørene er avhengig av hverandre for å løse komplekse problemstillinger (Osborne og Brown 2013, 350).

#### 5.1.2 Andre aktører som er viktig i initiativfasen

I intervjuene ble det undersøkt hvordan samarbeidet oppstod og hvilke aktører som tok initiativ. Det har i denne undersøkelsen blitt foretatt syv intervjuer med informanter fra kommunal sektor, universitet og en informant fra forskningsrådet. Disse intervjuene representerer tre samarbeid mellom kommuner og UH-sektoren. I to av prosjektene var det kommunen som tok initiativ til samarbeidet. Felles for prosjektene var at en av aktørene hadde eksisterende allianser med andre aktører før samarbeidet oppstod. Litteraturen peker på at tidligere erfaring med samarbeid kan virke positivt for samarbeidet (Torfing 2016). Det eksisterte i disse tilfeller allianser i lang tid før samarbeidet startet:

*«Det første er at, ja, vi skal jo kanskje ti år tilbake hvor tidligere banksjef i «navn på bank» hadde en ide om ikke de kunne bruke noen av deres fondsmidler til campus «navn på campus» i forhold til en trussel om nedleggelse og fusjon. Det var spiren til det samarbeidet til kommune og næringsliv og så videre. Og det samarbeidet fungerte veldig godt, og man mener jo at noe av den satsingen som har foregått med utbedring av campus fysisk er et resultat av det gode samarbeidet» (Universitet på*

## Østlandet, U2)

Dette kan tyde på at positive erfaringer med tidligere samarbeid kan gjøre aktørene mer tilbøyelige for samarbeid med nye aktører.

Av andre samarbeidsaktører som deltok i igangsettelsesfasen blir aktører fra næringslivet trukket frem i to av intervjuene. Figur 4 viser derimot til en lav frekvens for private aktørers deltakelse i denne fasen.

### 5.1.3 Eksterne faktorer har vært viktige for initiativfasen

I denne delen skal vi se på eksterne forhold som har vært viktige for samarbeidet. Av eksterne forhold viser intervjuene spesielt til to forhold: kravet om å dekke et behov og kravet om å innta rollen som samfunnsutvikler.

#### *Kravet om å dekke et behov*

Informant U2 fra sitatet over fremhever trusselen om nedleggelse og fusjon av campuset som en viktig faktor til igangsettelsen av samarbeidet. Det blir i sitatet pekt på interne forhold og krav fra omgivelsene som utløsende forhold til samarbeidet.

Variabelen «*Samfunnsutfordringer som vi ikke klarte å løse ved å gjøre mer av det samme*» var i den kvantitative analysen av høyest frekvens blant de eksterne forholdene.

Samstyringsparadigmet er tuftet på den oppfatning at iverksettingen av offentlig politikk har fått en fragmentert og kompleks karakter, og for å få til effektive tiltak har det blitt behov for interorganisatorisk samarbeid (Røiseland og Vabo 2012, 20). Oppgavene til universitet og kommunen har blitt av en mer kompleks karakter. Dette har bidratt til at organisasjonene står overfor nye krav fra omstendighetene.

I initiativfasen er en sentral komponent å komme frem til ideer vedrørende behov. I intervjuene fremhevet informantene at nye krav og nye behov bidro til at de måtte tenke nytt. En informant fra kommunen viser til at kommunen endret organisasjonsform for å være i stand til å få til dekke kommunenes behov: «*Vi er jo en av de første som har etablert strategi og utviklingsavdeling. Vi hadde ikke fått de målene, den veksten vi ville ha. Så da tenkte vi annerledes, og ansatte.*» (**Kommune på Østlandet, K2**)

Informanten beskriver at det har blitt tatt i bruk en «hands-off» styringsstrategi for å forbedre innovasjonskulturen i virksomheten (E. Sørensen og Torfing 2011, 247). Innovasjonskulturen

sees i lys av hvilken grad virksomheten har strategisk fokus på innovasjon som er utarbeidet gjennom visjoner og mål og som kommer til uttrykk via prosedyrer, praktiske metoder og rutiner (E. Sørensen og Torfing 2011, 248).

Det har til nå blitt sett på kommunens behov som en utløsende faktor til innovasjonsprosessen. Et annet forhold som har blitt fremhevet av informantene er at samarbeidet har oppstått som en konsekvens av regionenes behov:

*«(...) Og alt dette her bygger jo inn under «navn på region» ønske om å bli en grønn region. Så det har jo vært helt på, synes jeg, på regionens premisser, men det er jo vår visjon å være regionalt forankret. Så hvis vi ikke jobber og er gode på det regionen trenger så vil jo ikke vi få til den forankringen i regionen.» (Universitet på Østlandet, U1)*

Informantene beskriver at ytre krav og nye behov har bidratt til at det ble nødvendig å tenke annerledes. En vanlig oppfatning om innovasjon i offentlig sektor er at det utløses av kriser (Torfing 2016). Likevel kan offentlige aktører respondere på utfordringene før kriser oppstår (Torfing 2016, 111). Borins (2001) undersøkte faktorer som utløste innovasjon i offentlig sektor. Interne problemer hadde i undersøkelsen av størst frekvens med 50-60 prosent av innovasjonene. Derimot var kriser en utløsende forhold i 30 prosent av tilfellene (Borins 2001, 131). Disse tendensene kan vise til et liknende aspekt som i denne undersøkelsen, hvor informantene inntar en aktiv rolle for å løse utfordringene. Informanten K2 viser til et problem, som kan analyseres som en «push faktor». Kommunen stod overfor en utfordring, de hadde ikke fått til ønsket vekst. Utfordringen bidro til at kommunen utnyttet mulighetsrommet.

#### *Kravet om å innta en aktiv rolle som samfunnutvikler*

Hva som blir regnet som en utfordring, problem eller mulighet blir rammet inn av ulike type aktører, slik som politikere, lobbyister, eksperter og massemedier (Torfing 2016, 116).

Innovasjon har de siste årene blitt vektlagt mer i kommunal sektor. Det har blitt fokusert på hvordan innovasjon i kommunal sektor kan være nødvendig for å møte utfordringer de står overfor. Denne endringstendensen kommer blant annet frem i Meld. St. 30 (2019-2020) «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse», som viser til regjeringens mål om: «en effektiv offentlig sektor som leverer gode tjenester til innbyggerne, har høy grad av tillit i befolkningen, og finner nye løsninger med innbyggerne, næringsliv, forskningsmiljøer og

sivilsamfunnet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, 5)». Konstruksjonene av et problem og problematisering av eksisterende metoder, kan skape en mulighet for initiering av innovasjonsprosessen.

I intervjuene nevnes en endring i samfunnsrollen til universitetene. Informant K2 beskriver at universitetet ikke påtok samfunnsrollen i stor grad tidligere:

*«De tok ikke samfunnsrollen i den grad for de var ikke vant til det. De skulle bare produsere bachelor og sivilingeniører og sykepleiere, you name it. Mer var det ikke å regne med, så de var et lukket samfunn. Og det var ikke enkelt, har jeg blitt fortalt, å få kontakt for å få studenter for eksempel til å begynne å gjøre oppgaver og slikt( ... )» (Kommune på Østlandet, K2)*

*«( ... ) Men vi har liksom ikke hatt den tilknytningen til universitetet eller høghskolen som kanskje veldig mange andre regioner, så vi tok jo et initiativ da. Et samarbeidsinitiativ for å se på hvordan vi kan være en bedre vertskommune for universitetet, og da spurte vi hva det var av oppgaver som dere tenker at vi skal ta oss spesielt av.» (Kommune på Østlandet, K1)*

I kapittel 2 blir det vist til en endring i kunnskapsproduksjon og rollen til universitetet. Endringen bidro til vektlegging av universitets samfunnsrolle. Informantene viser til at universitetet var mest opptatt av å ivareta deres tradisjonelle funksjoner som forsknings- og utdanningsinstitusjon. Dette kan vise til en kultur- og identitetsrelatert barriere, da profesjonshistoriske normer henger igjen. Mønsteret fra andre studier tyder på at den tredje rollen til universitetet er lavest på prioriteringslisten (Solberg 2018, 22).

Informant U2 beskriver en endringstendens i rollene til universitetet:

*«Ambisjonen vår er at vi skal bli en sentral utviklingsaktør i denne regionen og jeg mener jo i utgangspunkt i det vi har levert av prosjekter og rapporter og hvordan kommunen spesielt har jobbet i etterkant av det her, så vil jeg si at vi har ( ... ) Vi har blitt en sentral utviklingsaktør i regionen her. Spesielt de siste fem årene.» (Universitet på Østlandet, U2)*

Universitet har altså påtatt seg rollen som samfunnsutvikler- og utviklingsaktør. Sitatet kan beskrive endringstendenser i kunnskapsproduksjonen, hvor universitet har gått fra å være en autonom institusjon til i større grad å fokusere på den tredje rollen til universitetet.

Videre viser informant U2 at samhandlingen mellom universitetet og høghskolen utgår fra krav om å innta en rolle som regional utvikler:

«Utgangspunktet er jo at universitet og høyskoler har forventninger om at vi skal forsterke samarbeidet med nærings- og samfunnsliv i den regionen som vi har som nedslagsområde så det er en føring til universitetet (...).» (Universitet på Østlandet, U2)

Informantene peker på at igangsettelsen av innovasjonen ble påvirket av kravene fra omstendighetene til å innta en rolle som samfunnsutvikler i regionen. Utdanningsreformene har blant annet satt større fokus på samhandling med andre aktører. Regjeringens reguleringer av universitetet gir føringer for blant annet universitets satsingsområder.

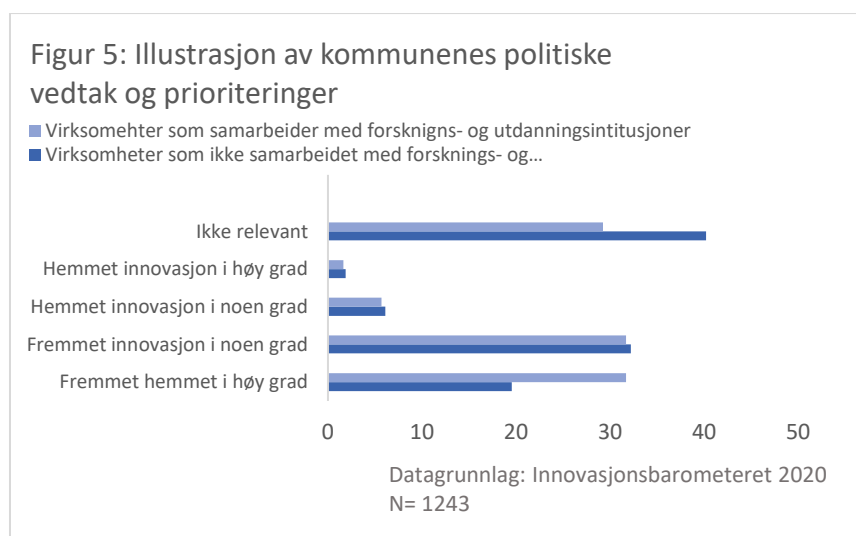
Informant K2 beskriver at en aktiv akademia var avgjørende i initiativfasen:

«Det viktigste var jo at akademiet tok det initiativet og kjørte på med både økonomi og ressurser og viste at det her ville de. Det var det viktigste vurderingskriteriet for meg. Og når de gjør det, bestemte jeg meg for at dette skal vi også satse på. Også gikk kommunen inn for det, så det var de som tok initiativet. I stedet for at hadde kommunen kommet med en akademia som var mest opptatt av å utdanne nye studenter er det to forskjellige ståsteder. Mens her hadde de tatt samfunnutvikleroppgaver eller roller da. Det var de viktigste kriteriene hos meg.» (Kommune på Østlandet, K2)

#### 5.1.4 Interne forhold

Det vil i dette avsnittet bli sett på interorganisatoriske forhold som har vært viktig for samarbeidet. Det vil gjort rede for betydningen av mandat.

#### Mandat





I følgerapporten til FORKOMMUNE (2019) beskrives politisk mandat som en suksessfaktor for innovasjonssamarbeid mellom kommuner og forskningsinstitusjoner. I intervjuene ble det undersøkt betydningen av mandat. Tabell 5 kan vise tendenser til at politiske vedtak og prioriteringer er viktige faktor for kommunale virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Funn fra de kvalitative intervjuene tyder på en lik tendens. Felles for samarbeidene var at de var forankret politisk. Et mandat kan gi felles retning til samarbeidet, gi rollefordeling og sette rammer for samarbeidet. Informant K2 trekker frem at mandat er avgjørende for hvilke oppgaver som blir prioritert:

*«Fordi det handler hele tiden om bruk av ressurser. Jeg velger det, jeg prioriterer det, jeg har andre som fremsnakker det. Fordi dette er et langsiktig arbeid, og da er det jo veldig fort å gå for de hurtige gevinstene, men når du har politisk forankret det, så framsnakker de det, og du får den støtta for å bruke tid på det her. Uten vedtak så måtte jeg jobbet med helt andre ting.»* (Kommune på Østlandet, K2)

Årsaken til at mandat blir ansett som en av suksessfaktorene for forskningsdrevet innovasjon i offentlig sektor kan forklares med kommunenes kontekst. Kommunen operer i en kontekst med begrensede ressurser, og dermed kan prioritering av oppgaver være viktig. Informanten beskriver at uten mandat hadde det blitt prioritert andre arbeidsoppgaver.

#### 5.1.5 Interorganisatoriske faktorer i initiativfasen

I denne delen fokuseres det på interorganisatoriske forhold som blir fremhevet som viktige i initiativfasen. De interorganisatoriske forholdene som blir diskutert nedenfor er temafelt og sosiale- og politiske entreprenører.

*Hvordan kom aktørene frem til temafelt for samarbeidet?*

Samstyringsparadigmet bygger på at beslutningene skal baseres på diskurs og forhandlinger (Røiseland og Vabo 2012, 58). Et aspekt som kom frem i programplanen til FORKOMMUNE (2017) er at det forskes lite på temaer innenfor kommunenes mandat. Videre blir det beskrevet at forskning skjer på forskningsinstitusjonens premisser. Med bakgrunn i dette ble det undersøkt hvordan man kom frem til temafelt i de kvalitative intervjuene. Flere av

informantene beskriver at temafeltet for samarbeidet var tilknyttet et behov til utdanningsinstitusjonen og kommunen. Informantene beskriver i hovedsak at det har vært enighet om temafeltet for samarbeidet. Likevel beskrives det i intervjuene at de ulike aktørene har inntatt ulike roller. Informant K2 og U2 beskriver at det i stor grad har vært likeverdig dialog om temafelt, men beskriver at kommunene og universitetet har ulike roller:

*«Ja, det har det, men jeg er veldig opptatt av at det er politiske ledelse som er bestiller i en kommune, og vi skal levere på det de bestiller. Da må vi levere på det her, og informere underveis» (Kommune på Østlandet, K2)*

*«(...) Men så sier jeg men igjen fordi at vi skal jo være et korrektiv til folkevalgte og kommunen (...) Og da mener jeg, at dette også er et godt poeng til problemstillingen din, at her er det ikke noe mål om å være enige, men det er et mål om å gi kommunen den informasjonen de trenger sånn at de kan prioritere.» (Universitet på Østlandet, U2)*

*«(...) Jeg vil gjerne presisere en ting. Det går også på hvordan kommunene ønsker å prioritere sitt arbeid, og det går på hva de vil bevilge penger til og hva de vil opprettholde av virksomhet og hva de ikke vil. I og med at vi er så tett opp i det her, så er jo vi også litt involvert i de prosessene. Blant annet det at de sitter i noen styrer og litt forskjellig, men da har «universitet» en uttalt policy om at vi ikke blander oss inn, altså vi mener ikke noe om hva kommunene eksempelvis skal prioritere, bruk av sine midler på. Så det er jo litt viktig da. Vi kan svare på spørsmålet hvis vi blir spurt, men vi legger oss ikke opp i det. Det får være opp til kommunene å bestemme. Det er litt av den rollen akademia tar her da. Vi skal ikke mene noe om det.» (Universitet på Østlandet, U2)*

De overordnede sitatene illustrerer forskjellene mellom rollene mellom universitetet og kommunen. I initiativfasen kan, som det antydes over, klargjøring av roller og kompetanse være en viktig oppgave (E. Sørensen og Torfing 2011, 245).

Kommunestyret er et folkevalgt organ som har til formål å representere innbyggerne, og de som er ansatt i kommunen har som oppgave å levere på de områdene som offentlig sektor leverer til, men forsknings- og utdanningsinstitusjoner har ofte blitt styrt etter det Hambulldtes prinsippet hvor universitetet er en autonom institusjon uten innblanding fra myndigheter. Informant U2 forteller at universitets oppgave er å virke som et korrektiv til de folkevalgte, og gi nok kunnskap til å ta de rette beslutningene.

Videre har flere av informantene lagt vekt på at temafeltet for samarbeidet har blitt påvirket av behovene til regionen/-kommunen, og hvilke områder som det behøves satsing på:

*«Det har absolutt vært likeverdighet, men det har vært veldig viktig for oss at det har vært de fagfeltene som regionene ser de trenger å styrke som har bestemt innholdet i professoratene. Det er ikke vi som har bestemt det.» (Universitet på Østlandet, U1)*

*«Det har variert litt fra, men vi har jo utfordret hvilke temaer som de ønska, også har vi også hatt noen ønsker til kommunens egne oppgaver. Det å få mer kompetanse der, som vi benytter, blant annet for eksempel digitalisering innen helsesektoren ...» (Kommune på Østlandet, K1)*

*«Ja, jeg følte at prosjektet oppstod som et veldig konkret behov fra kommunene som matchet vår nysgjerrighet eller det vi synes var så mystisk: «hvorfør er det ingen som får det til?». «Hvorfor har vi ingen gode eksempler på, eller veldig få gode eksempler på at man har gjort medvirkning på måter som er sosialt bærekraftig, som ivaretar ungdommene over tid og som gjør at vi får bygge kompetanse og som de kan bruke innen de søker jobber» (Universitet på Østlandet, U3)*

Informantene viser til dialog om temafeltet til samarbeidet. Dette kan peke på et aspekt ved samstyring, hvor det oftere blir benyttet myke reguleringer som forhandlinger. De myke reguleringer blir trukket frem av flere av informantene. Målet med samstyring er å utnytte forskjellene mellom aktører for å spre ideer. Torfing og Sørensen (2016) peker på at samarbeid i denne fasen kan styrke innovasjonsprosessen ved at ulike aktørene utveksler ulike ideer og utfordrer disse. Dette kan føre til transformasjon og utvidelse av læringsprosessen. Sitatene kan bli analysert ut ifra en konflikt- / konsensus dimensjonen. Litteraturen har hatt stort fokus på bygging av konsensus, likevel kan interaksjonen mellom aktørene kan bli styrket av en viss form for konflikt. Konflikt i en slik setting kan føre til synliggjøring av underrepresenterte meninger og perspektiver, ved at det belyses et større variasjon av informasjon, ideer og erfaringer (Torfing og Sørensen 2007, 149).

#### *Sosiale og politiske entreprenører*

Det har tidligere blitt pekt på hvordan innovasjonsdrevet samarbeid kan bli utløst av en offentlig diskurs eller et behov. Disse forholdene kan være nødvendige i startfasen av innovasjonsprosessen, men det kan også være nødvendig med tilstedeværelse av sosiale og politiske entreprenører (Torfing 2016, 117–19).

Disse entreprenørene vil bruke momentum til å sette agendaen, mobilisere ressurser og

generere støtte for forandring (Torfing 2016, 118). Som nevnt i kapittel 2, blir det benyttet litteratur fra ledelse for å få forståelse av hvordan man kan overgå barrierene. I initiativfasen blir rollen som «innkaller» ansett som viktig. Flere av informantene i undersøkelsen pekte på enkeltpersoner som drivkrefter for innovasjonen:

*«Personlig relasjon har vært veldig viktig, og en kontinuerlig oppfølging og det å være en pådriver. Det å finne de relasjonene hele veien. Det å tilkalle til møter. Det å møte de og synliggjøre det som man ønsker å få ut av det. (Kommune på Østlandet, K1)*

*«Initiativet til professoratet, som ble tatt av varaordføreren i «kommune, og det jeg tror hun gjorde veldig godt i den fasen var å lobbyere på tvers av de politiske miljøene. Også heftet hun det i tillegg på en kjent person. Og at hun fikk med seg det politiske miljøet tror jeg var avgjørende da, og det at hun stod i det. Med sine rundt seg, med «navn» og «navn» og hadde rådmannen med seg. Det at hun stod i det i det over tid. Og der var du inne på det med personlig relasjon. Jeg tror jo det i oppstartsfasen trenger man noen ildsjeler som ikke tror at dette løser seg på to møter, men som følger det helt ut. Og de var i møter med bedriftseiere, møter med andre kommuner, og da var det sånn at det ikke sånn at selv om hun åpnet dørene, så hadde hun jo med seg vår prorektor på det tidspunktet for ekstern samhandling. Hun hadde med dekanen på fakultetet.» (Universitet på Østlandet, U1)*

Varaordføreren rolle, i lys av sitatet over, kan analyseres som en «innkaller». Rollen til «inkalleren» er mobilisering av relevante aktører og driver utvekslingen av ideer, informasjon og visjoner (Torfing 2016, 245). Varaordføreren mobiliserte relevante aktører; politikere, bedrifter og prorektor. Aktøren mobiliserte også finansielle midler.

Videre beskriver informant U1 at de jobbet med andre eksterne aktører for å skape forankring:

*«(...) Det var teknologiske innsalg, sånn at de jobbet sammen, både næring, kommune og USN for å skape en forståelse hos helheten, for hele regionen hva dette var. Det tror jeg var viktig, at det var noen ildsjeler og at de ildsjelen får med seg de riktige fagpersonene slik at innsalget blir troverdig. Så da var de jo alltid sammen om det, USN og kommunen, om det var rådmannen eller prorektoren eller om det var ordfører (...) Det er noen topper som fronter det og som prøver både å skape medieblest og forankring.» (Universitet på Østlandet, U1)*

Det blir beskrevet hvordan aktørene gikk inn for å skape integrasjon og en felles retning. Informanten beskriver hvordan de ulike aktørene gikk sammen for å få en forståelse av helheten, å gi en fellesforståelse av prosjektet og binde sammen ulike mål og forventninger.

Informant U1 nyanserer viktigheten av personlige relasjoner:

*«Ja, så det blir to sider av saken, fordi det hadde ikke hjulpet med personlige relasjoner hvis vi hadde vært på bærtur med det faglige. Så jeg tenker at i det nære så er det avgjørende og så i det helhetlige arbeidet handler det om kvaliteten og innholdet» (Universitet på Østlandet, U1)*

Ledelseslitteraturen peker ofte på enkeltpersoner som viktige i innovasjonsprosessen. Likevel viser informant U1 til at samarbeidet behøver mer enn personlige relasjoner, og at faglig innhold og kvalitet er vel så viktig. Dette kan peke på et aspekt som har blitt sett på tidligere at det må være et mulighetsrom.

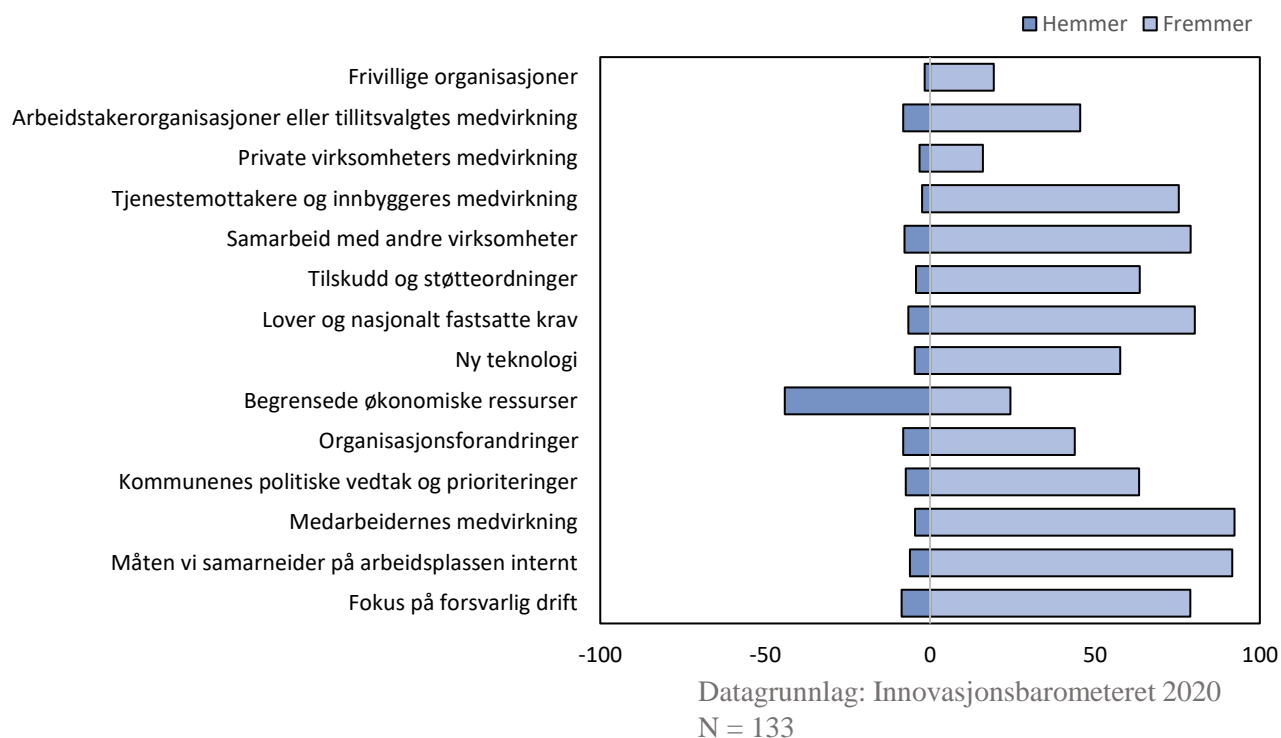
## 5.2 Gjennomføringsfasen

Gjennomføringsfasen er den fasen som er mest tidkrevende. Fasen er preget av usikkerhet og tilbakefall. Jeg har valgt å plassere tabellen med faktorer som fremmer og hemmer innovasjon under denne fasen, selv om disse variablene også kan være aktuelle i andre faser.

Innovasjonsprosessen er ofte komplisert, interaktiv, ikke-lineær og er preget av tilbakefall. Det kan i mange tilfeller være vanskelig å skille fasene fra hverandre. En av informantene viste til innovasjonsprosessens kompleksitet:

*«Ja, det varer jo fortsatt. Selve «prosjektet» startet i 2011, så vil jeg gjette at det kanskje var 2017-ish det startet. Så jeg tror det viktigste her er at denne type arbeid tar tid. Så jeg tror ikke det hjelper å sette av et år eller to og tenke at alt er på plass. Jeg tror at sånne typer forandringsprosesser, når en hel region skal tenke nytt da, så krever det langsiktighet. Så er det prosjektfaser, så på mange måter kan vi si at prosjektet er ferdig fordi vi har fått ansatt de fire professoratene. Men det er nå arbeidet begynner.» (Universitet på Østlandet, U1)*

Figur 6: Illustrasjon av forhold som virker hemmende eller fremmende



FIGUR 6 viser hvilke forhold som fremmer og hemmer innovasjon gitt at virksomhetene har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner

Innovasjonslitteraturen som omhandler offentlig sektor har ofte fokusert på hvilke faktorer som virker fremmende og hemmende for innovasjon (Holmen og Ringholm 2019, 17). Figur 6 viser hvilke faktorer som virker hemmende og fremmende for innovasjon betinget av at virksomheten har samarbeidet med utdannings- og forskningsinstitusjoner under utviklingen av den nyeste innovasjonen. Variablene er kodet slik at faktorer som «fremmer innovasjon i høy grad» og «fremmer innovasjon i noen grad» er kodet sammen til «fremmer» og samme prosedyre med faktorer som virker hemmende for innovasjonen. Verdien «ikke relevant» fremgår ikke i tabellen, men er inkludert i prosentberegningen. Bakgrunnen for dette valget var at noen av svaralternativene har en relativ stor andel som svarer ikke relevant. De variablene som kommunale virksomhetene svarer «ikke relevant», kan også gi interessant informasjon.

I figuren fremgår det at det er en overvekt av respondenter som har besvart at variablene har virket fremmende for innovasjon. En av variablene som skiller seg ut er «begrensede økonomiske ressurser», hvor 44 prosent mot 24 prosent har besvart at begrensede økonomiske

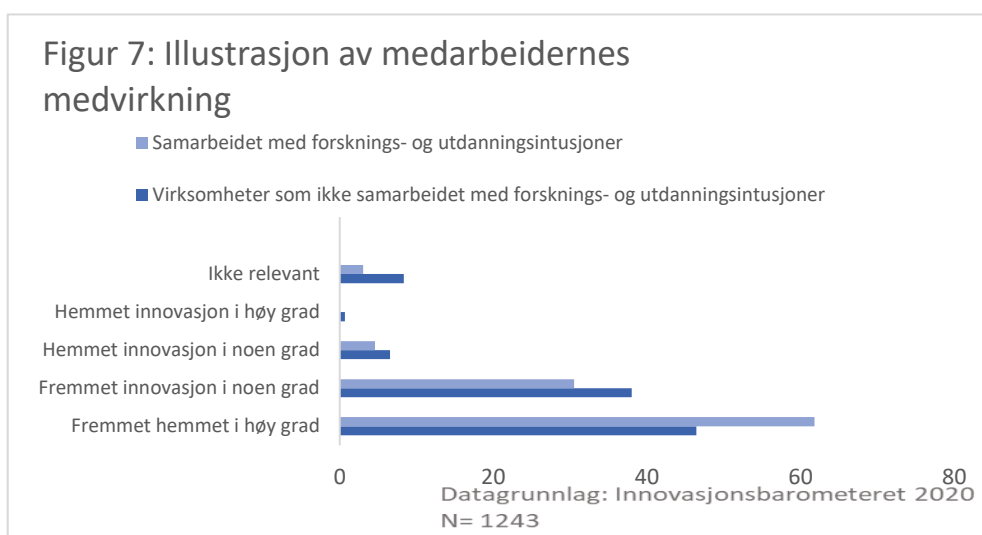
ressurser har virket hemmende. De interne forholdene i virksomheten er, som i funnen fra initiativfasen, av størst betydning. Resultatene fra denne tabellen viser noen av de samme funnene som knyttet til initiativfasen. 75 prosent av respondentene at tjenestemottakernes- og innbyggers medvirkning har vært en fremmede faktor for innovasjon. Videre svarer cirka 80 prosent at samarbeid med andre offentlige virksomheter har virket fremmede for innovasjonen.

Det ser ut til at kommunale virksomheter som samarbeider med forskningsinstitusjoner og de som ikke gjør det, oppgir omtrent samme faktorer som fremmer og hemmer innovasjon (Kommunesektorens organisasjon 2020a). Interne faktorer i organisasjonen er også en betydningsfull faktor for kommunale virksomheter generelt. Et annet interessant funn er at 78 prosent av de kommunale virksomhetene har svart at forsvarlig drift har virket fremmede for innovasjon.

### 5.2.1 Interne forhold

Nedenfor presenteres de interne forhold i kommunene og ved universitetene som har påvirket samarbeidet. De interne forholdene i gjennomføringsfasen som undersøkes er medarbeidernes medvirkning, koordinering innad i organisasjon, silotenkning og kultur.

#### *Medarbeidernes medvirkning*



**FIGUR 7 illustrerer betydningen av medarbeidernes medvirkning**

Resultater fra intervjuene indikerer noen av de samme tendensene som i figuren. Flere av informantene har pekt på medarbeidere og personlig dialog som en viktig komponent i

initiativfasen av samarbeidet. Medarbeidere kommer også frem som en viktig faktor i gjennomføringsfasen. Figur 7 viser at medarbeidere fremmer samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. I følgeevalueringen til FORKOMMUNE (2019) ble motiverte og kompetente medarbeidere trukket frem som en av suksessfaktorene. I de kvalitative intervjuene ble medarbeidere trukket frem som en viktig drivkraft i prosjektet. Flere av informantene trakk frem at ildsjeler som holdt prosjektet i gang i kraft av sitt engasjement:

*«At det er noen, kall det ildsjeler, som faktisk tar et helt reelt ansvar. Jeg skulle ønske det var noen som hadde fått tildelt det som oppgave, men vi har likevel fått et til. Vi har virkelig hatt noen som har sett verdien av å bruke tid på det» (Universitet på Østlandet, U1)*

*«Det er veldig viktig. En type prosjektleder som på en måte følger tråden da uten at vi akkurat hatt definert en da. Det er noen personer da, som har jobba veldig aktivt med det og det har vært nødvendig» (Kommune på Østlandet, K1)*

I intervjuene fremgikk det at flere av informantene ikke hadde slik arbeid som en del av stillingsprosenten. Dette kan peke på en organisatorisk barriere for innovasjon. Informant U1 beskriver at stillingsbeskrivelsen kan være avgjørende for organisasjonens kapasitet til å være med i et slikt prosjekt:

*«Det er det som har vært så fantastisk her, med at «navn» var i rådmannens stab og hadde en veldig fri rolle og rådmannen så verdien av det og ga han den frie rollen. Så er det selvfølgelig mye han gjorde med kraft av sitt eget engasjement, men han hadde nok ikke hatt tid til det hvis han belemra med veldig mye driftsarbeid. Så det var nøkkel til suksessen. At kommunene valgte det, for det er veldig sjeldent kommunen har den type stillinger.» (Universitet på Østlandet, U1)*

*«(..)Men vi har ikke fått tildelt det i stillingsprosent til det, så begge vi har egentlig siddet i fulle stillinger til andre ting, så vi har klart å omprioritere for å bruke tid på dette her. Og det har jeg, for å snakke for min del, det har jeg fått til uten at det har gått på bekostning av annet. Det handler litt om at jeg er heldig som har en fri rolle, hvis jeg hadde kommet i den driftskvisen som du snakket om, om kommuner, så hadde vi ikke fått det til. For da tror jeg at menneskene. Det er jo en viss kapasitet på hver enkelt, så jeg tror det å ha noen som kan ta tid da» (Universitet på Østlandet, U1)*

Informant U1 peker på institusjonelle aspekt ved kommunen som muliggjorde for samhandling. Informanten beskriver den frie rollen til den ansatte som en suksessfaktor. Som



vist til i kapittel 2, kan kommunen organiseres på ulike måter. Som informant U1 fremhever er det få kommuner som har slike stillinger. Informanten viser at der var sentralt at rådmannen så verdien i en slik organisering av kommunen. Silotekning blir gjerne trukket frem som en institusjonell barriere, ved å organisere kommunale stillinger som nevnt overfor, kan dette bidra til å redusere silotekning. Dette kan bli sett i lys av en «hands-off»-innovasjonsstrategi, hvor målet er å skape en mer sterkere innovasjonskultur. For å skape en sterkere innovasjonskultur kan det være nødvendig med omforming av institusjonelle og strukturelle forhold.

Informant K2 svarer dette ved spørsmål om hvordan driftsfokus påvirker samarbeidet.

*«(...) Jeg jobber i en strategi- og utviklingsavdeling. Så vi skal tenke strategisk før vi jobber. Da er drift en ting, men det er jo det om dette er det rette å gjøre i forhold for å nå målene som kommunen har da. Så vi jobber på en litt annen måte enn å drifte en kommune da.» (Kommune på Østlandet, K2)*

Informant K2 jobber i en utviklingsavdeling. Som sett i forrige avsnitt kan dette også bli ansett som en «hands-off»-innovasjonsstrategi. Disse strategiene handler om å gjøre offentlig sektor i stand til å samarbeide ved å ta i bruk strukturelle, institusjonelle og kulturelle forhold. Denne innovasjonskulturen kan være infrastruktur som støtter innovasjonskulturen (Torfing 2016, 248). Problemdrevet institusjonalisering og interdisiplinær organisering kan motvirke silotekningen. En «hands-off» innovasjonsstrategi kan vise seg ved gjennom organisering, blant annet ved at mål og visjoner er uttrykt gjennom praktiske metoder og rutiner. Informant K2 beskriver en avdeling som jobber med å legge til rette for at kommunen når målene sine.

#### *Institusjonell barriere: Silotekning og koordinering*

Tidligere forskning fra innovasjon i offentlig sektor har ofte fremhevet vanskeligheter med diffusjon, horisontal - og vertikal koordinering. Kommunene inneholder mange ulike virksomheter. Flere av prosjektene har vært toppstyrt med eierskap i de politiske- og administrative organene i kommunen. Det har også vært administrative grupper som arbeider på lavere nivåer. I programplanen til FORKOMMUNE (2017) blir det hevdet at en av utfordringene i kommunesektoren og utdanningssektoren er at innovasjon og forskning ofte er sektorspesifikk, tematikken er gjerne avgrenset og det formidles lite på tvers av sektorer. En av informantene trekker frem at en hemmende faktor for samarbeidet har vært manglende

koordinering:

*«Det kan jo kanskje hevdes at ansvaret er veldig dedikert, så kanskje flere kunne tatt del i den prosessen. At ikke alle var godt nok kjent med prosessen i vår organisasjon blant annet, og vi kanskje kunne vært enda mer koordinert. Det var bare ganske få personer, men at vi kanskje kunne vært mer spredt ut i organisasjonen, både på helse og på skole.» (Kommune på Østlandet, K1)*

Sitatet tyder på at manglende diffusjon og mangelfull koordinering av prosjekter kan redusere gevinsten av innovasjon.

Silotenkning blir i intervjuene beskrevet som et aspekt som har virket hemmende for samhandling. For å løse gjenstridige problemstillinger er det ofte ikke tilstrekkelig med en enkelt autoritet (Bason 2018, 109). Disse aktivitetene behøver koordinering på tvers av organisatoriske grenser. Organiseringen av kommunene og universitetene er kjennetegnet av hierarkisk struktur. Denne organiseringen blir ansett som hemmende for samhandlingen:

*«Jeg håper jo at vi kan få litt samspill på tvers av sektorene, sånn som teknologi og utdanning, teknologi og helse. At vi kan se noen gevinster på tvers. Det hadde jeg ønsket meg. Da må vi jo få professorene til å jobbe sammen. Det er jo en drøm jeg har der fremme. For jeg tror at ved å utnytte det beste fra de verdenene så vil vi kunne skape nye innovative løsninger som er til det beste for enkeltsektoren, men som henter inspirasjon fra de andre. Og det tror jeg er vår største utfordring i universitetet og i kommunen, er at de er ganske flinke internt, i vår egen boble. Også er vi ikke så flinke til å hente.» (Universitet på Østlandet, U1)*

*«Det er jo veldig sektorinndelt. Fordi altså sektorene møtes jo i, i toppledelsen for å si det sånn, men det er nok mye silotenking. Men det er jo kanskje den vi prøver å motvirke litt. Ved å få i gang den type prosjekter som vi har her. Også har du det med teknologi. Det er jo litt sektorovergripende. Jobbe med det, så betyr jo det også at vi må, det kan være like problemstillinger man har i de ulike sektorene. For eksempel det med digitalisering og det som skjer der.» (Kommune på Østlandet, K1)*

Sitatet viser at sektor- og fakultetsinndeling samt hierarkisk organisering kan hemme innovasjonen. Videre kan silotenkning gjøre det vanskeligere å forstå og løse problemer som ikke faller under sektorgrensene (Bason 2018, 109). Informantene forteller om sektorovergripende utfordringer. En hierarkisk organisering kan føre til vanskeligheter med å

dele informasjon og samarbeide effektivt på tvers av organisatoriske grenser (Bason 2018, 111).

### *Kulturelle- og identitetsrelaterte forhold*

En av informantene fra universitetet viser til manglende koordinering innad i universitetet:

*«Vel uten å drive med selvransakelse, så hadde jeg kanskje håpet at det ville vært enklere å involvere flere kolleger fra universitetet inn i diverse samarbeidsprosjekter, men vi jobber med det. Men jeg hadde kanskje håpet at det kom lettere og at det er noe vi må jobbe med videre.» (Universitet på Østlandet, U2)*

*«Det har noe med kultur å gjøre. Også har det noe med historikken (...) De institusjonene vi er en del av det var tidligere statens lærlingskole for handel og kontor, og eldre som har vært der i mange år kommer da til en læringsinstitusjon hvor de da utelukkende så som oppgave å utdanne studenter hvor de var kongen og dronningen i auditoriet og var suverene med tanke på hva de fortalte studentene. Fikk studentene gode karakterer og studentene fikk jobb, så var alle happy. Det er den gamle kulturen, men nå er det jo sånn som jeg fortalte til deg, vi skal både undervise, vi skal tilrettelegge til det næringslivet har behov for. Vi skal forske, vi skal ha undervisning som er vitenskapelig dokumentert og vi skal forankra aktivitetene våre opp mot regionene vi er en del av og da er det jo åpenbart at dagens situasjon er mer kompleks og krever mer av medarbeiderne enn den gamle rollen der man var kongen på haugen i auditorium.» (Universitet på Østlandet, U2)*

Informant U2 vanskeligheter med koordineringen av universitetet grunnet kulturelle- og identitetsrelaterte forhold. Sitatet viser tradisjonelle rammer påvirker innovasjonsgraden. Institusjonelle tradisjoner kan påvirke innovasjonsprosessen (Torfing 2016, 18). Som nevnt tidligere, har universitetet en tradisjon bestående av høy grad av autonomi. Universitets funksjoner var tradisjonelt knyttet til undervisning og forskning. Informanten peker på at denne institusjonelle kulturen fortsatt har forankring, og bidrar til at det blir vanskelig å koordinere samarbeidet.

### **5.2.2 Interorganisasjonelle forhold**

I denne delen av oppgaven blir det presentert interorganisasjonelle forhold som har påvirket samarbeidet i gjennomføringsfasen. Det vil bli sett på institusjonaliseringen av samarbeidet, og betydningen av ulikt kompetansegrunnlag.

Som vist til i delkapittel 2.3 finnes det fem ulike empiriske uttrykk for samstyring (Røiseland og Vabo 2012, 32). Samarbeidene i intervjuene ble organisert som partnerskap, samarbeid og prosjekt.

De ulike samarbeidene	Beskrivelse av prosjektet
Samarbeid 1	<b>Organisering:</b> Nettverk for å knytte universitetet til det kommunene behøver. <b>Mål:</b> skape et fremtidsrettet kompetansemiljø med hvor regionene kan dra nytte av universitetet, styrking av studentmiljø
Samarbeid 2	<b>Organisering:</b> Partnerskapsavtale for regional vekst. <b>Mål:</b> tilflytting, verdiskapning, øke turisme og sysselsetting.
Samarbeid 3	<b>Organisering:</b> Samarbeidsprosjekt i regi av FORKOMMUNE. 15 samarbeidspartnere. <b>Mål:</b> Skape metoder for medvirkningsprosesser.

Tabell 3 korfattig beskrivelse av samarbeidene

### *Organisering av samarbeidet*

Et sentralt spørsmål innenfor innovasjonsteori er hvordan innovasjon kan fremmes ved hjelp av organisatoriske virkemidler (Bason 2018, 29). For å skape prosesser for interaksjon, samhandling og for en kreativ løsning av problemer kreves det en viss form for institusjonalisering av samarbeidet. Graden av institusjonalisering i slike samarbeid blir ansett for å være annerledes enn for hierarkisk oppbygde institusjoner, da aktørene i nettverket ikke har en felles stabil institusjonell logikk. De ulike aktørene vil ofte ha ulike ideer, verdier og form for kunnskap, ulike regler og ressursbaser. For å lage en stabil og varig prosess for samhandling mellom aktørene er det nødvendig med en form for institusjonalisering av nettverket (Torfing 2016, 146). Balansegang mellom fleksibilitet og stabilitet kan være krevende. Institusjonaliseringen av samarbeid kan være en vanskelig balansegang. For høy grad av institusjonalisering kan bidra til lite fleksibilitet. Derimot vil for lav grad av institusjonalisering kan bidra til lite stabilitet (Torfing 2016, 149).

Informant U2 og informant K2 beskriver at en suksessfaktor har vært organisering av et tett team:

*«Det har fungert veldig bra det at universitetet har en egen kontaktperson og at lederen for instituttet er lett tilgjengelig. Og at de bruker de ressursene som skal til. Det har vært kjempeviktig. Også har vi jobba veldig godt i lag, og vært flinke til å markedsføre det, selge byen. Og da er det også å trekke folk med seg slik at vi får et eierskap til det. Det er ingen som får lyst til å til å få noe tredd over hodet (...) Men altså vært viktig for både «universitet» og oss å ha solgt inn at: «Dette er faktisk noe man ikke kan gå glipp av. Det her må du være med på». Det synes jeg har fungert veldig bra.» (Kommune på*

## Østlandet, K2)

*«Ja, det tror jeg er en av de tingene som gjør at det har vært vellykket. Er at det har vært et lite tett team, som har hatt utspring fra forskjellige type avdelinger. For vi har mint hverandre på det viktigheten av arbeid. Sånn som en kjerne med to-tre stykker, så kan de kanskje høre til ved forskjellige aktører i samarbeidet. Det tror jeg er veldig viktig. Det tror jeg er grunnen til at det også kan funke, for da kan vi som liksom jobber med det, i den lille administrasjonen, vi kan minne lederne på å bruke tid på det. Det trengs, hvis ikke så går det. Forsvinner sånne nettverk ut, så det må ansvarliggjøres noen enkeltpersoner.» (Universitet på Østlandet, U2)*

Organiseringen av samarbeidet som en suksessfaktor. Et tett team med representanter fra de ulike aktørene beskrives som en suksessfaktor. Et aspekt som informanten fremhever viktigheten av er at enkeltpersoner ansvarliggjøres. Dette kan bidra til av stabilitet. Flere av informantene viser til at det er en person som har tatt ekstra ansvar i å få prosjektet fremover. Flere av informantene beskriver at de har utviklet møteplasser for interaksjon:

*«Også har vi hatt noen sånn jevnlige møtearenaer for hele nettverket. Sånne stormøter, så det er en del av organiseringen det og. For å sikre felles eierskap og informasjon, sånn at alle opplever å være med» (Universitet på Østlandet, U1)*

*«Vi har to til tre ganger møte med partnerskapet hvor vi legger frem hva vi har gjort og hva slags planer vi har videre, så drøfter vi og diskuterer det. Så har vi jo kontinuerlig dialog rundt de prosjektene vi har. Så sitter jo vi sammen med kommunen her, så vi daglig møter hverandre og at mye blir jo tatt fortløpende.» (Kommune på Østlandet, K2)*

Informantene over beskriver at institusjonaliseringen av samarbeidet har bidratt til utveksling av ideer, informasjon, ansvarliggjøring eierskap og kontinuitet. Dette er faktorer som gjerne blir fremstilt som essensielt i litteraturen for samarbeidsdrevet innovasjonsprosess (Torfing 2016, 105).

### *Hvordan er samarbeidet formalisert?*

Det blir i samstyringsparadigmet stilt spørsmål om det er mulig å styre nettverkslignende samarbeid. Samstyring defineres som ikke-hierarkisk prosess hvor ressurser skal formidles og koordineres. Røiseland og Vabo viser til at det andre aspektet ved samstyring handler om

hvordan beslutningene blir tatt. Den gjensidige avhengigheten bidrar til svekkelse av virkemidler i form av makt, da en kan risikere at aktører som besitter viktige ressurser trekker seg ut (Røiseland og Vabo 2012, 23). Slike samarbeid er dermed gjerne basert på gjensidig tillit (Røiseland og Vabo 2012, 16). Informant K2 peker på dette aspektet ved samarbeidet:

*«(...) Hundre prosent tillit og lyst. Det er moro. Vi hadde ikke giddet det her hvis vi ikke hadde hatt trua på det og synes at det har vært allright.» (Kommune på Østlandet, K2)*

Idealtypen til nettverksstyring er basert på konsensus, lojalitet og tillit. I virkeligheten blir det likevel benyttet ulike styrings- og koordineringsmekanismer (Røiseland og Vabo 2012, 16). Som nevnt i forrige avsnitt kan det være behov for en viss grad av institusjonalisering. Informanten U1 forteller hvordan om en viss grad av formalisering av samarbeidet:

*«Det er formalisert i den studentmeldingen at det skal være en arbeidsgruppe tilknyttet denne type arbeid, hvor kommunene er representert og hvor det koordineres av universitetet. Så sånn sett er det et formelt. Og det hjelper for da er rammene satt. Når først rammene er satt så er det innenfor det ikke særlig formelt. Jeg opplever ikke at vi blir stoppet av noe byråkrati eller fylke. Da har det vært veldig tilpasningsdyktig i forhold til hva som har trengtes, men jeg tror nok at det var viktig at selve nettverket var på plass med den arbeidsgruppa. De rammene tror jeg er viktig. Det er ikke noen fastlåste roller som stopper samarbeidet.» (Universitet på Østlandet, U1)*

Informanten beskriver balansen mellom stabilitet og fleksibilitet. Stabiliteten følger av at rammene er satt, men samarbeidet har også en fleksibilitet ved at det endrer seg når behovene endrer seg.

*«Alt er jo kontraktfestet gjennom avtaler og prosjekter med budsjetter og tidsplaner og fremdrift, så det er relativt sterkt formalisert, samarbeidet.» (Universitet på Østlandet, U2)*

*«Altså opp mot forskingsrådet, og ja, egentlig, så er det jo det (...) Det er veldig bra ting er formalisert. Det er jo også utfordrende da.» (Kommune på Østlandet, K3)*

Samarbeidet vil sannsynligvis opphøre hvis aktørene ikke ser nytten av samarbeidet. Tilrettelegging av insentivstruktur for samhandling kan dermed være viktig:

*«Da viser jeg til det første svaret mitt igjen, at til universitet og høyskoler så er det forventninger om at vi skal samarbeide med regionen. Det danner jo grunnlaget for bevilgninger og resultatoppnåelse og så*

*videre, slik at vi gjør jo ikke dette for moro skyld. Det er jo fordi det er forventninger til oss, men når det er sagt så opplever vi at her er det en gjensidig nytte av samarbeidet fordi både kommuner og arbeidsliv er veldig positive til oss og ser store muligheter til et godt samarbeid. Så her er det store muligheter for et samarbeid, slik at her er det snakk om to partere som gjensidig har tro på å utvikle dette samarbeidet vil være gjensidig fruktbart. Så jeg vil ikke på noen som helst måte si at det har vært tvang. Det har vært rasjonale bak satsingen.» (Universitet på Østlandet, U2)*

Informanten beskriver at selv om samarbeidet er basert på frivillighet, ligger det også en strategisk begrunnelse bak samarbeidet. Informanten viser også til at insentiver styrker samarbeidet.

Betydningen av ulike roller og kunnskapsgrunnlag i samhandlingen

Teoridelen belyste de ulike rollene til forsknings- og utdanningsinstitusjonene og kommunene. I intervjuene ble endringer i rollene til forsknings- og utdanningssituasjonene undersøkt. Tidligere i empiridelen ble det fremlagt en økende vektlegging av kommunens og universitets rolle som samfunnsutvikler. I programplanen til FORKOMMUNE (2017) blir det beskrevet at kommunen opplever forskningen fra forskningsinstitusjonene som lite anvendelig og relevant for kommunene. Informant K3 viser til at tidligere samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner i varierende grad har resultert i gevinster. Informanten beskriver at samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner er ressurskrevende, og at det finnes få rammebetingelser til FoU- arbeid og innovasjonsarbeid i kommunene. Dette kan medføre en prioritering mellom driftsoppgaver og innovasjonsoppgaver:

*«Bare det å samle inn data kan være veldig krevende, ikke sant, når man står i full jobb, ta en ansatt i barnehage da. De har ikke planleggingstid, de er sammen med barna de. De er på jobb hele tiden, så da begrenser det seg litt hva man kan legge på toppen da, det handler ikke om at man ikke synes det er spennende, men det synes jeg er utfordringen i samarbeid med utdannings- og forskningsinstitusjoner er kravet til ressurser. Det må på en måte også oppleves at det tilfører oss noe da, det samarbeidet.» (Kommune på Østlandet, K3)*

Kunnskapsgrunnlaget til kommunal sektor og universitetene er tuftet på ulike erfarings- og kunnskapsgrunnlag. Forsknings- og utdanningsinstitusjoner innehar forskningsbasert kunnskap, mens kommunene ofte innehar et mer praksisorientert kunnskapsgrunnlag. Ulikhetene i roller, erfaringer og kompetanse blir hovedsakelig ansett som positivt i

intervjuene. Informantene beskriver at disse ulikhetene i organisasjonene er positivt i den forstand at organisasjonene drar nytte av hverandres kompetanse, og at deres ulike kompetanse har vært komplementært:

*«(...) Men jeg vil først og fremst si at vi nyter den gjensidige effekt av hverandres erfaring og kompetanse, og at vi har ulike roller, så jeg vil si at det er overhodet ikke noe problemstilling knyttet til det at vi har ulike roller og erfaringsgrunnlag (...)» (Universitet på Østlandet, U2)*

*«(...) Vi nyter den gjensidige effekt av hverandres erfaring og kompetanse, og at vi har ulike roller, så jeg vil si at det er overhodet ikke noe problemstilling knyttet til det at vi har ulike roller og erfaringsgrunnlag. Snarere tvert imot så opplever jeg at den bakgrunnen vi har den er ettertraktet og akseptert.» (Universitet på Østlandet, U2)*

Disse sitatene kan analyseres i lys av kategorien *delvis overlappende domene* (H. Knudsen 2004). Sitatet kan også sees i lys av fenomenet kognitiv distanse (Simon Neby mfl. 2019, 36). Informantene beskriver at de drar nytte av hverandres kunnskap og erfaringer. Fakultetene og kommunalområdene er gjerne organisert etter like fagområder. Likheten i organisering av institusjonene kan vise til at organisasjonene til en viss grad har lik kunnskapsdomene, ved at de har kunnskap om like fagområder. Informantene peker på at institusjonene innehar ulike roller og funksjoner, men at ulikheter i kunnskap og erfaringsgrunnlag kan være nyttig for samarbeidet.

Informant U2 beskriver at deres bakgrunn blir ansett som ettertraktet og akseptert. Videre foreller informanten at den opplever at de andre aktørene har respekt for deres kompetanse og erfaringer. Dette kan tolkes i lys av betingelsen om ideologisk- og kvalitetsmessig kompatibilitet. Ideologisk- og kvalitetsmessig kapabilitet viser til institusjonenes holdning ovenfor hverandres arbeid. I undersøkelsen til Hall et al. (1977) ble positive vurderinger overfor hverandre vurdert som avgjørende for en vellykket implementering.

Kunnskapsdybden kan også bidra til kognitiv distanse i samhandlingen. Kommunene og universitetene innehar ulik kunnskapsdybde. Kommunene innehar en praktisk kunnskapsdybde, mens universitetene har en mer forskningsorientert kunnskapsbase. En informant peker på denne type distanse:



*«Det kan jo kanskje være at vi er på ulike plan, altså på det praktiske plan og det teoretiske som universitetet er. At det har vært litt vanskelig å matche kan du si, og at realiteten når man kommer ut i sektorene i kommunen at det kan være vanskelig å implementere de tingene som universitetene jobber med (...).» (Kommune på Østlandet, K1)*

Informanten viser til noen av de samme aspektene som blir trukket frem i FORKOMMUNE, ved at det kan være en distanse mellom de ulike kunnskapssystemene. Informant K1 forteller at ulikheten i kunnskapsgrunnlag kan bidra til vanskeligheter med implementering. Dette kan vise til en organisatorisk barriere, ved at kommunen ikke har evne til å ta i bruk kunnskapen til universitetene. Kommunenes absorberingsevne kan være avgjørende for om kommunen har evnen til å ta ut gevinstene av samarbeidet.

Den kognitive distansen blir også pekt på av en annen informant. I FORKOMMUNE prosjektene er et av kriteriene at kommunen skal være prosjektansvarlig. En informant som representerer en kommune forteller at det har vært krevende søknadsprosess til forskningsrådet, som har vært vanskelig å gjennomføre for en kommune uten en type slik kompetanse. Forskningsinstitusjonen som er med i samarbeidet, beskriver at det er krevende for kommunene med sitt kunnskapsgrunnlag å være medvirkende i et slikt prosjekt:

*«Det er første gangen de er med på forskningsprosjekter da, så det har vært en kjempelæringskurve for de, og jeg tror at flere av de nå ville vært i stand til å være prosjektbærer for forskningsprosjektene sånn som det var tenkt. Men det å forvente at en kommune, at et kommunalt apparat som ikke har gjort det før, skal klare det plutselig uten noe erfaring synes jeg er ganske illusorisk da. Og det har vi jo erfart at de har lent seg mye på oss enn det vi kanskje hadde tenkt og planlagt for enn det som er formålet med programmet.» (Universitet på Østlandet, U3)*

Et av aspektene ved fenomenet «*delvis overlappende domene*» er tid og rom. En av informantene viser til ulik tidshorisont blant universitetet og kommunen:

*«(...) Kanskje de er enda mer fremtidsrettet, universitetet, sånn sett, og klarer å se litt frem i tid. Det med ny teknologi også videre. Og at det kan være litt problematisk også implementere det i kommunene sånn som det er i dag, men på sikt vil nok det være et samarbeid som gjør at det blir lettere å få realisert da» (Kommune på Østlandet, U2)*

Det er interessant at universitetet kan ha en lengre tidshorisont enn kommunen. I innovasjonsbarometeret ble driftsfokus trukket frem som den faktoren som er den største barrieren for innovasjon i offentlig sektor. Det kan påstås at det i kommunene er en

avvenning mellom driftsoppgaver og innovasjonsarbeid, og at disse funksjonene kan være motstridene til hverandre (Bason 2018, 153). Fokus på den daglige driften kan virke hemmende for innovasjonsarbeidet. Kommunenes funksjoner og roller kan bidra til at de i større grad er tilbøyelige til å fokusere på daglig drift.

### 5.2.3 Samarbeid med andre aktører

De kvantitative dataene viser at kommunale virksomheter som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner i liten grad har samarbeidet med private virksomheter. Faglitteratur innenfor feltet, slik som «triple helix» presenterer et samarbeid bestående av et universitet, staten og næringslivet. Med bakgrunn i dette kan resultatet være noe overraskende. I de kvalitative intervjuene fremgår det at i flere av prosjektene var næringslivet en essensiell aktør. I et av intervjuene er også tjenestemottakere og innbyggere trukket frem som en viktig samarbeidsaktør.

En av informantene beskriver at det var vanskelig å få med næringslivet i begynnelsen av samarbeidet, men at dette har endret nå. Det blir i et av intervjuene trukket frem ulikhetene og skepsisen mellom næringslivet og akademia:

*«Ja, men jeg skal love deg an på akkurat det du sier, at det er en mismatch mellom næringsliv og akademia. Men så er heldigvis verden i ferd med å endre seg» (Kommune på Østlandet, K2)*

*«Fordi at vi de tenker nok at akademia blir for tungt kunnskapsmessig. De får ikke til noe, de skal bare analysere og forsker.» (Kommune på Østlandet, K2)*

Videre beskriver informanten at:

*«(...) Bare for å ta et eksempel da. Jeg er veldig opptatt av å være ute hos bedriftene. Det første jeg gjorde når jeg kom hit var å ta frem telefonkatalogen også ringte jeg bedriftene: «Hei, jeg er nyansatt her. Kan jeg komme på bedriftsbesøk. Jeg vil gjerne at vi er her for dere.» De holdt på å dette av stolen. De hadde aldri fått en slik telefon før. Nummer to så var det vel skepsis: «å, hva er det kommunen skal nå?». Så der tror jeg, jeg har tatt noen hundre besøk, og liksom er det at en kommune kommer og ringer på døra for å spørre: «Hva kan vi gjøre?». Det er litt den skepsisen der da til kommunen og akademia da.» (Kommune på Østlandet, K2)*

Tidligere skepsis fra næringslivet blir også trukket frem i et intervju fra et av universitetene:

*« (...) Når det kommer til næringslivet og til en del tidligere samarbeidspartnere så var ikke det tilfelle, da var det veldig sånn oss og dere og du må vite at det som skapes av verdier gjøres av personer som ikke har universitetsutdanning liksom. Men den holdningen den eksisterer ikke lenger i hvert fall ikke i så stor grad som før.» (Universitet på Østlandet, U2)*

Sitatene beskriver hvordan holdninger overfor universitet og utdanningsinstitusjoner har hatt innvirkning på samarbeidet. Informantene beskriver ulik kultur mellom aktørene.

#### 5.2.4 Eksterne forhold

Av eksterne faktorer som har hatt påvirkning på samarbeidet, viser informant U3 at en hemmende faktor har skyldes tilfeldigheter:

*«Det er vel mest det at vi ikke har. Vi har jo ikke kontroll over hva som skjer i kommunene og det at de og det har jo ikke de heller. Når du får den kommunesammenslåinga som da både «kommune 1» og «kommune 2» gjorde, gikk det veldig bra for «kommune 1». «Kommune 1» har vært veldig aktive partnere, så den politiske beslutningen har ikke ført til at, den har ikke stoppet den i så stor grad i prosjektet, men det har det for «kommune 2». Så det er jo liksom de faktorene, de eksterne faktorene som ingen har kontroll over, eller hvert fall ikke vi eller de som ønsker å være med i prosjektet da som er drivere for at vi skal bli partnere. Så det er jo på en måte en barriere som vi ikke har kontroll over, og tenker at hvis vi skulle gjort det på nytt nå, så ville det kanskje vært andre eksterne faktorer som hadde gjort at det ble vanskelig å gjennomføre.» (Universitet på Østlandet, U3)*

Informant U3 peker på et aspekt som gjerne karakteriserer en innovasjonsprosess, den kan kjennetegnes av både usikkerhet og uforutsette hendelser. Et interessant aspekt som informantene viser til, er at kommunesammenslåingen har påvirket informantene ulikt.

#### *Betydningen av avstand til universitet*

I de kvalitative intervjuene ble det undersøkt hvilken påvirkning avstand hadde på samarbeidet. To av prosjektene som var med i undersøkelsen var regionale utviklingsprosjekter, og det er rimelig å anta at informanter fra disse prosjektene har større tilbøyelighet for å vektlegge den geografiske komponenten i samarbeidet. Tendenser fra intervjuene viser ikke til noen entydighet i hvordan geografisk avstand påvirket samarbeidet.

Informant U1 beskriver at personlig dialog kan være av større betydning enn avstand til universitet:

*«Vi ser jo at det har vært mange kommuner som har valgt bort utdanningsinstitusjoner som ligger nært. Som for eksempel skal jobbe med kvalitet for lærerne sine da, så vet jeg jo at noen av kommunene her har valgt innlandet og da tror jeg kanskje det du var inne på innledningsvis med persongalleriet. At vi kjenner jo alltid noen mennesker her og der (...).» (Universitet, U1)*

En annen informant beskriver at det er praktisk å ha universitetet i byen til det dagligdage kommunikasjonen, men at det teknologien muliggjør kommunikasjon på lenger avstander:

*«Ja, og nei. I den praktiske hverdagen så er det klart at vi har den i byen, så vil vi jo gjøre alt for å behold og videreutvikle relasjonen til universitetet. Men i vår digitale verden kan vi jo gjøre mye digitalt. Men de bruker sine andre campus for å komme med riktig kunnskap og da er ikke avstand så viktig.» (Kommune, K2)*

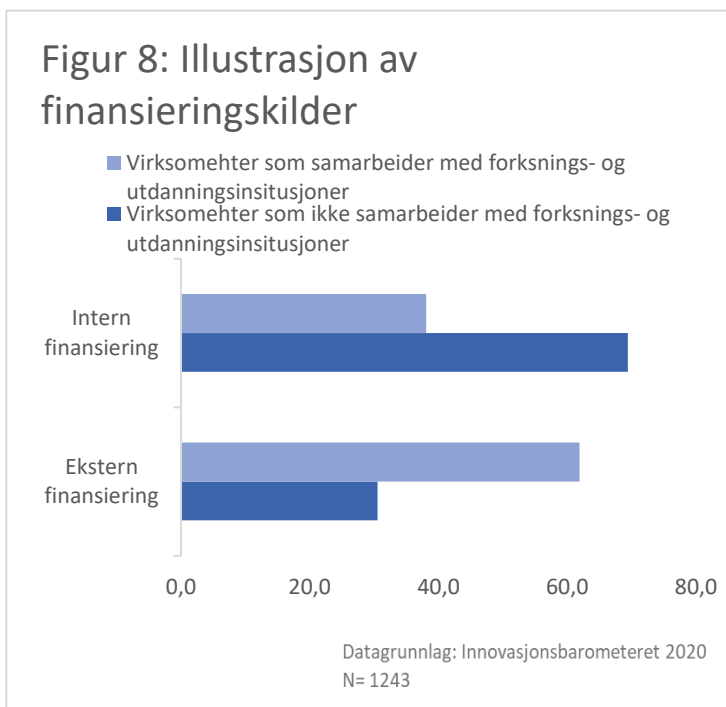
I artikkelen «Gjenstridige problemer og tverrfaglig samordning: Et analytisk rammeverk» (2019) er geografisk distanse en av de organisatoriske distansene til interorganisatorisk samarbeid. Organisasjoner består også av fysiske enheter (Repstad 2004, 95). Geografisk distribusjon mellom aktørene i samarbeidet kan legge begrensninger for koordineringen og kommunikasjonen (Simon Neby mfl. 2019, 35). Det blir ofte lagt vekt på hvordan avstand kan bidra til dårlig kommunikasjon og virke negativt for den felles identiteten. I litteraturen blir det ofte lagt vekt på den daglige kommunikasjonen. Informantene pekte på at fysisk avstand kan ha betydning for det daglige arbeidet og kontinuitet. Når det er kortere avstand, viste informantene til at det var enklere å oppnå en mer uformell form for kommunikasjon. Videre pekte informantene på at viktigheten av avstand var avhengig av samarbeidets karakter. To av samarbeidsprosjektene i oppgaven var regionale utviklingsprosjekter. I disse prosjektene kan geografisk avstand var mer betydningsfullt, da disse aktørene har kjennskap til regionene og har felles interesser.

### 5.3 Finansiering

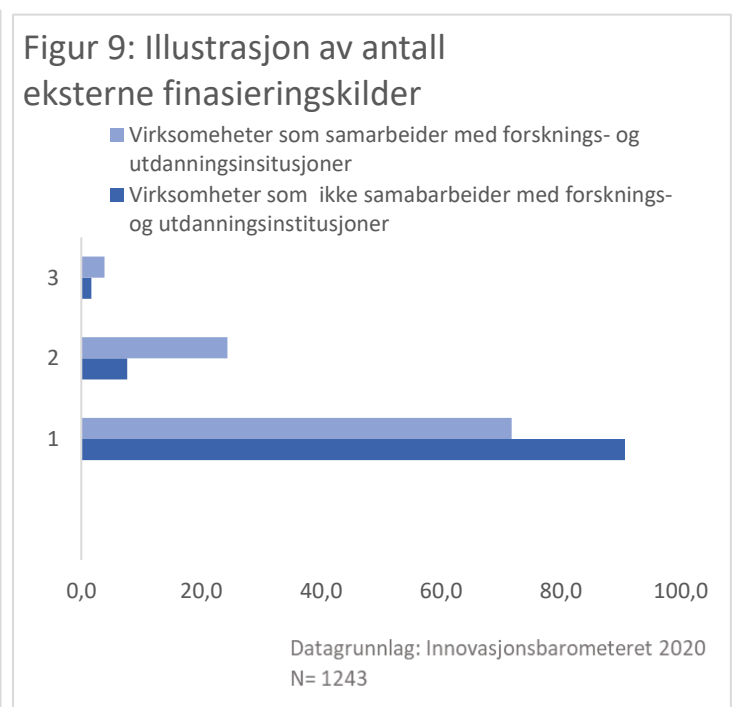
I følgeforskningen til FORKOMMUNE blir finansielle ressurser trukket frem som en av suksessfaktorene for å lykkes med innovasjonsprosjektet (Høiseth-Gilje mfl. 2019, 8).

Tilstrekkelig med finansielle ressurser kan være avgjørende for at prosjekter i det hele tatt finner sted. Finansielle ressurser er derimot en knapp ressurs, slik at finansiell støtte til innovasjonsarbeid kan gå på bekostning av andre goder. Kommunen er ansvarlig for en rekke velferdsoppgaver, og har ofte sterke krav om budsjettnedskjæringer. Med denne bakgrunn, kan det oppstå en hard prioritering om midler til utvikling og innovasjon. Hvis det går dårlig for en kommune kan innovasjon og utvikling bli nedprioritert. En av informantene pekte på dette aspektet:

*«Ja, for det er innovasjon og markedsføring. Går det dårlig, så skreller vi det budsjettet. Bare for å være brannslukker eller holde hjulene i gang. Men her prøver vi å jobbe veldig fremoverlent for å legge til rette for den veksten som gjelder skatteinntang og i kommunene.» (Kommune på Østlandet, K2)*



FIGUR 9 sammenligner finansieringskildene til innovasjonsprosjektet til kommunale virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner og de som ikke gjør det



FIGUR 8 sammenligner antall eksterne finansieringskilder for kommunale virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner og de som ikke gjør det

Figur 8 viser om innovasjonsprosjektene er finansiert med interne eller eksterne midler. Finansiering er kodet slik at det mulig å svare på flere av svaralternativene for de eksterne midlene, mens hvis svaralternativet «kun eget budsjett» er gjensidig utelukkende. En svakhet med en slik operasjonalisering er at det ikke blir synlig om virksomhetene har hatt både intern og ekstern finansiering. For å operasjonalisere fenomenet «ekstern finansiering» omkodes

flere variabler på ordinalt nivå. Variabelen «ekstern finansiering» viser til at innovasjonen var finansiert av *særskilte bevilgninger/innovasjonsmidler i kommunen/fylkeskommunen, norske støtteordninger/ tilskudd, eksterne satsinger/programmer, utenlandske midler og midler fra private aktører*. Variablene er logiske å slå sammen da de er kodet på tilsvarende måte.

Videre måler de det teoretiske fenomenet «ekstern finansiering». Virksomhetene som har besvart en eller flere av de ulike variablene i «ekstern finansiering» havner her. Det vil under bli undersøkt mer i dybden av de eksterne finansieringsmidlene.

Figuren viser at det er stor variasjon i finansieringskilder for virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner og virksomheter som ikke gjør det. 31 prosent av virksomhetene som ikke samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner finansierte innovasjonsprosjekter med ekstern finansiering. Av virksomheter som samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner var tilsvarende tall 62 prosent.

Med bakgrunn i variasjonen mellom virksomhetene som samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner og de som ikke samarbeidet, kan det være interessant å undersøke det finansielle aspektet nærmere. Svaralternativene er ikke gjensidig utelukkende, og det er derfor mulig å besvare flere av alternativene. Datasettet innehar løpenummer, slik at det er mulig å se den enkelte kommunen har besvart. Variablene er kodet slik at vi kan se om variabelen er kodet slik at en ser hvor mange av svaralternativene respondenten har krysset av på. En slik operasjonalisering kan bidra til å få en større innsikt i dybden på samarbeidet. Figur 9 viser at virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner i større grad har flere enn en finansieringskilder. Dette er tendenser som også kommer frem i intervjuene.

I intervjuene fremgikk det at samarbeidene hadde flere finansieringskilder. To av samarbeidsprosjektene ble finansiert av en rekke ulike aktører tilknyttet regionen. Disse samarbeidsprosjektene hadde finansiell støtte fra både kommunene og fra universitetets side. Andre aktører som ofte ble nevnt var næringslivet, banker og andre kommuner. Videre var det noen av samarbeidene som fikk støtte fra ulike innovasjonsordninger. Finansiering til kommunene og universitetet var også i noen tilfeller tuftet på arbeidsinnsats hos aktørene. Samarbeid om finansiering kan bidra til en reduksjon i finansiell risiko, samt bidra til å at det blir enklere å mobilisere resurser (E. Sørensen og Torfing 2011, 852).

Mobiliseringen av midler kommer blant annet frem her:

*«Ja, det ble jo et spleiselag hvor vi søkte i regionen. Hadde en dialog med alle kommunene. Fikk til felles møter, hvor vi sammen gikk inn og finansierte både studentprosjekt og inn mot de gaveprofessoratene. Så det var da et spleiselag. Og vi fulgte også opp næringslivet og hadde møter med næringslivet. Forskjellige deler av næringslivet, både industri og finans, opposisjoner og i det hele tatt. Jeg tror på en måte det at vi, at dette var på en måte sånt laug da. Var viktig for alle å ta del i da. Og det å på en måte da utfordre hverandre på en måte. Det var jo veldig spennende, men det var en positiv runde for å si det sånn.»* **(Kommune på Østlandet, K1)**

Informant K1 beskriver innsamlingen av midlene som et spleiselag. Finansieringen av aktuelt prosjekt var basert på frivillighet fra kommunen, bedrifter og universitet. Dette kan tolkes mot den gjensidige avhengigheten som er et av aspekt som blir trukket frem i samstyringsparadigmet. Aktørene prøver å få til noe som kun er mulig i fellesskap. Samstyring blir beskrevet som et spleiselag, hvor aktørene bidrar med ulike ressurser (Røiseland og Vabo 2012, 22). Sett i lys av det første sitatet i analysen kan dette tyde på at dette er en av prioriteringene til kommunen og universitetet, og at de ser gevinstene av et slikt samarbeid.

#### *Kommunens finansielle rammebetingelser*

Kommunene har ingen særegne midler til FoU i sine budsjetttrammer. Ved bruk av midler utenfor budsjetttrammene, kreves det initiering av forslag i budsjettet (Sirnes 2015, 189). Med denne bakgrunn vil FoU- arbeid i kommunene være avhengig av politisk prioritering for å få økonomisk støtte. Informant K2 svarte dette på spørsmål om temafeltet var innenfor det strategiske kjerneområdet til virksomheten:

*«Ja, hvis det ikke hadde vært det, så hadde vi ikke vedtatt et budsjett for eksempel. Så nå er det kjerneområde. Uten politisk vedtak, så hadde vi ikke jobbet med det her.»*

**(Kommune på Østlandet, K2)**

Innovasjonssamarbeidet er avhengig at politikerne ser verdien av det. Kommunenes finansielle rammebetingelser kan derved være en institusjonell barriere for slike samarbeid. Et annet aspekt er at kommunenes budsjetttrammer kan gi insentiver for å søke etter muligheter for eksterne finansieringskilder, og dette kan være en av årsakene til at eksterne finansieringskilder er viktig i slike samarbeid.

#### *Betydning av eksterne midler*

De kvantitative dataene illustrerer at mange av prosjektene blir finansiert gjennom eksterne midler. I lys av disse tallene, er det rimelig å anta at eksterne finansiering er en viktig faktor for å muliggjøre samarbeidsprosjektet. I intervjuene ble det derfor undersøkt betydningen av eksterne midler for gjennomføringen av innovasjonen. En av informantene presenterer at de eksterne midlene ikke har vært viktig for samarbeidet rent økonomisk, men at de eksterne midlene har vært viktig for å vise til resultater og for rekruttere nye aktører:

*«Nei, der har kommunen lagt pengene på bordet. Men for å vise resultater for å få med flere så er eksterne midler viktig.» (Kommune på Østlandet, K2)*

En annen informant peker på at for å få eksterne midler var det nødvendig legge inn en aktiv innsats:

*«(...) For å få en god finansiering var det viktig å jobbe aktivt med det. Og du kan si sånn som både ordfører og rådmann var jo med i den sammenhengen der, og det var det som forankret i kommunene da, og vi tok ansvar.» (Kommune på Østlandet, K2)*

Andre av informantene peker på at de eksterne midlene har vært avgjørende for om samarbeidets gjennomførelse:

*«Det har vært 100 prosent avgjørende faktisk. Det vi snakker om her hadde ikke latt seg gjøre uten eksterne samarbeidspartnere formalisert gjennom en kontrakt og gjennom deres bevilgning. Det er hundre prosent med to streker under. Det er helt uomtvistelig» (Universitet på Østlandet, U2)*

*«Definitivt, for dette hadde ikke skjedd hvis ikke vi hadde hatt noe penger. Det hadde ikke eksistert. Vi hadde ikke hatt de midlene til å kunne gå inn i det, for dette prosjektet driver jo i stor grad av «forskningsinstitusjon», og de får jo lønna si fra forskningsrådet gjennom FORKOMMUNE, så det hadde ikke vært mulig.» (Kommune på Østlandet, K3)*

Ekstern finansiering kan derfor være en sentral faktor for om prosjekter er gjennomførbare. Kommunene og universitetene har likevel i de fleste av prosjektene finansiert fra eget budsjett, slik at prosjektene ikke er finansiert kun med eksterne midler. Flere av prosjektene har hatt finansiering som er basert på frivillighet. Videre har ofte universitetene og

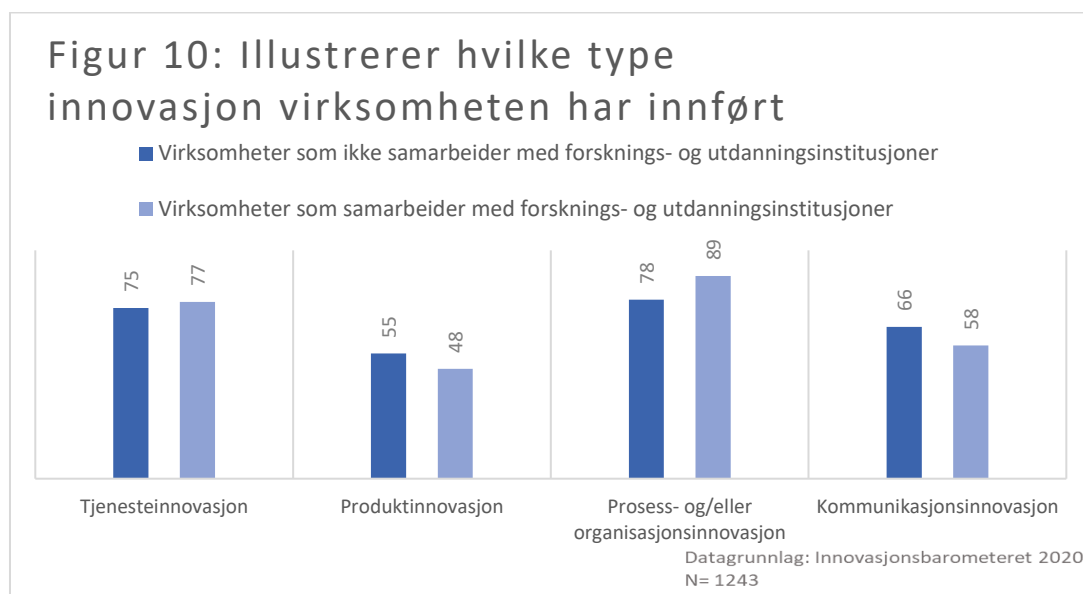


kommunene gjort en aktiv innsats for å få finansiert prosjektet.

## 5. 4 Nytte og resultat av samarbeidet

I denne delen av oppgaven fremstilles resultatene fra undersøkelsen den siste fasen i samarbeidet: nytte og resultat. Denne fasen handler om gevinstrealiseringen av samarbeidet. Her vil det bli sett på de ulike innovasjonstypene, innovasjonsgrad, usikkerhet knyttet til realisering av samarbeidet, hvordan innovasjonen griper inn i virksomheten og spredningen av innovasjonen.

### Type innovasjon



FIGUR 10 viser hvilke innovasjoner som virksomheten har innført

Figur 10 viser en oversikt over innførte innovasjonstyper de siste to årene kategorisert etter om virksomheten har samarbeidet med utdannings- og forskningsinstitusjoner eller ikke. Variablene er kodet på samme måte som tidligere. Stolpediagrammet viser en relativt lik forekomst av innovasjonstypene mellom virksomheter som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner, har en høyere frekvens av prosess- og/ eller organisasjonsinnovasjon. Videre har disse virksomhetene noe lavere frekvens på kommunikasjonsinnovasjon og produktinnovasjon. Funnen fra denne figuren kan gjenspeiles i litteratur omhandlet samarbeidsnettverk. I slike samarbeidsprosesser kan det være nødvendig med

systemforandring og en ny metode for interaksjon mellom aktørene. Innovasjoner tilknyttet slike samarbeidsnettverk kan komme til syne ved strategisk-, prosess- og systeminteraksjon (Mandell og Robyn 2019, 350).

Informantene viser til ulike typer innovasjon fra samarbeidene. I det kvalitative datagrunnlaget, beskriver flere av informantene innføring av prosess- og-/eller organisasjonsinnovasjoner. Informant U3 forteller at de jobber med utviklingen av en app, med den hensikt at ungdom kan komme med ideer og innspill til kommunen. Dette kan forsåes som prosessinnovasjon, da det fører til metode for medvirkning for ungdom. Flere av informantene forteller om en ny metode for interaksjon mellom aktørene:

*«(...) Effektene er at vi nå har et mye større kontaktnett (...)» (Kommune på Østlandet, K2)*

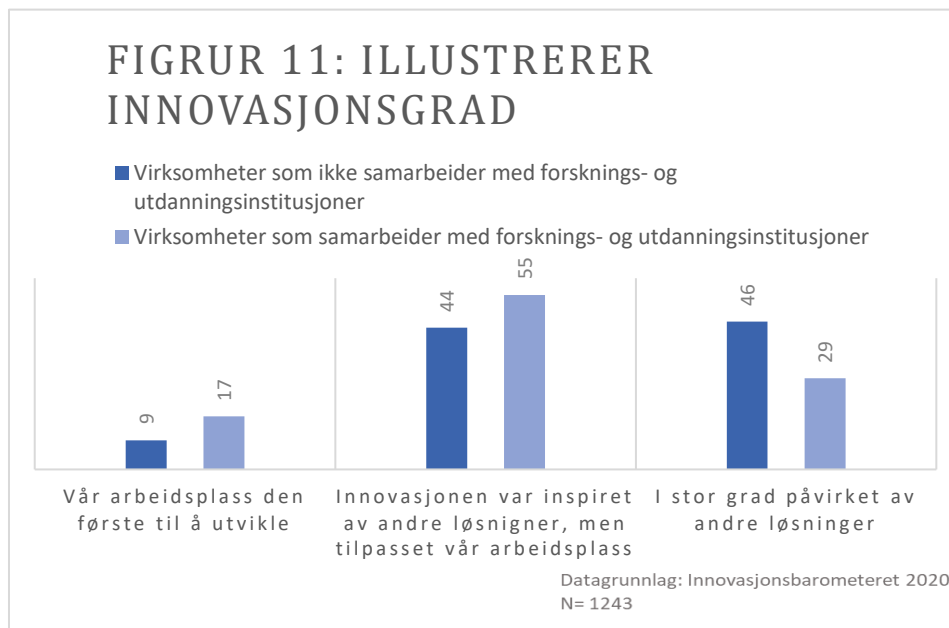
*«(...) Det at to organisasjoner kjenner hverandre bedre, det er en ting (...)» (Kommune på Østlandet, K1)*

I Torfings analytiske modell for interaksjon blir det beskrevet at resultatene av en innovasjon varierer i lys av hvilke metoder og standarder som blir benyttet (Torfing 2016, 105).

Informant U2 belyser at gevinstene av innovasjonen varierer med hvilke mål som blir anvendt:

*«Det er vanskelig å si fordi at, hvis man snakker om resultatmål og prioritetsmål, så har jo samarbeidet hatt den effekten at vi har fått til en bedre måte å jobbe på. Det er et aktivitetsmål hvis vi bruker den termologien. Men det vi egentlig vi er opptatt av er om det har blitt flere arbeidsplasser og verdiskapning og om kommunen har blitt et bedre sted å bo, og det er for tidlig å si noe om.» (Universitet på Østlandet, U2)*

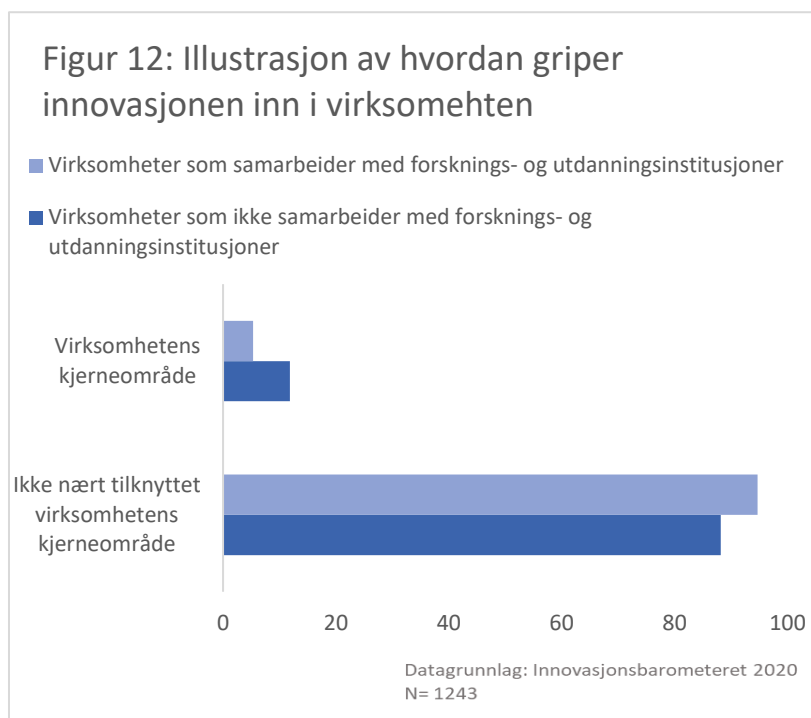
*Innovasjonsgrad*



FIGUR 11 viser innovasjonsgraden til de kommunale virksomhetene gitt at virksomhetene har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner

En annen viktig faktor ved innovasjon er innovasjonsgraden. Figur 11 viser at virksomheter som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner oppnår flere innovasjoner som har en høy innovasjonsgrad. 46 prosent av innovasjonene for virksomhetene som ikke samarbeidet med forsknings- og utdanning var imiterte. Tallet for virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner er 29 prosent. Litteratur som omhandler samarbeidsnettverk viser at slike nettverk ofte fører til radikale eller transformativ forandringer (Osborne og Brown 2013, 353). Figur 11 kan vise gi en indikasjon på dette, ved at det kan tyde på at innovasjonsgraden er høyere ved samarbeid med kommunale virksomheter og forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Fra de kvalitative intervjuene kommer det frem at flere av prosjektene har som mål å få til transformativ forandringer, ved satsing på bærekraftighet og digitalisering.

*Hvordan griper innovasjonen i virksomheten*



FIGUR 12 Sammenligner hvordan innovasjonen griper inn i virksomheten for virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner og for de som ikke gjør det.

I samarbeidsprosessen blir det ofte «felles forståelse» for hva de hva de skal oppnå trukket frem som essensielt (Gash og Ansell 2007, 543). I litteraturen blir dette ofte beskrevet som felles hensikt, felles ideologi eller felles kjerneverdier. I programplanen FORKOMMUNE blir det fremhevet at det sjeldent forskes på temaer tilknyttet kommunenes kjerneområde og at kommunene sjeldent er premissleverandør for dette. Lite av forskningen er tilknyttet oppgaver innenfor kommunenes mandat og den blir ofte oppfattet som lite relevant og anvendbar for kommunen (Forskningsrådet 2019a, 6). I figur 12 fremgår det at virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner svarer i litt mindre grad at forskningen inngår i deres kjerneområde.

Fra intervjuene beskriver informantene at gevinstene fra samarbeidet har falt innenfor virksomhetens strategiske kjerneområde. Informant U1 viser til at gevinstene faller inn under regionens strategiske kjerneområde:

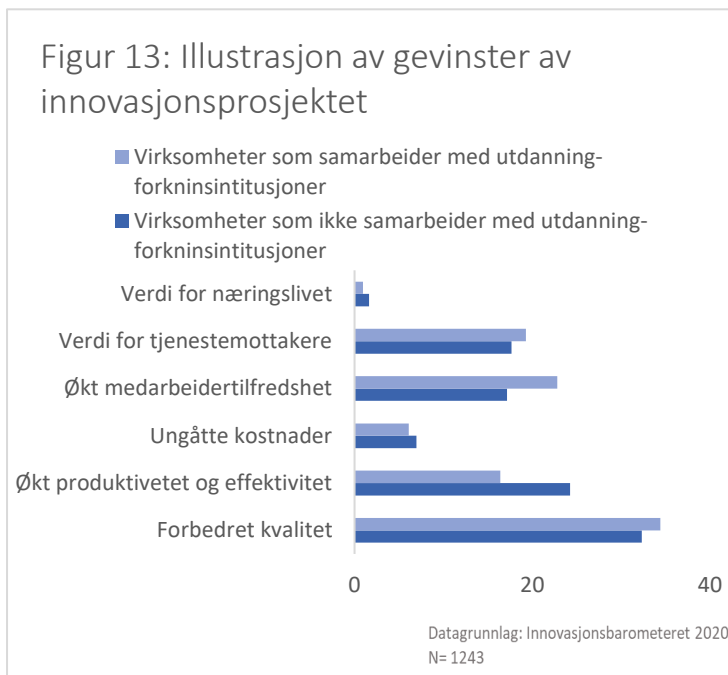
*«Ja, det er et av våre hovedmål, strategisk, så er et av våre hovedmål å være regionalt forankret. Så dette er helt innenfor vår visjon.» (Universitet på Østlandet, U1)*

Informant K1 beskriver også at gevinstene hovedsak har falt under kommunenes strategiske kjerneområde, men er usikker på hvordan på gevinstene i de ulike sektorene:

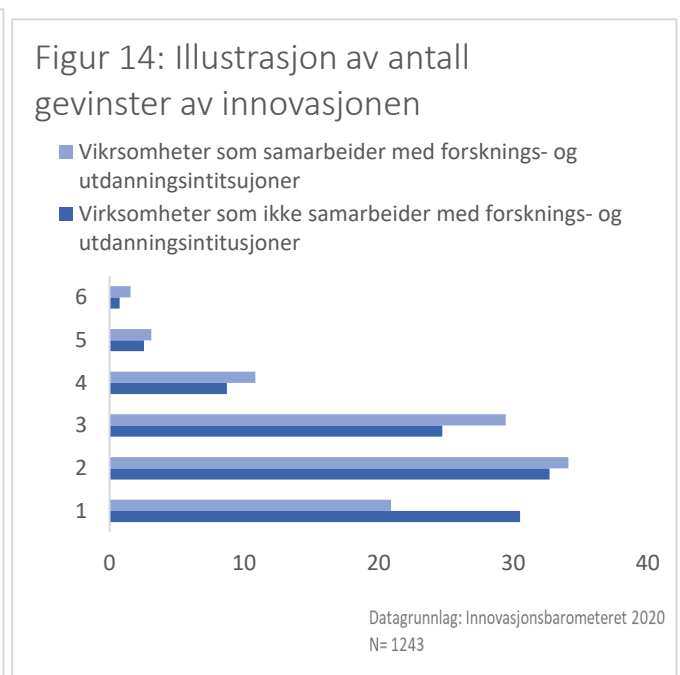
«Jeg kjenner ikke så godt de ulike sektorene, men jeg tipper at svaret er ja. (...) Men ikke alltid da, men i hovedsak så tror jeg ofte det.» (Kommune på Østlandet, K1)

Sitatet over kan illustrere kommunens heterogenitet. De ulike nivåene kan ha ulike oppfatning av hva som er innenfor det strategiske kjerneområde. I det kvantitative datagrunnlaget var det virksomhetsledere som ble spurt, mens i det kvalitative var informantene fra administrasjonen i kommunene. På universitet var informantene både fra administrasjon og fakultet/fagmiljø. Forskjellene i datagrunnlaget kan skyldes ulikheter på disse ulike nivåene.

### Gevinster av samarbeidet



FIGUR 13 sammenligner antall gevinster for virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner og de som ikke gjør det.



Figur 14 Sammenligner gevinstene av samarbeidet for virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner og de som ikke gjør det.

Noen av definisjonene til innovasjon i offentlig sektor peker på at innovasjonen må ha bidratt til verdier for samfunnet. Figur 13 viser hvilke gevinster som innovasjonen har ført til, og sammenligner virksomheter som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner med virksomheter som ikke har etablert dette samarbeidet. For virksomheter som samarbeidet

med forsknings- og utdanningsinstitusjoner har innovasjonene bidratt til forbedret kvalitet, økt medarbeidertilfredshet og verdi for tjenestemottakerne. Tendensene som blir presentert i tabellen samsvarer med resultater fra forskningsprosjektet som fremgår i «Nåtidens analyse av innovasjonsaktivitet i kommunen» som bruker tall fra innovasjonsbarometer 2018. Derimot har innovasjonsprosjektene til virksomhetene som har samarbeidet med forskningsinstitusjonene i mindre grad bidratt til unngåtte kostnader og økt kvalitet/effektivitet. Innenfor økt produktivitet/effektivitet er variasjon mellom de institusjonene som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner med de som ikke har på 8 prosent.

I figur 14 fremgår antall gevinster som kommunale virksomheten har krysset av. I spørreundersøkelsen er det mulig å svare på flere av alternativene over gevinstene som samarbeidet har bidratt til. *Virksomhetene som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner* har i større grad besvart at innovasjonsprosjektene har bidratt til flere enn en gevinst sammenlignet med virksomhetene som ikke har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

De kvantitative dataene viser lav svarprosent for gevinster for næringslivet for kommunale virksomheter som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. I intervjuene er to av prosjektene regionale utviklingsprosjekt, hvor verdiskapning har vært sentralt. Informant K1 peker på dette aspektet:

*«Det har vært nytte av merkontakt mellom universitet og næringsliv» (Kommune på Østlandet, K1)*

I intervjuene peker flere av kommunene på at samarbeidet har bidratt til mer kunnskapsbasert kompetanse i både kommunene og i universitetene.

Usikkerhet knyttet til gevinstene av samarbeidet

Prosjektene fra de kvalitative dataene var ikke ferdigstilt. Flere av informantene forteller om endringer i organisasjonen, og dette samsvarer med de kvantitative dataene.

Innovasjonsprosessen kan være usikker. En informant fra kommunen peker på usikkerheten rundt gevinstene ved samarbeid:

*«Nei, der er vi jo mer spent på hva som kommer ut av det. Det har jeg jo også hørt fra de som har vært involvert hos oss. Med forbehold om at det ikke er noe veldig nytt som har skjedd i det siste. Det er jo*

*det vi er litt nysgjerrig på nå: «Ble det noe av disse metodene? Hva kom ut av det og klarer vi å omsette det?». Jeg har vært med å teste en del metoder og noen ting som vi var veldig entusiastisk rundt, men som vi ikke klarer å ta i bruk ordentlig allikevel, så det blir faktisk veldig spennende å se hvordan vi klarer å nyttiggjøre oss av dette etterpå» (Kommune på Østlandet, K3)*

Informant K3 viser til usikkerheten ved implementering, og om kommunen er i stand til å ta i bruk metodene blir brukt. Sitatet peker på organisatoriske faktorer som bidrar til at de ikke har klart å implementere innovasjonene. En annen informant viser til at slike prosesser tar langt tid:

*«Så jeg tror ikke det hjelper å sette av et år eller to og tenke at alt er på plass. Jeg tror at sånne typer forankringsprosesser, når en hel region skal tenke nytt da, så krever det langsiktighet. Så er det prosjektfaser, så på mange måter kan vi si at prosjektet er ferdig fordi vi har fått ansatt de fire professoratene. Men det er nå arbeidet begynner.» (Universitet på Østlandet, U1)*

Dette aspektet kan bidra til utfordringer med målingen av innovasjon.

Informant K3 peker også på usikkerheten som er koblet til samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner:

*«Så håpet er jo at effekten skal være tilgjengelige ressurser, også når prosjektet er avsluttet når vi ikke har flere timer å jobbe på, at det skal leve videre. Det er jo risikabelt, eller det vet vi jo, at det holder ikke bare å ha et nettsted, man må jo ha mennesker som er aktivt involvert. Det er jo noe av det vi jobber med nå: videreføring.» (Universitet på Østlandet, U3)*

Videre blir det i programplanen til FOKOMMUNE (2017) fremlagt at kommunesektoren har behov for en økt evne til å ta i bruk innovasjon og forskning og bidra til spredning i alle ledd i virksomheten. Kommunesektoren og forskningsinstitusjonene har en sektorpreget organisatorisk struktur. En slik sektorisert organisering kan bidra til koordineringsproblematikk. Spørsmål vedrørende spredning blir også trukket frem en hemmende faktor hos en annen kommune, men denne informanten peker på at det har vært

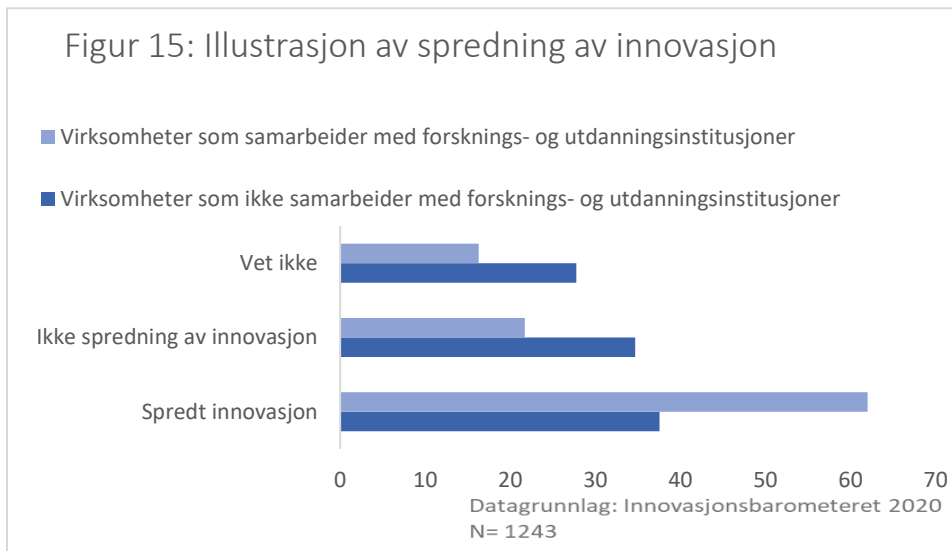
vanskelig med å få med andre kommunale samarbeidspartnere:

*«Det er vi som ikke klarer å utnytte det maksimalt. Jeg skulle ønske at de andre kommunene hadde sett en hel region (...)» (Kommune på Østlandet, K2)*

Informanten K2 utdyper hvorfor kommunen ikke klarer å utnytte samarbeidet:

*Det handler jo om økonomi også handler det om å få alle med, og at vi får fått i gang prosjektet sånn for å bruke academia som vi ikke klarer å gjennomføre(...) (Kommune på Østlandet, K2)*

#### 4.4.5 Spredning av innovasjonen



FIGUR 15 av spredning av innovasjonen

Den siste fasen i innovasjonssyklusen er implementering (Eggers mfl. 2009). Evne til spredning blir trukket frem som en viktig faktor for anvendelsen av kunnskap (Høiseth-Gilje mfl. 2018, 3). Det fremgår i figuren at 62 prosent av kommunale virksomheter som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner har spredt innovasjonen mot 38 prosent av virksomheter som ikke har samarbeidet. Tidligere forskning viser til de samme tendensene, ved at samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner kan øke spredningsgraden (Gulbrandsen og Lunder Høiland 2019).

I flere av prosjektene jobbes det med spredning av innovasjon. I alle prosjektene eksisterer det samarbeid med flere kommuner. I avsnittet over viste informant U3 at det var usikkerhet knyttet til videreføringen av prosjektet. Informant U3 viser til at det blir jobbet med å lage en digital plattform, hvor det ligger informasjon om tidligere prosjekt:



*«(...) det som vi konkret jobber med nå, er at vi bygger en digital læringsplattform som vi nå har skapt med andre arbeidspartner (...) Det skal være et sted som man digitalt skal gå inn, uavhengig av hva slags behov du har. Si at for eksempel en kommunalt ansatt skal starte et ungdomshus og spør: «Hva gjør vi nå?». Da skal du kunne gå inn der og finne både historier om andre som har gjort det fra prosjektet og eksempler på hvordan de har gått frem og laste ned liksom PDF med guiding og verktøy som de har utviklet som kan hjelpe i prosessen.» (Universitet på Østlandet, U3)*

Siden kommunen operer i en kontekst med knappe ressurser, kan evnen til tilegning, spredning og deling av kunnskap bidra til en bedre utnyttelse av de offentlige ressursene. Informant U3 viser til at de laget et system for spredning ved å lage en digital plattform, slik at det kan bli enklere for kommuner å få oversikt over hvordan andre kommuner har gjort ting. Derimot viser informant U3 til at det ikke er nok med en digital plattform:

*«Så håpet er jo at effekten skal være tilgjengelige ressurser også når prosjektet er avsluttet når vi ikke har flere timer å jobbe på, at det skal leve videre. Det er jo risikabelt, eller det vet vi jo, at det holder ikke bare å ha et nettsted, man må jo ha mennesker som er aktivt involvert.» (Universitet på Østlandet, U3)*

Informant U1 viser til at spredning av kunnskap kan være tidskrevende:

*«(...) Men ting tar jammen meg tid for å forankre ny kunnskap også. Gitt helseteknologi. Teknologien ligger jo på plass. Vi må bare få den ut, og skjønne at vi kan ta den i bruk og ville ta den i bruk (...)» (Universitet på Østlandet, U1)*

Det ble i delkapittel 2.3 gjort rede for barrierer fra samarbeid er etablert til innovasjon er et faktum. Informanten viser at det kan ta tid å få forankret kunnskap, som blant annet kan peke på faktorer ved implementeringskonteksten til organisasjonene. Sitatet kan tyde på at kommunene mangler systemer for adopsjon og rutiner for realisering av nye ideer og praksiser (Torfing 2016, 249). Informant K1 pekte blant annet tidligere i analysen på at universitetene kanskje var mer fremtidsrettet enn kommunene.

## 4.5 Oppsummering av funn

Faser	Kommune		Universitet		Interorganisatoriske forhold	
	Fremmer	Hemmer	Fremmer	Hemmer	Fremmer	Hemmer
<b>Initiativfasen og gjennomføringsfasen</b>	- Politisk forankring - engasjerte medarbeidere - En fri stillingsbeskrivelse	- Ikke ressurser til å utnytte potensialet - Driftsfokus - Koordinering i kommunen - Ikke avsatt tid til innovasjonsarbeid i stillingsprosenter	- Støtte fra ledelsen - Engasjerte medarbeidere	- Intern koordinering i universitet - Kultur i universitetet	- Kontinuitet - Personlig dialog mellom nøkkelpersoner - Eierskap til prosjektet - Markedsføring av prosjektet - Ulikt kunnskapsgrunnlag har vært komplementært - Organisering som et tett team	- Silotenkning - Kulturelle forhold
<b>Finansiering</b>	- Tilstrekkelig med finansielle ressurser		- Tilstrekkelig med finansielle ressurser		- Eksterne finansieringsmidler - Basert på frivillighet - Flere finansieringskilder - Tilskuddsordninger er av betydning	
<b>Resultat</b>	- Kunnskapsbasert informasjon		- Praktisk og anvendelig kunnskap		- Organisasjon og prosessinnovasjon - Forbedret kvalitet - Flere gevinster av samarbeidet - Fører oftere til spredning	

TABELL 4 oversikt over funnene i oppgaven

I tabell 4 fremgår funnene fra undersøkelsen i de ulike kategoriene: i.) initiativ og gjennomføringsfasen, ii.) finansiering og iii.) resultat. Videre blir funnene delt inn i interne forhold i organisasjonen og interorganisatoriske forhold.

#### 4.5.1 Initiativfasen

I den første fasen, initiativfasen, viser funnene til undersøkelsen til flere *interne institusjonelle forhold* ved organisasjonen. Mandat blir trukket frem som en fremmede faktor for innovasjonsarbeidet. Medarbeidere blir trukket frem som en fremmede faktor i både de kvalitative og kvantitative analysene.

Av *eksterne forhold* kommer det frem at eksterne krav fra omgivelsene som en trigger for samarbeidet. To av universitetene peker på kravet om å innta en aktiv rolle som samfunnsutvikler/ regional utvikler som en utløsende faktor for innovasjonsprosessen. Av de kvantitative analysene ser det ut som «samfunnsutfordringer som ikke kan løses ved hjelp av å gjøre det samme». Flere av informantene fra intervjuene peker på «behov» til kommunen som en utløsende faktor.

#### 4.5.2 Gjennomføringsfasen

I gjennomføringsfasen er det flere interne forhold i organisasjonene som påvirker samarbeidet

mellom forsknings- og utdanningsinstitusjonen. I intervjuene peker universitetene og kommunene på liknende organisatoriske forhold som har vært fremmede for innovasjonsprosessen. Engasjerte medarbeidere ser også ut i denne fasen til å være viktig også i gjennomføringsfasen.

*Av interne institusjonelle faktorer* blir silotenkning og manglende koordinering fremhevet som hemmende for samarbeidet. Organisering av stillingene i kommunen som relativt frie eller interdisiplinær fremgår i undersøkelsen som fremmede for samarbeid.

*Interorganisatoriske forhold* som blir trukket frem som fremmede for innovasjon er kontinuitet. Personlig dialog mellom de ulike aktørene i samarbeidet blir trukket frem av flest informanter som fremmede i gjennomføringsfasen. Informantene beskriver i hovedsak ulikheter i kunnskapsbaser som positivt for samarbeidet.

#### 4.5.3 Finansiering

Funnene fra de kvalitative og kvantitative dataene viser at eksterne finansiering er vanligere for virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjon. Videre tyder disse funnene på at samarbeidene har flere eksterne finansieringskilder enn for innovasjonsarbeid i kommunal virksomhet generelt. Flere av informantene beskriver prosessen med å finne finansieringskilder som positivt.

At slike samarbeid har flere finansieringsmidler kan forklares i lys av *institusjonelle forhold* ved kommunen. Kommunenes FoU- arbeid må finansieres gjennom de ordinære overføringer til kommunene, og må derved konkurrere om midler innenfor de ordinære overføringene. Noen av informantene peker på manglende ressurser som hemmende for samarbeidet.

#### 4.5.4 Resultat

Resultatene fra undersøkelsen viser at kommunale virksomheter som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner har større tilbøyelighet til prosess- og organisasjonsinnovasjon. Samarbeidet mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommunale virksomheter fører videre i større grad til økt kvalitet. Videre melder virksomhetene som har samarbeidet med forsknings- og utdanningsinstitusjoner at de flere gevinster av samarbeidet enn for kommunene generelt.

## 6. 0 Konklusjon

En effektivisering av koblingen mellom UH-sektoren og kommuner, kan gjøre kommunene bedre rustet til håndtering av samfunnsutfordringer (Forskningsrådet 2019a, 10). Tidligere funn kan tyde på denne kontaktflaten er lite benyttet, og det kan derved være rimelig å anta at det finnes et ubenyttet ressurspotensialet for slike samarbeid (Foyen 2011; Gunnes 2018; Kommunesektorens organisasjon 2020a). I lys av de overnevnte punktene, søkes det i oppgaven økt innsikt i samarbeidsdrevet innovasjon mellom kommuner og forskningsinstitusjoner.

Det blir i oppgaven utforsket samarbeidsdrevet innovasjon mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommuner. Denne kontaktflaten har blitt undersøkt med ved hjelp av Innovasjonsbarometeret 2020 og tre semistrukturerte intervjuer fra ulike samarbeid mellom kommuner og universitet. Formålet har vært å få en forståelse for hvordan slike samarbeid har innvirkning på de ulike innovasjonstypene, samt å få innsikt i hvilke barrierer og drivkrefter som kan oppstå i slike samarbeid. For å undersøke disse fenomenene har det blitt formulert en hovedproblemstilling:

*«Hva kjennetegner kommunalt samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner?»*

For å ramme inn dette har det blitt formulert to forskningsspørsmål tilknyttet dette temaområdet:

- i.) *Hvilke innovasjonstyper henger sammen med samarbeid med forsknings- og utdanningssituasjoner?*
- ii.) *«Hvordan foregår samarbeidsinnovasjon mellom kommunal sektor og forsknings- og utdanningsinstitusjoner i de ulike fasene i samarbeidet?».*

## Interorganisatoriske forhold

EKSTERNE FORHOLD  
-barrierer / drivere for  
innovasjon



INTERNE FORHOLD  
-barrierer/drivere for  
innovasjon

### Drivere

#### Krav fra omstendighetene:

- innta en aktiv rolle som samfunnsutvikler
- politiske prioriteringer

#### Behov:

- løsning av komplekse problemstillinger

#### Ressursutveksling:

##### i.) finansiering:

- flere finansieringskilder
- oftere finansiert eksternt
- basert på frivillighet

### Kommunal sektor

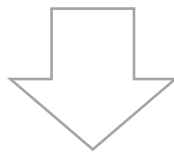
Fremmer	Hemmer
<b>Institusjonelle forhold</b> -politisk mandat  <b>Ledelse:</b> Engasjerte medarbeidere	<b>Organisatoriske forhold</b> -utnyttning av potensialet  -ikke avsatt tid i stillingsprosenten til innovasjonsarbeid  <b>Institusjonelle forhold</b> -vanskeligheter med koordinering (silotenkning)  -driftsfokus

### Barrierer / drivere for samarbeid:

Fremmer	Hemmer
<b>Overlappende domener:</b> -komplementært kunnskapsgrunnlag  <b>Forhold tilknyttet samarbeidet:</b> -kontinuitet  -felles eierskap  -personlig dialog	<b>Interorganisatoriske forhold</b> - silotenkning  <b>Kultur og identitetsrelaterte:</b> - kan være vanskelig å «matche» hverandres kunnskap og erfaringer

### UH-sektoren

Fremmer	Hemmer
<b>Ledelse:</b> -medarbeider  <b>Institusjonelle forhold:</b> -forankring	<b>Kulturelle forhold:</b> -Sterk fagkultur  <b>Institusjonelle forhold:</b> -vanskeligheter med koordinering (silotenkning)



INTERNE FORHOLD  
-barrierer / drivere for  
innovasjon

#### Innovasjon:

i. Prosess- og organisasjonsinnovasjon

#### Samarbeidsgevinster:

- Økt kvalitet
- Flere gevinster

#### Applikasjon og bruk av kunnskap

- Økt spredning

Figur 16 Oversikt over funnene i det analytiske rammeverket

## 6.1 Forskningsspørsmål 1: «Hvilke innovasjonstyper henger sammen med samarbeid med forsknings- og utdannings situasjoner?»

Funnene fra den logistiske regresjonsanalysen viser at samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner har størst virkning og er signifikant på prosess- og organisasjonsinnovasjon (0.680\*\*, 2.86). Det er i undersøkelsen en positiv relasjon mellom samarbeid mellom forsknings- og utdannings situasjoner og kommunale virksomheter. Resultatet er signifikant på signifikansnivå 1 prosent. Virkningen kan derimot fremstå som beskjeden, særlig med utgangspunkt i at konfidensintervallene er relativt store. I lys av dette, og at innovasjon er et komplekst fenomen som kan være utfordrende å måle, kan det være vanskelig å si noe om effekten av slike samarbeid på prosess- og organisasjonsinnovasjon. Et annet interessant funn som belyses i kapittel 4, er at de logistiske regresjonsanalysene indikerer at ulike samarbeidskonsultasjoner med kommunale virksomheter fører til ulike typer innovasjon. Virkningen er derimot i flere tilfeller beskjeden, og med konfidensintervaller nær null. Disse tendensene fører til at det kan være vanskelig å si noe om effektene av samarbeidet, samt at innovasjon er et veldig komplekst fenomen. Undersøkelsen kan derved ikke beskrive kausale forhold.

Funnene som belyses i kapittel 4, kan bidra til å fylle et kunnskapshull i innovasjonslitteraturen som omhandler samarbeid. I innovasjonslitteraturen blir samarbeid ofte omtalt som en essensiell drivkraft for innovasjon (Bason 2018; Foyen 2011; Torfing 2016). Det har i liten grad blitt gjort rede for når og i hvilke tilfeller innovasjon bør organiseres som samarbeid (Wegrich 2018). Funnene kan gi indikasjoner på når samarbeid er hensiktsmessig, og at ulike innovasjoner krever ulike samarbeidsrelasjoner.

## 6.2 Forskningsspørsmål 2: «Hva fremmer og hemmer samarbeid mellom kommuner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner i de ulike fasene av samarbeidet?»

Funnene i denne undersøkelsen tyder på at teori fra samarbeidsdrevet innovasjon og innovasjon i offentlig sektor kan overføres til samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Modellen overfor viser en oppsummering av faktorer som fremmer og hemmer i de ulike interaksjonsarenaene som aktørene er en del av. Videre blir funnene om gevinster og resultater fremstilt. Med tanke på forskningsspørsmålet har det i undersøkelsen blitt identifisert flere forhold som virker hemmende og fremmende for samarbeidet mellom kommuner- og utdanningsjoner. I lys av empirigrunnet i undersøkelsen fremgår det at det

finnes det noen særegne barrierer og drivkrefter innenfor de ulike fasene, mens andre forhold i mindre grad er knyttet til samarbeidets faser.

Jacob Torfing studerer forhold som utløser innovasjon (Torfing 2016, 119). Fra empirigrunnlaget knyttet til den første fasen av samarbeidet, initiativfasen, kommer det frem at samarbeidet gjerne oppstår som en konsekvens av *eksterne forhold*. Dette blir gjerne uttrykt gjennom et behov eller en utfordring som kommunen eller forsknings- og utdanningsinstitusjonen stilles ovenfor. Som vist i delkapittel 2.3 handler initiativfasen om definering av problemet og få en forståelse av behovene til organisasjonen (Eggers mfl. 2009). Figur 3 viser at «*samfunnsutfordringer som vi ikke klarte å løse ved å fortsette å gjøre det samme*» var det eksterne forholdet som hadde høyest svarprosent. Dette kan fortelle noe om karakteristikker ved problemene som utløser samarbeid mellom kommuner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner, nemlig at det er snakk om gjenstridige problemer. Informantene uttrykker at samarbeidet oppstod som en konsekvens av samsvarende behov, gjerne tilknyttet regionen. I tillegg fremhever flere av informantene i intervjuene rollen som samfunnsutvikler. Informant U2 beskriver blant annet at en av faktorene til at samarbeidet oppstod var forventninger fra omgivelsene om å innta en aktiv rolle som samfunnsutvikler. I rammeverket for «triggere til innovasjon» blir det fremhevet at den første komponenten er innrammingen av diskurs. Samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner har fått økt fokus de siste ti årene. Informant U2, viser til et aspekt som kan tolkes i lys av dette, nemlig at samarbeidet også er basert på en forventning om at universitetet skal innta samfunnsutviklerrollen.

Torfing viser videre til *interorganisatoriske forhold* i organisasjonene som tilstedeværelsen av sosiale- og politiske entreprenører. I lys av både tabell 3 og de kvalitative undersøkelsene blir kontinuitet og personlig dialog trukket frem som spesielt viktig. Fra intervjuene er medarbeidere trukket frem som en viktig faktor. Dette er eksempel på «hands-on» metastyring av nettverket. Torfing beskrev at en innkaller i denne fasen kunne virke fremmende for å få i gang interaksjonen. Informant U1 viser til at varaordføreren har inntatt en slik rolle, ved at hun mobiliserte relevante aktører og markedsførte ideen for å få til en enhetlig visjon. Eggers og Singh viser til at et annet sentralt aspekt er utvikling av mål og langsiktige planer. I programplanen FORKOMMUNE (2019) vises det at kommunen sjeldent er premissleverandør for forskningen i kommunene (s. 5). I undersøkelsen har det blitt studert hvordan en kom frem til temaområdet for samarbeidet. Informantene melder at temafeltet i stor grad var basert på enighet. Informant K1 beskriver at selv om det stort sett har vært

enighet om et temafelt, har aktørene utfordret hverandre. Informanten peker dermed på et av de samme aspektene som Sørensen og Torfing (2011), ved at samarbeid i denne fasen kan bidra til at ideene blir utfordret og transformert gjennom felles læring. Av *interne forhold* blir politisk mandat fremhevet som et viktig forhold. Dette kan bli ansett som en *organisatorisk drivkraft*. Flere av informantene fra kommunen beskrev at et politisk mandat var avgjørende for samarbeidet, da det handler om prioritering av oppgaver.

I gjennomføringsfasen fremgår flere av de samme aspektene som i initiativfasen. Flere av informantene viser til *institusjonelle barrierer* for samarbeidet. Informantene beskriver manglende koordinering og spredning innad i organisasjonen. Informant U2 viser til manglende koordinering i universitetet forbundet med *kultur- og identitetsrelaterte forhold*. Flere av informantene beskriver at kommunenes organisatoriske forhold har påvirket samarbeidet. Det har blant annet blitt pekt på at silotenkning og dårlig koordinering kan være *en institusjonell barriere* som kan motvirke gjensidig læring. Fra de kvantitative dataene er det likevel få respondenter som har svart at «*fokus på forsvarlig drift*» har virket hemmende. Et interessant aspekt som ble fremhevet var at stillingsbeskrivelsen til samarbeidsaktørene var avgjørende for om samarbeidet var mulig. Dette kan tyde på at organisatoriske forhold ved virksomheten kan virke fremmede for innovasjon. På den interorganisatoriske arenaen har det blitt sett på organisering av samarbeidene. Informantene beskrev at samarbeidene hadde en relativt formell struktur, men var fleksible for endringer når det var behov. Her pekte flere av informantene på at organisering som et tett team virket fremmede. Det ble også hevdet at ulikhetene i kunnskapsgrunnlaget var positivt for samarbeidet. Flere av informantene fra kommuneadministrasjonen beskrev derimot utfordringer med implementering, og å ta i bruk kunnskapen til forskningsinstitusjonene. Dette kan peke på aspekt ved kommunens innovasjonsevne.

Finansiering av prosjekter kan være aktuelt i alle fasene. Litteratur innenfor nettverksbasert styring tyder på at samarbeid kan bidra til en reduksjon av finansiell risiko, at det blir enklere å mobilisere finansieringskilder og muliggjør dermed samarbeid som ikke hadde vært gjennomførbart alene. Funnene fra oppgaven tyder på at finansieringen av samarbeidene skiller seg fra finansiering fra innovasjonssamarbeid i offentlig sektor generelt. I motsetning til hvordan innovasjonsarbeid generelt finansieres, tyder funnene på at innovasjonssamarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner i større grad er finansiert av eksterne midler, har flere finansieringskilder og i større grad er finansiert av støtteordninger. En av årsakene til



dette, er sannsynligvis at kommune ikke har avsatt budsjettmidler til FOU arbeid.

Informantene beskriver at finansieringskildene er basert på frivillighet. Torfing viser til at samarbeid med flere aktører kan gjøre det enklere å mobilisere økonomiske, og muliggjøre prosjekter som ellers ikke var mulig. Informant K1 beskriver prosessen med mobilisering av finansieringskilder som et laug. Flere av informantene har beskrevet at eksterne finansieringsmidler har vært avgjørende for at samarbeidet har funnet sted.

Den siste fasen i samarbeidet viser til *nytte og resultat av samarbeidet*. Resultatene i undersøkelsen tyder på at samarbeid med forskning- og utdanningsinstitusjoner i større grad fører til prosess- og organisasjonsinnovasjon enn det som gjelder for innovasjonsarbeid i kommunale virksomheter generelt. Osborne og Brown (2013) viser til at innovasjon tilknyttet samarbeidsnettverk ofte kommer til uttrykk ved strategiske-, prosess- og organisatoriske innovasjoner. Flere av informantene viser til at en effektene av samarbeidet var økt kjennskap til hverandres organisasjon.

I delkapittel 2.1 ble det beskrevet at innovasjoner i offentlig sektor kan inneha flere typer verdier. Funn fra tabell 13 tyder på at innovasjon i større grad bidrar til kvalitet og har flere verdier fra samarbeidet. Videre viser funnene implikasjon ved anvendelsen av kunnskap. Fra intervjuene kommer det frem at samarbeidskonsultasjonene består av flere aktører. Flere av samarbeidene var består av flere kommuner. Figur 13 viser til de samme implikasjonene. Det virker som at samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner i større grad fører til spredning av innovasjonen.

### 6.3 Studiens praktiske implikasjoner

Det empiriske grunnlaget i denne oppgaven kan gi indikasjoner for hvordan samarbeidene kan tilrettelegges på en mer effektiv måte for å gjøre kommunene i stand til å håndtere utfordringer innenfor deres mandat. Jeg har med utgangspunkt i funnene utarbeidet anbefalinger til kommuner om samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner:

Den første praktiske implikasjonen i denne undersøkelsen, handler om i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig å samarbeide med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Det er ikke alltid hensiktsmessig eller nødvendig med innvirkning fra forsknings- og utdanningsinstitusjoner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, 89). Innovasjonslitteraturen har gjerne ivaretatt et ukritisk blikk på samarbeid (Gulbrandsen mfl. 2013; Wegrich 2018). I denne undersøkelsen har det blitt undersøkt i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig med samarbeid.

Undersøkelsen viser at samarbeid kan være fordelaktig hvis det temafeltet er samfunnsutfordringer som ikke kommunene ikke kan håndtere på egen hånd, og i tilfeller som favner om overordnede samfunnsutfordringer. Det kan være nyttig for kommuner og universitet å få en innsikt i når nyttig å ty til slike samarbeid. Med dette grunnlaget, kan dette være et interessant temafelt for videre forskning.

Den andre praktiske implikasjonen i denne undersøkelsen, kan vise til spredningen av innovasjon. Spredningen av innovasjon kan bidra til en bedre utnyttelse av offentlige ressurser, og bedre tjenester (Bloch 2011). I denne undersøkelsen er et av funnene at kommuner som samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner i større grad sprer innovasjonene. I nåtidsanalysen av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren (2018) blir det pekt på at en av fordelene med samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner er at forskningen har en metodisk tilnærming til problemløsning (s. 11). I tillegg blir det hevdet at forskningsmiljøer i større grad har oversikt over tidligere forskning på feltet og hva som kan bli gjort. Slik informasjon vil i større grad være etterprøvbar (Høiseth-Gilje mfl. 2018, 11). I intervjuene viste flere fra kommunen at universitetene har bidratt med et nytt kunnskapsgrunnlag, men at kommune ikke hadde ressurser til å ta i bruk forskningen. I datagrunnlaget fremgår det at ulikheten i kunnskapsgrunnlag har vært positivt for samarbeidet. Det forskningsbaserte kunnskapsgrunnlaget, gir sannsynligvis nyttige metodiske ferdigheter til kommunen. Dette kan tyde på at det behøves kunnskap om hvordan forskningen kan bli tatt i bruk i kommuner, og om utvikling av gode systemer for spredning. Informant U3 beskrev at de jobbet med utvikling av en app for at kommuner kunne få kjennskap til annen forskning på feltet.

Den siste praktiske implikasjonen handler om organiseringen av kommuner for å effektivisere innovasjons- og utviklingsarbeid. Undersøkelsen kan tyde på at noen frie stillinger eller organisering i tverrfaglige team, kan bidra til å muliggjøre samarbeidet. I lys av dette, tyder det på at det er viktig med politikere som ser nytten av en slik organisering, og satsings på FoU-arbeid.

#### 6.4 Begrensninger ved studien

Undersøkelsens konklusjoner og funn innehar flere teoretiske og metodiske begrensninger. Det har tidligere i del 4.5 blitt sett på begrensninger ved den logistiske regresjonsmodellen.

Grenseflaten mellom kommuner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner har i liten grad blitt forsket på, særlig fra kommunens perspektiv. Tidligere forsknings og undersøkelser tyder på at denne grenseflaten er lite utnyttet (Foyen 2011; Gunnes 2018; Kommunesektorens organisasjon 2020a). Derved kan det være nyttig å forske videre på det potensialet som ligger i å organisere innovasjon og utviklingsarbeid som samarbeid mellom kommuner og UH-sektor.

Den første begrensningen til studiet gjelder undersøkelsens utvalg og undersøkelsens design. I de kvantitative dataene er respondentene virksomhetsledere fra kommunen. I det kvalitative datagrunnlaget har det blitt intervjuet representanter fra kommuneadministrasjonen og fra administrasjonen og fakultetet på universitetene. Det har i undersøkelsen kun blitt foretatt 7 intervjuer, hvorav tre av disse representerer informanter fra universitetene. Undersøkelsen innehar dermed et snevert datagrunnlag, spesielt fra universitets ståsted. På grunn av tidsbegrensningen ble det ikke gjennomført flere intervjuer. Med tanke på at temafeltet i undersøkelsen er komplekst, hadde det vært nyttig og fått erfaringer med flere ulike samarbeid. Begrunnet med at det i undersøkelsen er få intervjuobjekter, er ikke det empiriske grunnlaget representativt for slike samarbeid i sin helhet. Jeg vil likevel argumentere for at suppleringen av det kvantitative datagrunnlaget veier noe opp for denne svakheten, da de ulike datagrunnlagene bidrar til en mer fullstendig belysning av problemstillingen, samt at de ulike datagrunnlagene bekrefter hverandre.

En annen begrensning er forårsaket av valg av informanter. Inkluderingsfaktoren for å bli intervjuet var et eksisterende samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner og kommunal sektor. Det kunne vært interessant å i tillegg ha foretatt intervjuer med forskningsinstitusjoner og kommunal sektor som ikke har samarbeid, og undersøkt hvorfor de ikke samarbeider. Jeg vil argumentere for at jeg har intervjuet samarbeid som kan betegnes som «suksessfulle». Sett i lys av tidligere statistikk på dette området, kan det tyde på at mange av disse samarbeidene ikke fører til innovasjon (Kommunesektorens organisasjon 2020a). Et annet aspekt ved utvelgelsen av informanter, er at det blir fokusert på ulike caser.

Erfaringsbredde ble i undersøkelsen prioritert mer enn kunnskapsdybde.

Videre har undersøkelsen flere begrensninger tilknyttet operasjonaliseringen og målingen av innovasjon. En metodisk begrensning ved studiene som gjelder for det kvantitative og kvalitative datagrunnlaget er at det fenomen som ønskes å undersøkes er av en kompleks karakter. Innovasjon kan være krevende å måle, med bakgrunn i at slike samarbeid gjerne varer over en lengre tidsperiode, og at operasjonalisering og målingen av innovasjon kan

varierte ut ifra hvilken metode som blir benyttet i undersøkelsen. Videre kan innovasjon være forårsaket av uforutsette hendelser og tilfeldigheter. Når en skal undersøke et temafelt av en så kompleks karakter, er resultatene sårbare for spuriøse sammenhenger. Dette aspektet er gjelder for både frekvenstabellene og den logistiske regresjonen som det blir sett på i delkapittel 4.5. Frekvenstabellene i oppgaven har blitt betinget av at virksomhetene har svart at de samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Det er rimelig å anta at noen av funnene som fremgår i denne undersøkelsen, skyldes andre bakenforliggende forhold og ikke at virksomheten samarbeider med forsknings- og utdanningsinstitusjonen.

Det finnes videre teoretiske begrensninger i oppgaven. Det er lite forskning på grenseflaten som undersøkelsen omtaler, og videre er innovasjon er litteraturen innenfor nettverkbasert styring fragmentert. Det har det i denne oppgaven, i likhet med mange studier av innovasjon i offentlig sektor, blitt sett på faktorer som fremmer og hemmer innovasjon (Bason 2018; Gash og Ansell 2007; Torfing og Sørensen 2007). En slik teoretisk tilnærming kan inneha flere svakheter. Et av disse er at de samme forholdene kan virke både hemmende og fremmende. I oppgaven kan vi blant annet se at engasjerte medarbeidere er viktig, det er dermed rimelig å anta at medarbeidere som ikke er engasjerte kan virke hemmende for innovasjon. Med grunnlag i dette kan medarbeidere både virke hemmende og fremmende. I oppgaven blir det hovedsakelig sett på samarbeidsdrevet innovasjon. Det er ikke noen klar forståelse av hvordan samarbeidsdrevet innovasjon kan defineres, slik at dette kan påvirke oppgavens begrepsmessige gyldighet (Schultz Larsen og Löfgren 2013, 307).

## Bibliografi

- Arundel, A, og Hugo Hollanders. 2011. «A taxonomy of innovation: How do public sector agencies innovate? Results of the 2010 European Innobarometer survey of public agencies».
- Arundel, Anthony, Carter Bloch, og Barry Ferguson. 2019. «Advancing Innovation in the Public Sector: Aligning Innovation Measurement with Policy Goals». *Research policy* 48(3): 789–98.
- Arundel, Anthony, Luca Casali, og Hugo Hollanders. 2015. «How European Public Sector Agencies Innovate: The Use of Bottom-up, Policy-Dependent and Knowledge-Scanning Innovation Methods». *Research policy* 44(7): 1271–82.
- Aslak Brandtzæg, Bent, Trond Erik Lunder, Ailin Aastvedt, og Gunn Kristin Aasen Leikvoll. 2020. «Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler». *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sma-distriktskommuners-deltakelse-i-innovasjonsvirkemidler/id2693316/> (8 mai 2021).
- Bason, Christian. 2018. *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*. Second edition. Bristol: Policy Press.
- Bech Lykkebo, Ole, Marie Munch-Andersen, og Niels Jakobsen. 2019. «Measuring New Nordic Solutions». *Center for Offentlig Innovation*. <https://www.coi.dk/viden-og-vaerktoejer/materialer/measuring-new-nordic-solutions/> (2 desember 2020).
- Berg, Anne Marie. 2014. «Organizing for innovation in the Public sector». I *Framing innovation in the public sector*, New York, 130–47.
- Bloch, Carter. 2011. «Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN)». *Nordic Innovation*. <https://www.nordicinnovation.org/2011/measuring-public-innovation-nordic-countries-mepin> (6 februar 2021).
- Bloch, Carter, og Markus M. Bugge. 2013. «Public Sector Innovation—From Theory to Measurement». *Structural change and economic dynamics* 27: 133–45.
- Borins, Sandford. 2001. «Encouraging Innovation in the Public Sector». *Journal of intellectual capital* 2(3): 310–19.
- Bugge, Markus M., og Carter W. Bloch. 2016. «Between Bricolage and Breakthroughs—Framing the Many Faces of Public Sector Innovation». *Public money & management* 36(4): 281–88.
- Bugge, Markus, og Asgeir Skålholt. 2013. «Smart velferd: Styringsparadigmer for innovasjon i kommunene». I *Innovative kommuner*, , 31–51.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, og Jacob Aars. 2014. *Forvaltning og politikk*. 4. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl Fitjar, Rune. 2015. «Innovasjon for utvikling i offentlig og privat sektor -prinsipielle forskjeller». I *Sosial innovasjon - fra politikk til tjenesteutvikling*, red. Atle Ødegård og Elisabeth Willumsen. Bergen: Fagbokforl.

[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:991509346374702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:) (8 april 2021).

- Dahl Fitjar, Rune, og Utku Ali Riza Alpaydin. 2019. «Næringslivets samhandling med universiteter og høyskoler i og utenfor regionen: Funn fra en undersøkelse av norske bedrifter». I *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens fremvekst og betydning*, red. Jon P. Knudsen og Torunn Lauvdal. Cappelen Damm Akademisk/NOASP Nordic Open Access Scholarly Publishing.
- Davé, Dr Anoushka mfl. 2018. «Case Study Review of Interdisciplinary Research in Norway». *Technopolis*: 55.
- David, Paul A., og Dominique Foray. 2002. «An Introduction to the Economy of the Knowledge Society». *International Social Science Journal* 54(171): 9–23.
- De Vries, Hanna, V. Bekkers, og Lars Tummies. 2015. «Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda». *SSRN Electronic Journal*.
- Econ Pöyry. 2010. «Storbyene og kunnskapsinstitusjonene». <https://docplayer.me/8132434-Storbyene-og-kunnskapsinstitusjonene-utarbeidet-for-ks-storbyforskning-v-storbyene-r-2010-069.html> (3 november 2020).
- Edmonds, W. Alex, og Thomas D. Kennedy. 2017. *An Applied Guide to Research Designs: Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods*. 2455 Teller Road, Thousand Oaks California 91320: SAGE Publications, Inc. <https://methods.sagepub.com/book/an-applied-guide-to-research-designs-2e> (2 februar 2021).
- Eggers, William D, Shalabh Kumar Singh, Stephen Goldsmith, og Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. 2009. «The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government». <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttlps-public-innovators-playbook-08082013.pdf>.
- Ekeland, Tor-Johan. 2015. «Innovasjon og styring- logikker som knirker». I red. Elisabeth Willumsen og Atle Ødegård. Bergen: Fagbokforlaget, 101–16.
- Etzkowitz, Henry, og Loet Leydesdorff. 2000. «The Dynamics of Innovation: From National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of University–Industry–Government Relations». *Research policy* 29(2): 109–23.
- Fagerberg, Jan. 2009. «INNOVASJONSPOLITISKE VIRKEMIDLER. Dugnad for verdiskaping Kunnskapsplattformen av Jan Fagerberg». <https://docplayer.me/2312602-Innovasjonspolitiske-virkemidler-dugnad-for-verdiskaping-kunnskapsplattformen-av-jan-fagerberg.html> (13 november 2020).
- Fiva, Jon Hernes, Rune J. Sørensen, og Terje P. Hagen. 2014. *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*. 7. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Forskningsrådet. 2019a. «Programpan FORKOMMUNE revidert». *forskningsradet.no*. <https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/publikasjoner/2019/programplan-forkommune--revidert-2019/> (26 desember 2020).

- Forskningsrådet. 2019b. «Strategi for innovasjon i offentlig sektor. Forskningsrådets strategi 2018-2023». <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/hvem-kan-soke-om-finansiering/offentlig-sektor/strategi-for-innovasjon-i-offentlig-sektor/> (26 desember 2020).
- Foyn, Frank. 2011. «Innovasjon i offentlig sektor». *ssb.no*. <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/innovasjon-i-offentlig-sektor> (16 november 2020).
- Fuglsang, Lars. 2020. «Innovation, Bricolage, and Legitimacy». : 1567–79.
- Garcia, Sylvia Gemingnanai, og Maria Caramaz Charlotto. 2012. «Institutional Specificity and Organizational Change. a case of University Social Engagement in Brazil». I *Universities and Regional Development. A Critical Assessment of Tensions and Contradictions*, New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Gash, Alison, og Chris Ansell. 2007. «Collaborative Governance in Theory and Practice». *Journal of public administration research and theory* Volume 18: 543–71.
- Gibbons, Michael. 1994. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage.
- Gordon, Rachel A. 2015. *Regression Analysis for the Social Sciences*. Second edition. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Grønlie, Tore. 2004. «Fra velferdskommune til velferdsstat - hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans». *Historisk tidsskrift (Oslo : trykt utg.)*. Bind 83, nr 4: 633–49.
- Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. Bergen: Fagbokforl. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999919818099702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:) (13 desember 2020).
- Grønmo, Sigmund. 2020. «utvalg». *Store norske leksikon*. <http://snl.no/utvalg> (31 desember 2020).
- Gulbrandsen, Magnus, Geir Bye, Håkon Finne, og Rune Njøs. 2013. «Er samarbeid alltid bra for innovasjon?» *Plan* 45(06): 4–9.
- Gulbrandsen, Magnus, og Gry Cecilie Lunder Høiland. 2019. «Better together? A critical discussion of the relationship between research and innovation in policy and practice. Manuscript under review.»
- Gunnes, Hebe. 2018. *76 Tidsbruksundersøkelse for universiteter og høyskoler : En kartlegging av tidsbruk blant vitenskapelig og faglig tilsatte i 2016*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU. Working paper. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2497245> (21 desember 2020).
- Hagen, Terje P., Jon H. Fiva, og Rune Jørgen Sørensen. 2014. «Introduksjon». I *Kommunal organisering*, Oslo: Universitetsforlaget, 11–29.

- Hague, Rod, Martin Harrop, og John McCormick. 2016. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Tenth edition. New York, NY: Palgrave.
- Hansen, Tor Ivar. 2016. «forskningsinstitusjon». *Store norske leksikon*. <http://snl.no/forskningsinstitusjon> (13 oktober 2020).
- Hartley, Jean. 2005. «Innovation in Governance and Public Services: Past and Present». *Public Money & Management* 25(1): 27–34.
- Hartley, Jean, Eva Sørensen, og Jacob Torfing. 2013. «Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship». *Public administration review* 73(6): 821–30.
- Hellevik, Ottar. 2002. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utg. Oslo: Universitetsforl. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:990202065694702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:) (16 februar 2021).
- Helse- og omsorgsdepartementet. 2009. «St.meld. nr. 47 (2008-2009)». *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009-/id567201/> (25 desember 2020).
- Helse- og omsorgsdepartementet. 2011. «NOU 2011: 11. Innovasjon i omsorg». *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-11/id646812/> (25 desember 2020).
- Hofstad, Hege. 2013. «Håndtering av ‘wicked problems’ i kommunal planlegging. Lokal oversettelse av målsettingene om bærekraftig utvikling og bedre folkehelse i ulike planleggingspraksiser.» <https://www.duo.uio.no/handle/10852/37540> (28 desember 2020).
- Holmen, Ann Karin Tennås, og Toril Ringholm. 2019. *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Hope, Kristin Lofthus, og Lise Hellebø Rykkja. 2011. «Mer slagkraftige og effektive universiteter? – Innføringen av enhetlig ledelse i universitetssektoren». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 27(02): 112–36.
- Howells, Jeremy R. L. 2002. «Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography». *Urban Studies* 39(5/6): 871–84.
- Høiseth- Gilje, Kaja mfl. 2018. «Følgeevaluering av forkommune. Delrapport 1 av forprosjekter». <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-121-Delrapport-1.pdf>.
- Høiseth-Gilje, Kaja mfl. 2019. «Hvordan lykkes med gjennomføringen av innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Casestudie av fra tre av Norges forskningsråds prosjekter». <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-18-2-Delrapport-2.pdf>.
- Høiseth-Gilje, Kaja, Erland Skogli, Håvard Teigen, og Aase Rangnes Seeberg. 2018. «Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren».



- <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/hvem-kan-soke-om-finansiering/offentlig-sektor/innvasjon-i-kommunesektoren---analyse-desember-2018/> (21 desember 2020).
- Høydahl, Even. 2017. «Ny sentralitetsindeks for kommunene». *Statistisk sentralnivå* (17): 50.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Kaloudis, Aris mfl. 2019. «How Universities Contribute to Innovation: A Literature Review-based Analysis». [https://www.ntnu.edu/documents/1272711283/1276140112/Rapport\\_How+universitiet+s+contribute+to+innovation\\_web.pdf/86b6a699-0499-820e-0f52-35a7b7101de5?t=1574848729613](https://www.ntnu.edu/documents/1272711283/1276140112/Rapport_How+universitiet+s+contribute+to+innovation_web.pdf/86b6a699-0499-820e-0f52-35a7b7101de5?t=1574848729613) (21 desember 2020).
- Karlsen, James. 2019. «En diskusjon om universitets tredje rolle. Den regionale UH-sektorens fremvekst og betydning». I *Geografi, kunnskap og vitenskap*, red. Jon P. Knudsen og Torunn Lauvdal. Cappelen Damm Akademisk/NOASP Nordic Open Access Scholarly Publishing.
- Knudsen, Harald. 2004. «samarbeid på tvers av organisasjonsgenser». I *Dugnadsånd og forsvarsverket - tverretattlig samarbeid i teori og praksis*, Oslo: Universitetsforlaget, 19–70.
- Knudsen, Jon P., og Torunn Lauvdal. 2019. *Geografi, Kunnskap, Vitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk/NOASP Nordic Open Access Scholarly Publishing.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. «Meld. St. 30 (2019–2020). En innovativ offentlig sektor». *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/> (18 oktober 2020).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2021. «Finansiering av kommunesektoren». *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/> (4 mai 2021).
- Kommunesektorens organisasjon. 2018. «Innovasjonsbarometeret 2018». *KS*. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-for-kommunal-sektor/> (12 november 2020).
- Kommunesektorens organisasjon. 2019. «Noen fakta om nye kommuner fra 2020». *KS*. <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/noen-fakta-om-nye-kommuner-fra-2020/> (13 oktober 2020).
- Kommunesektorens organisasjon. 2020a. «Hva hemmer og hva fremmer innovasjon?» *KS*. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-2020/hva-hemmer-og-hva-fremmer-innovasjon/> (8 april 2021).
- Kommunesektorens organisasjon. 2020b. «Høyt innovasjonstrykk i kommunesektoren». *KS*. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-2020/hoyt-innovasjonstrykk-i-kommunesektoren/> (11 januar 2021).

- Kommunesektorens organisasjon. 2020c. «Innovasjonsbarometeret 2020». *KS*.  
<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-2020/innovasjonsbarometeret-2020-metodeskriv/> (13 oktober 2020).
- Kommunesektorens organisasjon. 2020d. «Ledere og medarbeidere fremdeles viktigst». *KS*.  
<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-2020/ledere-og-medarbeidere-fremdeles-viktigst/> (8 mars 2021).
- Kommunesektorens organisasjon. 2020e. «Politisk innovasjonsbarometer 2020». *KS*.  
<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-for-kommunal-sektor/politisk-innovasjonsbarometer-2020/> (11 januar 2021).
- Kommunesektorens organisasjon. 2015. «N3 (Nytt, nyttig, nyttiggjort)». *KS*.  
<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/framtidas-kommune/n3-nytt-nyttig-nyttiggjort/> (6 februar 2021).
- Kuhnle, Stein, og Nanna Kildal. 2017. «Velferdsstatens idègrunnlag i perspektiv». I *Den norske velferdsstaten*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kunnskapsdepartementet. 2012. «Meld. St. 13 (2011–2012). Utdanning for velferd. Samspill i praksis». *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-13-20112012/id672836/> (8 mai 2021).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. «Forskningssystemet». *Regjeringen.no*.  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/forskning/innsiktsartikler/forskningssystemet/id2000708/> (27 desember 2020).
- Kvale, Steinar, og Svend Brinkmann. 2015. *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lesjø, Jon Helge, Rolf Rønning, og Teigen Håvard. 2007. «Nettverkssamfunn, innovasjon og byråkrati». I *En innovativ forvaltning*, Bergen: Fagforlaget, 64–74.
- Lægreid, Per. 1988. *Effektivitetsproblem i offentlig sektor*. Bergen: LOS-senteret.  
[https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2013081308178](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013081308178) (25 desember 2020).
- Magnussen, Jon. 2020a. «rammebetingelser». *Store medisinske leksikon*.  
<http://sml.snl.no/rammebetingelser> (23 desember 2020).
- . 2020b. «øremerkede tilskudd». *Store medisinske leksikon*.  
[http://sml.snl.no/%C3%B8remerkede\\_tilskudd](http://sml.snl.no/%C3%B8remerkede_tilskudd) (22 mai 2021).
- Malerba, Franco. 2006. «Sectoral Systems: How and Why Innovation Differs across Sectors». *The Oxford Handbook of Innovation*. <https://www-oxfordhandbooks-com.ezproxy.uio.no/view/10.1093/oxfordhb/9780199286805.001.0001/oxfordhb-9780199286805-e-14> (7 april 2021).
- Mandell, Myrna P., og Keast Robyn. 2019. «Innovation, network and leadership». I *Handbook of innovation in public sector*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 347–59.
- Mazzucato, Mariana. 2011. «The Entrepreneurial State». *Soundings* 49.

- Mehmetoglu, Mehmet, og Tor Georg Jakobsen. 2017. *Applied Statistics Using Stata: A Guide for the Social Sciences*. Los Angeles, Calif: SAGE Publications.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Moss, Silje Anine. 2020. «Ekstrem skjevfordeling mellom kommuner og næringsliv om penger til forskning». *KS*. <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/ekstrem-skjevfordeling-mellom-kommuner-og-narignsliv-om-penger-til-forskning/> (17 desember 2020).
- NESH. 2018. «Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi». *Forskningsetikk*. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/> (17 november 2020).
- NIFU. 2015. «Organisering av flercampusuniversitet: En diskusjon av prinsipper og etablert praksis ved noen utenlandske læresteder». <https://www.nifu.no/publications/1244014/> (16 oktober 2020).
- Nærings- og handelsdepartementet. 2010. «Hva er innovasjon?» *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/forskning-og-innovasjon/hva-er-innovasjon/id526485/> (21 desember 2020).
- O'Reilly, Charles A., og Michael L. Tushman. 2013. «Organizational Ambidexterity: Past, Present, and Future». *Academy of Management perspectives* 27(4): 324–38.
- Osborne, Stephen P., og Louise Brown. 2011. «Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word That Would Be King?» *Public administration (London)* 89(4): 1335–50.
- . 2013. *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pinheiro, Romulo, Paul Benneworth, og Glen A. Jones. 2012. *Universities and Regional Development: A Critical Assessment of Tensions and Contradictions*. London: Routledge.
- Porter, Michael E. 1998. «Clusters and the New Economics of Competition». *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition> (9 mai 2021).
- Ragnar Tveterås. 2015. «Innovasjon, incentiver og omstilling i offentlig og privat sektor». I *Sosial innovasjon - fra politikk til tjenesteutvikling*, Bergen, 45–61.
- Regjeringen. 2020. «Fakta om kommunereformen». *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/> (27 desember 2020).
- Repstad, Pål. 2004. *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. 2. Utgave. Oslo: TANO. [http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2008011504065](http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008011504065) (11 februar 2021).

- Ringdal, Kristen, og Øyvind Wiborg. 2017. *Lær deg Stata: innføring i statistisk dataanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rogers, Everett M. 1983. *Diffusion of innovation*. tredje. [https://teddykw2.files.wordpress.com/2012/07/everett-m-rogers-diffusion-of-innovations.pdf?fbclid=IwAR1BbD3nVXJ2UFSOkMNaDPBvdr\\_FOShgBJF1rS5WfQo4Pj6X9XHGWUkUONI](https://teddykw2.files.wordpress.com/2012/07/everett-m-rogers-diffusion-of-innovations.pdf?fbclid=IwAR1BbD3nVXJ2UFSOkMNaDPBvdr_FOShgBJF1rS5WfQo4Pj6X9XHGWUkUONI).
- Røiseland, Asbjørn, og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforl.
- Rønning, Rolf. 2021. *Innovasjon i offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Schot, Johan, og W. Edward Steinmueller. 2018. «Three Frames for Innovation Policy: R&D, Systems of Innovation and Transformative Change». *Research policy* 47(9): 1554–67.
- Schultz Larsen, Troels, og Karl Löfgren. 2013. «Empiriske Studier Af Samarbejdsdrevet Innovation i Den Offentlige Sektor - TRYK Politi Som Case». *Politica (Århus, Denmark)* 45(3): 307–22.
- Simon Neby, Torstein Nesheim, Leif Jarle Gressgård, og Kåre Hansen. 2019. «Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (1): 28–50.
- Sirnes, Tore. 2015. «Kommunen som innovasjonsarena». I *Sosial innovasjon - fra politikk til tjenestetutvikling*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Solbakken, Simen Sørboe. 2019. *Statistikk for nybegynnere*. Bergen: Fagbokforl.
- Solberg, Espen. 2018. «Innovasjon er ikke en tredje oppgave». *Forskningspolitikk*. <https://www.fpol.no/tredje-oppgave/> (17 november 2020).
- Sørensen, Eva, og Jacob Torfing. 2011. «Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector». *Administration & society* 43(8): 842–68.
- . 2016. «Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks». *The American Review of Public Administration* 47.
- Sørensen, Rune J., og Carlo Thomsen. 2018. *En effektiv offentlig sektor: organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. 2. utg. Oslo: Universitetsforl. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999919930801702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:) (10 desember 2020).
- Teigen, Håvard, Toril Ringholm, og Nils Aarsæther. 2013. «Innovatør frå alders tid». I *Innovative kommuner*, Oslo: Cappelen Damm AS, 16–29.
- Teigen, Håvard, og Rolf Rønning. 2007. *En Innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforl.
- Teigen, Håvard, Nils Aarsæther, og Toril Ringholm. 2013. *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Tjønndal, Anne. 2018. *Statistisk analyse i Stata*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

- Torfinn, Jacob. 2016. *Collaborative innovation in the public sector*. Washington: Georgetown university press.
- Torfinn, Jacob, og Eva Sørensen. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.  
<https://link.springer.com/book/10.1057/9780230625006>.
- Trippel, Michaela, Tanja Sinozic, og Helen Lawton Smith. 2015. «The Role of Universities in Regional Development: Conceptual Models and Policy Institutions in the UK, Sweden and Austria». *European planning studies* 23(9): 1722–40.
- Vorley, Tim, og Jen Nelles. 2012. «Scaling Entrepreneurial Architecture. The challenge of Managing Regional Technology Transfer in Hamburg». I *Universities and Regional Development. A critical Assessment of Tensions and Contradictions*, New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Wegrich, Kai. 2018. «The blind spots of collaborative innovation». *Public Management Review* 21: 1–9.
- Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann, og Mogens N. Pedersen. 1997. *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforl. [http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2008121704060](http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008121704060) (28 desember 2020).
- Aagaard, Petter, Eva Sørensen, og Jacob Torfinn. 2014. «Samarbejdsdrevet innovation i praksis». I København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Aarbo, Per. 2019. «Universitetet og regionen - en sammensatt relasjon». I *Geografi, kunnskap og vitenskap. Den regionale UH- sektorens fremvekst og betydning*, red. Jon P. Knudsen og Torunn Lauvdal. Cappelen Damm Akademisk/NOASP Nordic Open Access Scholarly Publishing, 99–131.

# Vedlegg

## Vedlegg A: Intervjuguide

### Bakgrunnsinformasjon

- I. Kan du beskrive kort om prosjektet med forskningsinstitusjonen/kommunal sektor?

### Kategori 1: INITIATIV

#### Hovedspørsmål:

Kan du fortelle litt om hvordan samarbeidet oppstod?

*-Underspørsmål: hvem tok initiativ*

*-Underspørsmål: Var samarbeidet frivillig eller pålagt, hvordan hadde dette innvirkning?*

→ regulering av samarbeidet

*-Underspørsmål: Hvor viktig var personlig dialog på starten av samarbeidet?*

*-Underspørsmål: Var det en likeverdig dialog om temafelt mellom universitet og kommune?*

#### Hovedspørsmål:

*-Gjør/Gjorde kommunen/forskningsinstitusjonen noe aktivt for å fremme samarbeid mellom forskningsinstitusjoner og kommunal sektor?*

-

*Underspørsmål: satsingsområde?*

#### Hovedspørsmål:

Hva tenker du er det viktigste for samarbeidet i initiativfasen?

### Kategori 2: FINANS

#### Hovedspørsmål:

Hvordan ble prosjektet finansiert?

Underspørsmål: ble prosjektet finansiert av en ekstern part?

→ Hvis ja var dette avgjørende for om samarbeidet var gjennomførbart?

*Underspørsmål: Økonomiske insentiver*

#### Hovedspørsmål:

Hvordan påvirket kommunenes økonomi samarbeidet?

*Underspørsmål: hemmende/fremmende*

#### Hovedspørsmål:

Hvor stor arbeidsinnsats var/er tillagt deltakerne i samarbeidet?

### Kategori 3: GJENNOMFØRING

**Hovedspørsmål:**

Hvilke faktorer vil du beskrive som de viktigste i gjennomføringen av prosjektet?  
Hvilke faktorer vil du beskrive som hemmende i gjennomføringsfasen?

**Hovedspørsmål**

Hvor arbeidsintensivt var prosjektet?

- *Underspørsmål:* Hvor lenge varte prosjektet?

**Hovedspørsmål:**

Kan du fortelle litt hvordan samarbeidet var organisert?

- *Underspørsmål:* hvordan vil du beskrive formaliseringsgraden til samarbeidet? /Hvor formelt var samarbeidet?

- *Underspørsmål:* Hvilke styringsvirkemidler ble benyttet? (mandat, tillit, rutiner, frigjøring av tid)

-*Underspørsmål:* Hvordan vil du beskrive relasjonene med samarbeidspartnerne? verdier/ tillit, demokratiske prinsipper

-*Underspørsmål:* Hvordan ble/ blir beslutningene i samarbeidet tatt?

- *Underspørsmål:* Samarbeidet dere med andre aktører enn kommunal sektor/utdanningsinstitusjoner i gjennomføringen?

**Hovedspørsmål:**

-Hvilken aktør vil du beskrive som pådriver i samarbeidet i gjennomføringsfasen?

-Underspørsmål: Hvilken part tok initiativ til holde prosjektet/samarbeidet i gang når det gikk trått?

**Kategori 4: NYTTE/ RESULTAT****Hovedspørsmål:**

Kan du beskrive effektene av samarbeidet? Oppnådde dere ønsket effekt?

-gevinstrealisering: kvalitet og økonomi

*Underspørsmål:* Har prosjektet ført til noen endringer i organisasjon?

Hvordan opplever du at organiseringen av kommuner og universitetet hatt påvirkning for prosjektet? (for eksempel sektorinndeling)

**Hovedspørsmål:**

Har ulik kompetanse i kommunen/forskningsinstitusjonen hatt innvirkning hatt påvirkning for resultatet av samarbeidet?

**Hovedspørsmål:**

Faller effekten av samarbeidet inn under virksomhetens strategiske kjerneområde?

Underspørsmål: hvilken part hadde mest nytte av samarbeidet?

## Vedlegg B: Innmelding til NSD

Tilbakemelding på meldeskjema med referansekode 344594:

NSD har vurdert at personvernulempen i denne studien er lav. Du har derfor fått en forenklet vurdering med vilkår.

### HVA MÅ DU GJØRE VIDERE?

Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Når du har gjort dette kan du gå i gang med datainnsamlingen din.

### HVORFOR LAV PERSONVERNULEMPE?

NSD vurderer at studien har lav personvernulempe fordi det ikke behandles særlige (sensitive) kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser, eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Dette har vi vurdert basert på de opplysningene du har gitt i meldeskjemaet og i dokumentene vedlagt meldeskjemaet.

VILKÅR Vår vurdering forutsetter:

1. At du gjennomfører datainnsamlingen i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet
2. At du følger kravene til informert samtykke (se mer om dette under)
3. At du laster opp oppdatert(e) informasjonsskriv i meldeskjemaet og sender inn meldeskjemaet på nytt.
4. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser
5. At du følger retningslinjene for informasjonssikkerhet ved den institusjonen du studerer/forsker ved (behandlingsansvarlig institusjon)



