

Innspill til Generalistkommuneutvalget fra arbeidsgruppen for Unikom, et nettverk av universitets- og kunnskapskommuner

Kommunene har en viktig rolle som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Økende krav til synliggjøring av forskningens viktighet og relevans er medvirkende til at mange kommuner de senere årene har fått og tatt en tydeligere rolle som premissgiver ved formulering av faglige problemstillinger og prioritering av virkemidler og ressurser. De siste 3-4 årene har et 40-talls kommuner i Sør- og Midt-Norge etablert partnerskap med universitet, høyskoler og forskningsinstitutt (heretter: *akademia*). I alt er det etablert 16 slike universitets- eller kunnskapskommuneavtaler¹. De fleste av disse er bilaterale, men det er også avtaler som omfatter samarbeid mellom flere, ofte mindre eller mellomstore kommuner, og flere akademiske partnere. Modellene for de ulike partnerskapene er forskjellige, men har til felles at alle bygger på et gjensidig ønske om å systematisere og styrke samhandlingen mellom kommunesektoren og *akademia*, til beste for begge parter. Ambisjonen er å øke relevansen av ny forskningsbasert kunnskap, som grunnlag for tjenesteinnovasjon og utvikling av lokalsamfunn.

Fra høsten 2021 har samtlige partnerskap (selv-)organisert seg i et nettverk kalt Unikom, med en egen arbeidsgruppe (www.arenaunikom.no). Denne arbeidsgruppen ønsker å fremheve fire faktorer som sentrale for å oppnå tilstrekkelig omstillingskraft i offentlig sektor².

1. Endringer i samfunnet gir behov for endringer eller forsterket innsats innenfor forskning og høyere utdanning i årene som kommer, og styrket fokus på relevans og effekt

Forskningsprogram, forskningsoppdrag, PhD-utlysninger og offentlige utredninger rettet mot kommunesektoren må i langt større grad utvikles i dialog og partnerskap med sektoren selv, og adressere kommunenes behov. På samme måte må også innholdet i profesjonsutdanningene i større grad tilpasses praksisfeltet, og inkludere kunnskap om tverrfaglig samarbeid og innovasjon. Kommunene må i sterkere grad inviteres med, og settes i stand til å delta, i utvikling og evaluering av studieprogram og forskningsprogram.

Alle kommuner, store og små, er opptatt av hvordan de skal gi gode tjenester i årene fremover. Våre innbyggere skal være en del av fellesskapet, ha et godt liv og føle seg trygge. Kommunene står overfor en rekke samfunnsutfordringer som det er nødvendig å finne gode, effektive løsninger på, dersom forventningen om likeverdige tjenester uavhengig av innbyggertall, økonomi og bosettingsstruktur skal innfris. Disse utfordringene er i økende grad sammensatte, og det finnes sjelden entydige svar på hvordan de kan møtes. Det er også mange som av ulike årsaker står i utkanten av eller utenfor fellesskapet. Det medfører store individuelle så vel som samfunnsmessige omkostninger. I tillegg vil demografiutviklingen kreve fornyelse og tilpasning av tjenester, og endringer i klima setter nye krav både til infrastruktur og atferd. Dette har blitt tydeligere de siste årene. Samtidig vet vi at gapet mellom utgift og inntekt vil bli større. For at kommunene skal kunne møte den kommende hverdagen, er de avhengige av å utvikle forvaltningen og tjenestetilbudene sine. Mange av utfordringene de står overfor krever brede samarbeid og utvikling i skjæringsfeltet mellom flere fagfelt, og det blir behov for både spiss- og breddekompetanse. Samtidig er det kommunene som møter endringer i innbyggernes og næringslivet krav og forventninger. Og det er i kommunene det må skje endring og innovasjon. Derfor er det behov for å forske *med og i* kommunene, og ikke *på* kommuner, slik det som regel har vært gjort.

¹ se også <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/samarbeid-mellom-kommuner-og-universitet/>

² Bemerk at KS har en observatørrolle i arbeidsgruppen. Vedkommende har ikke deltatt i utformingen av dette innspillet, da KS har en egen prosess for utvikling av innspill til Generalistkommuneutvalgets arbeid.

2. Tverrsektoriell tilnærming i kommunene forutsetter en tverrsektoriell stat

Med referanse til følgende formuleringer i mandatet til Generalistkommuneutvalget,
"Kommunen som institusjon er et uttrykk for det lokale selvstyret, og som demokratiske organ skal kommunene kunne ha frihet til å ta hensyn til lokale behov og gjøre prioriteringer ut fra dette".

"Statlig rammestyring, både økonomisk og juridisk, skal gi det kommunale demokratiet handlingsrom til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og behov, og til å kunne ta egne beslutninger for sin kommune".

vil en konsekvens for staten kunne være at den i større grad må operere tverrsektorielt overfor en tverrsektoriell virkelighet og praksis i kommunene. Dette må synliggjøres på flere måter – organisatorisk, gjennom bedre statlig samordning og ved å akseptere og tolerere lokale svar og løsninger. En større grad av harmonisering mellom en sektorisert stat og en tverrsektoriell kommunesektor må bygge på forskning og utprøving i piloter, jfr. fri-kommunene i Danmark.

Kommunene organiseres og jobber i økende grad på tvers både av sektorer og disipliner. Det skjer fordi tjeneste- og sektorovergrepene arbeidsformer og løsninger ofte viser seg å gi bedre resultater når kompleksiteten i oppgaver og tjenester øker. Dette innebærer behov for nedbygging av faglige skott. I mindre kommuner er dette særlig viktig, sett i lys av begrensede økonomiske og faglige ressurser. Utfordringen er at denne arbeidsformen kolliderer med en sektorisert stat. Statlig finansiering, statlige reformer og satsinger og statlig styring oppleves og fungerer hemmende for en fleksibel og effektiv organisering og arbeidsform i kommunene. Sektorbaserte nasjonale utviklingsløp kommer på kollisjonskurs med kommunenes behov for tverrsektorielle samspill for å kunne følge opp nasjonale føringer og mål. Denne situasjonen utløser en rekke dilemmaer og mye frustrasjon – som i neste omgang kan bety redusert effekt av tilførte ressurser.

3. Strukturer og rammebetingelser for mer og bedre forskning og økt innovasjon

En opptrapping av virkemidler som gjør det mulig for akademia å ta en enda tydeligere rolle som kunnskapsleverandør med utgangspunkt i kommunens behov, vil være viktig for utvikling av kommunesektoren. Det er en samvariasjon mellom på den ene siden samarbeid med akademia og bruk av virkemidler for finansiering av forskning og utvikling, og på den annen side vektlegging av innovasjon. For å styrke samspillet mellom kommunene og akademia, slik at Staten og kommunesektorens målsettinger om mer innovasjon i kommunale tjenester kan nås, er det behov for en klarere oppgavedeling og realistiske rammebetingelser.

Samarbeidene innenfor de ulike universitets- og kunnskapskommuneavtalene viser viktigheten av en sterkere kobling mellom forskning, utdanning og innovasjon, og at dette foregår som én integrert virksomhet. Vi har også erfart hvor viktig tett samhandling mellom studenter, forskere og ansatte i kommunen er, og hvordan dette medvirker til økt kompetanse- og kapasitetsbygging i kommunen. I dag samarbeider små og mellomstore kommuner generelt sett i for liten grad med akademia. Kommuner som samarbeider med akademia opplever seg dessverre også i altfor liten grad å være likeverdige partnere i forskningsprosjekt. For kommunene fremstår innretningen av forskningsprogram finansiert av Forskningsrådet, regionale forskningsfond, EU og andre kilder dessuten som lite relevante eller begrensende i forhold til den praktiske hverdagen. Samtidig har de færreste kommuner trening i å orientere seg i labyrinthen av virkemiddelaktører og programmer, og er uvante med de kravene som stilles til søknader og rapportering. Derfor ender det for ofte med at aktuelle utlysninger legges til side.

4. Kommunens forpliktelse til forskning, utvikling og innovasjon

Staten bør stimulere til etablering av nasjonale prinsipper for samarbeid mellom kommunal sektor og akademia, bygget på erfaringer i vårt nettverk, og fra KS sitt arbeid for utvikling av Kommunenes strategiske forskningsorgan (KSF). Det vil samtidig være et betydelig behov for forskning for å styrke forståelsen for hvordan slike samarbeidsrelasjoner fungerer, og å se slik kunnskap i sammenheng med stedlige egenskaper og demokratiske styringsformer.

En statlig stimulans bør omfatte en politisk satsing og faglig støtte og samarbeid i hele linjen fra departementsnivå via direktoratet til ytre etat. Videre må det legges føringer og gis bestillinger for høyere prioritering av midler til forskning i og med kommunesektoren, og til mer utdanningssamarbeid mellom kommuner og universitet. Statlige føringer og forventninger må likevel ikke bare rettes mot akademia, men også mot kommunene. Utvikling av strukturer og kultur for mer kunnskapsinformert innovasjon tar erfaringsvis tid. Kunnskapsutvikling og innovasjon må alminneliggjøres som en kompetanse og en arbeidsform i kommunene på linje med andre oppgaver. En styrket satsning på forskning, utvikling og innovasjon i kommunene må derfor være preget av langsiktighet.

Erfaringene fra de ulike samarbeidene mellom kommuner og akademia viser at sannsynligheten for å oppnå gode effekter gjennom samarbeid med akademia øker betydelig dersom kommunen setter av dedikerte personalressurser til å initiere, organisere og drive forsknings- og kunnskapsinformert innovasjon. Å bygge ny kunnskap og kompetanse i skjæringspunktet mellom kommunesektoren og akademia krever dessuten tålmodighet og kontinuitet. Større kommuner har bedre mulighet til å allokere økonomiske og menneskelige ressurser til slik satsing, men i små og mellomstore kommuner er dette mye mer krevende å fase inn i konkurranse med lovpålagte oppgaver.

2.september 2022
for arbeidsgruppen Unikom-nettverket

Dag Erik Pryhn og Tone Merethe Aasen