

ARBEIDSNOTAT

Bidrag til drøfting av

Handlingsprogram Østfold
Kompetanseoffensiv 2015

Sven Erik Skønberg

Stiftelsen Østfoldforskning (STØ)
Fredrikstad, 13.06.06
AR.02.06

Rapportforside

Rapportnr.: AR.02.06	ISBN nr: ISSN nr:	Rapporttype: Arbeidsrapport
Rapporttittel: Drøfting av Handlingsprogram Østfold Kompetanseoffensiv 2015		Forfatter(e): Sven Erik Skønberg
Prosjektnummer: 211620	Prosjekttittel: Drøfting av Handlingsprogram Østfold Kompetanseoffensiv 2015	
Oppdragsgiver(e): Østfold Analyse		
Oppdragsgivers referanse: Kjell Rennesund, Østfold Analyse		
Resymé STØ har på oppdrag fra Østfold fylkeskommune drøftet enkelte elementer i ”Handlingsprogrammet for Kompetanseoffensiven 2015”. Denne drøftingen er publisert i dette arbeidsnotatet. Drøftingen er et innspill til mulige endringer av Handlingsprogrammet. Endringsforslagene er dels redaksjonelle og dels substansielle. STØ har som utgangspunkt at siden tidsperspektivet for Kompetanseoffensiven er 10 år, må beslutningstakerne legge opp til en dynamisk prosess som gjør det mulig å endre Handlingsprogrammet underveis, basert på den erfaring og den læring som skjer som del av gjennomføringen av offensiven. De mest sentrale delene av drøftingen er knyttet til det innovasjonsbegrepet som Handlingsprogrammet bygger på, og til om Handlingsprogrammet i tilstrekkelig grad bygger på den kunnskap som er etablert om innovasjonsprosesser og om regionen Østfold.		
Emneord: <ul style="list-style-type: none">• Kompetanseoffensiven 2015• innovasjon• nyskaping• Østfold	Tilgjengelighet: Nei Denne side: Ja Denne rapport: Nei	Antall sider inkl. bilag: 24
Godkjent Dato: 13.06.06		
<hr/> Sven Erik Skønberg(sign.) Prosjektleder		<hr/> Ole Jørgen Hanssen (sign.) Adm.dir

Innholdsfortegnelse

Rapportforside.....	ii
Innholdsfortegnelse	iii
Forord.....	iv
1. Programdokumentet	1
<i>Innledning</i>	1
<i>Formål, visjon og mål</i>	1
<i>Strategi</i>	2
2. Gjennomgang av programdokumentet	3
<i>Innledning</i>	3
<i>Dokumentets oppbygging</i>	3
<i>Målformuleringer og visjon</i>	3
Formål og overordnet mål	4
Visjon	5
Forholdet mellom ”visjon”, ”formål” og ”overordnet mål”	5
Operative mål	7
<i>Strategi</i>	7
Kompetanse for regional utvikling	8
Utvikling av det foremelle kompetansesystemet.....	8
3. Bidrag til substansvurdering av Handlingsprogrammet	10
<i>Innledning</i>	10
<i>Samvirke mellom offentlige myndigheter, kompetanseinstitusjoner og arbeids- og næringslivet</i>	11
<i>Synergi og konsistens</i>	13
<i>Komparative fortrinn og komparative hemske</i>	14
<i>Visjon</i>	15
<i>Finansiering</i>	16
4. Monitorering av Østfold Kompetanseoffensiv 2015	18

Forord

Det er spennende at Fylkestinget i Østfold har tatt initiativ til en kompetanseoffensiv i regionen, *Kompetanseoffensiven 2015*. Målet for kompetanseoffensiven er ambisiøst:

Om ti år skal Østfold være ledende i Norge på nyskaping og innovasjon.

I Norge er arbeidet med å stimulere nyskaping og innovasjon intensivert både nasjonalt og regionalt. Vi kjenner ikke til noen regioner i Norge der dette arbeidet ikke har blitt fokusert og faktisk gitt prioritet gjennom konkrete handlingsprogrammer.

Regionene konkurrerer med hverandre om ressurser til å utvikle etablerte næringsliv og de konkurrerer om å trekke til seg nye bedrifter og virksomheter fra andre regioner. Regionene konkurrerer også om å trekke til seg høyt kvalifisert arbeidskraft. I denne konkurransen har Østfold meldt seg på med et uttalt mål om at regionen om ti år skal være ledende på nyskaping og innovasjon i Norge. Det er en ambisjon som krever satsing og samhandling mellom det offentlige, nærings- og arbeidslivet og kompetanseinstitusjonene. For et fylke som Østfold, som i liten grad er inkludert i Innovasjon Norges regionale tiltak, vil det også måtte innebære at regionen selv stiller opp med tilsvarende egne ressurser. Er aktørene i Østfold villige til å ta disse forpliktelsene inn over seg?

Ambisjonen om at Østfold skal bli "ledende" impliserer en ambisjon om at kvaliteten i alle ledd i arbeidet med Kompetanseoffensiven 2015 skal være på høyde med, eller helt bedre enn, tilsvarende satsing i andre regioner. I konkrete ordelag betyr det at Handlingsprogrammet for Kompetanseoffensiven 2015 minst må være på høyde med tilsvarende handlingsprogrammer i andre regioner.

Det avgjørende spørsmålet er om de sentrale aktørene i regionen er villige til å underlegge seg dette kravet. Når vi stiller spørsmålet: "*Er Handlingsprogrammet for Kompetanseoffensiven 2015 det ledende regionale handlingsprogrammet for nyskaping og innovasjon i Norge?*" stiller vi et spørsmål som ikke er retorisk, men substansielt. Dersom svaret ikke er et overbevisende "ja", er den første lakmestesten på om målsettingen om å bli ledende i Norge er reell det arbeidet som settes i gang for å utvikle Handlingsprogrammet videre.

Stiftelsen Østfoldforskning har fått i oppdrag å gi et innspill til vurdering av Handlingsprogrammet. Rammene for dette arbeidet er satt til fem arbeidsdager, noe som begrenser både anslag og systematikk. Vi har derfor måttet nøye oss med å ta opp enkelte elementer i planen til drøfting. Det er denne drøftingen vi legger frem i dette arbeidsnotatet. Samfunnet er i stadig endring. En kompetanseoffensiv som skal gjennomføres over en ti-årsperiode kan etter vår mening ikke organiseres som en lineær eller statisk prosess der en vedtar mål og strategi i starten av offensiven (2005) og måler resultatet når offensiven etter planen skal avsluttes (2015). Forutsetningene for arbeidet vil endre seg underveis. Derfor må Kompetanseoffensiven 2015 organiseres som en dynamisk prosess der en evner å bruke det en lærer underveis.

Vi håper de innspillene vi gir i dette korte arbeidsnotatet oppfattes som et positivt bidrag i en slik læreprosess.

1. Programdokumentet

Innledning

Østfold Kompetanseoffensiv 2015 er ment som en videreføring av tidligere fylkeskommunale satsinger (Industrioffensiven, By-offensiven) og er i tillegg en oppfølging på regionalt nivå av Regjeringens satsing på innovasjonspolitik.

Grunnlaget for satsingen er konkretisert i et eget programdokument: ”Kompetanseoffensiven 2015 – fra ord til handling!”¹ Programdokumentet, som er på 21 sider, er Kompetanseoffensivens handlingsprogram.

Dokumentet starter med å referere bakgrunnen for programmet, gjengir mandatet og gjør greie for hvordan arbeidet er organisert. Etter denne innledningen defineres formålet, det utformes en visjonen for programmet og det formuleres et overordnet mål for handlingsprogrammet. Mål og visjon konkretiseres i en strategi som skal føre til at målene blir nådd. Strategien operasjonaliseres og konkretiseres i prosjekter og aktiviteter. Prosjektene og aktivitetene knyttes opp mot en tidshorison. Programdokumentet avsluttes med en gjennomgang av økonomien i Kompetanseoffensiven 2015 og av at det kort gjøres greie for hvordan en har tenkt å evaluere og følge opp aktiviteten etter hvert som den utfolder seg.

Formål, visjon og mål

Formålet med kompetanseoffensiven er formulert slik:

”Å skape nye arbeidsplasser i Østfold gjennom å legge til rette for nyskaping og innovasjon i regionens næringsliv”²

I tillegg til formålet er det formulert følgende *visjon* for programmet:

”Det grenseløse Østfold – en nyskapende region!”³

Programdokumentet definerer nyskaping som ”entreprenørskap i næringslivet”, til forskjell fra ”innovasjon” som defineres som ”intraprenørskap i næringslivet”.⁴

Etter at visjonen er formulert konkretiserer programdokumentet et ”*overordnet mål*”:

”Østfold skal innen år 2015 bli ledende i Norge på nyskaping og innovasjon!”⁵

Av det overordnede målet utledes det to *operasjonaliserte* mål:

1. Østfold skal bli den regionen i landet som har **høyest andel nyregistrerte** bedrifter i 2015
2. Østfold skal ha **høyest andel av innovative** bedrifter i landet i 2015.⁶

¹ Når det i resten av dette arbeidsnotatet oppgis referanser som kun har sidenummer, er det dette dokumentet det refereres til

² S. 8.

³ S. 9.

⁴ S. 9

⁵ S. 9

⁶ S. 10

Strategi

Målene skal nås ved at *kompetanseutvikling* brukes som ”hovedstrategi/virkemiddel for å oppnå nyskaping og innovasjon.”⁷ Kompetanseutvikling presiseres ved hjelp av begrepene ”*kompetanseheving*”, *kompetansestøtte*” og ”*kompetansedeling*”:

- ”Kompetanseheving” kan være tiltak rettet mot hele befolkningen som motiverer bedriftsetablering,
- ”kompetansestøtte” kan være ulike tiltak som ”tilrettelegger for kompetansehevende aktiviteter” og
- ”kompetansedeling” tiltak som tilrettelegger for nettverksbygging og kompetanseoverføring mellom bedrifter.

Disse tre elementene, kompetanseheving, kompetansestøtte og kompetansedeling, utgjør til sammen programmets strategi.⁸

Etter at strategien er formulert, lanserer programdokumentet ”*strategiske innsatsområder*”. Med strategiske innsatsområder menes ”de overordnede, langsiktige prosessene som skal pågå frem til programmet avsluttes år 2015.”⁹ De strategiske innsatsområdene ”leder til kompetanseoffensivens mål og inneholder kompetanseutvikling som strategi. De enkelte innsatsområdene har egne mål (kompetanseoffensivens delmål) og operasjonaliserte mål.”¹⁰.

Programdokumentet konkretiserer (så langt) tre strategiske innsatsområder:

- Regional FoU-kompetanse
- Utvikling av opplærings- og utdanningstilbud i hele utdanningskjeden
- Nettverk og klynger for utvikling av nyskaping og innovasjon

De tre innsatsområdene representerer overgangen til den konkrete satsingen i programmet. Innenfor de strategiske satsingene finner en Østfold FoU, kompetansेमegling, kunnskapsparter og nettverk, næringsklynger og VS2010, Entreprenørskap i skolen med mer.

I Kap. 2 kommenterer vi programdokumentet innenfor de rammene dokumentet selv legger opp til.

I Kap. 3 gir vi innspill basert vurderinger av programdokumentets evne til å fange opp, å gi svar på, utfordringer vi mener regionen står overfor, og som til nå etter vår oppfatning ikke er tatt tilstrekkelig vare på.

I Kap. 4 kommenterer vi kort muligheten for å bruke innovasjonsstatistikk for å monitorere hvordan Kompetanseoffensiven 2015 utvikler seg, og mulighetene for å vurdere om målet med satsingen nås.

⁷ S. 10

⁸ S. 10

⁹ S. 11

¹⁰ S. 11

2. Gjennomgang av programdokumentet

Innledning

Vi vil starte med å stille spørsmål om

- dokumentet har en klar og logisk oppbygging,
- om målene er konsistent i betydningen at det ikke er konflikt mellom målene som er formulert, og om dokumentets mål har en hierarkisk oppbygging slik at delmål logisk kan utledes av overordnede mål.

Dokumentets oppbygging

Dokumentet har undertittelen ”Handlingsprogram for oppstart og implementering av Kompetanseoffensiven 2015”. Det gjør det naturlig å oppfatte hele dokumentet som Kompetanseoffensivens handlingsprogram.

Ser en nærmere på oppbygging av dokumentet (og ser bort fra Kap. 1 som er et sammendrag av dokumentet) kan det oppfattes som tredelt:

- Kapittel 2 gir mandatet og bakgrunnen for Kompetanseoffensiven og gjør greie for hvordan arbeidet er organisert.
- Kap 3 har tittelen ”Handlingsprogram” og er som navnet sier selve handlingsprogrammet, mens Kap 4 konkretiserer handlingsprogrammet for perioden 2005-2007 og Kap 5 omhandler handlingsprogrammet mot 2015
- Kapittel 6 omhandler oppfølging og evaluering av handlingsprogrammet, og Kap 7 adresserer finansiering av innsatsen.

Dersom en legger denne tredelingen til grunn, kan en si at først gjør en greie for hensikten med Kompetanseoffensiven, så presenteres Handlingsprogrammet og til sist gjør en greie for hvordan Handlingsprogrammet skal følges opp (evalueres) og finansieres.

Det at både *hele* dokumentet, og *deler* av dokumentet, betegnes som ”handlingsprogram” kan ha uheldige konsekvenser. De viktigste begrunnelsene for påstanden er at dokumentets oppbygging blir uklar (pedagogisk begrunnelse) og at det skaper unødvendig usikkerhet knyttet til skillet mellom

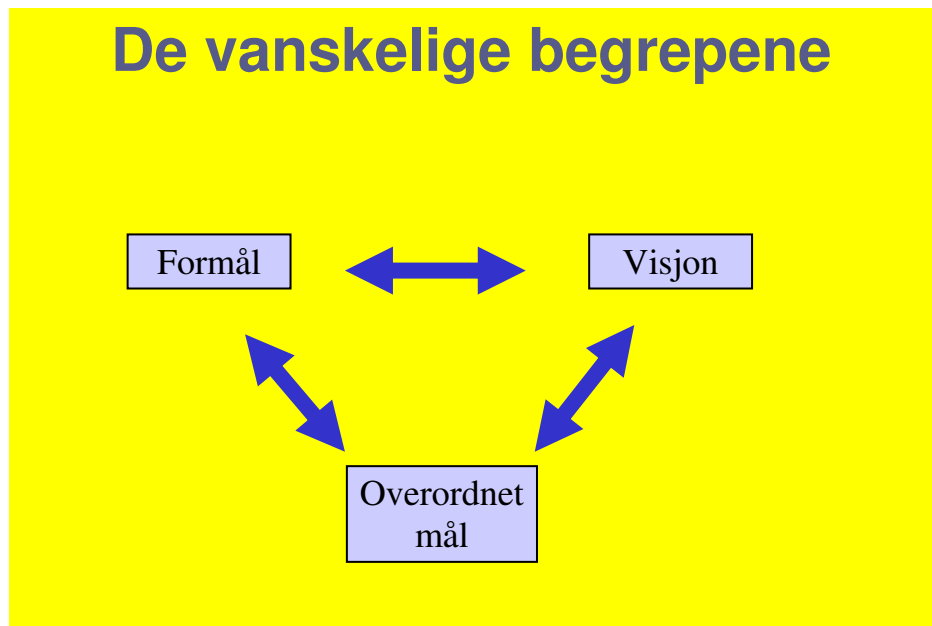
1. motiv og hensikt som *begrunner* selve Handlingsprogrammet og som er forutsetning for programmets utforming og
2. målene som *styrer* selve Handlingsprogrammet, og
3. *forholdet* mellom gjennomføringen av selve Handlingsprogrammet og evalueringen av programmet.

Dette skal vi komme tilbake til etter at vi har sett nærmere på målformuleringer og visjon i Handlingsprogrammet.

Målformuleringer og visjon

Handlingsprogrammets plattform utgjøres av det som i Kap 3 betegnes som handlingsprogrammets ”formål”, handlingsprogrammets ”visjon” og handlingsprogrammets ”overordnet mål”.

Hvordan forholder ”formålet”, det ”overordnede målet” og ”visjonen” seg til hverandre i programdokumentet? Konstituerer de hverandre, er de på samme nivå i målhierarkiet eller forholder de seg hierarkisk til hverandre?



Formål og overordnet mål

I følge programdokumentet er *formålet* med programmet å skape nye arbeidsplasser i Østfold gjennom å legge til rette for nyskaping og innovasjon i regionens næringsliv, mens det *overordnede målet* er at Østfold innen år 2015 skal bli ledende i Norge på nyskaping og innovasjon.

I vanlig språkbruk er distinksjonen mellom ”formål” og ”mål” ikke helt grei å håndtere. Derfor er det ikke umiddelbart klart hvordan ”formål” og ”overordnet mål” forholder seg til hverandre uten å gå nærmere inn på en beskrivelse av det konkrete innholdet i ”formål” og ”overordnet mål”.

Dersom en ser på innholdet i programdokumentet, er ”formålet” både et mål (skape nye arbeidsplasser i Østfold) og en strategi (gjennom å legge til rette for nyskaping og innovasjon).

Men det er mer komplisert enn som så:

Strategien (stimulere nyskaping og innovasjon) er forankret i nasjonale planer og nasjonal politikk. Østfold har, i tillegg til målet om å skape arbeidsplasser, også som mål at regionen skal få tildelt ressurser gjennom å ta del i den nasjonale, strategiske satsingen på nyskaping og innovasjon. Derfor blir det å oppfylle strategien også et mål: Dokumentet skal fungere som et slags ”finansielt instrument” ved at det skal bidra til å utløse nasjonale ressurser til beste for Østfold.¹¹ Dette målet med Handlingsprogrammet (finansielt instrument) er et delmål –

¹¹ At regionale strategier og regional finansiering kan utløse nasjonale ressurser er det empirisk belegg for. Den regionale investeringen på NOK 6 mill. i Stiftelsen Østfoldforskning har samlet utløst om lag NOK 300 mill. i FOU-midler. Kompetanseoffensiven 2015 kan selv vise til resultater knyttet til kompetansemegling og til VS2010.

utløsning av nasjonale ressurser skal støtte opp om et mål som befinner seg høyere i hierarkiet (nyskaping og innovasjon) som igjen er et delmål i forhold til formålet (flere arbeidsplasser).

Det ”overordnede” målet er en ren målformulering: ”Østfold skal innen år 2015 bli ledende i Norge på nyskaping og innovasjon!” . Det overordnede målet kan likevel, slik vi oppfatter det (på tross av betegnelsen ”overordnet”), oppfattes som et delmål som står lavere i hierarkiet enn ”formålet”: Å være ledende i Norge på nyskaping og innovasjon er ikke et gode i seg selv, men får mening dersom en vurderer ”det overordnede målet” som et middel/som en forutsetning for å etablere nye arbeidsplasser– som vel også kan forstås som bidrag til verdiskaping i vid forstand i regionen.

Hvorfor skal Østfold bli ”ledende i Norge”? Denne delen av målformuleringen er en viljeserklæring (eller en ”voluntaristisk” formulering for å bruke fagterminologi). Vi antar at denne viljeserklæringen har to siktemål: At den uttrykker en ambisjon som vil bidra til å styrke Østfold i konkurransen om de nasjonale, offentlige, ressursene – og at den er en aksept av at satsingen i Østfold ikke skjer i et vakuum, Østfold er i en konkurransesituasjon med andre regioner både om arbeidsplasser og om nasjonale ressurser. Derfor må Østfold være ”ledende i Norge” for å nå opp i konkurransen – både om offentlige ressurser og i konkurransen på ”markedet”.

Visjon

Programdokumentet inneholder en visjon for satsingen. Visjonen er formulert slik: ”Det grenseløse Østfold – en nyskapende region.” Dersom visjonen er ”rettesnor for handling”, slik den er formulert i programdokumentet, bør en stille spørsmål om visjonens forhold til ”formål” og til ”overordnet mål”.

Innefor rammen av dokumentet ser vi ikke at den formulerte visjonen skaper klarhet i forhold til målformuleringene. Meningsinnholdet i visjonen verken konkurrerer med, eller inngår i, målhierarkiet, slik vi ser det.

Forholdet mellom ”visjon”, ”formål” og ”overordnet mål”

Ovenfor har vi konkludert at visjonen ”Det grenseløse Østfold – en nyskapende region” etter vår vurdering ikke konkurrerer med målformuleringene og målhierarkiet som er etablert i programdokumentet.

Substansinnholdet i det formulerte ”formålet” og substansinnholdet i det formulerte ”overordnet mål” er ikke identisk. Drøftingen vi har gjennomført indikerer at ”formålet” har et innhold som kan oppfattes som overordnet ”overordnet mål” om vi skal plassere ”formål” og ”overordnet mål” i det samme målhierarkiet, mens selve betegnelsen *overordnet* mål gir signaler om det motsatte dvs. at ”overordnet målet” står øverst i målhierarkiet.

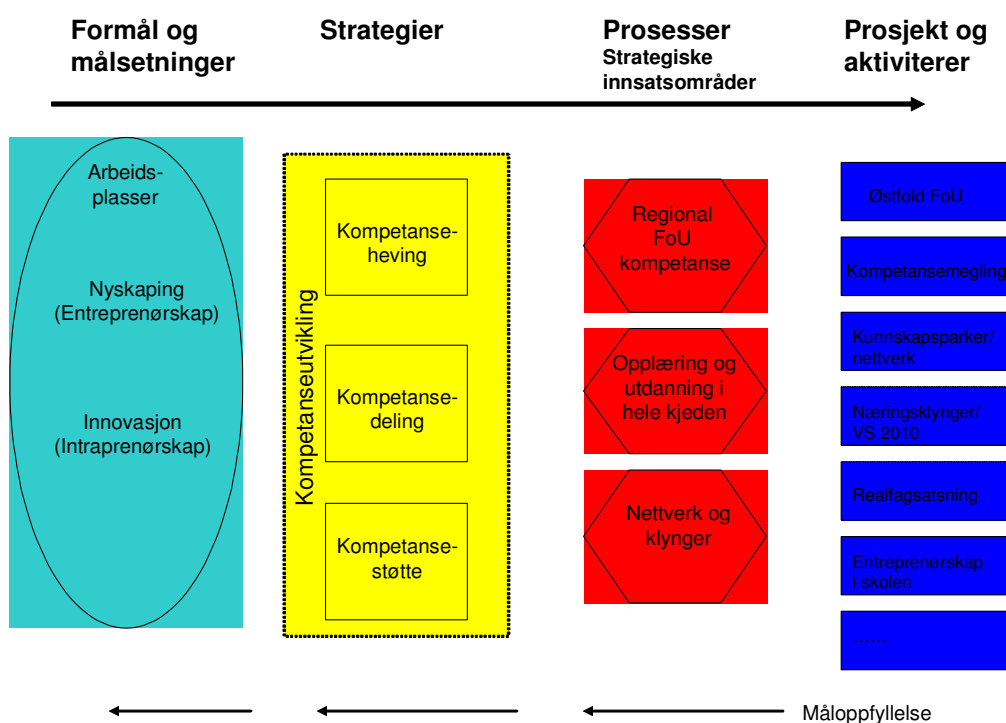
Den smule forvirring som dette kan skape kan etter vår mening løses ved enkle, redaksjonelle endringer i dokumentet. Vi foreslår derfor at det vurderes om:

- Dokumentet kan inndeles i tre hoveddeler: Del I: Sammendrag, bakgrunn, organisering og mandat, Del II Handlingsprogram og Del III: Finansiering, oppfølging og evaluering

- Begrepet ”programdokument” kan brukes som fellesbetegnelse for hele dokumentet (Del I, II og III) mens begrepet ”Handlingsprogram” kan brukes som betegnelse på den del av dokumentet som omhandler selve handlingsprogrammet, Del II, og som starter med nåværende kapittel 3.

Dersom en velger en slik inndeling vil det nåværende ”formålet” inngå i Del I og gi den generelle begrunnelsen for satsingen, mens ”overordnet mål” direkte knyttes til Handlingsprogrammet. I tillegg kan det ha pedagogisk verdi om betegnelsen ”formål” endres og får betegnelsen ”hensikt”, slik at definerte ”mål” reserveres for Handlingsprogrammet.

Programdokumentet har en sentral figur som viser ”hvordan kompetanseoffensiven er bygget opp”.¹² Figuren, som er uten betegnelse/nummerering i dokumentet, gjengis nedenfor:



Figuren ”illustrerer hvordan kompetanseoffensiven er bygget opp”¹³, og ”viser hvordan formålet ligger til grunn for programmets målsetninger”¹⁴. Dersom kommentarene vi har gitt til ”formål” og ”overordnet mål” tas til følge, bør det også influere figurens utforming. Konkret bør det ”overordnede målet” være den sentrale begrunnelsen i figuren, og fokus være på ”nyskaping” og innovasjon” siden det er dette som er handlingsprogrammets ”overordnede mål”. Den logiske sammenhengen mellom de delene av figuren som omhandler ”strategier”, ”prosesser” og ”prosjekter og aktiviteter” og målet om å stimulere nyskaping og entreprenørskap blir i tillegg klarere enn når disse delene av figuren knyttes opp mot arbeidsplasser.

¹² S. 3 og s. 8

¹³ S. 3

¹⁴ S. 8

Operative mål

Med utgangspunkt i det overordnede målet (Østfold skal innen 2015 bli ledende i Norge på nyskaping og innovasjon) utleder handlingsprogrammet to operative mål:

1. Østfold skal bli den regionen i landets som har **høyest andel nyregistrerte bedrifter** i 2015
2. Østfold skal ha **høyest andel innovative bedrifter** i landet i år 2015

Umiddelbart virker det uproblematisk å slå fast at de operative målene ikke er i konflikt med handlingsprogrammets overordnede mål. Om de er egnet til å operasjonalisere det overordnede målet er et annet spørsmål. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom ”andel nyregistrerte bedrifter” og ”nyskaping og innovasjon”. Det kan også argumenteres for at dersom en kan påvise at en har nådd målet om ”høyest andel innovative bedrifter” virker det første operative målet mindre interessant.

Dersom vi konsentrerer oss om det som er betegnet som handlingsprogrammets 2. operative mål, står vi overfor det særlige problem at betegnelsen ”innovativ bedrift” må referere til den definisjonen av innovasjon som programdokumentet legger til grunn: ”Med innovasjon menes intraprenørskap i næringslivet. Dette defineres her i form av knoppskyting fra en eller flere samarbeidende virksomheter”¹⁵. Vi er ikke kjent med at denne definisjonen er i bruk som grunnlag for den offentlige statistikk som produseres. Dersom dette er en riktig observasjon er det ikke mulig å foreta den rangeringen som det operative målet har som forutsetning. Definisjonen av ”innovasjon” skaper for øvrig andre problemer som gjør at vi kommer tilbake til definisjonen i andre deler av dette notatet.

Strategi

Slik begrepet ”strategi” brukes i programdokumentet forstår vi det som utforming, planlegging, ledelse og gjennomføring av konkrete prosesser som på sikt realiserer oppsatte mål. Hensikten med satsingen er etablering av nye arbeidsplasser, og strategien for å nå dette målet er å stimulere til et kompetanseløft i Østfold og med det nyskaping og innovasjon.¹⁶ Dette kompetanseløftet skal være så formidabelt at Østfold blir den ledende regionen for nyskaping i Norge om 10 år. Premissene for strategien er dels implementering av nasjonale rammebetingelser¹⁷, dels en aksept av et paradigme som vektlegger kompetansebasert produksjon og tjenesteyting, klustere, klynger og nettverksdannelser som vestlige samfunns konkurransefortrinn i forhold til lavkostland.

Strategien er til nå konkretisert i tre strategiske satsingsområder (flere kan komme til etter som programmet utvikles videre): a) Regional FoU-kompetanse, b) Utvikling av opplærings- og utdanningstilbud i hele utdanningskjeden og c) Nettverk og klynger for utvikling av nyskaping og innovasjon. Disse tre strategiske satsingsområdene finner sin begrunnelse i bl.a. Regjeringen Bondeviks plan for en helhetlig innovasjonspolitik, publisert i dokumentet ”Fra ide til verdi”. Nedenfor skal vi kommentere de to første strategiske satsingsområdene nærmere. Det tredje lar vi av ressursmessige årsaker være ukommentert i dette arbeidsnotatet, legitimert av at det foreligger en rekke arbeider som analyser nettverk og klyngers betydning for innovasjon og nyskaping

¹⁵ S. 9

¹⁶ Programdokumentet definerer nyskaping som ”entreprenørskap” og innovasjon som ”intraprenørskap”.

¹⁷ ”oppfølging av Regjeringens innovasjonspolitik”, S. 3

Kompetanse for regional utvikling

Det er en strategisk viktig målsetting å styrke bruken av FoU-kompetanse som grunnlag for regional nyskaping/innovasjon.¹⁸ I første omgang skal en prioritere å kartlegge FoU-kompetansen både i det regionale, institusjonaliserte kompetansesystemet og i det regionale næringslivet. Denne kompetansen må både bli synlig for, og tilbys, det regionale næringslivet. I tillegg må det regionale næringslivet kobles opp mot nasjonale og internasjonale FoU-miljøer og programmer.

Behovet for kartlegging virker godt fundert. Andre deler av denne delstrategien gir større utfordringer. Deltagelse i NFR-programmer, deltagelse i EUs rammeprogrammer, etablering av Skattefunnprosjekter med mer krever både at det finnes kvalifiserte aktører, og at disse aktørene ut fra egne (individuelle) begrunnelser ønsker å inngå i de programmene som programdokumentet skisserer. Dette er beslutninger som Handlingsprogrammet kan ha som mål å påvirke, men ikke avgjøre. Dersom en skal lykkes er en avhengig av at en rekke frittstående aktører agerer i tråd med Handlingsprogrammets intensjoner. Kompetanseoffensiven 2015 er i seg selv et viktig initiativ som kan bringe aktørene sammen om felles strategiske satsinger, noe som bl.a. viste seg i prosessen for å etablere NCE . Et annet initiativ er Prosjekt Østfold FoU som i tillegg til dagens ambisjoner potensielt kan utvikles til et regionalt FoU-forum. I dette arbeidet blir det viktig å samle og å koordinere offentlige og private regionale FoU-aktører og å skape allianser med ledende internasjonale FoU-miljøer.

Det regionale innovasjonssystemet inkluderer også viktige aktører utenfor FoU-sektoren, som bedrifter og virksomheter og beslutningstakere i fylkeskommunen og i kommunene.

Utfordringen er å etablere et system der aktørene samlet arbeider for å realisere felles mål. Dette vil ta tid og kreve at Kompetanseoffensiven 2015 holder fast ved langsiktige utviklingsstrategier selv om en skulle møte motstand underveis.

Utvikling av det formelle kompetansesystemet

Hovedfokus i den strategiske satsingen er å utvikle et relevant kunnskapsgrunnlag, og motivasjon for nyskaping og innovasjon, hos de *oppvoksende generasjoner*¹⁹. Det skal satses på alle trinn i utdanningskjeden, fra grunnskole til høgskole med vekt på å utvikle ”generelle entreprenørielle kvaliteter” og spesifikke ”entreprenørielle egenskaper”. Det er også viktig å videreutvikle og koordinere aktiviteter knyttet til realfagskompetansen.

Vi vil understreke så sterkt vi kan at vi *ikke* argumenterer mot at det kan ha stor og positiv samfunnmessig effekt om det tradisjonelle (formelle) kompetansesystemet styrkes i alle ledd. Men vi mener at denne strategien bør kvalifiseres når den legges til grunn for å realisere målene i Kompetanseoffensiven 2015. Noen momenter som tilsier en slik kvalifisering er:

- Dersom en satser på at styrking av grunnskolen skal få frem ungdomskull med bedre/mer relevante kvalifikasjoner vil dette neppe ha særlig effekt før etter 2015. Det reiser spørsmål om programdokumentet også bør inkludere et tidsperspektiv ut over 2015.
- Dersom en satser på at styrking av grunnskolen vil påvirke innflyttingen til regionen på en slik måte at innflyttingen bidrar til å realisere målene i Kompetanseoffensiven 2015, må strategien kvalifiseres ved hjelp av analyser av de faktiske (empirisk dokumenterbare) flyttemønstrene i regionen, i tillegg til analyser av flyttemotiv. Ut fra

¹⁸ S. 12

¹⁹ S. 13

det kunnskapsgrunnlaget som foreligger er det på faglig grunnlag mulig å argumentere for at antagelsen om at kvaliteten på grunnskolen påvirker flyttemotivet til familier i etableringsfasen er en tilforlatelig antagelse, men at antagelsen dessverre har den haken knyttet til seg at den ikke er riktig.

- Høyere utdanningsinstitusjoner i Norge har stor frihet til å fatte egne beslutninger. Prosessen som førte frem til ”kvalitetsreformen” i høyere utdanning (Mjøsutvalget) dokumenterer at dette er en frihet institusjonene verner om, samtidig som det kan argumenteres for at interessene til profesjonene og institusjonene ikke alltid er kongruente med behovene og interessene i det omgivende samfunns- og arbeidslivet. Dersom en sammenholder programdokumentets satsing på realfagsundervisningen, som handlingsprogrammet legger vekt på både å ”videreutvikle” og ”koordinere”, med den faktiske kampen om lokalisering av realfagsundervisning slik den utspiller seg i regionen, ser en hvilke utfordringer en står overfor i realiseringen av Handlingsprogrammet. Under arbeidet med dette arbeidsnotatet har vi ikke registrert at det er utarbeidet noen analyse av hvor lokaliseringen av realfagsundervisningen bør finne sted med henvisning til målene og premissene som er innarbeidet i programdokumentet for Kompetanseoffensiven 2015. Vi har heller ikke sett at noen av aktørene har etterlyst en slik analyse, eller at de har gitt uttrykk for at de vil legge til grunn en helhetlig vurdering av hvilken lokalisering som best tjener de samlede, regionale interessene. Et tilsvarende eksempel er prosessene knyttet til lokalisering av et nytt ”campus” for Hiøf.

Den strategiske utfordringen er derfor, som vi har påpekt tidligere men som ikke kan påpekes for ofte, *hvordan en skal få aktørene til å samhandle* på en måte som gir synergieffekter og styrker regionen som helhet.

3. Bidrag til substansvurdering av Handlingsprogrammet

Innledning

Dersom vi skiller mellom intensjonale målformuleringer (målet formuleres som noe som en ønsker å nå) og voluntaristiske målformuleringer (mål som skal nås) er det åpenbart at det overordnede målet for handlingsprogrammet tilhører den siste gruppen. Det er en formulert viljeserklæring om at Østfold *skal* være ledende i Norge på nyskaping og innovasjon.

Kardinalspørsmålet er selvsagt om, og eventuelt hvordan, Østfold kan nå målet.

En vurdering av realismen i Kompetanseoffensiven 2015 må bygge på kunnskap om hvordan innovasjon stimuleres og hvordan innovasjonsprosesser utfolder seg, og om Østfolds forutsetninger for å utvikle innovasjon og nyskaping i konkurranse med andre regioner.

Viktige elementer vil bl.a. være

- forståelsen av samfunnsmessige sammenhenger som influerer nyskaping og innovasjon,
- evne til å få til beslutninger som samlet fremstår som konsistente i et systemet der aktørenes har frihet til å fatte egne beslutninger
- regionens komparative fortrinn og komparative hemsko
- behov for og tilgang til økonomiske ressurser
- evnen til å utforme strategier som er så kraftfulle at de fører til at Østfold vinner frem i konkurranse med andre regioner i Norge
- monitorering av utviklingen i Østfold og i andre regioner, og evne til å analysere og lære av denne utviklingen.

I vurderingen av disse punktene står vi overfor en utfordring som vi av mangel på informasjon ikke klarer å håndtere tilfredsstillende innenfor rammen av dette arbeidsnotatet.

Årsaken er at Handlingsprogrammet definerer innovasjon som

*”intraprenørskap i næringslivet. Dette defineres her i form av knoppskyting fra en eller flere samarbeidende virksomheter”*²⁰.

Med den reservasjonen at vi ikke kjenner premissene som ligger til grunn for den definisjonen som er valgt, virker definisjonen uhensiktsmessig av bl.a. følgende årsaker:

- Den ekskluderer bl.a innovasjoner i organisasjoner og i samhandlingsprosesser. Slike innovasjoner er etter vårt syn helt sentrale som grunnlag for å øke verdiskapingen i regionen. Et eksempel er den regionale satsingen for å få etablert en sivil flyplass på Rygge, og den satsingen som er under utvikling for å ta ut verdiskapingspotensialet når flyplassen er etablert og er kommet i drift. I dette arbeidet vil utvikling og styrking av forpliktende samhandlingsmønstre mellom aktørene som er involvert etter vår oppfatning være avgjørende for resultatet i form av økt verdiskaping i regionen.
- Definisjonen av innovasjon er inkonsistent med definisjonen av innovasjon som er lagt til grunn for Regjeringens innovasjonspolitik og som Handlingsprogrammet eksplisitt refererer til. Dersom Handlingsprogrammet skal fungere som er finansielt instrument

²⁰ S. 9

som skal tilføre Østfold en andel av de nasjonale ressursene som er stilt til rådighet, bør det undersøkes nærmere om definisjonen i Handlingsprogrammet ekskluderer aktiviteter som Regjeringen ønsker å stimulere. Hvis dette er riktig reduserer definisjonen av innovasjon Handlingsprogrammets verdi som finansielt instrument.

- Definisjonen gjør det vanskelig å overføre kompetanse om innovasjonsprosesser fra andre aktører, nasjonalt og internasjonalt, til Kompetanseoffensiven 2015 og begrenser derfor muligheten for læring.
- Definisjonen gjør det svært vanskelig å gjennomføre komparative statistiske analyser fordi den bryter mot retningslinjene (manualene) for produksjon av offentlig innovasjonsstatistikk. Disse retningslinjene er i stor grad betinget av beslutninger på overnasjonalt nivå (i OECD, i EU), som Norge er forpliktet til å følge, og som derfor ligger til grunn for f.eks. statistikkproduksjonen i Statistisk sentralbyrå, SSB.
- Definisjonen har ingen referanser til bærekraftig utvikling eller til miljøaspekter.

Samvirke mellom offentlige myndigheter, kompetanseinstitusjoner og arbeids- og næringslivet

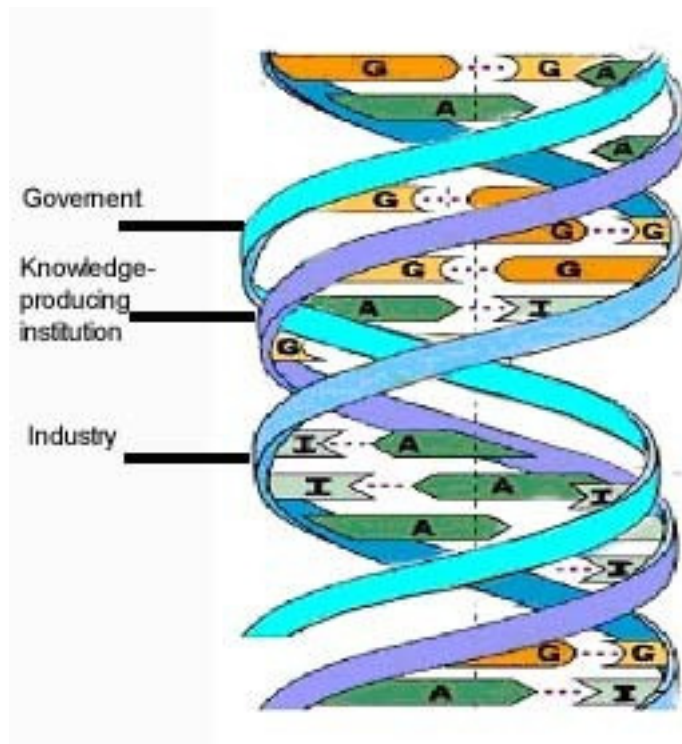
Nyere innovasjonsteori fremholder at samvirket mellom offentlige myndigheter (som kommuner, fylkeskommune), kompetanseinstitusjoner (som universiteter, høyskoler) og nærings- og arbeidslivet er helt avgjørende for en regions evne til å utvikle nyskaping og innovasjon. For å illustrere dette samvirket brukes ofte en modell som kalles ”Tripple helix” – ”trippelskruen”.

Figuren på neste side illustrerer modellen ²¹

Vi skal la diskusjonen om hvor egnet modellen er – den låner både struktur og logikk fra en mer kjent modell (DNA) med den følge at naturvitenskapelig tenkemåte følger med som nisse på lasset – men den har uansett fått gjennomslag internasjonalt fordi den illustrerer at *det sentrale utviklingspranget finner sted når de tre partene offentlige myndigheter, kompetanseinstitusjoner og arbeids- og næringsliv går over fra å agere som tre separate aktører til dedikert samhandling bygget på et felles språk og felles forståelse*. Dette språket, og denne samhandlingen, **utvikles** i prosesser. Kompetanseoffensiven 2015 har etter vårt syn et potensiale til å bli en slik utviklingsprosess.

²¹ Figuren er hentet fra nettsidene til MIGHT, ”Malaysian Industry-Government Group for High Technology”. Kilden er i seg selv et eksempel på at modellen ikke bare har gjennomslag i den vestlige verden.

Tripple helix



Kan vi si noe om de tre aktørene i vår egen region?

Rammen for arbeidsnotatet gjør at vi ikke kan gjennomføre noen substansvurdering som del av notatet. I stedet vil vi nøye oss med å påpeke at

- Det foreligger publiserte studier (NIBR) som argumenterer for at fylkeskommunen i Østfold, og sentrale bykommuner i Østfold, har dårligere forutsetninger for å ta en sentral utviklingsrolle enn fylkeskommunen og sentrale kommuner i regioner det er naturlig å sammenligne med. Grunnen til dette skal være at fylkeskommunen i Østfold skal ha mindre autoritet som strategisk aktør enn enkelte andre fylkeskommuner mens sentrale bykommuner i fylket historisk skal ha vært mer opptatt av sin rolle som tjenesteleverandør enn som utviklingsaktør.
- Det kan argumenteres for at det institusjonelle kompetansesystemet i Østfold på noen områder er svakere enn kompetansesystemet i andre regioner i Norge, og at forutsetningene for innovasjon og nyskaping er dårligere i arbeids- og næringslivet i Østfold enn i andre regioner.

Observasjoner knyttet til lokalisering av realfagsundervisningen, og til et sentralt ”campus” i regionen – der fire av bykommunene åpent rivaliserer om lokaliseringen i tillegg til at høyskolens institusjonelle interesser spiller en rolle – kan oppfattes som indikasjoner på at aktørene ikke deler oppfatning av hva regionen som helhet er tjent med, og at konkurransen innad i regionen muligens er viktigere for aktørene enn konkurransen mellom regionen og andre regioner i Norge.²²

²² Det er selvsagt legitimt å arbeide for egne interesser, og det er selvsagt mulig at hver enkelt aktør mener at den løsningen de argumenterer for også er den beste løsningen for regionen som helhet. I et regionalt perspektiv

Dersom en analyse viser at påstandene om dårligere forutsetninger har gehalt, virker det rimelig å spørre om det er mulig å ta strategiske grep som gjør regionen mer konkurransedyktig både på den nasjonale arena, og i forhold til andre regioner som Østfold måtte ønske å sammenligne seg med. Det er derfor etter vår oppfatning grunn til å vurdere om programdokumentet bør legges vekt på:

- *En faktisk beskrivelse av forutsetninger og status for samvirket mellom offentlige myndigheter, kompetanseinstitusjoner og arbeids- og næringslivet i Østfold*
- *Å utvikle strategier for hvordan de tre partene kan stimuleres til samhandling med mål å utvikle et felles språk og delt "virkelighetsoppfatning"*
- *Stimulerer de tre partene til dedikert innsats for å realisere felles mål til beste for regionen.*

Dersom det utvikler seg en slik dedikert samhandling mellom de tre aktørene, og denne samhandling har fokus og kraft, er det noe langt mer enn et polemisk poeng at denne samhandlingen kan vise seg å være en av de viktigste innovasjonene Kompetanseoffensiven stimulerer til – når Kompetanseoffensiven evalueres etter 2015.

Vi har tidligere kommentert figuren i Programdokumentet som viser "hvordan kompetanseoffensiven er bygget opp" (s.6) . Da var fokus mål og målformuleringer. Med den vekt vi mener det bør legges på de konkrete, regionale innovasjonsaktørene vil vi her foreslå at en vurderer å bygge ut "Prosesser og strategiske innsatsområder" i modellen med en boks som konkretiserer innovasjonsaktører som Innovasjon Norge, Fylkeskommunen mfl. Det er avgjørende at disse aktørene spiller på lag og støtter opp om Kompetanseoffensiven 2015. I tillegg er det viktig å ikke etablere en rekke konkurrerende sekretariater som blir sideordnet hverandre. Strategiske allianser med sterke (nasjonale og) internasjonale FoU-miljøer er også et sentralt element for å lykkes. Landets ledende region må også være ledende i internasjonalt samarbeid gjennom bl.a. EU-prosjekter.

Synergi og konsistens

Innovasjon og nyskaping påvirkes av et bredt spekter av samfunnsmessige forhold. Noen lar seg påvirke gjennom målstyrt regional innsats, andre ligger utenfor det en kan påvirke. Det er summen av alle disse kreftene som former sluttresultatet slik det vil fremstå i 2015.

"Endogene forhold" betyr "forhold som oppstår innenfra". Vi vil bruke betegnelsen på alle de forhold som er relevante for nyskaping og innovasjon i regionen Østfold og som aktørene i regionen kan påvirke. "Eksogene forhold" betyr "forhold som kommer utenfra". Vi vil bruke betegnelsen på alle de forhold som påvirker muligheten til å realisere Kompetanseoffensivens "overordnede mål", og som regionale aktører i regionen ikke, eller i ubetydelig grad, kan kontrollere.

En viktig forutsetning for Handlingsprogrammet er at det bygger på en kvalifisert oppfatning av hvilke forhold som kan (og bør) påvirkes gjennom innsats på regionnivået (endogene

blir det avgjørende hvem som tar den endelige beslutningen, hvilke premisser som legges til grunn, og hvordan aktørene opptrer etter at beslutningen er fattet.

forhold), og hvilke forhold som ikke kan påvirkes (eksogene forhold), men som likevel kan ha avgjørende innvirkning på resultatene som nås.

Vi har nevnt tidligere i arbeidsnotatet at det fremgår av Handlingsprogrammet at det bygger på Regjeringen Bondeviks plan for en helhetlig innovasjonspolitik. Denne planen er publisert i dokumentet fra "Ide til handling".

Et helt sentralt siktemål i Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik er å identifisere politikkområder som "har betydning for innovasjon. Å se disse områdene i sammenheng ".../vil gi en mer effektiv politikk. Innsatsen innenfor ulike områder vil da ikke motvirke hverandre /.../ En effektiv politikk forutsette at relevante politikkområder virker i samme retning og at effekten av disse ikke motvirker hverandre."²³. Denne innsikten understrekes ved at fem departementer står bak planen og at arbeidet i hvert departement koordineres med planen som grunnlag. Det samme behovet for å koordinere innovasjonsinnsatsen finner en dokumentert og adressert nær sagt hvor en vender seg – det er lett å finne eksempler i nasjonale innovasjonsprogrammer både i Europa, i Amerika og i Asia.

Behovet for å sikre at "relevante politikkområder virker i samme retning" er også til stede i Østfold. Samferdsel og kommunikasjon, tilrettelegging for lokalisering av bedrifter og virksomheter eller arbeidet for å påvirke flyttestrømmene eksemplifiserer områder som influerer hverandre og der politikutforming og beslutninger har konsekvenser for regionens muligheter til å styrke innovasjon og nyskaping.

Dette behovet for koordinert innsats er til nå ikke tatt vare på i Kompetanseoffensivens handlingsprogram og vil – etter vår oppfatning – svekke innsatsen i regionen Østfold målt mot andre regioner som evner å koordinere arbeidet. Vi vil derfor argumentere for at det i en videre utvikling av Handlingsprogrammet:

- *Bør være en prioritert oppgave å identifisere politikkområder som må samvirke om å realisere målet med Kompetanseoffensiven*
- *Bør være en prioritert oppgave å identifisere andre regionale satsingsområder (som Interreg) der en gjennom koordinering av arbeidet kan oppnå synergieffekter*
- *Bør utvikles en delstrategi som stimulerer politiske aktører i regionen til forpliktende samhandling basert på felles mål.*

Eksempler på eksogene forhold som kan influere resultatoppnåelsen i Kompetanseoffensiven er endringer i valutakurser, endringer i kapitalkostnader eller endringer i konkurransesituasjonen i internasjonale markeder. Selv om eksogene forhold pr. definisjon ikke kan påvirkes gjennom regionale beslutninger er det likevel viktig at en både identifiserer de eksogene forhold en mener har relevans for Hovedmålet i Handlingsprogrammet, og at en analyser løpende hvordan de innvirker på måloppnåelsen i regionen. *Uten en slik analyse er det ikke mulig å ha en kvalifisert oppfatning av virkningen til de regionale tiltakene.*

Komparative fortrinn og komparative hemsko

Analysen som ligger til grunn for Kompetanseoffensiven 2015, og utformingen av Handlingsprogrammet, er (så langt vi kan vurdere det) bygget på et fundament Handlingsprogrammet deler med en rekke handlingsprogrammer som er utformet for andre regioner.

²³ Fra ide til handling s. 11. Nærings- og handelsdepartementet 2003.

Spissformulert vil vi spørre om det er elementer i Handlingsprogrammet for Kompetanseoffensiven 2015 som ikke kan anvendes i, eller alt er inkludert i, handlingsplaner som er utformet for regioner Østfold konkurrerer med. Det pedagogiske poenget med spissformuleringen er at Østfolds komparative fortrinn

- som er de særegne konkurransefordelene Østfold har sett i forhold til andre regioner – og Østfolds komparative hemsko
 - som må kompenseres dersom de ikke skal svekke regionens evne til å konkurrere med andre regioner -
- ikke inngår som en vesentlig del av Handlingsprogrammet.

Dersom en ikke baserer strategiene i Handlingsprogrammet på en faktisk beskrivelse og analyse av innovasjonssystemet i regionen mener vi det er vanskelig både å begrunne hvordan en skal satse for å utvikle innovasjonssystemet i regionen videre,²⁴ og å skape den troverdigheten bak satsingen som vi mener er helt nødvendig for at aktørene i regionen slutter opp om strategiene. En *illustrasjon* til denne måten å tenke på kan vi få ved å se på Stavangerregionen. Mulige fortrinn for denne regionen (målt mot Østfold) er Stavanger bys tyngde i forhold til lokalisering i regionen, store klustre knyttet til oljeindustrien og matindustrien, et universitet som tilføres nasjonale ressurser og som har spisskompetanse tilpasset behovene i arbeids- og næringslivet, kapitalsterke aktører og ikke minst en felles erfaring av at det regionale samarbeidet har gitt resultater (etableringen av Universitetet i Stavanger). Østfold har helt andre forutsetninger enn Stavangerregionen. Hva er disse forutsetningene? Kan de brukes strategisk? Retorisk kan vi stille spørsmålet slik: ”Hva er Østfolds olje”? Uten å peke direkte på svaret er hypotesen vår at svaret ikke vil være næringsnøytralt .

Østfold Kompetanseoffensiv 2015 er i følge programdokumentet en videreføring av Østfolds By- og Industriooffensiver. I programdokumentet oppsummeres erfaringer fra disse store prosjektene som grunnlag for Kompetanseoffensiven. Erfaringen som formidles er prosjekt- og prosesserfaring. Programdokumentet for Kompetanseoffensiven 2015 fremholder at tidsperiodene for industri- og byoffensivene burde vært lengre, satsingen mer fokusert, den regionale forankringen og arbeidsdelingen burde vært bedre og samarbeidet burde vært mer forpliktende. Dette er viktige erfaringer som potensielt er del av regionens ”komparative fortrinn”. Vi antar imidlertid at det ikke bare er erfaringer knyttet til organisering og gjennomføring av selve ”offensivene” som er relevant, men at By- og Industriooffensivene har hatt prosjekter som har frembrakt substansielle resultater, og at disse resultatene kan ha relevans for utformingen av Handlingsprogrammet til Kompetanseoffensiven. Disse resultatene bør i så fall bygges inn i grunnlaget for Kompetanseoffensiven 2015.

Visjon

Visjonen er formulert slik: ”Det grenseløse Østfold – en nyskapende region.”

Programdokumentet gir en todelt begrunnelse for ”visjonen”:

²⁴ For å eksemplifisere dette: Innovasjonssystemet i regionen Østfold er preget av bl.a. tilgjengelige ressurser som tilgang på materialer, energi, teknologi, personell, kompetanse, etablerte strategiske allianser. Ulike bedrifter har ulik innovasjonsstrategi, dersom en ikke tar høyde for dette kan viktige aktører ekskluderes. Kommuner i regionen deltar i utviklingsselskaper der de sammen med næringslivet satser på utvalgte bransjer. Dette er noen av de forholdene som konstituerer innovasjonssystemet i regionen.

”visjonen skal gi håp om en bedre fremtid”²⁵, dvs. en følelsesmessig begrunnelse

- visjonen skal være ”en klar rettesnor/.../både for de som jobber strategisk og leder prosessene, og for de enkelte prosjektene...”²⁶, dvs. en anvisning i handlingsfeltet.

Det er ikke vanskelig å finne referanser for visjonen i det paradigmet som ligger til grunn for Kompetanseoffensiven, og som kompetanseoffensiven deler med andre regioner både i og utenfor Norge, der det sentrale postulatet er at nasjonalstatens grenser utviskes og oppløses av markedskreftene. I dette paradigmet er landsbyen blitt ”global” og regionene ”grenseløse”. Men dette er svært generelt tankegods. Dersom en tar visjonen på alvor, og det er det grunn til å gjøre slik den presenteres i dokumentet, er det selvsagt mulig å undersøke om den formulerte visjonen virkelig gir (Østfolds befolkning?) håp om en bedre fremtid. I tillegg kan en kvalifisere visjonens instrumentelle begrunnelse (”en klar rettesnor”) ved å stille spørsmål om ”de som jobber strategisk og leder prosessene” vil fatte andre og bedre beslutninger fordi Kompetanseoffensiven har en slik visjon - enn de ville gjort om visjonen ikke var formulert.

Faglig er det interesse å påpeke at visjonen har et innhold som kan være i konflikt med det sammenhengende identitetsskapende prosjekt som har utfoldet seg i regionen Østfold etter 2. verdenskrig, der det strategiske hovedmålet har vært å *avgrense* regionen Østfold fra andre regioner i Norge. Denne avgrensingen har en ment var en forutsetning for å utvikle tilstrekkelig grunnlag for samhandling mellom aktører i Østfold²⁷. Mangel på regional identitet og regional avgrensning har historisk vært oppfattet som en hemsko for å agere på nasjonalt og kanskje også på internasjonalt plan.

Når vi prøver å vurdere programdokumentets ”visjon” i forhold til resten av dokumentet er vi usikre på om intensjonen bak visjonen virkelig er slik at det vil ha verdi å undersøke empirisk om visjonen ”gir håp om en bedre fremtid” eller om visjonen er egnet til å gi konkrete anvisninger i handlingsfeltet, slik Handlingsprogrammet intenderer. Vi mener det vil være av betydning å avklare om den konkrete hensikten som er formulert for visjonen, og som er del av Handlingsprogrammet, kan være for pretensiøs i forhold til det som var intensjonen da visjonen ble vedtatt – før en eventuelt går videre i vurderingen av visjonens antatte effekter.

Finansiering

Handlingsprogrammet legger opp til at Kompetanseoffensiven har et faktisk kapitalbehov som summerer seg til NOK 33 millioner i perioden 2005-2007, og et forventet kapitalbehov på NOK 96 millioner for perioden 2008 – 20015.

Det er utformet en finansieringsmodell som baserer seg på at fylkeskommunen bevilger 1/3 av beløpet, tilskudd fra andre offentlige aktører skal utgjøre 1/3 mens den siste 1/3 skal skaffes fra private aktører (næringslivet). Det legges opp til at midlene skal utløses ved at ”lokale og regionale deltagende parter” skal bidra med egeninnsats eller kontante midler som tilsvarer 2/3 av det mottatte tilsagnet. Disse partene må enten skyte inn disse midlene selv, eller lykkes i å oppnå finansiering via andre tilgjengelige midler – f.eks. midler som utløses gjennom deltagelse i internasjonale programmer.

²⁵ S. 9

²⁶ S. 8

²⁷ En god fremstilling finnes i NIBR-rapport 2003:7 s. 122 ff.

Kapitalbehovet er ikke begrunnet i programdokumentet. Når det gjelder finansieringsmodellen angir programdokumentet hvorfor modellen er ønskelig, mens den mangler vurdering av om den er realistisk.

I en eventuell revisjon av programdokumentet bør en vurdere å ta inn en begrunnelse av kapitalbehovet samt hvordan det anslåtte behovet forholder seg til utviklingskapital som andre regioner har tilgang til. *Man bør ta i betraktning at Østfold har tilgang til svært små ressurser i forhold til hva Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Tromsø bruker på FoU i egne regioner gjennom nasjonale universitetsressurser, og at mange regioner i tillegg har store ressurser gjennom Innovasjon Norge og egne distriktsfond.*

I tillegg bør en ta stilling til om en kan tenke seg andre mulige finansieringsmodeller dersom den modellen Programdokumentet legger opp til viser seg å være urealistisk.

4. Monitorering av Østfold Kompetanseoffensiv 2015

I gjennomføringen av Kompetanseoffensiven 2015 mener vi det har verdi å etablere systemer som bidrar til læring underveis, som kan gi grunnlag for å modifisere strategier og korrigere kursen, og som skaper forutsetninger for å kunne vurdere om en nærmer seg (eller fjerner seg) fra de oppsatte målene – eller i beste fall når målene en har satt seg. Kompetanseoffensiven 2015 vil legge beslag på svært store ressurser som må brukes på best mulig måte..

Derfor virker det vel begrunnet at det er ønskelig å utvikle en *monitor* i form av et sett indikatorer som kan gi signaler om Kompetanseoffensiven 2015 gir resultater, og om disse resultatene samsvarer med den utviklingen som oppfattes som ønskelig.

Det er svært store faglige problemer knyttet til statistiske analyser av ”innovasjon”. Det er enda større faglige problemer knyttet til å etablere sammenhenger mellom den ”innovasjonsinnsats” en påviser og utvikling i verdiskaping og i velferd – eller etablerte arbeidsplasser. Likevel er det slik at det er utviklet indikatorsett som rangerer nyskaping og innovasjonsevne både på regionalt, på nasjonalt og på internasjonalt nivå. Generelt kan en si at disse indikatorsettene dels bør kunne danne grunnlag for utviklingen av et tilsvarende indikatorsett for Østfold, dels at de er en forutsetning for at Østfold skal kunne utvikle en skala som rangerer Østfolds ”innovasjonsevne” relativt til andre regioner i Norge.

En slik monitor må dels baseres på et utvalg variabler som oppfattes som relevante²⁸ og som i sum kan sies å være tilstrekkelige for formålet, dels må det være mulig å måle hvordan variablene endrer seg over tid ved hjelp av tilgjengelig offentlig statistikk.

Dersom en skal konstruere eller bygge en slik monitor må det foreligge aksept for hvilke variabler som er relevante. I tillegg må de definisjonene som brukes være identiske. Slike forutsetninger er f.eks. etablert i de undersøkelsene Statistisk sentralbyrå gjennomfører av innovasjonsevne i Norge, og som er del av et felles opplegg i regi av EUROSTAT. Konsistensen i undersøkelsene sikres gjennom bruk av felles manual i alle land som inngår i undersøkelsen.

Vi har tidligere pekt på at definisjonen av ”innovasjon” i programdokumentet for Kompetanseoffensiven 2015 atskiller seg fra de definisjonene av innovasjon som ligger til grunn for offentlig norsk statistikkproduksjon. Forutsetningene for å utvikle en monitor – som potensielt kan utvikles til et styringsinstrument til bruk i arbeidet med Kompetanseoffensiven 2015 – er at definisjonen av ”innovasjon” i programdokumentet endres slik at den samsvarer med definisjonene som er lagt til grunn for den nasjonale innovasjonsstatistikken.

²⁸ Eks.: Det å skape arbeidsplasser i Østfold er en effekt som er vanskelig å måle direkte av Kompetanseoffensiven 2015. Løsningen kan være å etablere en type ”Mid term effects” som sier noe om hva som kan måles som effekt av Handlingsprogrammet, og som i neste omgang kan kobles med grad av sannsynlighet mot slutteffekt – nye arbeidsplasser. I tillegg er ”nye arbeidsplasser” et upresist mål som må kvalifiseres. Mener en flere nye arbeidsplasser enn tapte arbeidsplasser? I privat eller i offentlig sektor eller begge deler? Mener en varige eller midlertidige arbeidsplasser? Er det bransjer Østfold skal ”være best i” – eller gjelder ”nye arbeidsplasser” hele arbeidsmarkedet i regionen?

Dersom en redefinerer innovasjonsbegrepet som er lagt til grunn for programdokumentet til Kompetanseoffensiven 2015 - slik at det bringes i samsvar med etablerte definisjoner av begrepet – er forutsetningene for å starte arbeidet med å utvikle en monitor til stede.



Stiftelsen Østfoldforskning

Stiftelsen Østfoldforskning
Gamle Beddingsvei 2, 1671 Kråkerøy
Boks 276
1601 Fredrikstad
Telefon 69 35 11 00
Telefax 69 34 24 94
E-post: firmapost@sto.no

Stiftelsen Østfoldforskning er et regionalt senter for forskning, utvikling og kompetanseformidling innenfor forebyggende miljøvern, innovasjon og næringsutvikling.