



Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner

BENT ASLAK BRANDTZÆG OG AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 549

2020

Tittel: Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner
TF-rapport nr: 549
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg og Ailin Aastvedt
Dato: 12.6.2020
ISBN: 978-82-336-0332-8
ISSN: 1501-9918
Pris: 150 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Telemarksforskning
Prosjekt: Tiltak for å øke distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler
Prosjektnr.: 20200430
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Utredningen er en oppfølging av en nylig gjennomført kartlegging av små distriktskommuners deltakelse i statlige virkemidler for innovasjon og utvikling. Hovedformålet med utredningen er å se nærmere på tiltak som kan øke små distriktskommuners deltakelse i statlige, innovasjonsfremmende virkemiddelordninger og stimulere til økt innovasjon og utvikling.



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf fra Universitetet i Bergen. Brandtzæg er ansatt som seniorforsker og har jobbet ved Telemarksforskning siden 1995. Brandtzægs faglige hovedfokus ligger innenfor kommunalforskning og regional utvikling. Han har gjennomført en rekke regionale og nasjonale utredninger og evalueringer for et bredt spekter av oppdragsgivere.



Ailin Aastvedt er seniorforsker og assisterende direktør ved Telemarksforskning. Hun har også vært økonomisjef i Telemark fylkeskommune i fire år. Hennes faglige interesser er kommunal økonomi, styring, organisering og innovasjon i kommunal sektor, og hun jobber for tiden med en phd i samskapende innovasjon i kommunal sektor ved Høgskolen i Innlandet.

Forord

Telemarksforsking har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet nylig gjennomført en kartlegging av små distriktskommuners deltakelse i statlige virkemidler for innovasjon og utvikling. Denne rapporten er oppfølging av kartleggingen, og ser nærmere på tiltak som kan øke små distriktskommuners deltakelse i statlige innovasjonsfremmende virkemidler og stimulere til økt innovasjon og utvikling. Prosjektet er gjennomført i perioden april – juni 2020, og baserer seg i hovedsak på intervjuer og gjennomgang av eksisterende utredninger.

Vår hovedkontakt i KMD i forbindelse med gjennomføringen av arbeidet har vært Ellinor Kristiansen. I tillegg har Gerd Slinning, Jo Egil Aalerud, Benedicte Akre og Ina Katrine Ruud fra KMD deltatt i en referansegruppe sammen med Henrik Dons Finsrud fra KS og Lillian Hatling fra Distriktssenteret. Vi vil takke for godt samarbeid og nyttige tilbakemeldinger. Vi vil også benytte anledningen til å takke de som har stilt opp på intervju og/eller bidratt med annen informasjon.

Bø, 30.6.2020

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag.....	7
1. Innledning.....	11
1.1 Bakgrunn og formål.....	11
1.2 Om innovasjon.....	12
1.3 Regionnivå – begrepsavklaring	14
1.4 Konkretisering av problemstillinger	14
1.4.1 Tilpasning til regionale behov	14
1.4.2 Spredning av innovasjoner	14
1.4.3 Samarbeid om innovasjonsarbeid, implementering og gevinstrealisering	15
1.4.4 Samordning av virkemidler	15
1.4.5 Mulige tiltak og konsekvenser.....	16
2. Gjennomføring og metoder	17
2.1 Datainnsamling.....	17
2.2 Leserveiledning.....	17
3. utfordringer for små distriktskommuner	19
4. Regionalisering.....	21
4.1 Behov for sterkere forankring på fylkesnivå	21
4.2 Erfaringer fra noen av de nasjonale ordningene	22
4.3 Erfaringer fra kommunene.....	23
5. Spredning av innovasjoner.....	24
5.1 Behov for spredning	24
5.2 Tiltak for spredning	24
5.3 Spredning gjennom nettverk.....	26
6. Kommunalt samarbeid om innovasjonsarbeid	29
6.1 Samarbeidsbehov.....	29

6.2	Samarbeidet i Kongsbergregionen.....	30
6.3	Samarbeid om implementering og gevinstrealisering.....	32
6.3.1	Et eksempel på gevinstrealisering	34
7.	Samordning av virkemidler	37
8.	Sammenfattende vurdering.....	39
8.1	Utfordringer	39
8.2	Tiltak.....	40
8.2.1	Regionalisering.....	40
8.2.2	Spredning av innovasjoner	41
8.2.3	Kommunale samarbeid om innovasjon	42
8.2.4	Samordning av virkemidler	44
8.3	Samlet vurdering av tiltak og konsekvenser av disse	45
	Referanser	47
	Vedlegg	49

Sammendrag

Telemarksforskning har nylig kartlagt små distriktskommuners deltakelse i statlige virkemidler for innovasjon og utvikling. Kartleggingen omfattet følgende virkemidler:

- Regionale forskingsfond
- Forkommune
- Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler
- Klimasats
- Nasjonalt velferdsteknologiprogram
- Digifin
- Leverandørutviklingsprogrammet

Resultatene fra kartleggingen viser at små distriktskommuner deltar i mindre grad i statlige ordninger for innovasjon og utvikling. Behovet for innovasjon er minst like stort i små distriktskommuner sammenlignet med andre kommuner. Med utgangspunkt i kartleggingsarbeidet som er gjennomført, har et sentralt formål med dette oppfølgingsprosjektet vært å se nærmere på tiltak som kan øke små distriktskommuners deltakelse i statlige, innovasjonsfremmende virkemiddelordninger og stimulere til økt innovasjonsarbeid. Følgende fire hovedspørsmål har stått sentralt:

- Hvordan kan statlige ordninger for innovasjon og utvikling tilpasses regionale utfordringer og behov?
- Hvordan kan det legges bedre til rette for spredning av innovasjoner mellom kommuner?
- Hvordan fremme et godt samarbeid mellom kommuner om innovasjonsarbeid, implementering og gevinstrealisering?
- I hvilken grad, og evt. på hvilken måte, kan større samordning av virkemidler være aktuelt?

Utredningen er i hovedsak basert på intervjuer med forvaltere av ordninger, fylkesmenn, KS, fylkeskommuner, ledere av kommunale og fylkeskommunale samarbeid/nettverk og rådmenn. I alt er det gjennomført intervjuer med 23 informanter. I tillegg har vi også støttet oss på tidligere kartlegginger og utredninger.

I kapittel 3 ser vi nærmere på hvilke utfordringer små distriktskommuner står overfor med tanke på deltakelse i innovasjons- og utviklingsprosjekter. Mange av utfordringene er knyttet til at små distriktskommuner rett og slett er små, og dermed har begrenset med kapasitet og kompetanse i kommuneorganisasjonene. Det kan gjøres grep for å gjøre statlige virkemidler lettere tilgjengelige, men det spiller liten rolle dersom det ikke er et mottaksapparat i kommunene som kan nyttiggjøre seg virkemidlene. Å sikre gode samarbeid og nettverk mellom kommunene, som gir grunnlag for langsiktig innovasjons- og utviklingsarbeid, synes derfor å være et av de viktigste tiltakene for å trekke små distriktskommuner med i slikt arbeid.

Kapittel 4 har fokus på behov og muligheter knyttet til økt regionalisering av virkemiddelforvaltningen. Det er mange momenter som taler for slik regionalisering. Sammenlignet med det nasjonale nivået er fylkesnivået tettere på kommunene, og kjenner i større grad kommunenes utfordringer, behov og forutsetninger for å delta. Den regionale kunnskapen gjør det lettere å tilpasse virkemidler til regionale strategier og planer. Sterkere forankring av virkemidlene på fylkesnivå kan også gi grunnlag for etablering av en regional kompetansebase som kan bistå kommunene i prosesser knyttet til innovasjons- og utviklingsarbeidet.

Det vil være viktig at innsatsen på fylkesnivå er godt koordinert. Ansvar for å koordinere innsatsen gjennom utvikling av strategier og planer for innovasjon kan legges til fylkeskommunen som en del av styrkingen av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Både fylkeskommunene, KS og fylkesmennene jobber med å koordinere dialogen med kommunene som følge av ny fylkesinndeling. En slik re-start kan også gi muligheter for å få til sterkere regional koordinering av statlige virkemidler.

I kapittel 5 ser vi nærmere på spredning av innovasjoner. For små distriktskommuner kan det være vel så viktig å kunne implementere og ta i bruk andres innovasjoner som selv å være i front i innovasjonsarbeidet. Det viktigste for spredning av innovasjoner til små distriktskommuner er at dette skjer gjennom etablerte regionale nettverk. En viktig årsak til dette er at små distriktskommuner har små kommuneorganisasjoner og dermed liten kapasitet til å delta på mange forskjellige møtearenaer og i ulike spesialiserte nettverk.

I og med at spredning av innovasjoner foregår best gjennom faste etablerte regionale nettverk, er dette også et argument for sterkere regionalisering av virkemidlene. Samtidig er dette ikke nok for å styrke kommunenes evne til å delta i innovasjons- og utviklingsarbeidet. Mange av de små distriktskommunene er avhengige av subregionale kommunesamarbeid i tillegg til nettverk på fylkesnivå for å bygge tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i felleskap.

I kapittel 6 ser vi nærmere på hvordan subregionale kommunesamarbeid kan tilrettelegges for å lette arbeidet med både innovasjon, implementering og gevinstrealisering. For små kommuner er slikt samarbeid avgjørende for i hvor stor grad det er mulig å delta. Det største samarbeidsbehovet for små distriktskommuner er knyttet til digitalisering, og mye av innovasjonsarbeidet knyttet til kommunal tjenesteutvikling er innenfor dette området. Samarbeid om felles digitale løsninger er således også en viktig basis for felles satsing på innovasjon innenfor ulike kommunale tjenesteområder.

Subregionale kommunesamarbeid varierer i stor grad med tanke på organisering, innhold og omfang. For å legge til rette for gode samarbeid, må samarbeidskommunene prioritere samarbeidet og bidra med ressurser slik at man har et stabilt sekretariat som kan levere oppgaver og prosjekter som samarbeidet ønsker å gjennomføre. Sekretariatet må også bistå kommunene i arbeidet med implementering og gevinstrealisering. Faste forutsigbare samarbeidsstrukturer gir grunnlag for felles kompetansebygging og etablering av et interkommunalt fagmiljø. Dersom man i størst mulig grad har like systemer, metoder og rutiner, blir det lettere å tenke tjenesteutvikling og innovasjon i felleskap. Det er viktig at de ulike subregionale kommunesamarbeidene har god struktur og er forutsigbare. Dette er avgjørende for å bygge tillit og gode samarbeidsrelasjoner mellom kommunene. De mest velfungerende samarbeidene har utviklet seg over flere

år. Det må være en erkjennelse i alle kommunene av at man har mer å hente på å stå sammen enn hver for seg.

Sett fra et overordnet perspektiv vil det være viktig med koordinert samarbeid både på nasjonalt, regionalt, subregionalt og lokalt nivå. På fylkesnivå bør det være koordinert innsats mellom fylkeskommunen, regional stat og andre regionale aktører, f.eks. KS. Fylkeskommunen kan ta et overordnet ansvar for helhetlige planer for innovasjon som er koordinert i forhold til øvrige regionale planverk. På fylkesnivå er det også enkelte som peker på et potensial for å i større grad å trekke med regionale forsknings- og kompetansemiljøer i innovasjonsprosesser. Det vil være større muligheter for dette når forvaltningen av de regionale forskningsfondene nå samsvarer med de nye fylkesgrensene. Videre er det viktig at det er godt strukturerte, stabile og forutsigbare samarbeid på subregionalt nivå innenfor de ulike fylkene. Disse samarbeidene kan da samhandle med fylkesnivået som så samarbeider seg imellom og koordineres nasjonalt.

Samordning av virkemidler er tema for kapittel 7. Det er mange aktuelle virkemidler som kommunene kan benytte i forbindelse med innovasjons- og utviklingsarbeid. Virkemidlene er sektoriserte og spesialiserte, og det kan være krevende å ha oversikt over aktuelle virkemidler, hva de dekker, og hva som kreves for å være med. Forvaltningen av virkemidlene blir forsøkt tilpasset slik at de ikke overlapper med andre virkemidler. Det gjør at enkeltordninger kan bli avgrenset og lite fleksible for kommuner som står i en helhetlig hverdag, og det er vanskelig å få oversikt over de ulike ordningene.

Forenkling av virkemiddelstrukturen og tilgjengeliggjøring av virkemidlene gjennom en felles portal kan være en aktuell løsning på dette. Dette vil være en øvelse som i seg selv kan danne grunnlag for samordning og forenkling av tilgrensende virkemidler. En felles offentlig portal for alle statlige tilskuddsordninger kan bidra til å gi bedre oversikt over ordningene, lette søknadsprosessene, forenkle forvaltningen av ordningene, og også gjøre det enklere å formidle resultater fra prosjektene.

Avslutningsvis i kapittel 8 summerer vi opp de viktigste utfordringene for innovasjons- og utviklingsarbeid i små distriktskommuner, og hvilke tiltak som synes mest aktuelle. Dette kapitlet kan leses uavhengig av resten av rapporten. Her gis det også en overordnet vurdering av tiltakene og konsekvenser av disse.

Når det gjelder konsekvenser av økt regionalisering for ressursbruken, er det klart at oppbygging av kompetanse på regionalt nivå vil innebære behov for økte midler. Det vil spesielt kreve ressurser utover dagens nivå dersom denne kompetansen skal være operativ og tett på kommunen i selve innovasjonsarbeidet. Samtidig er det mulig at den kompetansen man har på fylkesnivå, kan utnyttes på nye og bedre måter, noe som reduserer behovet for å øke ressursbruken. Dersom man rydder i tilskuddsordningene og forenkler administrasjonen og forvaltningen av ordningene, vil det også være mulig å frigjøre ressurser som kan brukes til å styrke innovasjonsarbeidet på regionalt og subregionalt-/kommunalt nivå. Et omfattende og detaljert tilskuddsforvaltningsregime binder opp betydelige ressurser til forvaltning og administrasjon. Dette er godt dokumentert av ekspertutvalget som foretok en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Det ligger således trolig et betydelig effektiviseringspotensial knyttet til å redusere omfanget av ordninger og standardisering og forenkling av søknads- og rapporteringsprosesser gjennom etablering av en felles tilskuddsportal. Dette kan gjøre det mulig å vri noe av

ressursbruken fra forvaltning av ordningene over på investeringer i kompetanse- og organisasjonsutvikling på fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Flere departementer har etablert tilskuddsordninger og programmer rettet mot kommunene med innovasjon, fornying, utvikling og digitalisering som formål. Telemarksforskning har nylig kartlagt små distriktskommuners deltakelse i slike statlige virkemidler for innovasjon og utvikling (Brandtzæg et al. 2020). Første del av kartleggingen omfattet en kvantitativ sammenstilling og analyse av de små distriktskommunenes deltakelse sammenlignet med andre kommuner. Kartleggingen omfattet følgende virkemidler:

- Regionale forskingsfond
- Forkommune
- Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler
- Klimasats
- Nasjonalt velferdsteknologiprogram
- Digifin
- Leverandørutviklingsprogrammet

Resultatene fra kartleggingen viser at små distriktskommuner deltar i mindre grad i statlige ordninger for innovasjon og utvikling. De er i større grad enn andre kommuner avhengig av samarbeid med andre kommuner for å delta i innovasjonsprosjekter. I de prosjektene de deltar i, deltar de også i større grad som partnere sammenlignet med andre kommuner. Behovet for innovasjon er minst like stort i små distriktskommuner sammenlignet med andre kommuner. Den framtidige økningen i andelen eldre innbyggere og reduksjonen av andelen i yrkesaktiv alder, rammer mange av de små distriktskommunene ekstra hardt. Dette skaper behov for innovasjon og nye løsninger for å kunne løse kommunale oppgaver og gi tilfredsstillende tjenester til innbyggerne, spesielt innen helse og omsorg.

Videre viser kartleggingen at små distriktskommuner i størst grad er representert i *regionalt* tilpassede ordninger som tar utgangspunkt i regionale utviklingsstrategier og behov. De er i mindre grad representert i *nasjonale* ordninger som stiller større krav til kompetanse, modenhet og innovasjonsgrad. Slik sett har de nasjonale virkemidlenes utforming også betydning for i hvilken grad små distriktskommuner deltar eller ikke. Det er gjerne store kommuner med store og sterke fagmiljøer som går i front på nasjonale innovasjonsprosjekter. I små kommuner setter ofte mangel på kapasitet og kompetanse begrensninger for i hvilken grad de makter å engasjere seg i innovasjons- og utviklingsprosjekter.

Ved utforming av nasjonal virkemiddelpolitikk, som ivaretar små distriktskommuners behov for innovasjon, vil det være spesielt viktig med virkemidler som tar hensyn til ulike regionale utfordringer og behov. Samtidig vil det også være behov for virkemidler som sikrer spredning av nasjonale innovasjoner, og at disse kan implementeres og tilpasses ulike kommuners forutsetninger og muligheter. Her ser vi også at forutsetningene for å realisere gevinster kan være forskjellige i store og små kommuner.

Med utgangspunkt i kartleggingsarbeidet som er gjennomført, er et sentralt formål med dette oppfølgingsprosjektet å se nærmere på tiltak som kan øke små distriktskommuners deltakelse i statlige innovasjonsfremmende virkemidler og stimulere til økt innovasjon og utvikling. Følgende fire hovedspørsmål er sentrale i den forbindelse:

- Hvordan kan statlige ordringer for innovasjon og utvikling tilpasses regionale utfordringer og behov?
- Hvordan kan det legges bedre til rette for spredning av innovasjoner mellom kommuner?
- Hvordan fremme et godt samarbeid mellom kommuner om innovasjonsarbeid, implementering og gevinstrealisering?
- I hvilken grad, og evt. på hvilken måte, kan større samordning av virkemidler være aktuelt?

Før vi foretar en konkretisering av problemstillinger knyttet til disse fire hovedspørsmålene, vil vi først se litt nærmere på hva som ligger i begrepet innovasjon og hvordan vi definerer regionnivå.

1.2 Om innovasjon

Innovasjon kan beskrives på en rekke ulike måter, og det foreligger et utall av definisjoner fra enkeltland, akademiske miljøer, EU og OECD. Begrepet kommer fra det latinske «innovare» som betyr å fornye eller å lage noe nytt.

I det stortingsmelding for innovasjon i offentlig sektor (Meld.St. 30) legges OECD sin definisjon til grunn (s. 13): *Innovasjonen kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, vare, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte. At innovasjonen er ny, betyr at den er ny for den aktuelle virksomheten, den kan likevel være kjent for og iverksatt i andre virksomheter.*

I kommuneproposisjonen for 2014 blir det pekt på at for offentlig sektor er innovasjon noe nytt som skal tas i bruk, og som skal gi en merverdi for samfunnet. For en kommune kan merverdien ligge i bedre løsninger i eldreomsorgen eller bedre kommunikasjon med innbyggerne – med andre ord ligger forbedringen ikke bare i kvantiteten, men også i kvaliteten. Dette oppsummeres i proposisjonen som følger: *«Innovasjon er prosessen med å utvikle nye ideer og realisere dem slik at de gir merverdi for samfunnet».*

Det trekkes også opp en grense mot arbeid med omstilling og fornying. Men den vanlige fornyings- og omstillingsvirksomheten skiller seg fra innovasjon ved at innovasjon gjerne medfører vesentlige endringer i arbeidsmetodene eller tjenesteutøvelsen, mens omstilling ofte er mer trinnvise endringer av eksisterende rutiner. En innovasjonsprosess er gjerne kjennetegnet av at løsningen er ukjent, at en innser behovet for å finne en ny løsning, og at svaret på utfordringen ikke kommer ved at en gjør mer av det en har gjort før.

I de senere årene har også radikale innovasjoner kommet inn som et begrep. Innovasjonslitteraturen skiller gjerne mellom gradvise innovasjoner og radikale innovasjoner (Luecke & Katz 2003, Kobro 2011). Radikale innovasjoner er større omveltninger av eksisterende praksis, som innebærer å skape kvalitativt nye produkter, prosesser, innretninger eller tenkesett, det vil si noe

som ikke har eksistert før, enten teknologisk eller på andre områder. KS etablerer nå partnerskap for radikal innovasjon.¹ Dette begrunnes med et behov for et taktskifte i innovasjonsarbeidet for å løse utfordringer knyttet til en aldrende befolkning, klima- og miljøproblematikk, behovet for et mer inkluderende samfunn, og synkende produktivitetsutvikling og strammere økonomiske rammebetingelser. Dette er sammensatte utfordringer hvor det kreves samhandling på tvers av sektorer, profesjoner og forvaltningsnivåer, og hvor også forskningsmiljøer, privat næringsliv og frivillig sektor involveres.

Det er mange faktorer som påvirker innovasjonsprosessene. Rom for nye ideer, risikovilje og tillit er identifisert som suksessfaktorer for å lykkes med innovasjon i norske kommuner (Ringholm m.fl. 2011). Risikovilje, tillit og åpning for nye ideer er dessuten blant kjennetegnene på et kreativt klima (Isaksen et al. 2000), og er av sentral betydning for innovasjon i organisasjoner (Edmondson 2018, Tidd & Bessant 2013). Kreativt klima karakteriseres gjerne av støtte og oppmuntring til kreativitet, frihet og autonomi, tilgang på ressurser, utfordrende arbeidsoppgaver, begrenset arbeidspress og fravær av organisatoriske hindre (West & Sacramento 2012). Av faktorer som kan hemme innovasjon er byråkrati, nullfeilskultur og risikoaversjon gjengangere (Ringholm & Holmen 2019). Samlet sett illustrerer dette at det er mange faktorer som bør ivaretas for å sikre god innovasjonsledelse og gode innovasjonsprosesser.

KS sitt innovasjonsbarometer for 2020 omfatter en undersøkelse av innovasjon i kommunale virksomheter i fem sektorer: Helse og omsorg, oppvekst og utdanning, sosial sektor, teknisk sektor og kultursektoren.² Her er følgende forståelse av innovasjon lagt til grunn: *«Innovasjonen skal være ny for arbeidsplassen selv, men kan være utviklet eller brukt før av andre. (...). Mindre endringer som ikke har ført til forbedringer i aktiviteter og resultater for virksomheten skal ikke regnes med»*. Spredning av innovasjoner som tas i bruk og tilpasses av andre kommuner, blir altså også sett på som innovasjon.

Når det gjelder flere av de statlige innovasjonsfremmende virkemidlene som er rettet mot kommunene, så varierer innovasjonsgraden på prosjektene som får tildelt støtte, og en del prosjekter har fokus på å kunne ta i bruk andres innovasjoner. Innovasjonsprosessen kan deles inn i følgende hovedfaser; problemstilling, idefase, uttestingsfase og implementerings- og spredningsfasen (Hartley m.fl. 2013). I denne utredningen legges det til grunn at innovasjonsprosessen også inkluderer spredning, tilpasning og implementering av andres innovasjoner.

Våre informanter trekker ikke opp et tydelig skille mellom innovasjon og utvikling, og det gjør heller ikke en del av virkemidlene. Det viktigste for kommunene er å forbedre tjenestene, ikke å trekke et skarpt skille mellom den formen for forbedringer som skjer gjennom fornyelse av de bestående gjennom utviklingsarbeid og forbedringer som skjer ved innovasjon eller brudd på det bestående. I praksis er det også vanskelig å skille mellom inkrementell innovasjon gjennom mindre stegvise forbedring og utviklingsarbeid (Osborne & Brown, 2011). Over tid kan utvikling som ikke er innovasjon føre til vel så store endringer som innovasjon, og inkrementell innovasjon kan vise seg å få større betydning over tid enn radikal innovasjon (Fuglsang, 2010).

¹ <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/framtid-as-kommune/etablerer-partnerskap-for-radikal-innovasjon/>.

² <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-2020/>.

1.3 Regionnivå – begrepsavklaring

I rapporten blir det vist til både regionalt, subregionalt og lokalt nivå. **Regionalt nivå** tilsvarer fylkesnivået, mens **subregionalt** nivå refererer til kommunesamarbeid på lavere nivå innen de ulike fylkene. Dette kan f.eks. være samarbeid på regionrådsnivå. Noen av disse etablerte kommunesamarbeidene går også på tvers av fylkesgrensene. **Lokalt nivå** refererer til kommunalt nivå.

1.4 Konkretisering av problemstillinger

Vi vil her utdype og konkretisere de fire hovedproblemstillingene som ble skissert innledningsvis.

1.4.1 Tilpasning til regionale behov

Små distriktskommuner har høyere deltakelse i innovasjonsrettede virkemidler som forvaltes på fylkesnivå, og som i større grad støtter opp under regionale utviklingsstrategier og behov. Dette gjelder spesielt fylkesmannens prosjektskjønnsmidler og regionale forskningsfond (RFF). Her jobbes det også aktivt for å trekke små distriktskommuner med i innovasjons- og utviklingsarbeid. I nasjonalt forvaltede programmer, og hvor kravene til kompetanse, modenhet og innovasjonsgrad er høye, er små distriktskommuner svakere representert. Vi har valgt å se nærmere på følgende spørsmål:

- Hva slags type utfordringer krever regional tilpasning av statlige virkemidler for innovasjon og utvikling?
- Hva slags type innovasjons- og utviklingsarbeid vil det være viktig å ivareta regionalt, og hva bør ivaretas gjennom nasjonale prosjekter?
- Hvilke faktorer er avgjørende for at de små distriktskommunene skal kunne nyttiggjøre seg statlige virkemidler på en god måte?
- Hva slags type virkemidler vil det eventuelt i større grad være behov for å ha tilgang på regionalt?
- Kan det være behov for mer geografisk differensiering av virkemidlene, f.eks. gjennom spesielle satsinger i bestemte regioner?

1.4.2 Spredning av innovasjoner

I kommunalt innovasjons- og utviklingsarbeid støttet gjennom statlige virkemidler, er det gjerne et mål at innovasjoner skal spres og tas i bruk av andre. Det er ikke unaturlig at store kommuner, som har store og sterke fagmiljøer og mer ressurser å spille på enn små kommuner, går i front på innovasjons- og utviklingsarbeidet.

I ordninger hvor noen få større/sentrale kommuner utvikler nye løsninger som skal tas i bruk av andre kommuner, er det ikke sikkert at disse løsningene er tilpasset små distriktskommuner. Det er mange faktorer som har betydning for å sikre vellykket spredning av innovasjoner. Dette

dreier seg om hvordan innovasjonsarbeidet er lagt opp på nasjonalt nivå, men også hvordan mottaksapparatet i kommunene fungerer, og hvordan det samhandles med regionalt og lokalt nivå. Kartleggingen som er gjennomført, viser at små distriktskommuner på mange områder er avhengig av samarbeid med andre kommuner for å jobbe med egne innovasjonsprosjekter, og for å implementere andre kommuners innovasjoner. Aktuelle spørsmål her vil være:

- Hvordan arbeides det med å spre innovasjoner i dag, og hvordan kan dette arbeidet eventuelt forbedres?
- Hvilke roller bør ulike aktører ha i en spredningsprosess, og hvordan bør samhandlingen foregå?
- Bør det i større grad være tilgjengelige virkemidler til prosessen med spredning av innovasjoner og for å tilpasse disse til regionale og lokale utfordringer?

1.4.3 Samarbeid om innovasjonsarbeid, implementering og gevinstrealisering

Kartleggingen av små distriktskommuners deltakelse i statlige virkemidler for innovasjon og utvikling viser at disse kommunene har stort behov for samarbeid med andre kommuner for å kunne delta i større innovasjonsprosjekter. Vi ser også at forutsetningene for arbeidet med implementering og gevinstrealisering varierer mellom store og små kommuner. Det innebærer at de små distriktskommunene ikke uten videre kan implementere og realisere gevinster knyttet til innovasjoner utviklet i store kommuner:

- Hvordan skiller utfordringene i små kommuner seg fra store kommuner i arbeidet med gevinstrealisering, og hva innebærer det for distriktskommunenes arbeid med gevinstrealisering?
- Har små kommuner fortrinn som kan utnyttes i samarbeid om innovasjon og gevinstrealisering?
- Hvordan bør kommunene samarbeide for å jobbe med implementering av andres innovasjoner?
- Dersom små kommuner skal lykkes med å implementere store kommuners innovasjoner, i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, bør disse de små kommunene kunne være med å påvirke innovasjonsprosjektene i de store kommunene?
- Bør det gjennom utforming av statlige virkemidler for innovasjon og utvikling rettes spesiell oppmerksomhet mot arbeid med gevinstrealisering i små kommuner, og hvilke tiltak kan være aktuelle?

1.4.4 Samordning av virkemidler

Det er i dag mange ulike virkemidler på mange områder tilgjengelige for kommunene når det gjelder arbeid med innovasjon og utvikling. Gjennom kartleggingen av deltakelsen i de statlige virkemidlene ble det pekt på behov for samordning og forenkling, slik at det ikke blir så mange ordninger å forholde seg til og ha oversikt over. Dersom innovasjonstiltak skal gjennomføres i kommunene, er det mange ulike ordninger som kan benyttes innenfor én og samme satsing. Det kan være arbeidskrevende for kommunene å forholde seg til og følge opp deltakelse i mange

ulike statlige virkemidler ved gjennomføring av ett og samme prosjekt. Følgende spørsmål er aktuelle i den forbindelse:

- Hva slags type ordninger kan det være aktuelt å ha felles forvaltning eller bedre samordning av?
- Hva vil være sentrale fordeler og ulemper knyttet til felles forvaltning eller sterkere samordning av aktuelle statlige virkemidler, både for kommunene og forvaltningen?

1.4.5 Mulige tiltak og konsekvenser

Med utgangspunkt i gjennomgangen av de nevnte problemstillingene, vil vi avslutningsvis komme med anbefalinger om tiltak som kan være aktuelle for å oppnå økt regionalisering, bedre samordning/mer felles forvaltning av virkemidler og bedre spredning og implementering av innovasjoner.

Vi vil også foreta noen overordna vurderinger av kostnader knyttet til endringene som foreslås. Dette vil forsøksvis bli vurdert opp mot endringsbehovet og nytteverdien knyttet til de foreslåtte endringene. Ressursbehovet vil variere alt etter om det er snakk om innføring av nye virkemidler, eller om det kun er snakk om endringer i måten virkemidlene koordineres og forvaltes på. Målet med disse vurderingene er å peke på hvilke endringer som antas å være mest mulig kostnadseffektive.

2. Gjennomføring og metoder

2.1 Datainnsamling

Som grunnlag for å besvare problemstillingene har vi hentet inn opplysninger fra kilder:

- Forvaltere av ordninger
- Ledere av subregionale-/interkommunale samarbeid som jobber med innovasjon og utvikling
- Rådmenn i noen mindre kommuner
- Eksisterende utredninger som berører de aktuelle problemstillingene

Blant forvaltere av ordningene har vi intervjuet ansvarlige representanter i følgende forvaltningsinstanser: Miljødirektoratet, KS, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og Forskningsrådet og regionale forskingsfond. Disse har alle sentrale roller som forvaltere av statlige virkemidler.

Videre har vi gjennomført intervjuer med ledere av helhetlige samarbeid mellom kommuner, der små distriktskommuner er med. Erfaringen fra kartleggingen av distriktskommuners deltakelse i statlige innovasjonsvirkemidler, viste at de som har erfaring med bruken av disse, også har de tydeligste synspunktene på behov for endringer. Vi har også gjennomført intervju med enkelte rådmenn i små distriktskommuner innenfor disse samarbeidene for å få ytterligere informasjon om hva som er gode grep for å lykkes med samarbeid om innovasjon, hvordan smådriftsfordeler kan utnyttes, og hvordan nasjonale virkemidler kan tilpasses for å møte behovene.

Totalt er det gjennomført intervjuer med 23 personer. Sju av intervjuene var med forvaltere av statlige ordninger, seks av intervjuene var med rådmenn i små distriktskommuner og/eller ledere av sekretariat for kommunale samarbeid og fire intervjuer var med fylkeskommunale representanter. Det er også gjennomført gruppeintervju med representanter i KS sentralt som på ulike måter er involvert i KS sine satsinger på arbeid med innovasjon i kommunesektoren.

Vi har også trukket veksler på synspunkter som kom fram gjennom intervjuer i forbindelse med den tidligere kartlegging av små distriktskommuners deltakelse i statlige innovasjonsvirkemidler, som nylig er gjennomført (Brandtzæg et al. 2020).

2.2 Leserveiledning

I de neste kapitlene vil vi gjennomgå innspill og synspunkter som er kommet fram gjennom intervjuer og tidligere kartlegginger og utredninger. I kapittel 3 ser vi nærmere på hvilke utfordringer små distriktskommuner står overfor med tanke på deltakelse i innovasjons- og utviklingsprosjekter. Kapittel 4 har fokus på behov og muligheter knyttet til økt regionalisering av virkemiddelforvaltningen, mens vi i kapittel 5 ser nærmere på spredning av innovasjoner. I kapittel 6 tar vi for oss hvordan kommunene kan samarbeide for å lette arbeidet med både innovasjon, im-

plementering og gevinstrealisering. Samordning av virkemidler er tema for kapittel 7. Avslutningsvis i kapittel 8 summerer vi opp de viktigst utfordringene for innovasjonsarbeid i små distriktskommuner, og hvilke tiltak som synes mest aktuelle. Her gis det også en overordnet vurdering av mulige konsekvenser knyttet til tiltakene.

3. Utfordringer for små distriktskommuner

Innledningsvis vil vi peke på noen sentrale utfordringer som små kommuner står overfor når det gjelder drift, utvikling og innovasjon av det kommunale tjenestetilbudet. Dersom det er aktuelt å gjennomføre tiltak for å styrke deltakelsen, må tiltakene ta høyde for de utfordringer som små distriktskommuner står overfor.

Forutsetningene for å drive innovasjon- og utviklingsarbeid i mange små distriktskommuner kan være krevende. De små distriktskommunene står overfor en rekke utfordringer, spesielt i de tre nordligste fylkene i landet. De sentrale utfordringene er knyttet til:

- Små og sårbare fagmiljøer
- Befolkningsutvikling og demografi
- Stram kommuneøkonomi
- Store avstander mellom kommuner og til regionsenter
- Sentralisering av fagmiljøer
- Varierende grad av samarbeid mellom kommunene

Dette er utfordringer som er dokumentert i tidligere utredninger, og som blir understreket og utdypet i intervjuene som er gjennomført i denne utredningen. En spørreundersøkelse blant små kommuner under 3000 innbyggere (Brandtzæg et al. 2019), viste at små kommuner ikke har tilfredsstillende kompetanse ut fra behovet på flere spesialiserte tjenestekområder. Dvs. at de ikke har tilstrekkelig tilgang på kompetanse hverken gjennom egen organisasjon, via interkommunalt samarbeid eller via kjøp fra private.

Et fylke som f.eks. Nordland hadde ved årsskiftet 41 kommuner. Av disse hadde 25 kommuner under 3000 innbyggere, 20 kommuner hadde under 2000 innbyggere og 14 kommuner hadde under 1500 innbyggere. I små kommuner består kommuneadministrasjonen av et fåtall stillinger, og mange ulike ansvarsområder er gjerne tillagt en og samme stilling på ledernivå. Få personer i kommuneledelsen, med brede ansvarsområder, gjør at det er lite tid til planleggings- og innovasjons- og utviklingsoppgaver. I flere av de små distriktskommunene er det for eksempel ikke vanlig med en egen skoleetat. Rektor på den ene skolen er da direkte underlagt kommunedirektøren, og er også skolesjef.

Når det gjelder befolkningsutvikling og demografi, er det også de små distriktskommunene som har slitt med størst prosentvis nedgang i folketallet. Dette er en utvikling som ifølge SSBs prognoser for framtidig utvikling ser ut til å vedvare i årene som kommer. I og med at kommunenes inntekter, både i form av overføringer gjennom rammetilskuddet og skatteinntekter, henger sammen med folketallet, må kommunene hele tiden tilpasse tjenestetilbudet til færre innbyggere og en stadig eldre befolkning. Fokus på drift av sykehjem, hjemmebaserte tjenester og helsetjenester er en økende utfordring i takt med en aldrende befolkning. Dette har resultert i endringer av skolestrukturen i mange av kommunene, og flere kommuner har nå bare én skole igjen. Flere gir uttrykk for at det er krevende å ta ned utgiftene på oppvekst i takt med at det blir færre elever.

Forsvinner det to-tre elever, er det vanskelig å ta ned utgiftene tilsvarende fordi reduksjon i utgiftene som oftest vil innebære strukturendringer og/eller færre lærere. Det kan lett gå ut over tilbudet til de som er igjen. Må kommunene redusere på antall ansatte, risikerer man at flere familier flytter og fagmiljøene blir ytterligere svekket. For en liten kommune er det merkbart dersom en barnefamilie flytter. Mange av de små distriktskommunene er inne i en negativ utviklingsspiral som det er krevende å komme seg ut av. Fokuset blir i stor grad på hvordan man skal klare å opprettholde og tilpasse driften til et stadig svakere kommunal økonomi. I en slik situasjon er det gjerne lite kapasitet til å engasjere seg i nasjonale programmer og virkemidler for innovasjon. I de minste kommunene er med andre ord mottaksapparatet for slike virkemidler svært begrenset. Mangel på fagmiljøer gjør også at rekrutteringen av kvalifiserte fagfolk blir vanskelig. I forbindelse med ett av intervjuene ble dette uttrykt på følgende måte: «*Du skal være heldig dersom du får kvalifiserte folk som vil bosette seg uten å ha et fagmiljø rundt seg*».

En annen utfordring for små kommuner er at avstandene mellom kommunene gjerne er store, og det er gjerne også store avstander til regionsenterkommuner. Gjennom statlige reformer blir det fra kommunalt nivå også sett som utfordrende at regionale kompetansemiljøer blir sentralisert. Dette bidrar til at det blir enda vanskeligere å rekruttere. I og med at pendlingsavstandene er store, bidrar en sentralisering av fagmiljøene til at kommunenes arbeidsmarkedsområde blir redusert, noe som gjør rekrutteringen enda vanskeligere.

Avstandsproblematikken gjør også at samarbeidet mellom kommunene er svakt utviklet i en del områder. Mangelfull digital infrastruktur og ulike IKT-løsninger i en del distriktskommuner er også et hinder for å videreutvikle samarbeidet. Når det gjelder digitalisering, har vi også fått tilbakemeldinger om at den del av de små kommunene sliter med å ta i bruk nye løsninger og utnytte nye muligheter som er tilgjengelige.

Gjennom mange av intervjuene har vi fått tilbakemeldinger om at terskelen for å søke statlige virkemidler er for høy for små distriktskommuner uten spesiell kompetanse og begrensede ressurser. Videre er det enkelte som kommenterer at begrepet *innovasjon* virker fremmedgjørende i seg selv (det er noe som andre driver med), at vilkårene for å delta er for strenge og rigide, og at det er for omfattende rapporteringsarbeid. Flere mindre distriktskommuner kvier seg for å delta i nasjonale prosjekter, fordi de frykter at «*det koster mer enn det smaker*».

Et annet moment som trekkes fram, er at egenandelene som kreves for å være med, kan være krevende for en del av de minste kommunene som sliter med fraflytting og stadig trangere økonomi. Fordi kommunen har liten kapasitet til å drive prosjektarbeid i egen organisasjon, er det som oftest behov for innleie av midlertidige prosjektledere (del)finansiert med eksterne midler i prosjektperioden. I og med at disse ikke er garantert jobb når prosjektet er ferdig, er det en stor fare for at disse søker seg nye jobber før prosjektet er avsluttet. Dette øker faren for at resultatene og implementeringen av innovasjonene ikke blir som forventet, fordi mye av kompetansen som er bygget opp gjennom prosjektarbeidet, forsvinner.

4. Regionalisering

4.1 Behov for sterkere forankring på fylkesnivå

Gjennom intervjuene signaliseres det jevnt over at det er større behov for forankring av virkemidlene på fylkesnivå. I og med at små distriktskommuner har begrenset med kapasitet og kompetanse til å drive innovasjonsarbeid, har de også begrensede muligheter for å holde seg orientert om hvilke virkemidler som finnes, og de mulighetene for støtte som ligger i disse. I den forbindelse blir det også vist til at det er mye informasjon som kommer til kommunene, og som de skal forholde seg til.

Kartleggingen av små distriktskommuners deltakelse i statlige innovasjonsfremmende virkemidler viste at det er Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler som er mest brukt blant disse kommunene (Brandtzæg et al. 2020). Det er faktisk en større andel av de små distriktskommunene som har benyttet prosjektskjønnsmidler, sammenlignet med andre kommuner. Dette begrunnes med at det er mest dialog rundt bruken av disse virkemidlene på fylkesvis og subregionale samarbeidsarenaer. Det blir også gitt uttrykk for at ting som det ikke blir snakket om på disse møtearenaene, har lett for å ikke bli fanget opp.

Større forankring av statlige virkemidler på fylkesnivå blir derfor sett som viktig for å informere om de mulighetene som finnes, og for å motivere og mobilisere for deltakelse. Fra nasjonale forvaltere av statlige ordninger har vi også fått tilbakemeldinger om at det kan være vanskelig å nå ut med informasjon til kommunene fordi man ikke vet hvem som er de ansvarlige i kommunene. Kommunene er organisert forskjellig, og det er ikke lett å vite hvem i kommunene som sitter med ansvaret for et forvaltningsområde. Ansvaret kan f.eks. utgjøre noen prosenter av en stilling med et bredt ansvarsområde. Sterkere forankring på fylkesnivå kan derfor være en fordel fordi aktører på fylkesnivå kjenner kommunene, behovene og mulighetene bedre enn forvaltere av ordningene på nasjonalt nivå. Ved at en større del av de økonomiske midlene knyttet til de nasjonale ordningene legges på fylkesnivå, vil det være lettere å skreddersy ordningene slik at de bedre støtter opp under regionale utfordringer og muligheter. Små distriktskommuner har også vanskeligere for hevde seg i konkurransen på de nasjonale ordningene, som gjerne stiller krav om erfaring, kompetanse og modenhet.

På fylkesnivå er det behov for at noen har spesielt ansvar for å sikre god koordinering og samordning av innstasen fra fylkeskommunen, fylkesmannen, KS og andre regionale statlige aktører. En løsning kan være at ansvaret for utarbeidelse av overordna planer og strategier legges til fylkeskommunen som en del av styrking av samfunnsutviklerollen. Behovet for samordning blir godt synliggjort innenfor digitalisering. Her er det mange aktører som har ulike roller hvor det vil være behov for koordinering av innsatsen. Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler er f.eks. en bred ordning som gir støtte til prosjekter på ulike kommunale ansvarsområder. Her gis det også støtte til prosjekter innenfor digitalisering og velferdsteknologi. Det samme gjør velferdsteknologiprogrammet. Leverandørutviklingsprogrammet kan gi støtte til innovative anskaffelser av nye digitale systemer, mens det gjennom Digifin blir arbeidet med utvikling av nye na-

sjonale digitale felleskomponenter. I tillegg har fylkeskommunene egne utviklingsmidler og forvaltningsansvar for regionale forskingsfond, og har ulike initiativ og roller for regionale satsinger på digitalisering.

Sterkere forvaltning og koordinering på fylkesnivå kan styrke det regionale eierskapet og gjøre det lettere å mobilisere på subregionalt og lokalt nivå. Samtidig kan det bli enklere å se ulike virkemidler i sammenheng og knytte disse opp mot regionale planer og strategier. På fylkesnivå finnes det allerede tette samarbeidsarenaer mellom fylkesmannen, fylkeskommunen og KS. Det er også samhandlingsarenaer mellom organisasjoner og næringsliv.

Vi har også fått tilbakemeldinger om at nye digitale samhandlingsarenaer er tatt i bruk i stor skala som følge av koronakrisen. Flere peker på at disse erfaringene med all sannsynlighet vil ha positiv effekt for samarbeidsmulighetene framover.

4.2 Erfaringer fra noen av de nasjonale ordningene

I enkelte av de nasjonale ordningene har man også sett behov for å ta regionale hensyn for å trekke mindre distriktskommuner med. Dette gjelder f.eks. Klimasats, som er en støtteordning for kommuner og fylkeskommuner som vil redusere utslipp av klimagasser og bidra til omstilling til lavutslippssamfunnet. Her er tilbakemeldingene også at det er de største kommunene og fylkeskommunene som har de mest innovative søknadene. For å forsøke å trekke flest mulig kommuner med i ulike deler av landet, legges det vekt på at kommunene skal få hjelp til å komme i gang på det nivået de er, og at de skal kunne implementere gode løsninger utviklet av andre. Det legges også vekt på å gi støtte til tiltak som kan bidra til utslippskutt, kunnskap og holdningsendringer. For å lykkes med å trekke alle med, blir det gitt uttrykk for at det drives en veloverveid forskjellbehandling av kommuner og regioner. Det innebærer at det er høyere forventninger til hva de største bykommunene greier å oppnå for å få støtte, og det er høyere forventninger til kommuner og regioner som er i gang med å jobbe med klimagassreducerende tiltak. I regioner hvor det er jobbet lite med klimatiltak, legges det i større grad vekt på å støtte tiltak som er raske å få plass, som gir gode resultater, og som kan gi gode erfaringer som kommunene kan bygge videre på.

I klimasatsprogrammet samarbeides det tett med fylkesmannen, og fylkesmannen bidrar til å gjøre ordningen kjent og motivere kommunene. Fra klimasatsprogrammet blir det vist til at dette samarbeidet er viktig for å få til en regional mobilisering som programmet ikke hadde klart alene. Det blir også vist til at fylkesmannen kjenner de lokale behovene best, og hvor det er potensial for å få til økt innsats. I Klimasatsprogrammet gis det også støtte til etablering av klimanettverk, og fylkesmannen har flere steder vært pådriver for at kommunene skal delta i slike nettverk. Etter det vi har fått opplyst fra Klimasatsprogrammet, var 2 av 3 kommuner med i slike nettverk i 2019. Dette programmet har også lavterskelmidler som skal stimulere kommunene til å komme i gang med klimasatsinger. Eksempelvis får kommunen 25 000 kroner dersom de finner tre eller flere kommuner å samarbeide med om ett eller flere klimarelaterte tema. Det betales ut penger til én kommune som fungerer som nettverkssekretariat. Det er en forutsetning at de skal jobbe med klimagassreduksjon og ha en aktivitetsplan. Kommunene bestemmer selv hvilke klimaformål de skal jobbe med. Det kan også omfatte seminarer eller innkjøp av felles kunnskapsgrunnlag. Forutsetningen er at det gjennomføres aktiviteter som kommunene vil ha

nytte av i videre arbeid med klimagassreduksjon. I områder hvor kommunene selv ikke tar initiativ til å være med, har fylkesmannen flere steder vært pådriver for få kommuner til å delta i nettverk.

Også når det gjelder de nasjonale ordningene knyttet til digitalisering, synes samhandling med fylkesnivået å være viktig. Det virker som det er størst deltakelse av små distriktskommuner i ordninger med regional tilstedeværelse og god regional forankring. Gjennom leverandørutviklingsprogrammet har man erfaring med at fylkeskommunene har tatt et ansvar og kjørt prosesser for flere kommuner i sitt fylke. Leverandørutviklingsprogrammet legger nå mer vekt på å jobbe gjennom fylkene, og det er ønskelig med fylkesvise planer for dette. Tanken er at dette gir større rom for regionale tilpasninger og målrettet innsats for å trekke alle kommunene med. Det blir også pekt på at dersom en større del av midlene forvaltes på fylkesnivå, blir det et større regionalt eierskap til satsingene, noen som også innebærer økt regionalt engasjement for å skape resultater. Flere er inne på at de statlige ordningene oppfattes som rigide og veldig sektorstyrte. Ved å legge større deler av midlene på fylkesnivå, vil det være lettere å tilpasse bruken av midlene til regionale forutsetninger og behov, som gjerne er mer tverrfaglige.

4.3 Erfaringer fra kommunene

Kommunene vi har intervjuet, gir uttrykk for at de har begrenset med kapasitet til å delta på mange ulike samarbeidsarenaer. Dette bekreftes også gjennom intervjuer på fylkesnivå. Det blir understreket at det er en fordel om mest mulig dialog med kommunene foregår via etablerte møteplasser og nettverk, i og med at mange av de minste kommunene ikke har muligheter for å følge opp et bredt spekter av spesialiserte nettverk og samarbeidsarenaer. Ettersom regionale aktører kjenner nettverkene, møteplassene og samarbeidsarenaene mellom kommunene, har fylkesnivået derfor bedre forutsetninger for dialog og mobilisering av kommunene. Tilbakemeldinger tyder på at små distriktskommuner i liten grad engasjerer seg i nasjonale ordninger som det ikke har vært dialog rundt på regionale møtearenaer. Dette er inntrykk som også ser ut til å være i samsvar med en evaluering av velferdsteknologiprogrammet (Breivik, Rotvold og Boysen 2019), som viser til at små kommuner gjerne oppgir at de ikke følger nasjonale anbefalinger, men i større grad følger de rådene som kommer gjennom samarbeidsprosjektene de er en del av, uten å forholde seg til det nasjonale nivået.

Videre er det samstemte tilbakemeldinger fra både fylkesmenn, fylkeskommuner, KS og kommunene selv at det er behov for tilgang på regional kompetanse for veiledning og bistand. Flere kommuner etterlyser en kompetansebase eller mobilt hjelpekorps på fylkesnivå som man kan spille på. Terskelen for å kontakte regionale aktører, som man kjenner godt, er lavere enn å kontakte nasjonale aktører. Regionale hjelpere har også mulighet til å være tettere på kommunene i alle fasene av innovasjons- og utviklingsarbeidet. I den forbindelse har vi også fått tilbakemeldinger om at det er behov for ressurser på fylkesnivå som kan være med og bistå i prosesser, og ikke bare drive avstandsveiledning og fortelle kommunene hva de skal gjøre. Dette taler også for økt regionalisering av virkemiddelforvaltningen.

5. Spredning av innovasjoner

5.1 Behov for spredning

For å sikre omstilling og fornyelse i kommune-Norge på bred basis, er spredning og implementering av innovasjoner vel så viktig som utviklingen av innovative løsninger. I de ulike innovasjonsrettede virkemidlene ligger det også gjerne målsettinger om spredning av innovasjoner gjennom formidling og erfaringsutveksling. I en utredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner (Bugge et al. 2016), ble det konkludert med at mekanismene for innovasjon gjennom kommunale anskaffelser, og ikke minst spredning av disse, er utilstrekkelige. I rapporten ble det gitt uttrykk for at det er et betydelig uforløst potensial for økt effekt av innovative offentlige anskaffelser gjennom å tilrettelegge for økt systematikk og spredning på tvers av norske kommuner. Det ble i rapporten gitt anbefalinger om:

- Styrking av kompetanse og absorpsjonsevne i kommunene
- Formalisering og profesjonalisering av nettverksbasert spredning
- Tilrettelegging for koordinerte anskaffelser av innovasjon med stor innovasjonshøyde
- Etablering av søkbar database

Gjennom våre intervjuer er det relativt klare tilbakemeldinger om at det for små distriktskommuner er vel så viktig å kunne fange opp og implementere andres innovasjoner, som å selv være i front på innovasjonsarbeidet. Inntrykket fra forvalterne av ordningene er også at det er de større bykommunene som leverer de mest innovative søknadene, og at i den grad det kommer slike søknader fra små kommuner, har de en tendens til å tape i konkurransen. At man har gode løsninger for spredning av innovasjoner, er ikke bare viktig for små distriktskommuner, men for hele kommunesektoren. Det er klart at det er lite effektivt at mange kommuner skal utvikle tilnærmet like løsninger hver for seg. Det er derfor viktig at det finnes virkemidler og mekanismer for å spre vellykkede innovasjoner, slik at disse kan skaleres, implementeres og tilpasses i ulike typer kommuner.

5.2 Tiltak for spredning

Gjennom intervjuene har vi fått tilbakemeldinger om at spredning er krevende, og at det kan være vanskelig å nå ut med informasjon og suksesshistorier til kommunene. De fleste har nettsider som presenterer prosjekter som er tildelt støtte. Gjennom Klimasatsprogrammet kjøres det seminarer hver 14. dag som har som formål å presentere løsninger og drive erfaringsoverføring mellom kommunene. Ved bruk av slike webinar blir det enklere for kommunene å delta, og det blir også lettere å drive erfaringsoverføring mellom kommuner i ulike deler av landet. Ved at opptak fra presentasjoner blir lagt ut på nett, har man mulighet for å se på dem i ettertid, og de kan være et redskap for informasjon, diskusjon og vurdering av tiltak og satsinger i kommunene. Det er også arrangert regionale konferanser hvor kommuner og ulike aktører er invitert til å være med. I tillegg gis det nettverksstøtte for å få til samarbeid om klimareduserende tiltak og for å bygge erfaring og kompetanse. Til en viss grad drives det også bevisst forskjellbehandling

av søknader. Det vil si at det stilles høyere krav til søknader fra kommuner i regioner som er godt i gang med klimaarbeid, sammenlignet med søknader fra kommuner som ikke har søkt tidligere. Dette fordi det blir sett som viktig å trekke flere kommuner med og bygge kunnskap og kompetanse i alle regionene.

Gjennom intervjuer med forvaltere av ordningene har vi fått tilbakemeldinger om at det er få virkemidler som spesifikt fokuserer på implementeringen og spredning av innovasjoner. Virkemidlene er i hovedsak knyttet til selve innovasjonsprosessen. Det er behov for virkemidler og kompetanse som kan bidra til å nedskalere og tilpasse innovasjoner utviklet av store kommuner, med tanke på implementering og gevinstrealisering i små kommuner. Samtidig er det enkelte som understreker viktigheten av at måten innovasjoner skal spres på, må være gjennomtenkt og innebygget i virkemidler og prosjekter fra starten av. Her pekes det blant annet på at bruk av læringsnettverk, spredningsarenaer og pilotkommuner må ha en definert rolle med tanke på hvordan de skal bistå i spredning av innovasjoner til andre kommuner. I leverandørutviklingsprogrammet har man blant annet hatt med følgekommuner for at disse skal få kjennskap til og erfaringer med prosessene.

Som nevnt i kap. omfatter KS sitt innovasjonsbarometer en undersøkelse av innovasjon innen sektorene helse og omsorg, oppvekst og utdanning, sosial sektor, teknisk sektor og kultursektoren. Her er spredning også inkludert i forståelsen av innovasjonsbegrepet, men det legges vekt på at spredning av innovasjon først skjer når en innovativ løsning er tatt i bruk et nytt sted. Det betyr at det ikke nok å dele kunnskap om løsningen. Det blir i den forbindelse pekt på at spredning kan ha en positiv effekt i seg selv. Gjennom å dele innovasjoner med andre kan det stimuleres til videreutvikling og forbedring av løsningene i kommunen som deler. Eksempelvis har Center for Offentlig Innovation (2015) i Danmark laget en egen spredningsguide, som også legger vekt på hvordan den kommunen som deler sin innovasjon, kan bruke spredningsarbeidet til å forbedre sin innovasjon. Dette øker motivasjonen for deling og spredning av innovasjoner mellom kommuner.

I KS sitt innovasjonsbarometer for 2020 ble lederne av virksomheter som har innført minst en innovasjon, spurt om de har gjort noe aktivt for å spre erfaringer slik at andre kan gjenbruke løsningene. Resultatene viste at nærmere fire av ti virksomhetene har gjort noe aktivt for å spre den nyeste innovasjonen. Det er noe mer spredning av innovasjoner i sosial sektor enn i de øvrige, etterfulgt av helse og omsorg. Den klart viktigste kanalen for å spre innovasjonen er ifølge innovasjonsbarometeret nettverk i egen kommune eller med andre kommuner, gjennom opplegg på konferanser og seminarer. Spredning skjer også via egen hjemmeside, nyhetsbrev og e-post. Det er mellomstore kommuner (10 000-19 999 innbyggere) som i størst grad har gjort noe aktivt for å spre innovasjon, slik at andre kan gjenbruke løsningene. Blant de mellomstore kommunene er det 46 prosent som sier de har gjort noe aktivt for å dele egne innovasjoner. Andelen er minst for kommuner under 3000 innbyggere. Her er andelen 29 prosent. Det er ikke unaturlig siden disse kommunene i mindre grad deltar i større innovasjonsprosjekter med overføringsverdi.

Som tidligere nevnt er det viktig å ha et gjennomtenkt forhold til arbeidet med spredning allerede fra oppstarten av virkemidler og programmer. Når det gjelder spredning til små distriktskommuner, synes det å være vel så viktig å legge til rette for å øke absorpsjonsevnen i disse kommunene. Dette samsvarer med utredningen om innovative anskaffelser i norske kommuner (Bugge et al. 2016).

I en erfaringsoppsummering fra Center for Offentlig innovation (2015) i Danmark, konkluderes det med at spredning er en komplisert prosess, og at det er lett å undervurdere framtidige gevinster ved gjenbruk av andre innovasjoner. Dette kan også forhindre at nødvendige ressurser avsettes til spredning. Utredningen peker på at spredning skjer best gjennom åpen dialog og etablerte nettverk med høy grad av tillit mellom deltakerne. Brobyggere som deltar i flere forskjellige nettverk, kan være formidlere av nye ideer.

Fra intervjuer på kommunalt og regionalt nivå har vi fått tilbakemeldinger om at nasjonale programmer gjerne etablerer egne arenaer for samhandling og erfaringsutveksling. Vi ser også at ulike ordninger etablerer sine egne arenaer for å spre informasjon. Her har det kommet kommentarer som går i retning av at for mange dedikerte arenaer kan være spredningshemmende i seg selv. Våre kartlegginger og intervjuer tyder på at spredning av innovasjoner til små distriktskommuner ikke når fram fordi kommunene mangler et mottaksapparat, og fordi det er svake nettverk/samarbeid mellom en del av kommunene.

For små distriktskommuner blir det sett på som viktig at spredning av innovasjoner og nye løsninger kobles til eksisterende arenaer, og at slike tema tas opp på arenaer der kommunale ledere fra ulike kommuner samles. Små kommuner har ikke kapasitet til å være tilstede på mange ulike dedikerte møteplasser eller å delta i spesialiserte nettverk. Det blir også gitt uttrykk for at tema som diskuteres på arenaer hvor kommuneledelsen ikke er representert, blir vanskeligere å forankre i kommunene.

Med tanke på spredning av innovasjoner blir det både fra kommunalt og regionalt nivå pekt på at det kan være hensiktsmessig med en regional kompetansebase på fylkesnivå som kan spille på faste regionale nettverk og samarbeid. Disse kan også fungere som brobyggere og formidlere av nye ideer og løsninger. Det er gjennom disse nettverkene at det skjer spredning gjennom utveksling av erfaringer, diskusjoner og deling av ideer. Nettverk er slik sett en forutsetning for å få til deling.

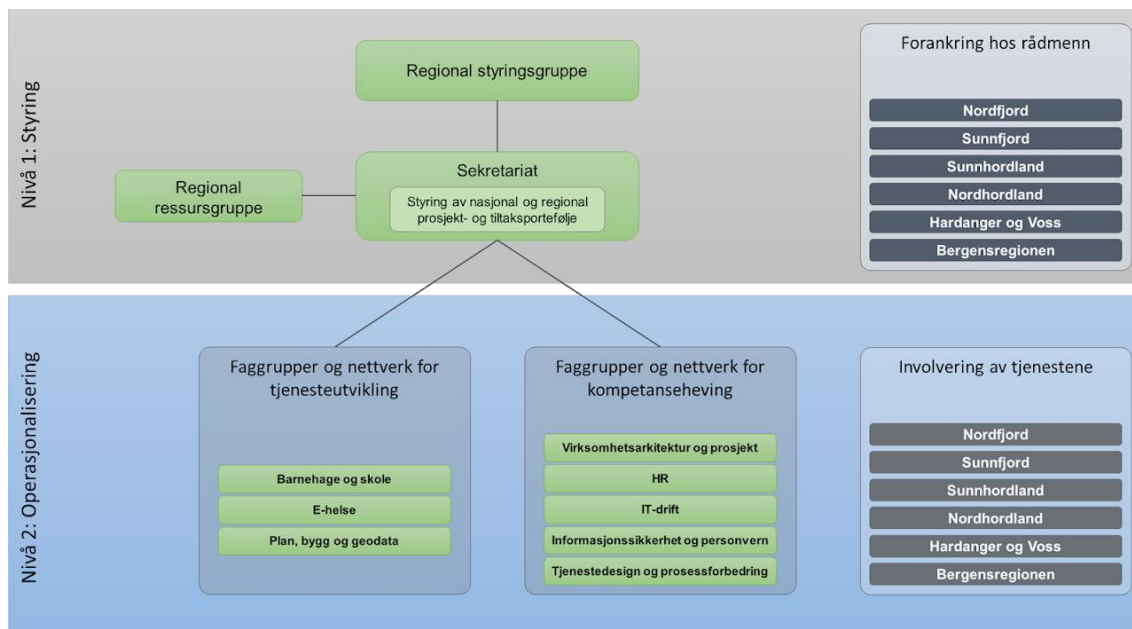
5.3 Spredning gjennom nettverk

Flere av de nasjonale programmene har direkte eller indirekte fokus på digitalisering. I forbindelse med økt satsing på digitalisering av offentlig sektor, har det den siste tiden blitt flere fylkesvise digitaliseringsnettverk.

DigiVestland synes å være blant de som ha kommet lengst blant digitaliseringsnettverkene. Eksempel på andre nettverk som er godt i gang, er DigiRogaland og DigiTrøndelag. Digi Vestland er et samarbeid mellom alle de 43 kommunene i Vestland. Samarbeidet skal bidra til bedre og mer likeverdige tjenester til innbyggerne og effektiv digitalisering av kommunene. Ved å gå sammen i et digitaliseringssamarbeid skal kommunene kunne håndtere og utnytte den digitale utviklingen, tilpasse nye løsninger i felleskap og ta de i bruk på en rask og effektiv måte.

Kompetansenettverkene i Digi Vestland arbeider aktivt for å styrke samhandling regionalt og nasjonalt. Gjennom fellesmøter og prosjekt, ulike samhandlingsløsninger og kompetansedeling legges det til rette for en åpen dialog og effektiv deling av informasjon. Videre satser man på en aktiv deltagelse i nasjonale faggrupper, nettverk og prosjekter, samt effektiv deling av kunnskap

og informasjon innad til kommunene. Figur 1 viser organisasjonskart for Digi Vestland. Samarbeidet er ledet av en styringsgruppe som består av rådmenn fra deltakerkommunene. Styringsgruppen har et sekretariat som koordinerer de ulike prosjektene, mens faggruppene representerer et bredt faglig samarbeid på tvers av kommunene.

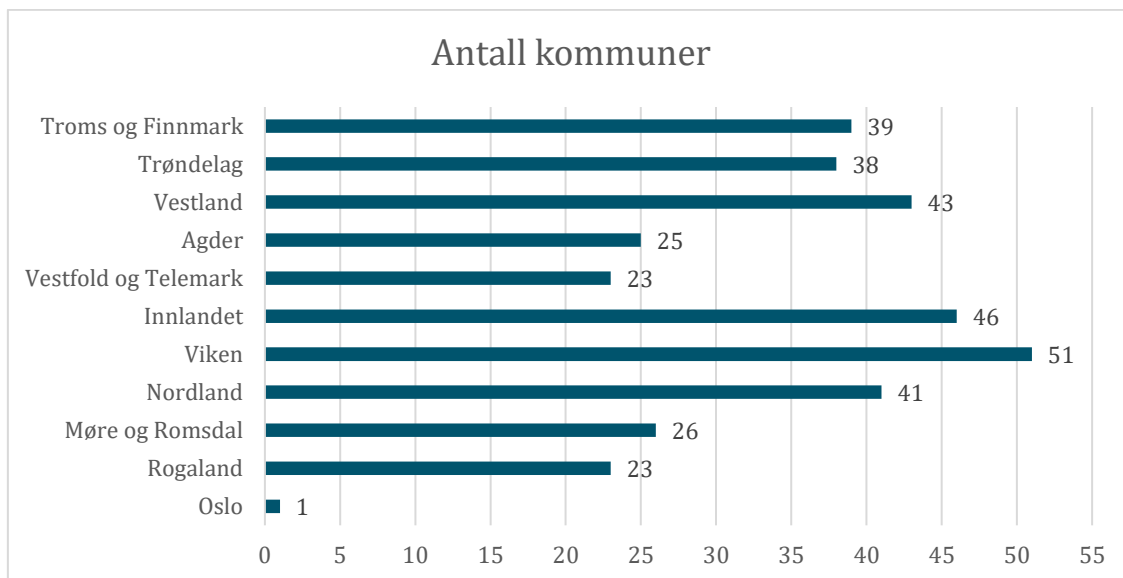


Figur 1 Organiseringa av Digi Vestland.³

Digi Vestland har etablert en rekke nettverk innenfor tjenestekområder og fag. Gjennom aktiv deltagelse i disse er målet å bygge kompetanse og sikre at den enkelte kommune får tilgang til den samlede kompetansen regionen har. De sentrale byggesteinene er kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger gjort tilgjengelig gjennom kapasiteten de 43 kommunene i Vestland representerer. I tillegg er det fokus på å benytte felles verktøy, metoder, samhandlingsløsninger og kunnskapsgrunnlag som virkemidler for å utvikle og kvalitetssikre den samlede kompetansen.

På fylkesnivå er det komplekst og krevende med tett samarbeid i fora hvor alle kommunene er med, og det blir også for krevende med tett dialog og tett oppfølging av enkeltkommuner. Figur 2 viser at det etter regionreformen er mange fylker som har mange kommuner. Viken har flest med 51 kommuner. Flere fylker har rundt 40 kommuner. For å lette samhandlingen internt i fylkene er det derfor en fordel med subregionale samarbeid mellom kommunene innenfor fylkene.

³ Hentet fra: <https://www.digihordaland.no/>.



Figur 2 Antall kommuner innfor nye fylker etter kommune- og regionreformen. Totalt antall kommuner: 356.

Trøndelag fylkeskommune har vedtatt i fylkestinget å etablere god dialog og løpende samhandling med regionrådene i Trøndelag (Brandtzæg et al. 2018). Det legges også vekt på å koordinere dialogen med kommunene sammen med andre regionale aktører, f.eks. fylkesmannen. Dette kan ses på som et eksempel på hvordan fylkeskommunen oppfatter sin samfunnsutviklerrolle i forhold til kommunene i fylket.

Trøndelag har 38 kommuner. For å forenkle muligheten til å ha en fortløpende oversikt over status og utvikling i de ulike kommunene/regionene i fylket har man i DigiTrøndelag et arbeidsutvalg med representanter fra de ulike regionsamarbeidene. I Trøndelag dreier det seg om 7 subregioner eller regionrådsamarbeid. Det har skjedd endringer av regionrådstrukturen etter fylkessammenslåing, og man opererer i dag med følgende samarbeidsregioner: Namdal, Inn-Trøndelag, Midt-Trøndelag, Fosen, Trondheimsregionen, Orkdalsregionen og Trøndelag sør. Noen av disse regionene har lang tradisjon for samarbeid, mens noen er i ferd med å finne sin form. I hvilken grad de fungerer som interessepolitiske organ og/eller tjenestesamarbeid, varierer, men det er klart at gode subregionale samarbeid innenfor fylkene vil være viktige for små kommuners deltakelse i innovasjons- og utviklingsarbeid.

Vi konkluderer med at det er svært viktig for små distriktskommuner med velfungerende samarbeid og nettverk mellom kommuner subregionalt og på fylkesnivå. Et sentralt spørsmål blir da også hvordan man kan legge til rette for velfungerende subregionale samarbeid mellom kommuner innenfor de ulike fylkene.

6. Kommunalt samarbeid om innovasjonsarbeid

6.1 Samarbeidsbehov

Utredningen om små kommuner viste at de i stor grad er avhengig av samarbeid med andre kommuner når det gjelder innovasjon (Brandtzæg et al. 2019). Små kommuner har også i mindre grad en overordnet innovasjonsstrategi sammenlignet med større kommuner. Denne undersøkelsen viste også at det store flertallet av små kommuner deltar i en eller annen form for innovasjonsarbeid sammen med andre kommuner, men det er også noen kommuner som ikke gjør det. De viktigste innsatsområdene når det gjelder innovasjon for små kommuner, er knyttet til digitalisering og de kommunale kjerneområdene omsorg, helse og skole. Det er en tydelig sammenheng mellom digitalisering og innovasjon, både ved at digitale innovasjoner og ved at digitalisering skaper muligheter for innovasjon av kommunale tjenester. Inntrykket er at mye av innovasjonsarbeidet på de kommunale kjerneområdene også er relatert til digitalisering for å legge til rette for bedre løsninger og tilbud til brukerne, samtidig som man gjennom digitalisering også ønsker å hente ut effektiviseringsgevinster.

I forbindelse med utredningen om små kommuner ble rådmennene i en spørreundersøkelse stilt et åpent spørsmål om på hvilke områder kommunen er avhengig av interkommunalt samarbeid for å få løst oppgavene på en tilfredsstillende måte. Av de 54 ulike samarbeidsområdene som ble nevnt, var det samarbeid om IKT og digitalisering som i størst grad ble trukket fram. Hele 71 prosent av kommunene svarer at de er avhengig av interkommunalt samarbeid på dette området. På spørsmål om hvilke nye samarbeidsområder som er aktuelle i årene som kommer, var det også det også innen IKT/digitalisering at det var størst behov for å etablere nye samarbeid. Dette har sammenheng med at digitalisering griper inn i innovasjonsarbeidet på de fleste kommunale tjenesteområder, eller legger grunnlaget for felles innovasjons- og utviklingsarbeid på mange områder.

Samtidig som det etableres fylkesvise nettverk (jf. kap. 5.3), blir det også i flere regioner og kommuner pekt på at det er viktig med strukturerte og forutsigbare samarbeid mellom kommuner på subregionalt nivå innenfor de ulike fylkene. På fylkesnivå og kommunalt nivå er det informanter som understreker at faste strukturerte subregionale samarbeid mellom kommuner er en forutsetning for å drive innovasjons- og utviklingsarbeid. Det er behov for slike samarbeid for å fremme felles subregionale interesser innenfor fylkene, for å kunne samarbeidet tettere, bli kjent, bygge tillit og skape forutsigbarhet i samarbeidet over tid. Noen subregioner har utviklet slike samarbeid over mange år, men graden av samarbeid, innretningen på samarbeidene og hva det samarbeides om, varierer i ulike deler av landet.

Kartleggingen av deltakelsen i statlige innovasjonsvirkemidler (Brandtzæg et al. 2020) viste at deltakelsen var svakest blant kommunene i Nordland, Troms og Finnmark. En kartlegging av status for interkommunalt i Troms og Finnmark (NIVI 2019), viser at det interkommunale sam-

arbeidet er svakt utviklet. Det konkluderes bl.a. med at IKT-samarbeidet preges av enhetskommunale løsninger med noen få eksempler på mindre interkommunale løsninger. Det antas at manglende samordning av IKT-systemer svekker mulighetene for digitalisering av tjenester og effektiv samhandling på tvers av forvaltningsnivåene.

Som et eksempel på et samarbeid som er godt utviklet på regionrådsnivå, kan samarbeidet i Kongsbergregionen trekkes fram. Som grunnlag for utarbeidelse av ny strategi for samarbeidet, ble det nylig gjennomført en evaluering av samarbeidet i Kongsbergregionen (Brandtzæg 2018). Vi vil her se nærmere på Kongsbergregionen som et eksempel på et godt organisert og strukturert samarbeid.

6.2 Samarbeidet i Kongsbergregionen

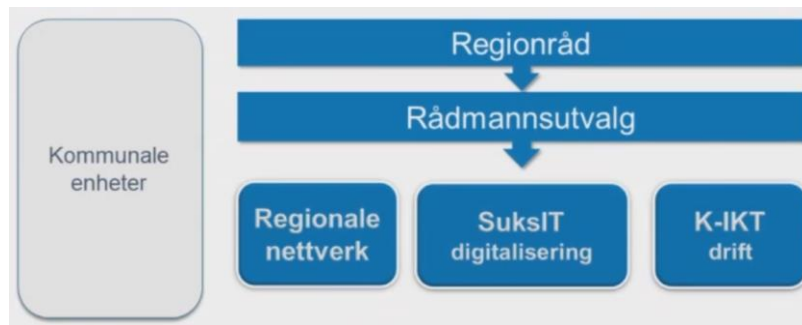
Samarbeidet i Kongsbergregionen ble formelt etablert i 2005. De samarbeidende kommunene har fram til nå vært Rollag, Nore og Uvdal, Kongsberg, Flesberg, Hjartdal, Notodden og Tinn. Sigdal kommune, som tidligere var en del av samarbeidet i Midt-Buskerud, har nylig også vedtatt å bli en del av samarbeidet i Kongsbergregionen. En av årsakene til dette valget var blant annet at man ønsket å være en del av de digitale løsningene man hadde fått på plass i Kongsbergregionen.

Sentrale samarbeidsorganer i Kongsbergregionen er regionrådet, representantskapet, rådmannsutvalget, sekretariatet samt ulike fagnettverk.

Regionrådet er samarbeidsorganets styre og består av ordførerne i kommunene i Kongsbergregionen. Representantskapet er samarbeidets øverste organ, og består av formannskapsmedlemmene i de 7 kommunene. Rådmannsutvalget er et vedtektsfestet organ i Kongsbergregionen, og består av rådmennene, eller deres stedfortreder, i de samarbeidende kommuner. Rådmannsutvalget møtes vanligvis 1 gang pr måned og behandler saker som skal opp i Regionrådet før regionrådsmøtene. De forbereder saker som skal til behandling i de styrende organ sammen med sekretariatsleder, og oppfølging av vedtak som fattes. Rådmannsutvalget samarbeider i tillegg som et fast kollegium om saker av felles administrativ interesse. De er også styringsgruppe i flere av de samarbeidsprosjektene som gjennomføres.

Sekretariatet i Kongsbergregionen har ansvaret for å levere de prosjekter og oppgaver kommunene i Kongsbergregionen har besluttet å gjennomføre i samarbeidet. Sekretariatet består per i dag av fem ansatte.

En viktig del av samarbeidet i Kongsbergregionen har vært knyttet til digitalisering, og Kongsbergregionen har i mange år hatt egen digitaliseringsstrategi med tilhørende tiltaksplan. Digitaliseringsstrategien er nylig evaluert og revidert (se vedlegg). Satsingen på digitalisering er organisert som vist i figur 3.



Figur 3 Organisering av digitaliseringssamarbeidet i Kongsbergregionen.

SuksIT ble etablert som permanent samarbeidsorgan i 2010 og har ansvar for å koordinere og planlegge kommunenes digitaliseringsarbeid. SuksIT har ansvar for utarbeidelse av regional digitaliseringsstrategi og årlige handlingsplaner. Samarbeidet om digitalisering skal være en støtte for realiseringen av kommunenes overordnede virksomhetsmål. Samarbeidet skal bidra til en strategisk og effektiv bruk av digitale løsninger gjennom koordinert innovasjons- og utviklingsarbeid. Etableringen av SuksIT omfatter 1 årsverk som koordinator for dette samarbeidet. Rådmenne peker ut representant fra egen kommune som skal delta i SuksIT med utgangspunkt i at SuksIT-representantene besitter nødvendig bestillerkompetanse om teknologi, digitalisering, strategi og organisasjonsutvikling. Den lokale SuksIT-representanten skal også inneha en posisjon i egen kommune som sikrer at vedkommende har god dialog med kommunens fagområder/fagenheter og rådmannens ledergruppe. Fra flere av kommunene er rådmennene selv representanter i SuksIT.

Et sentralt grunnlag for samarbeidet om digitalisering i Kongsbergregionen er at det er etablert felles samarbeid om drift av IKT – Kongsbergregionen IKT (K-IKT). Det er 25 ansatte i K-IKT som har ansvar for drift av all IKT-infrastruktur i alle 7 kommuner i regionen. Dette beskrives som avgjørende for det tette samarbeidet man har på IKT i regionen.

Alle kommunene i Kongsbergregionen har forpliktet seg til felles rutiner for anskaffelse av digitale løsninger. Det innebærer bl.a. at når den enkelte kommune skal velge nye digitale løsninger/IKT-systemer og relaterte tjenester, og ved reforhandlinger av eksisterende avtaler, skal det legges til grunn at Kongsbergregionen har som mål at kommunene i størst mulig grad skal benytte felles digitale løsninger/IKT-systemer, og at kommunene har felles digitaliseringsstrategi. Dette innebærer også at kommunene forplikter seg til å etablere felles rutiner og arbeidsprosesser i nye felles løsninger, og når løsninger som allerede er tatt i bruk skal integreres/automatiseres/robotiseres. Dette for å sikre at kommunene kan hente ut planlagte gevinster ved fellessatsinger og for å sikre effektiv IKT-drift.

Dersom en kommune ønsker å bytte en digital løsning/IKT-system, innføre en ny løsning eller gjennomføre større oppgraderinger av eksisterende løsninger, skal dette meldes inn til SuksIT så tidlig som mulig via kommunens eget SuksIT-medlem, alternativt til koordinator for SuksIT. I den forbindelse er det føringer om at det bør foreligge en beskrivelse av behov og utkast til gevinstrealiseringsplan som grunnlag for vurdering i SuksIT. Her benyttes en felles mal for gevinstrealisering. SuksIT skal deretter forespørre de andre kommunene i samarbeidet om det er aktuelt for disse å være med på anskaffelsen. Videre er det også etablert rutiner for hvordan anskaffelsesprosessene skal foregå.

For kommunene i Kongsberg er samarbeidet om digitalisering av grunnleggende betydning for arbeidet med utvikling og innovasjon på ulike kommunale tjenesteområder. Felles digital infrastruktur gjør at det er mulig å bygge interkommunale fagmiljøer gjennom fagnettverkene, og like systemer og rutiner legger grunnlag for å drive innovasjon og tjenesteutvikling i fellesskap. I de minste kommunene blir det gitt uttrykk for at de ikke ville hatt mulighet for å drive tilsvarende innovasjons- og utviklingsarbeid på egen hånd. Også de største kommunene har nytte av felles samarbeid.

Kongsbergregionen har også benyttet seg av statlige virkemidler knyttet til utviklingsarbeidet på digitalisering. Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler omtales som viktige fordi de har vært forutsigbare og gitt grunnlag for langsiktighet i arbeidet. De har vært med i velferdsteknologiprogrammet i forbindelse med etablering av responscenter. De har også fått finansiering gjennom Digifin-ordningen for utvikling av en nasjonal felleskomponent sammen med andre interkommunale samarbeid i Telemark. Regionen har dessuten fått bistand fra Leverandørutviklingsprogrammet i forbindelse med gjennomføring av innovative anskaffelser. Ellers har regionen fått støtte fra bl.a. Utdanningsdirektoratet, fylkeskommunen og innovasjon Norge til gjennomføring av utviklingsprosjekter. Det er nå litt usikkerhet om framtidig forvaltning av fylkesmennenes prosjektskjønnsmidler fordi de tidligere fylkene har hatt ulik forvaltningspraksis. Kongsbergregionen hadde før regionreformen fire kommuner i Buskerud og tre kommuner i Telemark. Etter regionreformen er Kongsbergregionen delt på samme måte, men nå mellom Vestfold og Telemark og Viken. Regionen må således forholde seg til digitaliseringsnettverk i ulike fylker, og synliggjør slik sett behovet for god koordinering av strategiene på tvers av fylkene.

6.3 Samarbeid om implementering og gevinstrealisering

Det hjelper lite hvordan statlige virkemidler for innovasjon er utformet, dersom det ikke finnes mottakskapasitet i kommunene. Samarbeid gjør at små distriktskommuner blir en del av samarbeidsorganisasjoner som lettere kan fange opp, ta imot og implementere løsninger som andre har utviklet. Gjennom disse samarbeidene kan de små distriktskommunene også få en stemme inn med tanke på de prioriteringer som gjøres på fylkesnivå og videre opp på nasjonalt nivå.

Gevinstrealisering handler om å identifisere forventede gevinster, og sørge for at disse gevinstene faktisk blir realisert. Gevinster er ofte økonomiske, som f.eks. å effektivisere, øke inntekter eller spare kostnader. Men gevinster kan også være kvalitative, som for eksempel å spare tid for brukere, bedre kvalitet på tjenestene og bedre brukertilfredshet. I tillegg kan gevinstene oppstå i organisasjonen og blant de ansatte, f.eks. bedre fagmiljø, bedre samarbeid, økt medarbeidertilfredshet og økt tillit til organisasjonen.

De senere årene har det vært økt fokus på gevinstrealisering fordi det har vært en erfaring at mange prosjekter ikke oppnår ønskede gevinster, eller at det er problemer med å dokumentere gevinster. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har i den forbindelse utarbeidet Prosjektveiviseren, som er en anbefalt prosjektmodell for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter.⁴ Difis prosjektmodell omfatter fem faser og seks beslutningspunkter (jf.

⁴ <https://www.prosjektveiviseren.no/>

figur 4). Modellen dekker hele prosjektprosessen fra konseptvalg til avslutning av et prosjekt. Samtidig sier den noe om hvordan prosjektet skal gjennomføres i ordinær drift (overføring fra og til linjen), og hvordan gevinster kan identifiseres og realiseres.

Ansvar for aktivitetene og beslutningene som ligger i fase 1 og fase 6, dvs. konseptfasen og realiseringsfasen, ligger til linjeorganisasjonen. Difi understøtter at disse fasene er helt avgjørende for om man klarer å realisere gevinstene fra prosjektet. De er derfor tatt med som en viktig del av prosjektmodellen.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) lanserte i 2010 veilederen «*Gvinstrealisering, en innføring i planlegging og oppfølging av gevinster*». I 2014 kom det en ny faglig oppdatert versjon som følger en trinnvis modell.⁵ Denne modellen er også samkjørt med *Prosjektveiviseren* nevnt over. Hensikten er å gjøre det enklere å bruke disse to verktøyene parallelt, ved å vise når i prosjektløpet de ulike aktivitetene bør gjennomføres.



Figur 4 Prosjektveiviseren. Difis anbefalte prosjektmodell for styring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter.

KS har utviklet en egen gevinstkokebok for IKT-prosjekter i norske kommuner.⁶ Kokeboken beskriver anbefalte aktiviteter knyttet til gvinstrealisering, og er ikke en fullstendig prosjektmetodikk. Denne kokeboken skal sees i sammenheng med Difis prosjektveiviser, og kan også brukes i prosjekter som ikke er relatert til IKT. Difis prosjektveiviser er spesielt nyttig ved implementering eller kopiering av andres innovasjoner, hvor mål og gevinster er relativt klare på forhånd

Innovasjonsprosesser er gjerne kjennetegnet med en eksperimenterende form hvor løsningen ikke er kjent på forhånd.⁷ Dette kan gjøre det vanskelig å fastsette mål og gevinster. Selv om innovasjonsprosessen ofte ikke er en lineær prosess i praksis, kan en inndeling av prosessen i hovedelementer være en måte å systematisere innovasjonsprosessen på, fra definering av problem til idefase, uttestingsfase og implementeringsfase. Målene kan settes i forhold til de utfordringer og behov som innovasjonen er ment å løse. Dansk *Center for offentlig innovasjon* har utviklet praktiske arbeidsskjemaer for evaluering av innovasjoner, basert på Dahler-Larsen (2016) veileder om å evaluere innovative tiltak. Det er også utviklet egne gvinstrealiseringsverktøy for innovasjoner, som KS sitt veikart for tjenesteinnovasjon eller SoImpact som også bygger på ge-

⁵ <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Gvinstrealisering/Veileder-i-gevinstrealisering.pdf>

⁶ <https://docplayer.me/1074649-Kommit-gevinstkokebok-for-ikt-prosjekter-i-norske-kommuner-kommunesektorens-organisasjon-the-norwegian-association-of-local-and-regional-authorities.html>

⁷ <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/innovasjon-i-offentlig-sektor/881>

vinstrealisering med målindikatorer for sosial verdiskapning i prosjekter. Verktøyene kan brukes til å sette mål basert på utfordringer og behov, lage indikatorer, og å måle resultater, virkninger og effekter av prosjektets aktiviteter. KS sitt veikart for tjenesteinnovasjon omfatter f.eks. en prosess som består av seks faser:⁸

- Fase 1 – Forankring (felles forståelse av utfordringsbilde og mål)
- Fase 2 – Innsikt (forståelse av faktiske behov)
- Fase 3 – Tjenesteutvikling (ideer omsettes til nye løsninger)
- Fase 4 – Pilotering (nye løsninger testes ut)
- Fase 5 – Overgang til drift (implementering)
- Fase 6 – Ny praksis (innføring av ny praksis og gevinstrealisering)

Det er klart at arbeid med gevinstrealisering forutsetter systematisk arbeid, og det er spesielt viktig å merke seg at linjeorganisasjonen i kommunene spiller en avgjørende rolle for å kunne realisere gevinster. Det gjelder både med tanke på å avklare behov, valg av løsninger og realisering av gevinster. Selv om det er åpenbare fordeler ved at kommuner går sammen om å skaffe felles løsninger, må disse implementeres i hver enkelt kommune. I forbindelse med kartleggingen av deltakelsen i ulike statlige virkemidler for innovasjon og utvikling ble det vist til at ulike kommuner har ulike forutsetninger for å drive implementering og gevinstrealisering. Måten man henter ut gevinster på, kan variere mellom små og store kommuner, og vil gjerne være forskjellig for kommuner som skal implementere samme løsning eller innovasjon innenfor et samarbeid.

Det er varierende bevissthet om gevinster og gevinstarbeid i kommunene. Gevinstplanlegging og dokumentasjon av gevinster er ressurskrevende, og dette er også dokumentert i en fersk evaluering av virkemidlene i Nasjonalt velferdsteknologiprogram (Breivik, Rotvoll og Boysen 2019). Her konkluderes det med at spesielt i små kommuner er det lite tradisjon for å jobbe på denne måten, og de mangler kompetanse for dette arbeidet.

6.3.1 Et eksempel på gevinstrealisering

Kongsbergregionen, som er omtalt i det foregående, har erfart at gevinstrealisering kan være en utfordring, og at dette kan være krevende å følge opp for den enkelte kommune. Regionen har med utgangspunkt i disse erfaringene utarbeidet en felles gevinstmetodikk. Denne metodikken omfatter følgende maler:

1. Mal for prosjektvurdering (vurdere om prosjektet skal startes)
2. Mal for prosjektledelse (planlegge hvordan prosjektet skal gjennomføres)
3. Mal for gevinstplanlegging (planlegge hvilke gevinster som kan tas ut)
4. Mal for gevinstrealisering (planlegge hvordan gevinster skal tas ut)

Formålet med gevinstmetodikken er å sette kommunene i stand til å hente ut gevinster. Gevinstplanen har som formål å identifisere ulike kvantitative og kvalitative gevinster samt mulige organisatoriske, tekniske, økonomiske og juridiske hindringer. Gevinstrealiseringsplanen sier noe

⁸ <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/veikart-for-tjenesteinnovasjon/>.

om hvilke gevinster det er aktuelt å hente ut underveis i prosjektet og i driftsfasen, tidsplan for gevinstrealisering, hva som kreves for å realisere gevinster, og hvordan gevinster skal måles.

Når det gjelder arbeidet med gevinstrealisering, har man erfart at det er ulike kulturer i kommunene og ulike forutsetninger for å følge opp arbeidet med gevinstrealisering. Gjennom prosjektene hjelper man derfor kommunene med å lage en plan for gevinstrealisering. Man lager en felles plan som skaleres til riktig nivå i den enkelte kommune. Alle kommunene har den samme typen gevinster, men det varierer mellom kommunene hvordan de hentes ut. For den enkelte kommunen kan det i hverdagen være utfordrende å følge planene og dokumentere gevinster.

Gjennom samarbeidet i Kongsbergregionen har man sett at det er viktig å ikke avslutte prosjektene for tidlig. Man jobber derfor mer i felleskap også med å hente ut gevinster, og fellesprosjektet kjøres en stund etter at innovasjonen eller løsninger er implementert i kommunene. Det innebærer at kommunene i fellesskap har ressurser som jobber med hvordan gevinster skal realiseres, og som jobber aktivt ut mot miljøene som tar i bruk nye løsninger. Kommunene finansierer i felleskap ressursene som jobber med gevinstrealisering. Dette blir sett på som en utgift som man regner med å dekke inn med mer effektiv og hensiktsmessig drift på et senere tidspunkt. Utfordringene med å hente ut gevinster blir av en rådmann illustrert på følgende måte: *«Det hjelper ikke å ha ny og fin PC dersom man bruker den som en gammel skrivemaskin».*

En vesentlig del av arbeidet med gevinstrealisering handler om organisasjonsutvikling og etablering av ny praksis. Flere understreker at digitalisering ikke bare handler om IKT-systemer. Det hevdes at 80 prosent handler om organisering og endring av arbeidsrutiner, og 20 prosent om teknologi.⁹ Det vil si at det er mest krevende å endre måten man jobber på. Hvis ikke man endrer måten å jobbe på, er det heller ikke vits å innføre ny teknologi.

Derfor er det viktig å bygge kompetanse og kultur for endring på ledelsesnivå i kommunene. For å kunne jobbe strategisk, f.eks. med digitalisering, som er en utfordring i mange små distriktskommuner, må kommunen ha oversikt over egen informasjon, og det bør være god sammenheng mellom arbeidsprosesser og IKT-løsninger. Man bør unngå dobbeltregistrering av informasjon og sørge for gjenbruk av informasjon på tvers av virksomhetene, og nye løsninger må realiseres i en helhetlig sammenheng. For mange små distriktskommuner innebærer dette behov for faste, strukturerte, forutsigbare samarbeid som gir muligheter til å jobbe helhetlig og langsiktig med ulike prosjekter fra konseptfasen til og med arbeidet med realisering og måling av gevinster.

For små distriktskommuner synes ikke faste samarbeidsstrukturer bare å være viktig for samarbeid om digitalisering, men det gir også bedre muligheter for felles innsats når det gjelder innovasjons- og utviklingsarbeid på andre områder. Gjennom etablering av ulike ledelsesnettverk og fagnettverk blir det lettere å utveksle erfaringer, ideer og kunnskap som leder til utvikling av nye løsninger, eller implementering og tilpasning av løsninger som andre har utviklet.

I forbindelse med intervjuene er det enkelte som har trukket fram at det kan være utfordringer knyttet til at kommunene i slike samarbeid gjerne består av kommuner med ulik størrelse og gjerne ulike utfordringer og behov. Samtidig blir det også pekt på at det kan være en fordel at

⁹ <https://www.ddv.no/full-fokus-pa-digitalisering-og-bedre-tjenester-til-innbyggerne/>.

samarbeidet omfatter en regionsenterkommune som i større grad kan fungere som motor for utviklingen. I ett av fylkene hvor samarbeidet mellom kommunene er svakt, blir det pekt på at det kan være behov for virkemidler som i større grad stimulerer regionsenterkommunene til å ta et større ansvar for løfte de mindre kommunene gjennom samarbeidsløsninger for utviklings- og innovasjonsarbeid. Dette begrunnes med at det også kan være krevende å ha med de små distriktskommunen dersom de har små muligheter for å bidra med ressurser inn i samarbeidet.

7. Samordning av virkemidler

Som nevnt innledningsvis, er det mange virkemidler som samlet sett er tilgjengelig for kommunene når det gjelder arbeid med innovasjon. Dette gjelder statlige nasjonale ordninger, virkemidler kanalisert gjennom statlige regionale instanser, fylkeskommunale virkemidler og virkemidler som kommunene selv forvalter.

Gjennom intervjuene har vi stilt spørsmål om det er virkemidler som det er behov for å samordne bedre. Vi har i liten grad fått konkrete tilbakemeldinger på type ordninger som kan samordnes bedre. Det har nok sammenheng med at dette er spørsmål som krever god innsikt i virkemiddelapparatet. Det vises imidlertid til at det er tilgrensende ordninger som støtter deler av en større helhet, eller at de støtter det samme, men målgruppene er forskjellige. Det blir f.eks. innen klima- og miljøområdet pekt på at Klimasats og Enova har tilgrensende ordninger. Innenfor digitaliseringsområdet er det også mange aktører og virkemidler på ulike nivåer.

Et generelt inntrykk fra intervjuene er at det er mange virkemidler rettet mot kommunesektoren, og at det er vanskelig å ha oversikt over hvilke virkemidler som finnes. Enkelte gav også uttrykk for at det var en del av de virkemidlene som inngikk i kartleggingen av små distriktskommuners i statlige virkemidler for innovasjon og utvikling (Brandtzæg et al. 2020), som de ikke hadde hørt om.

I mange av intervjuene blir det kommentert at det fra nasjonalt nivå er en sektorisert forvaltning som resulterer i mange virkemidler rettet mot avgrensede målområder. For små distriktskommuner med små organisasjoner som skal ha fokus på helheten, blir det enda vanskeligere å ha oversikt over hvilke virkemidler som finnes og hva de dekker. Gjennom intervjuene blir det også pekt på at en del ordninger kan blir svært snevre fordi de skal avgrenses mot andre tilskuddsordninger. Begrensningene knyttet til hver ordning gjør at det blir krevende å manøvrere mellom virkemidlene og hva de skal brukes til. En annen konsekvens av mange ordninger er at det blir detaljerte føringer på bruken av hver ordning. Fra en av kommunene ble det gitt tilbakemeldinger om at kommunen hadde fått statlige midler til å jobbe for å hindre digitalt utenforskap. Detaljerte føringer og lite handlingsrom på bruken av midlene, gjør at kommunen opplever det vanskelig å omsette virkemidlene til noe som gir effekter lokalt. Tilskuddet vurderes derfor sendt tilbake fordi kommunen har vanskeligheter med å bruke midlene slik at det gir lokale effekter innenfor de føringer som er satt.

Når det gjelder arbeid med innovasjons- og utviklingsarbeid, blir det pekt på at det er behov for færre, bredere og mer langsiktige finansieringsordninger som gir forutsigbarhet for arbeidet over tid. I enkelte fylker blir det vist til at forutsigbarhet knyttet til forvaltningen av fylkesmannens prosjektskjønnsmidler har vært viktig for å sikre langsiktighet og kontinuitet i oppfølgingen av kommunale-/subregionale strategier.

Når det gjelder digitalisering, etterlyses det bedre samordning av hvem som gjør hva. Fra kommunalt nivå er det tilbakemeldinger om at det er mange offentlige aktører som har ideer og tar initiativ knyttet til digitalisering. Man understreker viktigheten av at fylkene ikke jobber parallelt med å utvikle det samme, etter hvert som de fylkesvise digitaliseringsnettverkene etablerer seg. Innsatsen mellom fylkene bør koordineres, og løsninger utveksles på tvers. Så langt det er

mulig, bør man også gå sammen om etablering av nasjonale fellesløsninger. Dette er for øvrig noe som bl.a. vektlegges gjennom Digifin-ordningen og gjeldende digitaliseringsstrategi for offentlig sektor (2019-2025).¹⁰

Gjennom intervjuene er det enkelte, både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, som har vist til områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren (Rapport fra ekspertgruppe 2017). Før ekspertgruppen ble satt ned, var det ingen som hadde en samlet oversikt over omfanget av tilskudd til kommunesektoren. Ekspertgruppen dokumenterte 247 tilskuddordninger rettet mot kommunesektoren. De konkluderte med at det er for mange ordninger, og at dette fører til manglende helhetsstyring og uklar politisk prioritering, store administrative kostnader og uklare effekter. Utvalget pekte videre på at det er behov for tiltak som:

- *«rydder opp i dagens uoversiktlige mengde av tilskudd*
- *bidrar til en bedre etterlevelse av dagens retningslinjer*
- *gir en mer hensiktsmessig forvaltning»*

Gjennom våre intervjuer er det enkelte av informantene som viser til at det finnes en oversikt over tilskuddsordninger på en nettside som heter tilskuddsportal.no. Dette er en privat løsning som er finansiert gjennom en abonnementsordning. Vi har fått tilbakemeldinger på at løsningene i denne portalen ikke er tilpasset kommunenes sak- og arkivsystemer, at det blir mye *«klipp og lim»*, og at portalen derfor er tungvint å bruke. Flere peker på behov for en nasjonal portal for statlige tilskuddsordninger. Dette er også ett av forslagene fra ekspertutvalget som foretok områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Utvalget foreslår konkret at *«alle tilskuddsordninger bør søkes standardisert og forenklet gjennom i større grad å benytte felles maler, gjenbruke data som allerede er tilgjengelig, forenkle søknadsprosessene, kreve mindre årlig rapportering/mer evaluering og fjerne revisorbekreftelse for små beløp»*. Utvalget foreslår også at det etableres en nettside/portal som gir en samlet oversikt over alle tilskuddsordningene til kommunesektoren. Dette inkluderer formål for ordningene, hvem som kan søke, søknadsfrister og lenke til søknadsportal for ordningene.

Forslagene fra ekspertutvalget ser ut til å være i tråd med utfordringer og behov som vi har fått tilbakemeldinger om i denne kartleggingen. I tillegg til at det er vanskelig å få oversikt over ordninger og virkemidler, er det også små distriktskommuner som kvier seg for å søke, både på grunn av krevende søknadsprosesser og omfattende rapportering. En felles offentlig portal for alle statlige tilskuddsordninger kan bidra til å gi bedre oversikt over ordningene, lette søknadsprosessene, forenkle forvaltningen av ordningene og gjøre det enklere å formidle resultater fra prosjektene. Det er grunn til å anta at dersom man samler alle ordningene i en fellesportal, vil det bli enklere å samordne tilgrensende ordninger og dermed redusere antallet ordninger. Ved å sammenstille alle ordningene i en felles portal vil det kunne bli lettere å få til en helhetlig forvaltning og oppfølging av tilskuddssystemet samlet sett. I stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor som ble lagt fram 23. juni 2020 (Meld. St. 30 (2019-2020)), blir det også gitt uttrykk at regjeringen har som mål å gjøre virkemidlene for innovasjon i offentlig sektor tilgjengelige på en mer samlet og brukervennlig måte.

¹⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/db9bf2bf10594ab88a470db40da0d10f/no/pdfs/digitaliseringsstrategi_for_offentlig_sektor_rettet.pdf.

8. Sammenfattende vurdering

8.1 Utfordringer

Små distriktskommuner står overfor flere utfordringer som bidrar til at de i mindre grad deltar i innovasjons- og utviklingsprosjekter sammenlignet med andre kommuner. De viktigste årsakene synes å være som følger:

- Mange små distriktskommuner er under økonomisk press som følge av nedgang i folketallet, og aldrende befolkning. I små kommuner merkes det økonomisk ved små endringer i befolkningen, som når en barnefamilie flytter. Det er krevende å redusere utgiftene på oppvekst og samtidig styrke tilbudet på helse og omsorg. Det blir dermed sterkt fokus på opprettholdelse av daglig drift og lite tid til innovasjons- og utviklingsarbeid.
- Mange små distriktskommuner sliter med kapasitet og kompetanse til å drive planleggings-, innovasjons- og utviklingsarbeid generelt.
- I små kommuner er det gjerne enkeltpersoner med brede ansvarsområder, som har ansvar for helheten. I en slik situasjon er det vanskelig å ha oversikt over et sektorisert og spesialisert virkemiddelapparat, hva de ulike ordningene dekker, og hva som kreves for å få støtte.
- Små kommuner har ikke dedikerte ressurser til å drive innovasjons- og utviklingsarbeid, og har begrensede muligheter for å delta i ulike nettverk og på ulike møtearenaer knyttet til spesielle satsingsområder. Store kommuner kan stille med ulike fagpersoner, mens de små kommunene må bruke de samme fagpersonene på de ulike arenaene. Dette begrenser mulighetene for deltakelse.
- Behov for innleie av midlertidige prosjektledere (del)finansiert med eksterne midler i prosjektperioden for gjennomføring av prosjekter, som gjerne søker ny jobb før prosjektet er ferdig, øker faren for at kompetanse som bygges opp gjennom prosjektarbeidet, forsvinner.
- Terskelen for å søke statlige virkemidler er for høy for kommuner uten spesiell kompetanse (fremmedgjørende/teoretisk språk knyttet til innovasjon, strenge vilkår og kriterier, krevende rapportering).
- En del distriktskommuner har vanskeligheter med å trekke veksler på eksterne kompetansemiljøer på grunn av lange avstander og sentralisering av kompetanse, og samarbeidet med andre kommuner er svakt utviklet, spesielt i de nordligste fylkene.
- Det finnes ingen samlet oversikt over tilgjengelige virkemidler, og for små distriktskommuner med små ressurser er det ekstra krevende å skaffe seg oversikt.
- Sammenlignet med det å være i front på innovasjons- og utviklingsarbeid, er det vel så viktig for små kommuner å være i stand til å implementere og realisere gevinster basert på eksisterende innovasjoner. Små distriktskommuner har utfordringer med å ta imot, tilpasse og implementere andres løsninger.
- Et prosjektbasert innovasjonsarbeid som til enhver tid vil være avhengig av hvilke virkemidler som er tilgjengelige, og hva man får støtte til, kan være krevende, virke tilfeldig og gi liten langsiktighet og stabilitet i innovasjonsarbeidet.

Mange av utfordringene er knyttet til at små distriktskommuner rett og slett er små, og dermed har begrenset med kapasitet og kompetanse i kommuneorganisasjonene. Det kan gjøres grep for å gjøre statlige virkemidler lettere tilgjengelige, men det spiller liten rolle dersom det ikke er et mottaksapparat i kommunene som kan nyttiggjøre seg virkemidlene. Å sikre gode samarbeid og nettverk mellom kommunene som gir grunnlag for langsiktig innovasjons- og utviklingsarbeid synes derfor å være et av de viktigste tiltakene for å trekke små distriktskommuner med i innovasjonsarbeid.

8.2 Tiltak

8.2.1 Regionalisering

Gjennom intervjuene signaliseres det jevnt over at det er større behov for regionalisering av virkemidlene. Følgende momenter taler for økt regionalisering:

- Små distriktskommuner har i mindre grad enn større kommuner oversikt over hva som finnes av statlige virkemidler og muligheter for støtte til innovasjons- og utviklingsvirkemidler. Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler er mest kjent og mest brukt. Det skyldes at det er mest dialog om bruken av disse midlene på regionale og subregionale samarbeidsarenaer.
- Aktører på fylkesnivå kjenner kommunene, behovene, mulighetene og begrensningene i kommunene bedre enn forvaltere av ordningene på nasjonalt nivå.
- Regionalisering gir større muligheter for å tilpasse bruken av virkemidlene til regionale utfordringer og behov.
- Regionalisering gir grunnlag for å knytte de statlige virkemidlene opp mot regionale planer og strategier som kan gi bedre koordinering opp mot eksisterende virkemidler på regionalt nivå.
- På fylkesnivå er det behov for at noen har spesielt ansvar for å sikre god koordinering og samordning av innsatsen fra fylkeskommunen, KS og regionale statlige aktører. Dette kan være en del av styrkingen av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle.
- Fylkesnivået kjenner nettverkene, møteplassene og samarbeidsarenaene mellom kommunene. Det er viktig at mest mulig dialog med og mellom kommunene foregår via etablerte møteplasser og nettverk, i og med at små kommuner har begrensede muligheter for deltakelse på mange ulike arenaer. Regionale aktører har derfor bedre forutsetninger for dialog og mobilisering av kommunene. Tilbakemeldinger tyder på at små distriktskommuner i mindre grad engasjerer seg i nasjonale ordninger som det ikke har vært dialog rundt på regionale møtearenaer.
- Regionalisering kan gjøre det lettere å delta innovasjonsrettede ordninger fordi det for små distriktskommuner er krevende å hevde seg i konkurransen om innovasjonsprosjekter gjennom nasjonale ordninger, som gjerne stiller krav til erfaring, kompetanse og modenhet.
- Små kommuner har behov for tilgang på regional kompetanse for veiledning og bistand. Flere etterlyser en regional kompetansebase eller et mobilt «hjelpkorps» som de kan

spille på. Terskelen for å kontakte aktører på fylkesnivå, som man kjenner godt, er lavere enn å kontakte nasjonale aktører. Regionale hjelpere har også mulighet til å være tettere på kommunene i alle fasene av innovasjons- og utviklingsarbeidet.

- Ved å ha et regionalt hjelpekorps som er tett på kommunene i implementering og gevinstrealisering, opparbeider små kommuner seg mer kompetanse som de igjen kan bruke til å spre kunnskap, og de kan fungere som mentorer for andre kommuner. På den måten kan kommunene bistå hverandre, og få bistand fra mentorer som står i de samme utfordringene som dem selv. Gevinstrealisering kan også i seg selv styrke spredning av innovasjoner, fordi kommunene da bedre kan formidle til andre hvilken verdi innovasjonen har skapt, og hvordan.

Det er altså mange momenter som taler for økt regionalisering for i større grad å trekke små distriktskommuner med i innovasjonsrettede virkemidler. Sammenlignet med det nasjonale nivået er fylkesnivået tettere på kommunene, og kjenner i større grad kommunenes utfordringer, behov og forutsetninger for å delta. Økt regionalisering kan også gi grunnlag for etablering av en regional kompetansebase som kan bistå kommunene i prosesser knyttet til innovasjons- og utviklingsarbeidet. Det vil være viktig at innsatsen på fylkesnivå er godt koordinert. Ansvar for å koordinere innsatsen gjennom utvikling av regionale strategier og planer for innovasjon kan legges til fylkeskommunen som en del av styrkingen av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Hvordan dette kan gjøres konkret, må eventuelt vurderes nærmere. Det kan også være behov for fylkesvise tilpasninger ut fra ulike regionale forutsetninger og muligheter. Dette gjelder også dersom det skal etableres kompetansebaser på fylkesnivå som aktivt kan bistå og veilede kommunene i innovasjonsprosesser. Her ser vi i dag at det er visse variasjoner når det gjelder tilgang på kompetanse og involvering på ulike samhandlingsarenaer blant regionale aktører.

8.2.2 Spredning av innovasjoner

For små distriktskommuner kan det være vel så viktig å kunne implementere og ta i bruk andres innovasjoner som selv å være i front i innovasjonsarbeidet. Erfaringene fra denne undersøkelsen tyder på at små distriktskommuner også har vanskeligheter med å fange opp innovasjoner som andre har utviklet, og at de mangler ressurser med tanke på implementering og gevinstrealisering. Når det gjelder å legge til rette for bedre spredning av innovasjoner, blir det pekt på noen momenter knyttet til selve virkemidlene som synes viktige:

- Det er få virkemidler knyttet til selve implementeringen og spredningen av innovasjoner.
- Planer for spredning av innovasjoner må være innebygd i prosjekter fra starten av.
- Pilotkommuner som gjennomfører pilotprosjekter, må ha en definert rolle med tanke på hvordan de skal bistå i spredning av innovasjoner.
- Det er behov for ressurser og kompetanse som kan bidra til å nedskalere og tilpasse innovasjoner utviklet av store kommuner med tanke på implementering og gevinstrealisering i små kommuner.

I tillegg til at det er behov for økt fokus på spredning av innovasjoner, er det også et sentralt spørsmål hvordan arbeidet med spredning bør foregå. Vi kan for eksempel vise til Klimasatsord-

ningen, hvor det har vært et spesielt fokus på å nå ut til kommuner over hele landet. Her gjennomføres det regelmessige webinarer, hvor kommunene presenterer sine prosjekter, løsninger og erfaringer. Disse presentasjonene blir gjort tilgjengelig på nettet slik at det er mulig å gå inn og se nærmere på disse i ettertid. Erfaringen er at dette øker mulighetene for erfaringsoverføring og læring. Det arrangeres regionale konferanser, og det samarbeides også tett med fylkesmannen om behov for støtte og tildeling av midler tilpasset regionale behov. Dette for at kommunene skal komme i gang med klimatiltak ut fra egne forutsetninger, og som er tilpasset lokale behov.

Det viktigste for spredning av innovasjoner til små distriktskommuner er at spredningen skjer gjennom etablerte regionale nettverk. Det trekkes fram ulike årsaker til dette:

- Små kommuner har ikke nok ansatte til å kunne delta på mange forskjellige møtearenaer og nettverk. Det er derfor viktig med sambruk av nettverk og møteplasser for spredning av innovasjoner, og at det ikke etableres for mange spesialiserte nettverk.
- Det er viktig at spredning skjer på arenaer hvor kommuneledelsen er representert, både for å sikre at gode historier når rett beslutningsnivå, og for å sikre forankring i ledelsen ved implementering av innovasjoner.
- Spredning gjennom egne spesialiserte nettverk med fokus på innovasjon kan være ekskluderende for små kommuner fordi de ikke har egne ressurser til å prioritere slik deltakelse. Det kan også føre til at innovasjon oppfattes som noe som er helt på siden av det man driver med ellers.
- Det kan være lettere å nå ut til kommunene med innovasjon dersom man i større grad fokuserer på tjenesteutvikling på konkrete kommunale ansvarsområder, og at innovasjoner kan knyttes til det kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeidet man driver med i det daglige.
- Synliggjøring av praktiske eksempler på løsninger oppfattes som viktigere enn teoretiske tilnærminger til arbeidet med innovasjon, implementering og gevinstrealisering. Gode eksempler fra kommuner i samme nettverk er viktige inspirasjonskilder. Eksempler fra kommuner i samme nettverk bidrar også til lettere spredning av innovasjoner ved at det er enklere å ha en løpende dialog og få hjelp til implementering og tilpassing av innovasjonen til egen kommune.

I og med at spredning av innovasjoner også foregår best gjennom faste etablerte regionale nettverk, er det også et argument for sterkere regionalisering av virkemidlene. Samtidig er dette ikke nok for å styrke kommunenes evne til å delta i innovasjons- og utviklingsarbeidet. Mange av de små distriktskommunene er avhengige av subregionale samarbeid og nettverk i tillegg til nettverk på fylkesnivå for å bygge tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i felleskap. Spørsmål blir da hvordan kommunene kan samarbeide for å sikre effektive og gode samarbeidsløsninger.

8.2.3 Kommunale samarbeid om innovasjon

For små kommuner er samarbeid om innovasjon, implementering og gevinstrealisering avgjørende for i hvor stor grad det er mulig å delta. Det kommunale samarbeidet på subregionalt nivå varierer med tanke på organisering, innhold og omfang. Det største samarbeidsbehovet for små distriktskommuner er knyttet til digitalisering. Mye av innovasjonsarbeidet knyttet til kommunal

tjenesteutvikling er også relatert til digitalisering. Følgende faktorer synes å være viktige for å legge et godt grunnlag for helhetlig og langsiktig arbeid med innovasjons- og utviklingsarbeid:

- Nye digitale verktøy gir grunnlag for nye måter å organisere og drive tjenestene på. Som grunnlag for et godt samarbeid mellom kommuner om innovasjon og utvikling, er det nyttig med felles digital infrastruktur og felles drift av denne. Det er også en stor fordel med et felles strategisk samarbeid om hva som skal prioriteres når det gjelder framtidig digitalisering. Samarbeid som fungerer godt, har en digitaliseringsstrategi med tilhørende handlingsplan, og kommunedirektørene sitter tett på i styringen av det helhetlige samarbeidet. Det bør etableres fagnettverk innenfor de ulike kommunale ansvarsområdene, som spiller inn utviklingsbehov og bidrar i arbeidet med implementering og gevinstrealisering.
- Samarbeidskommunene må prioritere samarbeidet, og det må settes av ressurser slik at man har et stabilt sekretariat som kan levere oppgaver og prosjekter som samarbeidet ønsker å gjennomføre. Sekretariatet må også bistå kommunene i arbeidet med implementering og gevinstrealisering. Faste forutsigbare samarbeidsstrukturer gir grunnlag for felles kompetansebygging og etablering av et interkommunalt fagmiljø. Dersom man i størst mulig grad har like systemer, metoder og rutiner, blir det lettere å tenke tjenesteutvikling og innovasjon i felleskap.
- Det er viktig at de ulike subregionale kommunesamarbeidene har god struktur og er forutsigbare. Dette er avgjørende for å bygge tillit og gode samarbeidsrelasjoner mellom kommunene. De mest velfungerende samarbeidene har utviklet seg over flere år. Det må være en erkjennelse i alle kommunene av at man har mer å hente på å stå sammen enn hver for seg.
- En utfordring knyttet til etablering av tradisjonelle interkommunale samarbeid er lokaliseringsspørsmål. Det har i mange tilfeller vært et hinder for etablering av slike samarbeid. Samarbeid om digitalisering gir ikke grunnlag for uenigheter om lokalisering på samme måte. Det er snarere en forutsetning for opprettholdelse av et desentralisert tjenestetilbud ved at det gir grunnlag for etablering av interkommunale fagmiljø og fagnettverk på ulike områder. Drift av IKT-systemer må håndteres av en vertskommune, men de ansatte kan være stasjonert i samarbeidskommunene under en felles ledelse.
- I en del samarbeid er det gjerne større kommuner som fungerer som drivkrefter i samarbeidene. I områder hvor samarbeid mellom kommuner foreløpig er svakt utviklet, ser vi nå eksempler på at større kommuner går sammen og gir de mindre tilbud om å være med. I små kommuner med nedgang i folketallet og stram økonomi, kan det være med på å begrense hvor mye de kan bidra i et samarbeid. Virkemidler for å utvikle samarbeid, og stimulere regionsenterkommuner til å ta en større ansvar i utviklingen av slike samarbeid, blir etterlyst.
- Nytenkning oppstår i samspill mellom ulike aktører, og samarbeid er dermed i seg selv en viktig stimuli for innovasjon. Et slikt samspill fungerer best når det er høy grad av tillit mellom aktørene. Dette taler for at kommunene bør basere sitt innovasjons- og utviklingsarbeid på faste subregionale samarbeidsarenaer.
- Faste forutsigbare samarbeidsstrukturer gir også andre positive ringvirkninger. Det gir nye muligheter for faglig utvikling for ansatte i små kommuner fordi de da inngår i et faglig fellesskap. Dersom kommunene gjennom samarbeid innfører like systemer og rutiner, er det også lettere for kommunene å bistå hverandre med oppgaver dersom det er

aktuelt. Små kommuner med få ansatte er sårbare dersom ansatte slutter i jobben, ved ferieavvikling og dersom det er sykdom eller vakanser. Det er også lettere å drive ulike former for arbeidsdeling mellom kommunene, f.eks. når det gjelder saksforberedelser, høringer, utarbeidelse av metode- og rutinebeskrivelser eller utviklingsoppgaver.

Sett fra et overordnet perspektiv vil det være viktig med koordinert samarbeid både på nasjonalt, regionalt, subregionalt og lokalt nivå. På fylkesnivå bør det være koordinert innsats mellom fylkeskommunen, regional stat og andre regionale aktører, f.eks. KS. Fylkeskommunen kan ta et overordnet ansvar for helhetlige planer for innovasjon som er koordinert i forhold til øvrige regionale planverk. På fylkesnivå er det også enkelte som peker på at det er potensial for å i større grad trekke med regionale forsknings- og kompetansemiljøer i innovasjonsprosesser. Det vil være større muligheter for dette når forvaltningen av de regionale forskningsfondene nå samsvarer med de nye fylkeskommunene. Videre er det viktig at det er godt strukturerte, stabile og forutsigbare subregionale samarbeid mellom kommunene. Disse samarbeidene kan samhandle med fylkesnivået som så samarbeider seg imellom og koordineres nasjonalt.

I og med at små distriktskommuner, men også andre kommuner, har utfordringer i arbeidet med implementering og gevinstrealisering, er det satt i gang nasjonale satsinger for å forbedre innsatsen på det området, bl.a. gjennom utarbeidelse av veiledere.

Også innenfor subregionale samarbeid mellom kommuner kan implementering og gevinstrealisering være en utfordring fordi kommunene gjerne har ulik størrelse, ulike kulturer, utfordringer og behov. En erfaring er at det er viktig å ikke slippe prosjektene for tidlig, men at man gjennom samarbeidsprosjektene også følger opp implementerings- og gevinstrealiseringsarbeidet i den enkelte kommune. Type gevinster som kommunen potensielt sett kan hente ut, vil være de samme, men de må skaleres og tilpasses den enkelte kommunes forutsetninger og muligheter. Erfaringene viser at ressursene som avsettes til å bistå kommunene gjennom hele innovasjonsprosessen, gir avkastning gjennom bedre gevinstrealisering i ettertid. Flere kommuner etterlyser tilgang på kompetanse som kan bistå og veilede i ulike typer prosesser.

Det er nå etablert flere regionale digitaliseringsnettverk på fylkesnivå, f.eks. i Vestland, Rogaland og Trøndelag. Disse nettverkene synes å være viktige for å koordinere innsatsen mellom kommunene i fylkene og kanalisere regionale behov til nasjonalt nivå. Også her er det utfordringer med å trekke med de minste kommunene. Dette understreker behovet for subregionale samarbeid mellom kommuner innenfor de ulike fylkene. Disse samarbeidene vil være en viktig kanal for kommunene inn mot samarbeidet på fylkesnivå, og vil også være viktige i arbeidet med implementering og gevinstrealisering på kommunalt nivå.

8.2.4 Samordning av virkemidler

Det er mange aktuelle virkemidler som kommunene kan benytte i forbindelse med innovasjons- og utviklingsarbeid. Virkemidlene er sektoriserte og spesialiserte og det kan være krevende å ha oversikt over aktuelle virkemidler, hva de dekker, og hva som kreves for å være med.

I og med at det er mange virkemidler, blir forvaltningen av disse tilpasset slik at de ikke overlapper med andre virkemidler. Det gjør at enkeltordninger blir avgrenset og lite fleksible for kommuner som står i en helhetlig hverdag.

Det etterlyses virkemidler med bredere dekningsområder som er mer stabile over tid. Slik sett kan det være en fordel med færre ordninger og at eksisterende ordninger utvides og justeres i stedet for at nye virkemidler dukker opp når et nytt innsatsområde settes på dagsorden. Velferdsteknologiprogrammet er et eksempel på at flere ulike nasjonale satsinger er samlet i ett program (Melting og Frantzen 2015).

Med tanke på å trekke små distriktskommuner med i større grad, kan også økt regionalisering av virkemidlene bidra til bedre skreddersøm av virkemidler tilpasset regionale utfordringer og behov. Økt regionalisering gjør det også lettere å se ulike virkemidler i sammenheng og knytte disse til regionale strategier og planer. I og med at regionale forskingsfond nå forvaltes fylkesvis, gir dette større muligheter for å samordne prioriteringer i regionale forskingsfond opp mot regionale strategier for innovasjon og utvikling.

Det etterlyses en felles oversikt over statlige tilskuddsordninger. En felles offentlig portal for alle statlige tilskuddsordninger kan bidra til å gi bedre oversikt over ordningene, lette søknadsprosessene, forenkle forvaltningen av ordningene og gjøre det enklere å formidle resultater fra prosjektene. Før gjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren som ble foretatt av et ekspertutvalg i 2017, var det ingen som hadde en samlet oversikt over omfanget av slike tilskudd. Ekspertutvalget fant 247 ordninger og foreslo et tak på 55 ordninger. En sammenstilling av alle ordningene i en felles portal kan også gjøre det lettere å rydde i tilskuddene og forenkle tilskuddsforvaltningen.

8.3 Samlet vurdering av tiltak og konsekvenser av disse

Det er to hovedgrep som synes viktigst for å trekke distriktskommuner med i innovasjons- og utviklingsarbeid. Det ene er å forenkle, samordne og tilgjengeliggjøre virkemidlene. Samtidig vil det være viktig å styrke kommunenes absorpsjonsevne. Det hjelper lite med virkemidler dersom kommunene ikke har et mottaksapparat som kan nyttiggjøre seg de virkemidlene som er tilgjengelige.

Økt regionalisering av innovasjonsrettede virkemidler ser ut til å være et viktig tiltak for i større grad å trekke med små distriktskommuner i innovasjons- og utviklingsarbeid. Dette vil også gjøre det lettere å spre innovasjoner. Det vil da være en fordel om det er etablert strukturerte samarbeid på fylkesnivå som samhandler med faste og godt forankrede subregionale samarbeid mellom kommuner innenfor fylkene. Slike faste samarbeid bidrar til å stimulere til innovasjons- og utviklingsarbeid på ulike kommunale tjenesteområder og utvikling av interkommunale fagmiljøer. Det er en fordel om disse samarbeidene har felles digital plattform fordi dette er grunnleggende for samhandling på nærmest alle tjenesteområder.

Regionalt nivå er tettere på kommunene, og kjenner dermed utfordringene og behovene som kommunene i sin region står overfor, bedre enn det nasjonale nivået. Den regionale kunnskapen gjør det lettere å tilpasse virkemidler til regionale strategier og planer. Regionalisering innebærer også at det i større grad enn i dag kan etableres en regional kompetansebase som kommunene kan spille på, og som kan bistå i innovasjonsprosesser. Dette er noe som etterlyses i dag.

Det er i dag mange virkemidler rettet mot kommunene, og det finnes ingen oversikt over helheten. Forenkling av virkemiddelstrukturen og tilgjengeliggjøring av virkemidlene gjennom en felles portal kan være en aktuell løsning på dette. Dette vil være en øvelse som i seg selv kan danne grunnlag for samordning og forenkling av tilgrensende virkemidler. En felles offentlig portal for alle statlige tilskuddsordninger kan bidra til å gi bedre oversikt over ordningene, lette søknadsprosessene, forenkle forvaltningen av ordningene, og også gjøre det enklere å formidle resultater fra prosjektene.

Når det gjelder konsekvenser av økt regionalisering for ressursbruken, er det klart at oppbygging av regional kompetanse vil innebære behov for økte midler på regionalt nivå. Våre informanter er opptatt av at kommunene trenger mer enn noen som kan gi tips og råd. Det vil spesielt kreve ressurser utover dagens nivå dersom denne kompetansen skal være operativ og tett på kommunen i selve innovasjonsarbeidet. Samtidig er det mulig at den kompetansen man har på regionalt nivå, kan utnyttes på nye og bedre måter, noe som reduserer behovet for å øke ressursbruken. Dersom man rydder i tilskuddsordningene og forenkler administrasjonen og forvaltningen av ordningene, vil det også være mulig å frigjøre ressurser som kan brukes til å styrke innovasjonsarbeidet på regionalt og kommunalt nivå. Et omfattende og detaljert tilskuddsforvaltningsregime binder opp betydelige ressurser til forvaltning og administrasjon. Det er godt dokumentert av ekspertutvalget som foretok en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Det ligger således trolig et betydelig effektiviseringspotensial knyttet til å redusere omfanget av ordninger og standardisering og forenkling av søknads- og rapporteringsprosesser gjennom etablering av en felles tilskuddsportal. Dette kan gjøre det mulig å vri noe av ressursbruken fra forvaltning av ordningene over på investeringer i kompetanse og organisasjonsutvikling på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. I stortingsmeldingen om en innovativ offentlig sektor som akkurat har blitt offentliggjort, blir det også signalisert at regjeringen har som mål å gjøre virkemidlene for innovasjon i offentlig sektor tilgjengelige på en mer samlet og brukervennlig måte.

Referanser

- Brandtzæg, B.A. & Hvitsand 2009. Evaluering av Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL). – Telemarksforskning. Rapport 244 2009.
- Brandtzæg, B.A. 2018. Evaluering av samarbeidet i Kongsbergregionen. – Telemarksforskning, TF-notat 3/2018.
- Brandtzæg, B.A., Hjelseth, A., Johnsen, E.T. & Løseth, H.M. 2018. Nye Trøndelag, Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess. – Telemarksforskning og Deloitte. Tf-rapport 438.
- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A. & Leikvoll, G.K. 2020. Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler. – Telemarksforskning. TF-rapport 540
- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. 2019. Utredning om små kommuner. – Telemarksforskning. Rapport nr. 473.
- Breivik E., Rotvold G.-H., Boysen E. S. 2019. Evaluering av virkemidlene i Nasjonalt velferdsteknologiprogram. Spredning og implementering 2016-2019. - Nasjonalt senter for e-helseforskning. Rapportnummer 07-2019.
- Bugge, M.M., Wifstad, K. & Skogli, E. 2016. Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner. – NIFU og MENON. Menon-publikasjon nr.13/2016
- Center for Offentlig Innovation 2015. Spredning af offentlig innovation. Hvad kan vi lære af forskningen? - Center for Offentlig Innovation, København.
- Dahler-Larsen, P. 2016. Vejledning om at evaluere innovative tiltag. Center for Offentlig Innovation.
- Edmondson, A. C. 2018. The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth: John Wiley & Sons.
- Fuglsang, L. 2010. Bricolage and invisible innovation in public service innovation. Journal of Innovation Economics & Management, (1), 67-87.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. 2013. Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. Public Administration Review, 73(6), 821-830.
- Isaksen, S. G., Lauer, K. J., Ekvall, G. & Britz, A. 2000. Perceptions of the best and worst climate for creativity: Preliminary validation evidence for the situational outlook questionnaire. Creativity Research journal, 13: 171-184.
- Kobro, L. 2011. Stedsinnovasjon. Nytte eller smykke? -Et begrep på leting etter innhold. – Telemarksforskning. TF-notat nr. 10/201.

- Luecke, R. & Katz R 2003. *Managing Creativity and Innovation*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Meld.St.30. 2019-2020. En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Melting, J. B. & Frantzen, L. 2015. Første gevinstrealiseringsrapport med anbefalinger. Nasjonalt velferdsteknologiprogram. Rapport IS-2416: Helsedirektoratet.
- NIVI 2019. Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark. Utarbeidet på oppdrag fra Fylkesmannen. - NIVI Rapport 2019:4.
- Osborne, S. P. & Brown, L. 2011. Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.
- Rapport fra ekspertgruppe 2017. Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. - Levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet 19. desember 2017.
- Ringholm, T. & Holmen, T. A. K. 2019. Innovasjon i møtet mellom ide og institusjon. I: Holmen, T. A. K. & Ringholm, T. (red.) *Innovasjon møter kommune*: Cappelen Damm Akademisk.
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Bogason, P. & Ellingsen, M. 2011. Innovasjonsprosesser i norske kommuner. *Norut Tromsø Rapport*.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2012. Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1): 1-14
- Tidd, J. & Bessant, J. 2013, *Managing Innovation. Integrating Technological, Market and Organizational Change*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Torfing, J. 2012. Samarbeidsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkræfter, barrierer og behovet for innovasjonsledelse. *Scandinavian Journal of Public Administration* 16 (1): 27-47.
- West, M. A. & Sacramento, C. A. 2012. *Creativity and Innovation: The Role of Team and Organizational Climate*, I: Mumford, M. D. *Handbook of Organizational Creativity*, Elsevier Inc.

Vedlegg

Digital strategi for Kongsbergregionen 2020 - 2023

Målsetting/visjon

Kongsbergregionen skal tilby gode digitale løsninger for regionens innbyggere og virksomheter

Hva

Kommunene i Kongsbergregionen skal ha fornøyde og trygge innbyggere som opplever at de mottar gode brukertilpassede kommunale tjenester. For å kunne realisere visjonen skal kommunene samarbeide om digitalisering, involvere sine innbyggere/brukere i forbedring av dagens tjenestetilbud og øke den digitale kompetansen hos sine ledere og ansatte.

De viktigste prinsippene som legges til grunn for satsningen er:

1. Enkel selvbetjening og samhandling
2. Proaktive tjenester som treffer innbyggeren der han/hun er
3. Økt fokus på forenkling og forebygging
4. Tilrettelegge for samskaping og involvering av brukere
5. Effektivisere dagens tjenesteproduksjon og automatisere der det er hensiktsmessig
6. Økt fokus på gevinstrealisering, personvern og informasjonssikkerhet
7. Samordning med sikte på flere felles systemer og økt samarbeid på tvers av kommunene i og utenfor regionen

Hvordan



Strategi og lederfokus

Digitalisering handler om organisasjonsutvikling og endring i hvordan vi tenker og jobber. Det er derfor behov for å øke lederes kompetanse om digitalisering og gevinstrealisering for at de skal kunne ivareta rollen som pådrivere for endringsarbeid i egen kommune/ virksomhet

Kommunenes felles digitaliseringsorgan SuksIT leder og styrer alle digitaliseringsprosjekter. SuksIT utarbeider årlige handlingsplaner for perioden som godkjennes av rådmannsutvalg og regionråd.

Innovasjon

Det skal utvikles en kultur for innovasjon som sikrer at regionen kan være i front nasjonalt på digitalisering, og at ansatte får utnyttet sin fagkompetanse gjennom å delta aktivt i innovasjonsarbeidet

Tilgjengelighet

Åpningstider 24/7

Kommunale tjenester skal også være tilgjengelige for de som ikke behersker /kan benytte de digitale løsningene.

Det er behov for å innføre teknologi som muliggjør nye proaktive tjenester, og som bidrar til automatiserte prosesser og økt produktivitet. Eks: Robotteknologi, kunstig intelligens, digitale plattformer, mobile løsninger, sensortechnologi mm

Det er et mål å gjenbruke nasjonale digitale løsninger der det er hensiktsmessig. Det er behov for å ta i bruk gode samhandlingsverktøy for å øke samarbeidet mellom kommunene i regionen.

Gevinster

Bedre

- kundeopplevelse
- opplæring og rådgivning som brukerne har nytte av i sin (arbeids) hverdag
- forståelse for brukerbehov og nye arbeidsformer og mer sammenhengende tjenester

Mer

- bruk av selvbetjente digitale løsninger
- tid for kundebehandlere/saksbehandlere til å ta seg av kompliserte saker
- tilfredse brukere
- tilpassede tjenester til brukernes behov
- samarbeid på tvers i organisasjonen

Kortere

- saksbehandlingstid
- svartid før brukere/kunder får svar når de tar kontakt med brukerstøtte
- tid før brukere/kunder får svar på klager

Redusere

- hindringer for brukerne, f.eks komplisert regelverk, unødvendige skjemaer, antall ganger brukerne skal oppgi samme informasjon
- kostnader ved å betjene brukerne
- antall henvendelser i kostbare kanaler

