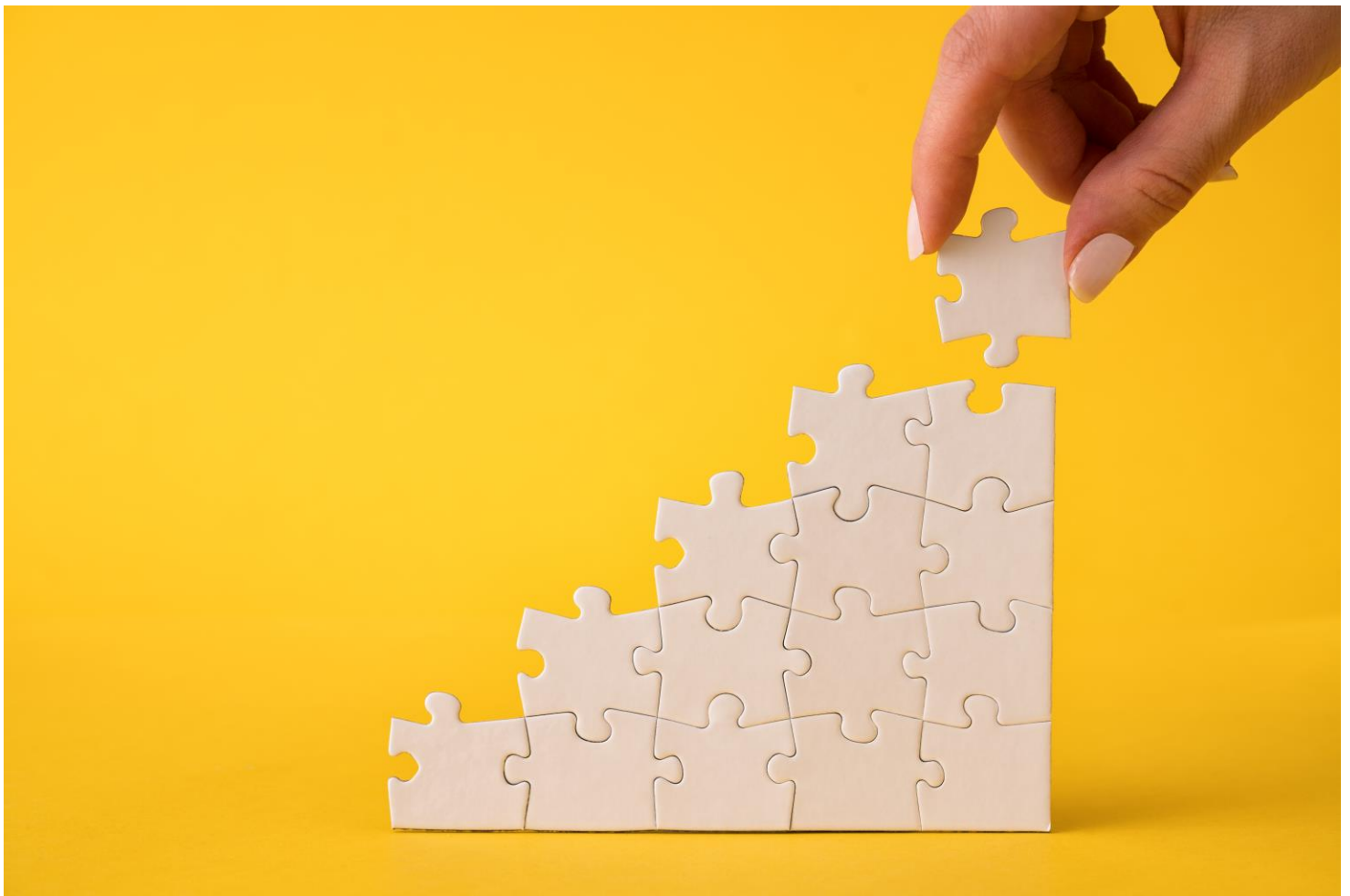


RAPPORT
FØLGEEVALUERING AV FORKommUNE
PROGRAMMET: SLUTTRAPPORT





Forord

Menon Economics har på oppdrag for Norges Forskningsråd gjennomført en følgeevaluering av programmet for forskning og innovasjon i kommunesektoren, FORKOMMUNE. Følgeevalueringsperioden har vært fra 2018 til 2020. Dette er sluttrapporten for følgeevalueringen av programmet, og bygger på tre tidligere delrapporter. Den første delrapporten ble levert i 2018, og omhandlet en evaluering av forprosjektene som fikk tildeling i 2017. Den andre delrapporten ble gjennomført i 2019 og var en kartlegging av erfaringer fra innovasjonsarbeid i kommunesektoren, basert på caseprosjekter som har fått bevilgning fra FORKOMMUNE-programmet, IKTPLUSS-programmet og fra Offentlig sektor-ph.d. Den tredje delrapporten omhandlet gevinstrealisering innen offentlig sektor og ble utarbeidet i 2020. I tillegg til de tre delrapportene om programmet ble det i 2018 utarbeidet en nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren.

I denne sluttrapporten oppsummerer vi arbeidet med FORKOMMUNE-programmet til Norges Forskningsråd, som er gjennomført de tidligere årene. Evalueringen har vært ledet av Kaja Høiseth-Gilje, med Christine Mee Lie, Sigrid M. Hernes og Tonje Glenne Arnesen som prosjektmedarbeidere. Erland Skogli har vært prosjektansvarlig og kvalitetssikrer.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivingselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Norges Forskningsråd for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen.

Januar 2021

Menon Economics

Kaja Høiseth-Gilje, prosjektleder

Erland Skogli, prosjektansvarlig

Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE	2
SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1. Motivasjon for følgeevalueringen	5
1.2. Kort om FORKOMMUNE-programmet	5
1.3. Arbeidet i følgeevalueringen og formålet med sluttrapporten	6
1.4. Metode	6
1.5. Oppbygning av rapporten	7
2. ØKT FOKUS PÅ INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR	8
2.1. Allerede betydelig innovasjon i offentlig sektor i Norge	8
2.2. Nasjonalt satsningsområde	9
2.3. Forskningsrådets kommunesatsning	12
2.4. Internasjonale utviklingstrekk	14
3. OPPSUMMERING AV ARBEIDET MED FØLGEVALUERING AV FORKOMMUNE-PROGRAMMET	16
3.1. Programlogikken	16
3.2. Nåtidanalyse av innovasjon i kommunesektoren	18
3.3. Delrapport 1 – Evaluering av forprosjekter	19
3.4. Delrapport 2 – Hvordan lykkes med gjennomføring av innovasjonsprosjekter i kommunesektoren?	20
3.5. Gevinstverktøy – workshop Våren 2020	21
4. OPPSUMMERING OG VEIEN VIDERE	24
4.1. Utviklingen av FORKOMMUNE og Forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor	24
4.2. FORKOMMUNES bidrag til innovasjon i kommunesektoren – en samlet vurdering	29

Sammendrag

Offentlig sektor og det norske velferdssamfunnet vil stå overfor store utfordringer i tiårene framover. Oljeinntektene vil reduseres og det vil bli gradvis færre yrkesaktive per eldre. Perspektivmeldingen (2017) viser at produktiviteten må øke om offentlig sektor skal kunne møte disse utfordringene *uten* at velferdsnivået må senkes. Statlig og kommunal sektor leter derfor stadig etter nye måter å løse utfordringer på – det vil si de jobber daglig med innovasjon. Forskning kan bidra til å gjøre dette bedre, billigere og mer bærekraftig. Samarbeid mellom forskere og kommunal sektor *løfter* kvaliteten på innovasjonene, fører til at en større del av prosjektene realiseres, øker tilfredsheten blant de ansatte og hever kompetansen til alle involverte (Menon 2018).

FORKOMMUNE-programmet ble opprettet i 2017 med mål om å utløse nettopp forskningsstøttet innovasjon. Ved hjelp av forskning skal programmet styrke kommunal sektors innovasjonskapasitet og innovasjonsevne, utvikle kunnskap og forståelse for innovasjonsbetingelsene i kommunesektoren og bygge et bedre kunnskapssystem for kommunal innovasjon. Dette skal sikres gjennom innovasjonsprosjekter ledet av kommuner og fylkeskommuner i nært samarbeid med relevante forskningsmiljøer, og eventuelt andre relevante aktører som næringsliv og innbyggere. På samme måte ønsket Forskningsrådet at FORKOMMUNE-programmet *i seg selv* også skulle ta et systematisk grep om kunnskapsutvikling og læring. Menon Economics har derfor følgevaluert programmet i perioden 2018-2020. Vi har fulgt programmet tett og denne sluttrapporten utgjør den siste rapporten i rekken av leveranser. Formålet med sluttrapporten er å se hele følgeevalueringsperioden i sammenheng, og å gi noen overordnede betraktninger og anbefalinger for fremtiden. Ambisjonen er at sluttrapporten utover det å oppsummere det arbeidet som allerede er gjort, også skal bidra med ny innsikt som Forskningsrådet og FORKOMMUNE-programmet kan bruke i sitt videre arbeid.

FORKOMMUNE har så langt vært en viktig katalysator for økt fokus på innovasjon i kommunal sektor hos kommunene og fylkeskommunene selv, hos deres organisasjon KS, og hos myndighetene med KMD i spissen. Programmet har også bidratt til økt oppmerksomhet rundt kommunene og deres kunnskapsbehov internt i Forskningsrådet. Sektorens behov for mer forskning og innovasjon på tvers av tema og kommunale sektorer har blitt bekreftet. Programmet har også, tross relativt små støttebeløp og begrenset samlet omfang, bidratt til en betydelig rekruttering av innovasjonsprosjekter i kommunal sektor inn mot Forskningsrådet og andre virkemiddelaktører, og ikke minst inn mot kommunene og fylkeskommunene selv: programmet har bidratt til å sette innovasjon på agendaen til ledere og politikere. Dette har gjort sitt til at mange viktige prosjekter som skal gjennomføres med forskningsbasert kunnskap får økt samlet støtte og ressurser i tiden fremover.

Det er særlig fem viktige faktorer knyttet til de overordnede effektene av programmet så langt, og for det videre arbeidet med FORKOMMUNE og Forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor:

1. **Utvikle forståelsen** av innovasjon i offentlig sektor; hva det er og hvor viktig det vil kunne være for å løse de samfunnsutfordringene vi står overfor. Programmet og arbeidet som er gjort så langt har bidratt til dette.
2. **Påvirke styringsstrukturer** og strategier i både kommuner, fylkeskommuner, hos statlige myndigheter (for eksempel gjennom en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor), organisasjoner (for eksempel KS) og hos Forskningsrådet selv. Dette for å sikre økt fokus på innovasjon i offentlig sektor i praksis.
3. **Utvikle verktøy** og virkemidler. Sørge for at det blir en bedre balanse mellom (de mange) ordninger for næringslivsinnovasjon og (de få) ordningene for offentlig sektor-innovasjon.
4. **Øke finansieringen** av innovasjonsprosjekter i offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt. Forskningsrådet har her så langt bidratt betydelig, i starten gjennom finansiering fra

Kunnskapsdepartementet. Dette har bidratt til å mobilisere mange kommuner, og ikke minst de største, som etter hvert trekker mange mindre kommuner med seg.

5. **Bidra til å øke forståelsen** for betydningen av samarbeid mellom forskere og offentlig sektor. Særlig innenfor kommunal sektor, som står ovenfor svært store utfordringer, er det en relativt liten andel som samarbeider med forskningsmiljøene. Det er derfor viktig med fortsatt fokus på å fremme denne typen samarbeid for å møte de store kunnskapsbehovene i sektoren.

I tiden fremover vil programmet og programmets prosjekter fortsette å være en sentral del av Forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor. Resultatene fra programmet så langt vil danne et viktig fundament for videre utvikling av støtte til forskningsstøttet innovasjon i både kommunal- og statlig sektor i tråd med ambisjonene som er beskrevet i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor og Forskningsrådets nye strategi.

Sist, men ikke minst har selvsagt prosjektene som er gjennomført så langt bidratt til økt innovasjonsevne og konkrete resultater i form av innovasjon og gevinster av disse. Spredning og skalering av innovasjon knyttet til disse prosjektene i hele kommune-Norge vil være svært viktig for den samlede gevinsten av programmets prosjekter, som kan realiseres de kommende årene.

1. Innledning

Offentlig sektor og det norske velferdssamfunnet vil stå overfor store utfordringer i tiårene framover. Oljeinntektene vil reduseres og det vil bli gradvis færre yrkesaktive per eldre. Perspektivmeldingen (2017) viser at produktiviteten må øke om offentlig sektor skal kunne møte blant annet demografiske, klima- og miljømessige, teknologiske og økonomiske utfordringer, *uten* at velferdsnivået må senkes. Innovasjon handler nettopp om å skape nye løsninger som gir bedre resultater. Derfor leter både statlig og kommunal sektor stadig etter nye måter å løse utfordringer på. Forskning kan bidra til å gjøre dette bedre, billigere og mer bærekraftig. Forskning er viktig for å utvikle nye løsninger, gi innsikt i hvordan eksisterende løsninger fungerer og hvilke virkninger og samfunnseffekter de har. Samarbeid mellom forskere og kommunal sektor *løfter* kvaliteten på innovasjonene, fører til at en større del av prosjektene realiseres, øker tilfredsheten blant de ansatte og hever kompetansen til alle involverte (Menon 2018).

1.1. Motivasjon for følgeevalueringen

FORKOMMUNE-programmet ble opprettet i 2017 med mål om å utløse **forskningsstøttet innovasjon**. Ved hjelp av forskning skal programmet styrke kommunal sektors innovasjonskapasitet og innovasjonsevne, utvikle kunnskap og forståelse for innovasjonsbetingelsene i kommunesektoren og bygge et bedre kunnskapssystem for kommunal innovasjon. Dette skal sikres gjennom innovasjonsprosjekter ledet av kommuner og fylkeskommuner i nært samarbeid med relevante forskningsmiljøer, og eventuelt andre relevante aktører (næringsliv, sosiale entreprenører, frivillige organisasjoner og innbyggere)¹.

På samme måte ønsket man at FORKOMMUNE-programmet *i seg selv* også skulle ta et systematisk grep om kunnskapsutvikling og læring. Programmet ønsket derfor å støtte seg på forskning i *egent* utviklingsarbeid ved å koble forskningsressurser på utviklingen av programmets innhold og virkemåte allerede fra oppstart. Oppgaven med å følgeevaluere programmet ble gitt til Menon Economics som i perioden 2018-2020 har fulgt programmet tett. I samarbeid med FORKOMMUNE-programmet har Menon i denne perioden særlig jobbet for å:

- Frambringe konkret og anvendbar kunnskap om etablering, drift og utvikling av FORKOMMUNE sett opp mot målsettingen for programmet.
- Følge med på om programmet er på riktig vei for å nå målene om økt innovasjonsevne og innovasjonskapasitet i kommunesektoren og en forskningssektor som støtter opp under dette.
- Gi retning for en eventuell endring av programdesign.
- Bidra til læring i kommunesektoren, kommunesektorens samarbeidspartnere og andre interessenter av programmet, herunder forskningsmiljøene og Forskningsrådet.
- Legge grunnlag for forbedrings- og utviklingsprosesser i kommuner og fylkeskommuner, og i Forskningsrådet.

1.2. Kort om FORKOMMUNE-programmet

FORKOMMUNE-programmet skal, som nevnt over, legge til rette for forskningsstøttede innovasjonsprosjekter. Prosjektene det søkes støtte om i FORKOMMUNE-programmet kan ha en varighet på 2 til 4 år og man kan søke

¹ Programplanen identifiserte også to andre prosjekttypen som skulle bidra til å nå målene. Dette er forprosjekter og kompetanseprosjekter. forprosjekter har til hensikt å utvikle og utprøve prosjektideer knyttet til innovasjonsbehov i aktuelle kommuner. Det er gjennomført to utlysninger av Forprosjekter. Programplanen og programstyret ønsket å prioritere innovasjonsprosjekter, og at kompetanseprosjekter skulle komme i neste fase, og det er gjennomført en utlysning av kompetanseprosjekter i 2020.

om 3 til 7 millioner kroner i støtte². Forskningsrådet stiller en rekke krav til hvordan FORKommune-prosjektene skal organiseres og gjennomføres. Et FORKommune-prosjekt må ha en prosjektansvarlig (representert ved en kommune eller fylkeskommune) og en prosjektleder. I tillegg må det være minst én kommune som er med som partner i tillegg til prosjektansvarlig og minst én godkjent FoU-organisasjon som deltar i prosjektet. Videre har Forskningsrådet forventninger om ytterligere samarbeid med kommuner, næringsliv, og interesseorganisasjoner, samt brukermedvirkning. I søknaden til Forskningsrådet må søkerne blant annet beskrive hvilke roller hver av partnerne skal ha i prosjektet, inkludere en plan for realisering av innovasjon og utløsning av verdiskapingspotensialet, samt beskrive potensialet for spredning og planer for formidling.

1.3. Arbeidet i følgeevalueringen og formålet med sluttrapporten

Som et utgangspunkt for følgeevalueringen var det behov for en kartlegging av nåsituasjonen hva gjelder norske kommuners og fylkeskommuners innovasjonsevne, innovasjonskultur og innovasjonsforståelse, og den rollen innovasjon generelt spiller. Menon gjennomførte derfor i 2018 en nåtidsanalyse av innovasjonsaktiviteten i kommunesektoren (Menon 2018). Analysen ble gjennomført på bakgrunn av at innovasjonsaktiviteten i norske kommuner og fylkeskommuner generelt var lite dokumentert. På denne måten fikk man dermed etablert et solid kunnskapsgrunnlag som dannet utgangspunktet for å vurdere hvilke effekter programmet har hatt på kommuners evne og kapasitet til å gjennomføre innovasjonsarbeid.

I 2018 evaluerte Menon også forprosjektene som ble gitt tildeling i 2017 og kom med en rekke anbefalinger om innretningen av fremtidige utlysninger av forprosjekter, samt at vi i samarbeid med programadministrasjonen utarbeidet et forslag til en revidering av programlogikken. Innspill og foreløpige konklusjoner som man kontinuerlig opparbeidet ble altså diskutert med programstyret og var med på å gi retning for deres arbeid.

I 2019 så Menon nærmere på hovedprosjektene og hvordan man lykkes med gjennomføringen av innovasjonsprosjektene. Rapporten baserte seg på ti caseprosjekter som hadde fått bevilgninger fra FORKommune-programmet, IKTPLUSS-programmet og Offentlig sektor-ph.d-ordningen. Et av hovedfunnene fra denne rapporten var at det virket å være en manglende *strategisk* bruk av planer for implementering og spredning av resultater (gevinster) i innovasjonsprosjektene. For å grave ytterligere i denne problemstillingen arrangerte Menon og FORKommune-programmet i samarbeid en digital workshop høsten 2020, som omhandlet gevinstrealisering og bruk av (gevinstrealiserings)verktøy i offentlig sektor. Innsikten fra denne workshopen og et selvstendig arbeid knyttet til kartlegging av gevinstrealiseringsverktøy, dannet så grunnlaget for en egen rapport på gevinstrealisering av innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. En grundigere gjennomgang av arbeidet som er gjort i forbindelse med følgeevalueringen er gitt i kapittel 3.

Formålet med denne sluttrapporten er å se hele følgeevalueringsperioden i sammenheng, og å gi noen overordnede betraktninger og anbefalinger for fremtiden. Mye har skjedd i norsk forskningspolitikk og i Norges Forskningsråd i denne tidsperioden, noe vi også vil peke på. Ambisjonen er at sluttrapporten utover det å oppsummere det arbeidet som allerede er gjort, også skal bidra med ny innsikt som Forskningsrådet og FORKommune-programmet kan bruke i sitt videre arbeid.

1.4. Metode

Sluttrapporten bygger som sagt på tidligere arbeid Menon har utført i løpet av følgeevalueringsperioden. Utover dette har vi i forbindelse med sluttrapporten også intervjuet administrasjonen i FORKommune-programmet,

² 75 prosent er maksimal støtteandel, altså må prosjektpartnerne forplikte seg til en grad av egenfinansiering.

områdedirektør (administrerende direktørs stab) for samfunnsutvikling og digitalisering, Jesper Werdelin Simonsen og avdelingsdirektør for fornyelse i offentlig sektor, Vidar Sørhus. I tillegg har vi benyttet oppdatert data og statistikk om programmet mottatt fra Forskningsrådet.

1.5. Oppbygning av rapporten

I kapittel 2 vil vi gå nærmere inn på innovasjon i offentlig sektor og det økte fokuset denne tematikken har fått de siste årene. Vi ser dette både i nasjonal sammenheng, blant annet i lyst av Stortingsmeldingen for innovasjon i offentlig sektor og i en internasjonal kontekst knyttet til blant annet missions og Horisont Europa. I kapittel 3 ser vi nærmere på og oppsummerer FORKOMMUNE i tall og i kapittel 4 oppsummerer vi de ulike arbeidene vi har gjort som del av følgeevalueringen. Til slutt i kapittel 5 kommer vi med noen avsluttende refleksjoner fra de tre årene vi har følgeevaluert FORKOMMUNE-programmet. Vi ser oss her tilbake til etablering og oppstart av programmet, på effekten programmet har hatt på innovasjon i kommuner og peker på noen tendenser som vil prege forsknings- og innovasjonsarbeidet i offentlig sektor fremover.

2. Økt fokus på innovasjon i offentlig sektor

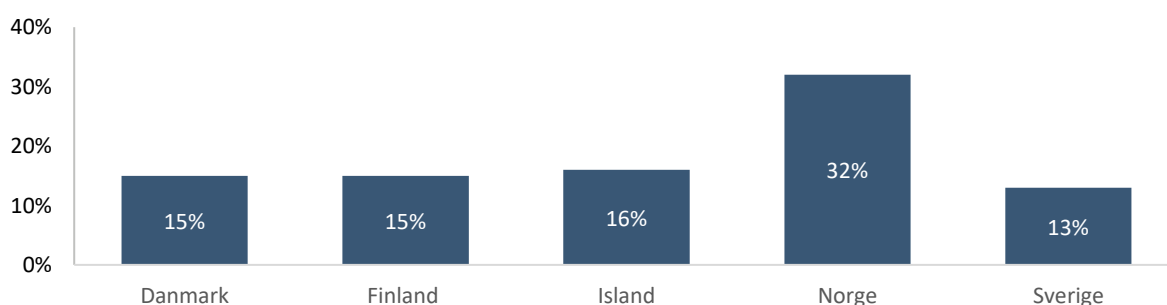
Offentlig sektor er samfunnets redskap for å sikre felleskapets interesser, forvalte felleskapets ressurser og ta vare på og legge til rette for sine innbyggere. I møte med store samfunnsutfordringer er offentlig sektor nødt til å kontinuerlig fornyes, noe som krever både mer kunnskap og innovasjon.

2.1. Allerede betydelig innovasjon i offentlig sektor i Norge

I 2018 målte KS for første gang «innovasjonstrykket» i kommuner og fylkeskommuner. Undersøkelsen viste at tre av fire kommunale virksomheter hadde gjennomført og tatt i bruk innovasjoner de to foregående årene. Resultatene viste også at kommuner og fylkeskommuner lærer av hverandre og er gode på gjenbruk: altså at den samme innovasjonen implementeres og tas i bruk i flere kommuner og fylkeskommuner. Innovasjonsbarometeret 2020³ er en oppfølging av undersøkelsen fra 2018. Tallene fra 2020 viser at innovasjonstrykket fremdeles er høyt i kommunal sektor i Norge, og det samlede resultatet ligger omtrent på samme nivå som i 2018. Innovasjoner finner også sted over hele landet⁴.

Når det gjelder type innovasjon er nye måter å organisere arbeidet på er den hyppigst gjennomførte innovasjonen. Nesten 60 prosent av virksomhetene har gjort endringer i prosesser eller organisering (Innovasjonsbarometeret, 2020). Videre har nesten 90 prosent av virksomhetene som har innført minst én innovasjon i løpet av de to siste årene, oppgitt at deres nyeste innovasjon griper direkte inn i arbeidsplassens kjerneoppgaver. Innovasjonene er altså svært relevante for den enkelte virksomhet. Norsk kommunesektor ligger fremdeles høyest i Norden når det gjelder gjenbruk og det å kopiere andres løsninger. Andelen innovasjoner som er kopierte i Norge er om lag dobbelt så høy som i de øvrige nordiske landene. Mens det i Norge er 32 prosent av innovasjoner i kommunesektoren som er kopiert, er andelen 16 prosent i Island, 15 prosent i Danmark og Finland og 13 prosent i Sverige (Innovasjonsbarometeret 2020) Norge er altså noe bedre enn de andre nordiske landene, ifølge denne undersøkelsen, men det er fortsatt mye uutnyttet potensiale, slik at arbeid for å sikre videre spredning fortsatt er viktig. Forskningsarenaer og forskningsstøttede innovasjonsprosjekter kan være en viktig arena for å bidra til å øke spredningen. Her kan forskningen blant annet bidra fordi dokumentasjonen til slike prosjekter ofte er god. Dette gjelder både prosessen og resultatene. God dokumentasjon vil gjøre det enklere å både spre og reproducere for andre.

Figur 2-1: Innovasjon i nordiske landene: Kopiert av andres innovasjoner. Kilde: Innovasjonsbarometeret 2020 og Menon Economics. (*Tallene for Norge er fra 2018).



³<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-2020/hoyt-innovasjonstrykk-i-kommunesektoren/>.

⁴ Innovasjonsbarometeret 2018 omfattet to sektorer: Helse og omsorg og oppvekst og utdanning. I 2020 ble undersøkelsen utvidet med tre nye sektorer og omfattet: Helse og omsorg, oppvekst og utdanning, sosial sektor, teknisk sektor og kultursektoren.

Slik gjenbruk (spredning) av andres ideer og løsninger kan spare offentlig sektor for store utviklingskostnader. Dette fordi en rekke utfordringer kommunal sektor står ovenfor er like på tvers av sektoren. En god delings- og læringskultur kan dermed bidra til at kommuner unngår å gjøre feil andre har gjort. Det er ikke slik at det ikke er en god delings- og læringskultur per i dag, men det mangler systematikk og tilstrekkelige ressurser. Spredning av innovasjon fører oss raskere til målet om å forbedre offentlige tjenester, og reduserer risikoen for å feile. Høyest andel av kopierte innovasjoner riktignok, betyr (implisitt) også lavest andel av både helt nye og av tilpassede innovasjoner. Selv om kopiering av innovasjoner er en smart og effektiv måte for å unngå parallelle utviklingsløp, så kan være grunn til å stille spørsmål ved hvorfor så få virksomheter i Norge utvikler helt nye løsninger. Dette kan, som nevnt over særlig ha en sammenheng med kapasitet og ressurser til å faktisk få til spredning og innhente kunnskap om allerede utviklede løsninger.

2.2. Nasjonalt satsningsområde

Som KS sitt innovasjonsbarometer viser tenker flere kommuner, fylkeskommuner og offentlige virksomheter i dag nytt og innoverer – men det er fremdeles mye som kan gjøres. Arbeidet med innovasjon og spredning av innovasjon i offentlig sektor bør prioriteres høyere, og det bør arbeides mer systematisk for å få til den omstillingstakten som det offentlige trenger i årene framover. Dette er både knyttet til å sette av tilstrekkelige ressurser og bidra til en mer systematisk tilnærming til arbeidet. En brukerrettet og effektiv offentlig sektor er avgjørende. Offentlig sektor må derfor kontinuerlig vurdere om man kan løse oppgavene på nye måter – også på kryss og tvers av fagfelt, sektorer, forvaltningsnivåer og organisasjonskart. Som Paul Chaffey⁵ har forklart det så er dagens utfordringer «*flokete*» i den forstand at en dårlig løsning et sted skaper problemer for noen andre». Følgelig er det også slik at gevinstene fra gode løsninger kan komme et annet sted enn der tiltaket faktisk gjøres, noe som stiller offentlig sektor foran store koordinerings- og samarbeidsutfordringer.

2.2.1. Stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor

Fokuset på innovasjon i offentlig sektor har vært økende de siste årene – ikke bare i Norge – men i Norden og i verden generelt. I 2020 lanserte regjeringen stortingsmeldingen «En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse»⁶. Meldingen handler om innovasjon i offentlig sektor og presenterer utviklingstrekk, status, endringsbehov og regjeringens politikk for det videre arbeidet med innovasjon i offentlig sektor. Det lanseres her ti politiske hovedgrep for økt innovasjonsgrad i offentlig sektor. Man kan si at forskning og innovasjon henger sammen og at derfor alle de ti hovedgrepene er relevante for FORKommune. Vi vil likevel trekke frem fire punkter av særlig relevans for FORKommune-programmet:

- **Styrke samspillet** mellom universitets- og høyskolesektoren, næringslivet og arbeidslivet og **legge til rette for at strategisk kompetanseutvikling** i virksomhetene bidrar til innovasjonskompetanse i offentlig sektor.
- At offentlig sektor skal bruke **forsøk og utprøving mer systematisk** for å utvikle og ta i bruk innovative løsninger og legge til rette for å **omsette flere av de vellykkede forsøkene til varige løsninger**.
- **Systematisere og spre erfaringer** fra ulike former for samarbeid om innovasjon på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer, næringsliv, forskningsmiljøer og sivilsamfunn.

⁵ Paul Chaffey uttaler dette i et innlegg på sin personlige blogg: <https://paulchaffey.blogspot.com/2020/06/stortingsmelding-om-innovasjon-i.html>.

⁶ Meld. St. 30 (2019–2020) «En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse».

- **Videreutvikle metodikk, kompetanse og veiledning om gevinstrealisering** av innovasjon, legge til rette for at gevinster av innovasjon synliggjøres og realiseres i form av bedre tjenester og budsjettbesparelser og jobbe mer systematisk med spredning av løsninger og erfaringer.

Alle fire punkter griper direkte inn i tematikker vi har jobbet med i forbindelse med følgeevalueringen av FORKOMMUNE-programmet – og representerer følgelig også tematikker FORKOMMUNE-programmet selv har jobbet strategisk med som en sentral del av det norske virkemiddelapparatet.

2.2.2. Flere sentrale aktører i Norge

I Norge er det flere aktører som innehar sentrale roller i arbeidet med å fremme innovasjon i offentlig sektor. Et nylig notat skrevet av NIFU og Rambøll Management konkluderer med at Kommunesektorens organisasjon (KS), Digitaliseringsdirektoratet (Digdir, tidligere Difi), Innovasjon Norge (IN), Norges Forskningsråd, DOGA, Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) og KMD er særlig sentrale aktører, og at de har utgjort et desentralisert nettverk med en stadig bedre rollefordeling og koordinering seg imellom.⁷ I figuren under har vi plassert aktørene etter orientering mot offentlig sektor og grad av forskningsorientering versus innovasjonsorientering.

Figur 2-2: Aktørenes forsknings- og innovasjonsfokus. Kilde: Menon Economics.



FORKOMMUNE-programmet inngår i dette bildet som en del av Forskningsrådets virkemiddelportefølje – og plasserer seg øverst til høyre i figuren. Programmet har fra starten vært opptatt av å kombinere forskning og innovasjon i forskningsstøttede innovasjonsprosjekter. Under beskrives kort de ulike aktørenes arbeid med innovasjon i offentlig sektor i Norge.

⁷ NIFU og Rambøll Management (2019): «De nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor». Dette delkapittelet (2.2.1) bygger i stor grad på dette notatet.

Forskningsrådet jobber for å gjøre innovasjonsarbeidet i offentlig sektor mer kunnskapsbasert og lanserte i 2018 en egen strategi for innovasjon i offentlig sektor⁸. De fire hovedsatsningene her er: 1) bedre samhandling i forsknings- og innovasjonssystemet, 2) større kunnskapsbaserte satsinger og flere fellesløsninger, 3) samordnet innsats regionalt, nasjonalt og internasjonalt og 4) virkemidler for eksperimentering, fornyelse og innovasjon. Omstilling i offentlig sektor (og privat næringsliv) utgjør også en av tre hovedmålene i Forskningsrådets nye strategi⁹ for perioden 2020-2024, og søknadstypen «Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor» (IPO) er tatt i bruk i flere av de tematiske programmene i tillegg til FORKommUNE-programmet, blant annet innenfor utdanning, helse, transport og IKT. Denne søknadstypen ble også tatt i bruk i flere av de tematiske programmene før den nye strategien ble lansert, første gang i 2007. Alle innovasjonsprosjektene har et krav om et reelt samarbeid mellom offentlige virksomheter og forskningsinstitusjoner. Forskningsrådet lanserte også Førkommersiell anskaffelser i 2019/2020.¹⁰ En førkommersiell anskaffelse skal utfordre næringslivet til å utvikle innovative løsninger som møter offentlig sektors behov.



Innovasjon utgjør en sentral del av **KS** sitt mandat og de har en uttalt målsetting om å jobbe tett på kommunene og praksisfeltet i konkrete innovasjonsprosjekter. KS søker å være en fasilitator for læring, kunnskapsutvikling og innovasjon i kommunene, og de arbeider med å tilrettelegge for læring og kunnskapsutvikling i form av læringsnettverk og som ansvarlig for spredning av innovasjon i Nasjonalt program for velferdsteknologi (NPV). KS tok sammen med NHO initiativ til å starte opp **Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP)**¹¹. Programmet har som formål å øke omfanget av innovative offentlige anskaffelser generelt med fokus på leverandørdialog. Difi (nå DFØ) ble i 2015 invitert inn som eier på lik linje med NHO og KS, og i 2018 kom Innovasjon Norge og Norges forskningsråd også inn. KS har nylig også overtatt ansvaret for smartby-nettverket fra Innovasjon Norge. I 2019 etablerte de Partnerskap for radikal innovasjon, hvor man søker å utvikle og implementere større innovasjoner i samarbeid med flere aktører.



Innovasjon er én av tre hovedprioriteringer for **Digdir** (tidligere Difi) og ett av fire strategiske satsingsområder i deres tverrgående digitaliseringsstrategi. Deres innovasjonsfokus er blant annet knyttet til utvikling av systemisk innovasjon og tjenesteinnovasjon, spesifikt knyttet til utviklingen av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer basert på brukerinnsett og brukerorientering. De arbeider også på fagområdene ledelse, digitalisering og anskaffelser for å øke innovasjonsevnen og -takten i offentlig sektor, og har et langsiktig og tverrgående perspektiv på innovasjon.



Også **Innovasjon Norge** har de siste årene økt innsatsen mot offentlig sektor – særlig knyttet til fokuset på omstilling i økonomien, nye markeder og mer etterspørselsdrevet innovasjon generelt. Men Innovasjon Norge har en lang historikk knyttet til offentlig innovasjon: ordningen Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) ble etablert allerede i 1968. I 2016 økte de innsatsen rettet mot offentlige anskaffelser og begynte å teste ut såkalte innovasjonspartnerskap en ordning der offentlige

⁸ Forskningsrådets strategi (2018–2023) for «Innovasjon i offentlig sektor».

⁹ Strategi for Norges forskningsråd (2020–2024): «Idékraft verden trenger».

¹⁰ <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/hvem-kan-soke-om-finansiering/offentlig-sektor/forkommersiell-an-skaffelser/>

¹¹ Norge anses også som et foregangsland på innovative anskaffelser, hvor det norske Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) blir forsøkt kopiert av både Danmark og Sverige.

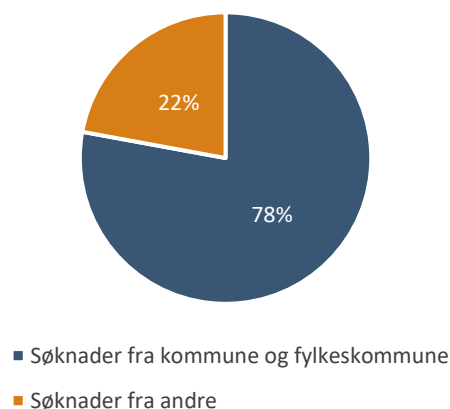
virksomheter kan søke midler til å utvikle helt nye løsninger på dagens og fremtidens samfunnsutfordringer, i samarbeid med private aktører.

2.3. Forskningsrådets kommunesatsning

Forskningsstøttet innovasjon i norske kommuner og fylkeskommuner er en forutsetning om man skal forberede offentlig sektor på utfordringene Norge står overfor. Forskningsrådet har i løpet av de siste årene satset betydelig på å finansiere innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Dette kommer tydelig frem i statistikk fra Forskningsrådets utlysninger for innovasjonsprosjekter offentlig sektor (IPO) i 2018 og 2019.

I løpet av tre søknadsrunder som ble gjennomført i 2018 og 2019 mottok Forskningsrådet totalt 303 søknader, der hele 233 av disse kom fra kommuner og fylkeskommuner, med underliggende etater. Det vil si at søknader fra kommuner og fylkeskommuner utgjorde 78 prosent av den totale søkermassen, som illustrert i figur 2-3. De resterende 22 prosent av søkerne kommer fra statlig sektor.

Figur 2-3: Andel søknader til Forskningsrådet i 2018 og 2019, fordelt på søkerstype. Kilde: Forskningsrådet

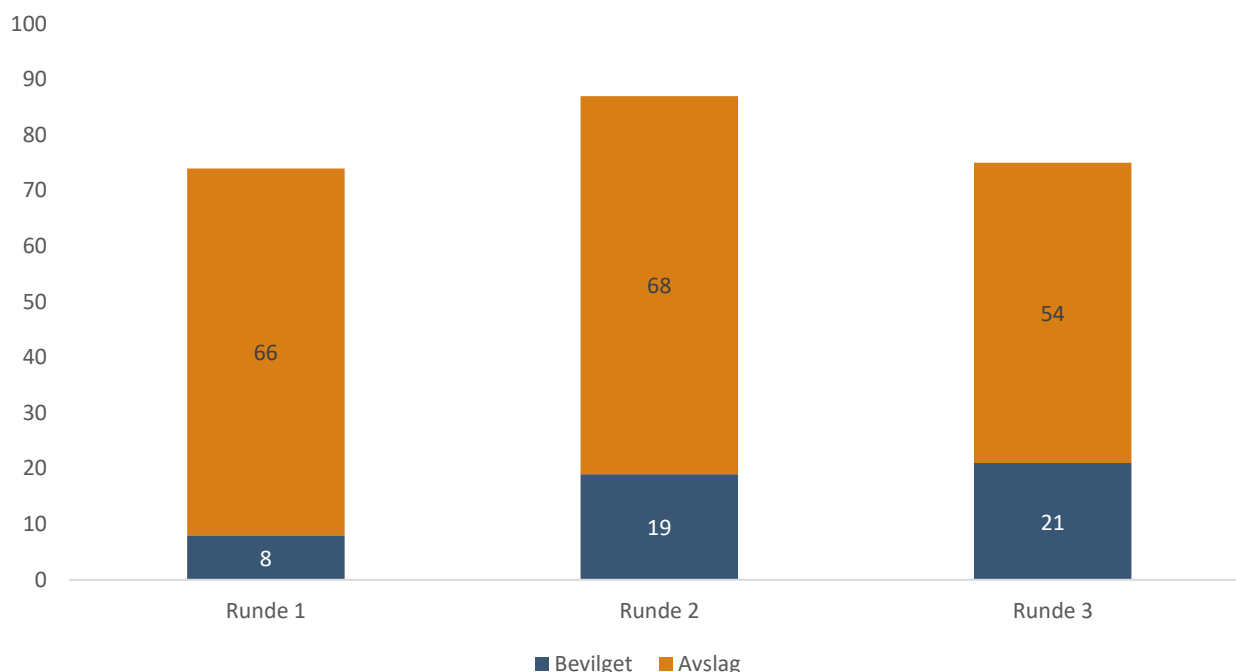


Totalt fikk 71 prosjekter som sendte inn søknad i løpet av de tre søknadsrundene bevilget støtte. Dette utgjør en andel på 23 prosent. Av disse var det 48 prosjekter som kommuner og fylkeskommuner stod bak. Det betyr at kommuner og fylkeskommuner står bak 68 prosent av prosjektene som fikk innvilget støtte. Dette er prosjekter som inngår i følgende programmer hos Forskningsrådet: FINNUT, FORKOMMUNE, HELSEVEL, IKTPLUSS og TRANSPORT. Totalt ble det i disse tre søknadsrundene gitt samlet tilskudd til innovasjonsprosjekter i kommunal sektor på om lag 300 millioner kroner. I tillegg er det verdt å bemerke at blant de 71 prosjektene som fikk bevilget støtte er det 42 prosjekter hvor kommuner deltar som samarbeidspartnere. Samlet sett utgjør dette 114 kommuner¹² som samarbeidspartnere. Dette er med på å understreke den betydelige tilstedeværelsen av kommunal sektor i Forskningsrådets innovasjonsprosjekter.

Som nevnt ble det i løpet av 2018 og 2019 gjennomført tre søknadsrunder, hvorav to ble gjennomført i 2018. Utviklingen i antall søknader fra kommunal sektor som enten har fått avslag eller bevilgning illustreres i figuren under. Antall søknader har variert noe over perioden, men antall prosjekter som har fått innvilget støtte har økt. I de to siste søknadsrundene var det rundt 20 prosjekter fra kommunal sektor som fikk innvilget støtte. Dersom vi ser antall innvilgede søknader fra kommuner og fylkeskommuner opp mot antall som har søkt, finner vi at prosentandelen øker fra 11 prosent i første søknadsrunde til 22 prosent og 28 prosent i henholdsvis andre og tredje søknadsrunde. Dette er med å understreke Forskningsrådets satsing på å finansiere innovasjonsprosjekter i offentlig sektor.

¹² Dette er ikke 114 unike kommuner.

Figur 2-4: Antall kommunesøknader fordelt på om de har fått bevilget midler eller avslag. Runde 1 og runde 2 ble gjennomført på henholdsvis vår- og høst parten i 2018, mens runde 3 ble gjennomført på høsten i 2019.



FORKOMMUNE-programmet til Forskningsrådet er et program som støtter innovasjonsprosjekter i kommunal sektor. Vi presenterer ikke egne tall for FORKOMMUNE i denne rapporten, ettersom søknadstall fra de tre søknadsrundene ikke er sammenlignbare. Bakgrunnen for dette er at Forskningsrådet har i løpet av perioden gjennomgått en omorganisering til porteføljestyling. Dette innebærer at et prosjekt ikke søker om støtte fra et spesifikt program, men til en felles utlysning av innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Fordelen med en felles utlysning er at man kan gi et bedre tilbud til kommuner og fylkeskommuner, ettersom dette fører til at det er mer midler tilgjengelig og prosjekter fra et bredere spekter av temaer får støtte. Til tross for en relativt høy avslagsprosent på 76 prosent samlet for de tre søknadsrundene, bidrar en felles utlysning til å mobilisere offentlige aktører til å søke. Dette har spesielt bakgrunn i at en felles utlysning i mindre grad begrenser aktører som tidligere oppfattet de spesifikke programmene som mindre relevante for deres prosjekt, og dermed ikke anså seg som kvalifiserte.

Som følge av omorganisering har midlene som FORKOMMUNE-programmet bevilger fått en smalere prioritering, og fyller i større grad temaer som andre programmer ikke dekker. Et eksempel på dette er FORKOMMUNE sin prioritering av prosjekter innen klima og miljø, ettersom dette ikke dekkes av andre programmer. Andre programmer støtter i større grad utdanningssektoren (FINNUT), helsetjenesteforskning (HELSEVEL), IKT-forskning og -innovasjon (IKTPLUSS) og transportsektoren (TRANSPORT). En gjennomgang av prosjekter som har fått innvilget støtte og får midler av FORKOMMUNE-programmet viser at antall prosjekter innen klima og miljø har økt i løpet av perioden.

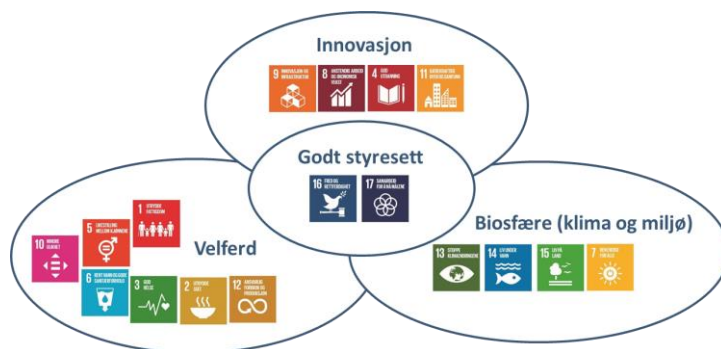
2.4. Internasjonale utviklingstrekk

2.4.1. FNs bærekrafts agenda

I 2015 vedtok FNs medlemsland 2030-agendaen for bærekraftig utvikling som består av 17 mål for økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft som berører alle deler av samfunnet. Den norske regjeringen har bestemt at bærekraftsmålene skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, og mener at innovasjon og digitalisering er en viktig forutsetning for å nå målene innen 2030.

For å lykkes med dette er samarbeid mellom offentlig sektor, næringsliv, academia og sivilsamfunn avgjørende. Ansvaret for oppfølgingen er lagt til kommunal- og moderniseringsministeren, noe som gjør at arbeidet kan sees i sammenheng med regjeringens generelle arbeid med innovasjon i offentlig sektor. Innovasjonsarbeidet norske kommuner og fylkeskommuner utfører er og vil fortsette å være, sentralt i årene som kommer. Og kommuner og fylkeskommuner vil spille en viktig rolle i arbeidet med å nå bærekraftsmålene. Dette vil følgelig være en overordnet kontekst for hele offentlig sektor i årene fremover.

Figur 2-5: FNs bærekraftsmål og relevansen for ulike samfunnssektorer.
Kilde: UiO og Menon Economics.



2.4.2. EU og «Horisont Europa»

Selv om Norge ikke er medlem i EU deltar vi i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon på lik linje med medlemslandene i kraft av EØS-avtalen.¹³ Årlig bidrar Norge med i gjennomsnitt rundt 447 millioner euro til EUs programsamarbeid.¹⁴ Norske bedrifter, forskningsmiljøer og offentlige aktører kan dermed delta på lik linje med kolleger og konkurrenter i andre europeiske land, slik at rammeprogrammene som sådan utgjør en integrert del av det norske forsknings- og innovasjonssystemet. EUs niende rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont Europa (2021-2027), starter opp 1. januar 2021 med et foreslått totalbudsjett på 94 milliarder euro.¹⁵ Trepilarstrukturen¹⁶ slik vi kjenner det fra Horisont 2020 beholdes, men innholdet i de enkelte søylene endres noe. En særlig viktig endring er introduksjonen av *mission*-orientert forskning og innovasjon, der *missions* skal være ambisiøse forsknings- og innovasjonsoppdrag med konkrete og avgrensede tidsplaner for å løse utvalgte store samfunnsutfordringer.¹⁷

Horisont Europa samsvarer godt med norske forsknings- og innovasjonspolitiske målsettinger som blant annet økt verdiskaping, digitalisering, omstilling i privat og offentlig sektor og bærekraftige løsninger på store samfunnsutfordringer. Norge har en lang historie i å prioritere den nasjonale innsatsen på forskning og

¹³For Horisont 2020 er unntaket COSME og EURATOM, men disse programmene ligger i seg selv delvis utenfor rammeprogrammet. I selve utformingen av programmene (som i programkomiteene for eks.) deltar Norge riktignok kun som observatører. Vi har altså ikke stemmerett til å utforme innholdet i fremtidige utlysninger, men kan ta del i og er inkludert i diskusjonene.

¹⁴<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/okonomiske-bidrag/id684932/>

¹⁵<https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/les-mer/horisont-europa/>.

¹⁶De tre søylene i Horisont 2020 var 1) Fremragende forskning 2) Industrielt lederskap og 3) Samfunnsutfordringer. De tre søylene i Horisont Europa er 1) Fremragende forskning 2) Globale utfordringer og konkurransedyktig næringsliv og 3) Åpen innovasjon.

¹⁷En annen viktig endring er styrket satsing på kommersialisering gjennom det europeiske innovasjonsrådet (EIC). I tillegg legger *mission*-orientert forskning og innovasjon vekt på involvering av befolkningen og offentlig sektor.

innovasjon til ulike tema som gir uttrykk for våre samfunnsprioriteringer, og tematiske programmer har over mange år vært en bærebjelke blant annet i Forskningsrådets måte å jobbe på.¹⁸ Dette var også lenge modellen i EUs rammeprogrammer, men med en gradvis økende oppmerksomhet om de store «utfordringene i vår tid». Horisont 2020 hadde følgelig en noe mer utfordringsdrevet innretning med en viss tilstramning av prioriteringer og klarere identifikasjon av måloppnåelse og *impact* – noe som også har påvirket norsk politikk. Med *missions*-satsningen i Horisont Europa fortsetter dette fokuset, noe som også vil påvirke innretningen av det norske forsknings- og innovasjonspolitiske landskapet.¹⁹ Følgelig vil det også påvirke norske kommuner og fylkeskommuner og deres innovasjonsarbeid i årene fremover.

¹⁸<https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/les-mer/missionorienterte-satsinger-et-svar-pa-dagens-utfordringer/>.

¹⁹Forskningsrådsprogrammene PILOT-E og CLIMIT, samt Fyrtårnprosjekter under IKT PLUSS, har allerede klare *mission*-elementer og representerer verdifulle erfaringer med målrettet satsing på å løse konkrete problemer i strategisk samarbeid med flere aktører.

3. Oppsummering av arbeidet med følgeevaluering av FORKOMMUNE-programmet

I dette kapittelet oppsummerer vi arbeidet Menon har utført i perioden 2018 til 2020 som del av denne følgeevalueringen. Vi vil kort presentere hver enkelt rapport og leveranse, samt beskrive bakgrunnen for arbeidet og den metodiske fremgangsmåten. Deretter vil vi presentere de viktigste funnene og implikasjonene av disse for hver rapport (leveranse). I forbindelse med gjennomgangen vil vi gjøre leseren oppmerksom på tilfeller hvor det er sammenheng mellom funn i rapportene og hvor, og i hvilken grad, funnene bygger på hverandre eller gjenspeiler hverandre.

Vi vil presentere rapportene og leveransene i kronologisk rekkefølge slik det fremkommer i figuren under. Det vil si at vi først gjennomgår den reviderte programlogikken som ble utarbeidet i 2018. Deretter vil vi oppsummere nåtidsanalysen av innovasjon i kommunesektoren og den første delrapporten, «Evaluering av forprosjekter» (begge fra 2018), samt den andre delrapporten fra 2019 som er en casestudie av tre av forskningsrådets programmer. Til slutt oppsummerer vi arbeidet fra workshopen om gevinstrealisering som ble gjennomført høsten 2020. Gevinstrealiseringsrapporten som leveres parallelt med sluttrapporten som egen leveranse, oppsummeres ikke her.

Figur 3-1: Oversikt over rapporter og leveranser over perioden 2018 til 2020. Kilde: Menon Economics



3.1. Programlogikken

Som en del av arbeidet med følgeevalueringen ønsket Norges forskningsråd bistand til å gjennomgå og revidere programlogikken til FORKOMMUNE-programmet. Menon gjennomførte i forbindelse med dette arbeidet en workshop sammen med representanter fra Forskningsrådet. Tilbakemeldinger og diskusjoner i denne workshopen la grunnlaget for den reviderte programlogikken. Deretter ble programlogikken presentert og diskutert i det daværende programstyret før den ble fastsatt. Revideringen av programlogikken bidro til å presisere mål, aktiviteter og forventede resultater og effekter av programmet. Under følger noen viktige momenter fra programplanen, som har ligget fast fra revideringen i 2018 til i dag.

- FORKOMMUNE skal bidra til at kunnskap og nye løsninger deles på tvers av sektorer og fagmiljø gjennom systematisk kunnskapsutveksling og nettverksbygging mellom kommuner, forskningsmiljø, næringsliv og innbyggere. Programmet skal også sikre at det bygges kunnskap om betingelsene for innovasjon i kommunesektoren og utvikles gode forskningsmiljøer innenfor dette feltet.

- I FORKOMMUNE legges det opp til prosjekter som krever et tett samarbeid mellom forskere og praktikere i kommunesektoren. Målet er å utvikle nye metoder for organisering og samarbeid både i forskningsmiljøene og kommunesektoren som kan fremme en bedre kunnskaps-, endrings- og innovasjonskultur. Ved å etablere et vedvarende samarbeid mellom forskere og kommunesektoren, blir norske kommuner og fylkeskommuner bedre i stand til å bestille og ta i bruk forskning, samt til å utvikle og realisere innovasjoner. Samarbeidet vil kunne bidra til at forskningen i større grad blir relevant og bidrar til gjennomføring av nye løsninger i de aktuelle virksomhetene.

Figuren under viser programlogikkmodellen til FORKOMMUNE-programmet. Modellen viser hovedmålet til programmet, samt delmål. I tillegg viser den hvilke aktiviteter som skal gjennomføres for å få de resultatene man ønsker, og hvilke foreløpige virkninger og samfunnseffekter som man ønsker å oppnå.

Figur 3-2: Programlogikkmodell til FORKOMMUNE-programmet. Kilde: Menon Economics og Norges Forskningsråd

Programlogikkmodell

Hovedmål	Delmål	Aktiviteter	Resultater	Foreløpige virkninger	Samfunnseffekter
Styrke kommunenes evne og mulighet til innovasjon, og utløse forskningsstøttet innovasjon i kommunesektoren	Utløse forskningsstøttede prosjekter* med stort innovasjons- og/eller spredningspotensial	Velge ut og finansiere de beste forprosjektene, innovasjonsprosjektene og kompetanseprosjektene	Omfang av tjeneste, - produkt, - prosess-, kommunikasjons- og policyinnovasjoner i kommunesektoren som et resultat av finansierte prosjekter*	Mer relevant forskning for kommunesektoren	Økt kvalitet i kommunale/fylkeskommunale tjenester, organisering og medvirkningsprosesser
	Bedre kommunenes organisering av og kultur for innovasjonsarbeidet	Etablere møteplasser og nettverk		Flere kommuner bruker forskning i innovasjonsarbeidet	Mer effektive kommunale/fylkeskommunale tjenester, organisering og medvirkningsprosesser
	Stimulere til nettverk for økt innovasjon i kommunesektoren	Bygge kjernemiljøer	Vitenskapelig publiserte arbeider som kommer ut av prosjektene*	Erfaring og resultater fra prosjektene* spres	Økt evne til utvikling og endring i kommunesektoren
	Spre kunnskap om innovasjon i kommuner og gjøre innovasjonserfaringene tilgjengelige for flere kommuner	Følgforskning av programmet og innovasjonsaktiviteten	Prosjektene* resultater er spredd til andre kommuner/fylkeskommuner		Styrking av kommunenes rolle som samfunnsutvikler
	Styrke og støtte samarbeid mellom FOU-miljøer og kommune, og på tvers av kommuner	Synliggjøre og spre resultater	Etablerte og reelle samarbeid mellom kommuner og FOU-miljøer, og på tvers av kommuner		
	Utvikle gode forskningsmiljøer og styrke samarbeidet med internasjonalt ledende forskningsmiljøer på områder som er viktige for innovasjon i kommunesektoren		Økt kompetanse om innovasjon i kommunene		
	Styrke forsknings- og innovasjonssystemet for kommunesektoren				

3.2. Nåtidsanalyse av innovasjon i kommunesektoren

Bakgrunn for studien: I 2018 gjennomførte Menon en nåtidanalyse av innovasjonsaktiviteten i kommunesektoren. Bakgrunnen for rapporten var at innovasjonsaktiviteten i norske kommuner og fylkeskommuner var lite dokumentert. Derfor ble kommuners og fylkeskommuners innovasjonsevne og -kapasitet kartlagt før FORKommUNE-programmet ble startet opp. Formålet med rapporten var at dette skulle være et utgangspunkt for å vurdere programmets effekter.

Metodikk: Nåtidanalysen er basert på flere ulike kilder og metoder. Det er blant annet gjennomført egne analyser av Innovasjonsbarometeret til KS, som er den mest omfattende undersøkelsen av innovasjon i norske kommuner. I tillegg ble det gjennomført 18 dybdeintervjuer med kommuner som har søkt om midler til forprosjekt fra FORKommUNE-programmet og fått tilsagn, kommuner som har søkt og fått avslag og kommuner som ikke har søkt i det hele tatt. Avslutningsvis ble det gjennomgått både nasjonale og internasjonale studier av innovasjon innenfor offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt.

Figur 3-3: Faksimile av forsiden til Nåtidanalysen



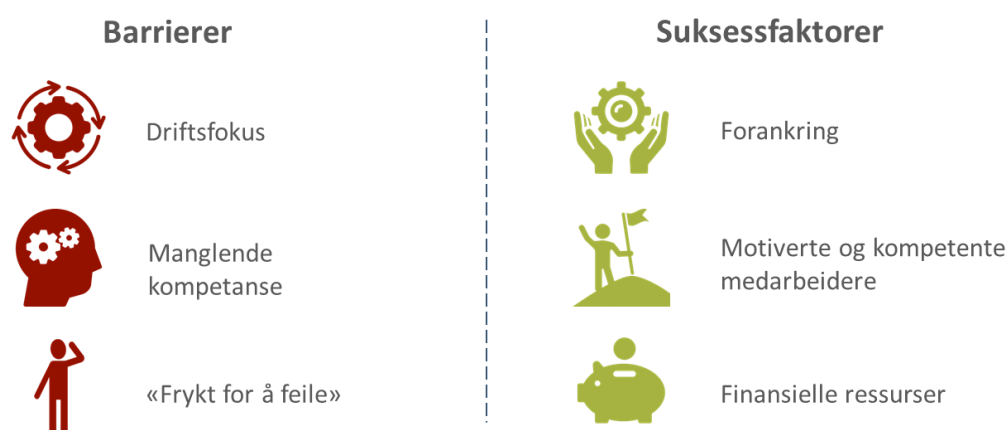
Funn fra nåtidanalysen: Rapporten hadde som formål å belyse en rekke problemstillinger. Disse var som følger:

- Hvordan forstå innovasjon i et kommunalt/offentlig perspektiv?
- Nødvendighet av fornyelse og innovasjon i kommunesektoren
- Status for kommunenes innovasjonsaktiviteter
- Suksesskriterier og barrierer for innovasjon i kommunesektoren

Nåtidanalysen viser at norske kommuner er innovative. Tre av fire kommuner har tatt i bruk innovasjon i løpet av de siste to årene da rapporten ble skrevet. Videre finner vi at prosess- og organisasjonsinnovasjoner er den vanligste formen for innovasjon. Samt at innovasjonsprosjektene i størst grad hever kvaliteten på velferdstjenester, og leder i mindre grad til økt effektivisering og produktivitet. Videre ble kommunalt samarbeid med forskningsaktører belyst. Nåtidanalysen viser at et slikt samarbeid ser ut til å heve kvaliteten på offentlige tjenester ytterligere, men at kun 15 prosent av kommunene samarbeider med en utdannings- eller forskningsinstitusjon i innovasjonsprosjektene. Nåtidanalysen identifiserte derfor et stort potensial for å løfte denne andelen.

Ifølge nåtidanalysen var det et stort behov for å effektivisere kommunal sektor i årene fremover, imidlertid skjer innovasjon i offentlig sektor innenfor helt andre rammer enn i næringslivet. Det er store variasjoner mellom kommuner i hvordan og hvor hyppig prosjektene gjennomføres, og i hvor stor grad prosjektene blir vellykkede. I den forbindelse presenterer nåtidanalysen tre vesentlige barrierer som må reduseres. Disse barrierene er vist i figuren under. Den første barrieren er at kommuner har et fokus på drift, slik at kostnader og nytte fra et innovasjonsprosjekt veies mot verdien av de aktivitetene som midlene allokeres fra. En annen barriere er manglende kompetanse i kommunene, spesielt innen prosess- og prosjektledelse og til å dokumentere effekter. Den tredje og siste vesentlige barrieren er at det eksisterer en kultur der kommunalt ansatte frykter å gjøre feil, og at denne risikoaversjonen virker hemmende på innovasjonsarbeidet. Manglende støtte og strategi fra ledelsen utgjør en viktig forklaring for dette, sammen med en streng fagkultur og et strengt regelverk.

Figur 3-4: Barrierer og suksessfaktorer for innovasjon i kommunensektoren. Kilde: Menon Economics (2018)



Nåtidsanalysen identifiserte også tre suksessfaktorer som må ligge til rette for at prosjektresultatet skal oppfattes som vellykket. Den første suksessfaktoren er forankring. Dette betyr at prosjektet har fått et klart mandat fra ledelsen, og at det er skapt et omforent virkelighetsbilde av prosessen, en realistisk fremdriftsplan og at man har ansvarliggjort prosjektleder. En annen suksessfaktor er motiverte og kompetente medarbeidere, som er en avgjørende drivkraft for igangsettelse, gjennomføring og implementering av prosjekter. En tredje og siste suksessfaktor er tilstrekkelig finansielle ressurser, slik at innovasjonsarbeidet får tid og rom til å starte opp.

3.3. Delrapport 1 – Evaluering av forprosjekter

Bakgrunn for rapporten: I 2018 gjennomførte Menon en evaluering av forprosjektene til FORKommune-programmet som ble utlyst i 2018. Hensikten med forprosjektene var å utvikle og utprøve prosjektideer knyttet til innovasjonsbehov i aktuelle kommuner eller konsortium.

Metodikk: Analysen er basert på ulike kilder og metoder. Det er gjennomført en spørreundersøkelse til alle som har søkt om støtte til forprosjekter fra FORKommune-programmet, både de som har fått tilsagn og de som har fått avslag. I tillegg er det gjennomført 18 dybdeintervjuer med kommuner som har søkt om midler til forprosjekt fra FORKommune og fått tilsagn, kommuner som har søkt og fått avslag og kommuner som ikke har søkt i det hele tatt. Avslutningsvis er skriftlig dokumentasjon om forprosjektene blitt gjennomgått.

Funn fra delrapport 1: Evalueringen fokuserer på utløsende effekter, resultater og forvaltningseffektivitet. Rapporten ser på følgende problemstillinger:

- Hvem søker og hvem får støtte?
- Hadde programmet en utløsende effekt på forprosjektene?
- Hva er de foreløpige resultatene av forprosjektene?
- Er programmets ressursbruk effektiv?

Figur 3-5: Faksimile av forsiden til den første delrapporten.



Rapporten finner at forprosjektene har fungert etter hensikten, det vil si i henhold til programplanen for FORKommune. Forskningsrådet har fått inn mange relevante søknader som var kvalifisert til å motta støtte, og forprosjektordningen har hatt en høy utløsende effekt. Altså viser evalueringen av forprosjektene at det var god måloppnåelse. Derimot var ressursbruken knyttet til søknads- og rapporteringsprosessen i programmet høy. På bakgrunn av sistnevnte ble det i rapporten anbefalt at Forskningsrådet burde vurdere å forenkle søknadsprosessen og vurderingskriteriene.

Det har vært stor interesse for programmet, ettersom det samlet har blitt søkt om beløp som langt overgår programmets tilgjengelige midler. Gjennom to utlysingsrunder har det blitt sendt inn 150 søknader om forprosjekter, mens kun 33 forprosjekter (22 prosent) fikk tildelt støtte. Rapporten vurderer at forvaltningen og vurderingene av søknadene var noe omfattende sett i forhold til støttebeløpet. Det ble derfor anbefalt at ordningen med forprosjektene burde innrettes slik at forvaltningen skulle bli mindre ressurskrevende.

Støtten har i høy grad hatt en utløsende effekt, ettersom kommuner rapporterer at forprosjektene ikke ville blitt realisert uten støtte fra FORKommune. I tillegg indikerer funn fra delrapporten at programmet har bidratt til å heve forskningsgraden i eksisterende prosjekter. Støtten har bidratt til å tydeliggjøre prosjektene, skape forankring og innhente kunnskap. Over 90 prosent av respondentene hevder forprosjekter vil resultere i et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt. Imidlertid var det kun fem av de 33 prosjektene som fikk forprosjektstøtte som søkte om støtte til fullskala innovasjonsprosjekt fra FORKommune ved den første utlysningen i 2018. Rapporten anbefalte at dersom det er begrensede midler til å realisere innovasjonsprosjekter, og dermed mange avslag selv for kvalifiserte prosjekter, burde man og begrense antall forprosjekter. Dette på bakgrunn av at man da sannsynligvis ikke får realisert mange gode prosjektideer som ville bli utviklet i forprosjektene.

3.4. Delrapport 2 – Hvordan lykkes med gjennomføring av innovasjonsprosjekter i kommunesektoren?

Bakgrunn: Formålet med studien var å kartlegge og hente erfaringer fra hvordan innovasjonsprosjekter gjennomføres i kommunesektoren. Rapporten baserer seg på ti caseprosjekter som hadde fått bevilgninger fra FORKommune-programmet, fra IKTPLUSS-programmet og fra Offentlig sektor-ph.d. Dette er alle programmer til Norges Forskningsråd. Et sentralt spørsmål å besvare var hvordan kommuner og forskningsmiljøer bidrar til innovative løsninger på utfordringer i offentlig sektor ved å gjennomføre innovasjonsprosjekter.

Metodikk: Denne rapporten er ikke en tradisjonell evaluering av FORKommune-programmet sett opp mot måloppnåelse, forvaltning og innretning av programmet. Snarere er målet å vurdere hvilke erfaringer man så langt kan ta med fra de prosjektene som programmet støtter. Det er blitt innhentet informasjon via 26 dybdeintervjuer med aktører med ulik tilknytning til prosjektene.

Funn fra delrapport 2: Vår vurdering er at studien har gitt god innsikt i gjennomføring av ulike typer innovasjonsprosjekter. Studien har fokusert på de ulike delene av prosjektprosessen. I figuren under oppsummerer vi hvilke erfaringer om suksessfaktorer og utfordringer som utpeker seg i de prosjektene som er analysert. En viktig suksessfaktor er at prosjektene er godt forankret, at medarbeiderne er engasjerte, at en prosjektleder innehar riktig kompetanse til å lede prosjektet og kunne få

Figur 3-6: Faksimile av forsiden til den andre delrapporten



koordinert samarbeidet innad i prosjektet slik at det fungerer. Utfordringer som er identifisert er driftsfokuset som ofte er gjeldende i kommunen, at aktørene i prosjektet ikke har en tydelig rolle- og ansvarsavklaring, samt at det er manglende strategisk bruk av planer for implementering og spredning av resultater. Enkelte av disse funnene samsvarer med utfordringer og suksessfaktorer som ble trukket frem i nåtidsanalysen fra 2018. Dette peker blant annet på at det fremdeles eksisterer utfordringer knyttet til at driftsfokuset i kommunen oppleves som et hinder for arbeidet med innovasjon.

Figur 3-7: Funn fra delrapport 2. Kilde: Menon Economics (2019)



Den andre delrapporten kommer med tre anbefalinger knyttet til kommuners arbeid med innovasjonsprosjekter. For det første bør ansvarsområder og rollefordeling skisseres og fordeles så tidlig som mulig i prosjektprosessen. Dette handler i hovedsak om forventningsavklaringer mellom de ulike samarbeidspartnerne for å sikre at man i større grad har en felles og omforent forståelse av arbeidet som skal gjøres i prosjektet. Dersom man sikrer dette, har man også et godt grunnlag for et velfungerende samarbeid. Oppsummert er ansvars- og rollefordeling sentralt å få på plass i initieringsfasen, og fravær av dette vil kunne føre til utfordringer i gjennomførings- og implementeringsfasen. For det andre bør prosjektet forankres i hele organisasjonen og ikke bare hos enkeltpersoner. Forankring generelt er viktig, og innebærer typisk at det skapes et omforent virkelighetsbilde, fremdriftsplan og ansvarliggjøring av prosjektleder og kommune. Det er sentralt for å sikre fremdrift og engasjement gjennom hele prosjektløpet. Oppsummert er bred forankring i alle faser av prosjektet viktig, kanskje spesielt for kontinuerlig engasjement, prioritering og derav progresjon i prosjektet. Forankring ble også trukket frem som en av hovedsuksesskriteriene i den tidligere nevnte nåtidsanalysen. Den tredje og siste anbefalingen er at implementering og spredning av resultater bør diskuteres og tilnærmes strategisk på et tidlig tidspunkt. Særlig for å kapitalisere på den kunnskapen og de resultatene man oppnår i prosjektene og dermed sikre at dette kommer kommunene til gode. Dette funnet la grunnlaget for et økt fokus på gevinstrealisering i det siste året av følgeevalueringen. Vi har i 2020 både gjennomført en workshop med dette som tema og utarbeidet en selvstendig rapport med en kartlegging av ulike gevinstrealiseringsverktøy.

3.5. Gevinstverktøy – workshop Våren 2020

Flere av våre tidligere rapporter, samt annen øvrig litteratur, peker på at man i for liten grad lykkes med å implementere resultater av innovasjonsprosjekter og realisere gevinster. De viktigste erfaringene fra dette arbeidet som omhandler gevinstrealisering er oppsummert i figuren under.

Figur 4-8: Sentrale erfaringer fra arbeidet med gevinstrealisering i offentlig sektor. Kilde: Menon



Til dels manglende fokus på gevinstrealisering blant offentlige aktører – og manglende bevissthet om at arbeidet med gevinstrealisering bør foregå gjennom hele prosjektperioden



Mer utfordrende å hente ut gevinster fra forskningsrettede innovasjonsprosjekter



Uklar rollefordeling og noe lav samhandling mellom aktører som utvikler ideen og aktører som skal implementere ideen og høste gevinster



Ikke like tydelig skille mellom gevinstrealisering og spredning av innovasjon



Til dels lite systematisk bruk av verktøy for å arbeide målrettet med gevinstrealisering underveis i prosjektet

Figuren oppsummerer sentrale utfordringer i sammenheng med gevinstrealisering i offentlig sektor. For å utforske disse utfordringene og diskutere mulige verktøy for gevinstrealisering ble det 3. september gjennomført en workshop med bred deltagelse fra FORKommune-prosjektene og andre relevante innovasjon i offentlig sektor-programmer

Hvorfor: Formålet med workshopen var blant annet at aktører i offentlig sektor skulle bli bedre kjent med verktøy og kunnskap knyttet til gevinstrealisering, samt knytte nye kontakter. Diskusjonene og innspillene fra workshopen har også vært nyttige for vårt videre arbeid med FORKommune-programmet, og da spesielt delrapport 3 som nettopp omhandler gevinstrealisering. Samtidig fikk Forskningsrådet testet ut et workshop-konsept, som man ser for seg at etter hvert kan bli et årlig arrangement for deltakere i offentlige innovasjonsprosjekter. Under workshopen var vi særlig opptatt av tre spørsmål:

1. Hvordan hente ut alle gevinstene fra prosjektene?
2. Hvordan skape «varige effekter» også utover det som skjer i selve prosjektløpet?
3. Hvilke utfordringer møter vi på veien, og hva kan vi gjøre for å komme forbi disse?

Hvordan: På grunn av situasjonen med covid19 ble workshopen gjennomført virtuelt 3. september 2020. Workshopen var et samarbeid mellom Forskningsrådet og Menon, og besto av en fellesdel via Forskningsrådets webinarløsning og gruppediskusjoner i «digitale rom» med bruk av videoløsningen Zoom. I den første fellesdelen ble gevinstrealisering og gevinstrealiseringsprosessen presentert. I den andre fellesdelen ble det presentert tre ulike verktøy som kan benyttes i prosjektene for å legge til rette for realisering av gevinster. Deltakerne ble deretter delt inn i grupper basert på temaet for IPO-prosjektet de deltar i, og gjennomførte gruppediskusjoner. Alle gruppene diskuterte følgende fire hovedtema:

1. Gevinstrealiseringsprosessen
2. Utfordringer knyttet til gevinstrealiseringsprosessen
3. Bruk av gevinstrealiseringsverktøy
4. Veien videre for realisering av gevinster

Til slutt ble gruppediskusjonene oppsummert i en fellesdel der en representant fra hver gruppe presenterte noen hovedpunkter fra gruppediskusjonene, etterfulgt av en gjennomgang av viktige læringspunkter fra Menon.

Viktige funn og implikasjoner: Fra diskusjonen rundt gevinstrealiseringsprosessen kom det frem at svært få prosjekter har et målrettet og spesifikt fokus på gevinstrealisering og at dette tradisjonelt har stått svakt i forskningsbaserte prosjekter. Det ser derimot ut til at fokuset har økt de siste årene. Flere av de deltagende kommunene og offentlige aktørene jobber med å få på plass en god og omforent forståelse av hva gevinstrealisering er. For eksempel har flere kommuner og etater etablert en egen innovasjonsavdeling med dette som fokusområde.

Når det gjelder utfordringer knyttet til gevinstrealiseringsprosessen står innovasjonsprogrammer i offentlig sektor overfor mange av de samme utfordringene som ellers er vanlig i forskningsbaserte innovasjonsprosjekter i privat sektor. Typiske utfordringer er juridiske og regulatoriske hindre, behov for å etablere en egen organisasjon som kan omsette forskningen til implementering, og barrierer i form av manglende teknologi og løsninger som faktisk kan anvendes. I tillegg er det såkalte «gevinsteier-problemet» en utfordring. Dette dreier seg om at de som skal implementere resultatene ikke har tilstrekkelig eierskap til prosjektet og befinner seg i driftsorganisasjonen utenfor prosjektet. Andre utfordringer som ble trukket frem var manglende rolleavklaring/rolleforståelse, underbudsjettert prosjektstyring, langtekkelig prosesser og manglende involvering og deltakelse fra kommunale aktører i enkelte IPO-prosjekter.

Under diskusjonen knyttet til gevinstrealiseringsverktøy kom det videre frem at det er liten kjennskap til slike verktøy.²⁰ Hos flere av de deltagende virksomhetene har man derimot egne verktøy for oppfølging av prosjekter og resultater/gevinster fra disse. Selv om disse verktøyene ikke er skreddersydd for innovasjonsprosjekter så har de likevel relevante elementer. Prosjektkanvasen og oppfølgingsrapporteringen til Forskningsrådet benyttes også i noen grad som et gevinstverktøy, særlig i søknadsprosessen. Det ble også etterlyst mer fokus på effektiv gevinstdialog mellom Forskningsrådet og prosjektene. Mer generelt ser man ut til å være enig i at det er viktig å ha et bevisst forhold til gevinstrealiseringen, men fokuset og metoden må være forholdsmessig. Det kan være kompliserende, for eksempel hvis detaljfokuset blir for stort eller gevinstfokuset varierer mye mellom partnere. Dette kan gå på bekostning av andre deler av prosjektgjennomføringen.

²⁰ Menon presenterte under fellessesjonen tre verktøy som ble vurdert som særlig relevante for innovasjonsprosjekter innen offentlig sektor: 1. Direktoratet for økonomistyring sin «Veileder for gevinstrealisering», 2. KS sitt «Veikart for tjenesteinnovasjon», Center for Innovation (Danmark) sin «Gevinstreisen».

4. Oppsummering og veien videre

I dette kapittelet løfter vi til slutt blikket og vurderer programmets utvikling og betydning i lys av innsikten vi har fått etter tre år med følgeevaluering i perioden 2018-2020. I tillegg til å si noe om status i dag, tar vi et kort tilbakeblikk, før vi til slutt ser fremover og videre utvikling for Forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor.

4.1. Utviklingen av FORKOMMUNE og Forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor

Når vi nå skal gjøre opp status så langt for programmet og tenke fremover er det naturlig å først ta et kort tilbakeblikk: hva lå bak opprettelsen av programmet og hvilke ambisjoner hadde man med satsingen på forskningsstøttet innovasjon i kommunesektoren den gangen? Hvordan har programmets utvikling preget, og blitt preget av, Forskningsrådets og andre aktørers satsing på innovasjon i offentlig sektor?

4.1.1. Opprettelsen av FORKOMMUNE og rolle i Forskningsrådets portefølje samt virkemiddelapparatet for øvrig

For vi går inn på etableringen av FORKOMMUNE tar vi et raskt tilbakeblikk på Forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor generelt. Dette arbeidet begynte for alvor i 2010. Den gangen var ikke begrepet «innovasjon i offentlig sektor» så mye benyttet enda. Forskningsrådet hadde hatt to mindre satsinger på 2000-tallet, men uten noen klar overordnet strategi. Det var først med det såkalte «Hagen-utvalget» og stortingsmeldingen «Innovasjon i omsorg»²¹ at det ble mer snakk om at innovasjon burde være like vanlig i offentlig sektor som i privat.

I starten gir OECDs og EUs satsing på innovasjon i offentlig sektor mye drahjelp for Forskningsrådets egen satsing. Akkurat som OECDs og EUs mer forskningsorienterte satsing har Forskningsrådet fokus på økt kompetanse for å løse de store samfunnsutfordringene man nå står overfor. Dette gjelder også på de områdene hvor det er behov for mer praksisrettet forskning som for eksempel undervisning i grunnskolen. Og akkurat som OECD har også Forskningsrådet forsøkt å bygge på tidligere kunnskap om innovasjonsrettede virkemidler og forskning.

I 2012 ble «Innovasjon i offentlig sektor - En ny policy for Forskningsrådets arbeid» lansert.²² Her kom konkrete tiltak og mål fra Forskningsrådets side, bl.a.: «Mobilisering til flere innovasjonsprosjekter der kommuner er kontrakts- og samarbeidspartnere, og selv prioriterer midler til uttesting og pilotering av forskningsresultater. Dermed var det første grunnlaget for en mer systematisk satsing på kommunal innovasjon lagt.

Etablering av FORKOMMUNE kom altså etter mange år med diskusjoner om hvorfor offentlig sektor generelt og kommunene spesielt ikke har tilgang til innovasjonsvirkemidler på linje med næringslivet, til tross for at kommunene står overfor minst like store muligheter og utfordringer knyttet til innovasjon som norske bedrifter. Samtidig var det krevende å finne riktig balanse og innretning for et slikt virkemiddel: Kommunesektoren er så stor og mangfoldig, og utfordringene så komplekse og varierte. Det måtte gjøres noen avgrensninger, og trekkes opp noen grensedragninger mot andre relevante programmer både i og utenfor Forskningsrådet. Etableringen av programstyret for FORKOMMUNE bygget på arbeidet til et eget programplanutvalg, der man var tydelige på

²¹ NOU 2011: 11, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-11/id646812/>

²² <https://www.forskningssradet.no/siteassets/publikasjoner/1253983166544.pdf>

nettopp at FORKOMMUNE skulle inkludere kommunens utfordringer på tvers av ulike sektorer og tema. I tillegg var det viktig at programmet skulle være en pådriver for å øke oppmerksomheten om kommunenes behov i de tematiske programmene. Flere av medlemmene i dette programplanutvalget ble senere valgt inn i programstyret.

Programstyrets vurderinger ble i starten viktig for utviklingen av programmet. Programstyret uttalte tidlig at: "FORKOMMUNE skal ikke løse alle problemer i kommunal sektor, men øke forskningsstøttet innovasjon og bidra til at andre programmer også finansierer forskning i kommuner".²³ Det ble etter hvert klart at FORKOMMUNE skulle være en katalysator for økt, forskningsstøttet innovasjonsaktivitet i kommunene. Med det mente man at programmet ikke skulle bidra med hovedfinansiering av for eksempel store innovasjonsprosjekter knyttet til videreutvikling av kommunal infrastruktur som for eksempel kollektivtransport. Det skulle heller ikke bidra til store tematiske forskningsprosjekter innen kommunale sektorer som helse- og omsorg og utdanning: Her fantes det fra før programmer fra Forskningsrådet, som for eksempel HELSEVEL, FINNUT og PILOT-T. Programmet måtte altså finne sin plass i Forskningsrådets portefølje av virkemidler som var relevante for kommunesektoren.

Samtidig var det også slik at stadig flere relevante kommuneprosjekter med høy kvalitet (ift. støtteberettigelse) ikke hørte hjemme i noen av de andre mer tematiske programmene, og dermed trengte et program som tok utgangspunkt i kommunenes utfordringer innenfor alle sektorer og temaområder. Forskningsrådet hadde allerede fått inn innovasjon i offentlig sektor (IPO-prosjekter) i de tematiske programmene for helse, utdanning, IKT og transport i forbindelse med økt satsing på innovasjon i offentlig sektor fra 2012. Men man observerte at den enkelte kommune ofte slet med å finansiere og gjennomføre prosjekter som passet inn i større nasjonale satsinger og prioriteringer. Problemstillingene kommunene ønsket å prioritere var ofte mer komplekse og gikk på tvers av tradisjonelle fag- og sektordimensjoner. De passet dermed ikke så godt inn i etablerte programmer. Det var også en betydelig utfordring å mobilisere kommuner til å gjennomføre krevende innovasjonsprosjekter generelt, da de aller fleste kommuner ikke hadde dedikerte ressurser og kompetanse på dette feltet.

Svaret på dette ble dermed å opprette FORKOMMUNE som et forsøk på å mobilisere kommunal innovasjon «bottom up», gjennom en ikke-tematisk og mer åpen arena. Offentlig PhD-ordningen er også basert på denne logikken. Begge disse programmene er i sin tur inspirert av BIA-programmet, Forskningsrådets store og suksessfulle satsing på en bredere innovasjonsarena for næringslivet, og på VRI-programmet og betydningen av regionale innovasjonsnettverk. I tillegg er Offentlig PhD-ordningen inspirert av Nærings-PhD og danske erfaringer fra et PhD-program rettet mot offentlig sektor. Erfaring fra bredere programmer som skal virke komplementerende og ta unna de prosjektene som ikke fanges opp av de andre sektorsatsingene, hadde man altså allerede på andre områder.

I tillegg var det nødvendig å se til andre programmer og initiativ fra KS, Difi, Innovasjon Norge m.fl. for på samme måte å sikre at programmet ville bidra som et supplement og en katalysator for disse. Difi, som både er fagetaten for innovasjon i offentlig sektor og er underlagt departementet som har sektoransvaret for kommunene (KMD), er i så måte særlig relevant. Det var ønskelig at KMD skulle se nytten av det nye programmet som en del av en liten men økende portefølje av virkemidler rettet mot innovasjon i offentlig sektor og ta noe ansvar for finansiering fra start. Tross relativt grundige vurderinger av grenseflater og synergier opp mot andre initiativ, lyktes det ikke å få finansiering fra KMD til en forsiktig oppstart.²⁴ Men Forskningsrådet hadde etablert et godt dokumentert rasjonale for programsatsingen, og finansieringen av en oppstart i liten skala kom på plass over Kunnskapsdepartementets budsjettpost «sektorovergripende midler» (post 53). Rasjonale ble knyttet opp mot

²³ Hentet fra programstyremøte 17. april 2018.

²⁴ KMD kom etter hvert inn med noe finansiering fra 2018/2019.

departementets og Forskningsrådets hovedfokus: utvikling og anvendelse av forskningsbasert kunnskap. Programstyret oppsummerte på følgende vis:

“Dagens kunnskapsproduksjon er i for liten grad kommunerelevant, og har for lite fokus på effekter og implementeringen av ny kunnskap og er for fragmentert og tilfeldig. I tillegg trengs det stimulering til mer strukturelle grep for å styrke kommunal sektors bestillerposisjon overfor forskningsmiljøene.”

Dermed var retningen satt for et program som skulle fokusere mer på forskning enn de andre virkemidlene for innovasjon i offentlig sektor som eksisterte (for eksempel offentlige forsknings- og utviklingskontrakter, OFU²⁵) eller var under utvikling (for eksempel StimuLab-ordningen). Vi kommer tilbake til programmets plass i virkemiddelapparatet for innovasjon i offentlig sektor i avsnitt 4.1.3 under.

Dette fokuset på forskningsstøttet kunnskapsproduksjon er konsistent med Forskningsrådets strategi for innovasjon i offentlig sektor som ble lansert på samme tid (2017).²⁶ Strategien har to overordnede målsettinger som gir føringer for den videre utviklingen av FORKOMMUNE:

«En kompetent offentlig sektor som bruker forskning i sitt innovasjonsarbeid og som sammen med de folkevalgte, innoverer tjenester, infrastruktur og forvaltning på en systematisk og effektiv måte. En kunnskapssektor som samarbeider tett med offentlig sektor og som kontinuerlig vedlikeholder en relevant kunnskapsbase av høy kvalitet.»

Både FORKOMMUNE og strategien for innovasjon i offentlig sektor blir utviklet i en periode hvor Forskningsrådet er gjenstand for en såkalt «områdegjennomgang» der konklusjonene var klare i 2017.²⁷ Det pekes på at Forskningsrådet bør fokusere (enda) mer på høy vitenskapelig kvalitet, og dette sender slik sett et signal om at forskning (fortsatt) er Forskningsrådets viktigste anliggende. Like fullt er det en realitet at både kommunene, fylkeskommunene og staten i stor grad etterspør og utfører innovasjonsaktivitet uten forskning. Det er ikke slik at man tenker at denne aktiviteten har lavere innovasjonshøyde eller er mindre nyttig. Snarere tvert imot, kan man få inntrykk av fra de to omfattende undersøkelsene av innovasjonsaktivitet, innovasjonsbarometeret, i stat og kommune som ble gjennomført for første gang i 2018.²⁸ Her nevnes knapt forskning som aktivitet, og samarbeid med forskningsinstitusjoner er ikke blant de mest prioriterte eller viktigste aktivitetene ifølge respondentene. Dette gjenspeiles også til dels i andre rapporter om innovasjonsaktivitet i kommunesektoren, bl.a. Menons nåtidsanalyse fra 2018.

Det har dermed vært viktig for FORKOMMUNE-programmet å balansere hensynet til relevans og forskning for å bidra til at programmet faktisk resulterer i en mer effektiv kommunal sektor med høyere kvalitet i tjenesteproduksjonen (samfunnsmålene i programlogikkmodellen for programmet). Det er ikke et motsetningsforhold mellom forskningsbasert kunnskap og innovasjon i praksis i kommunene, men det er viktig å sikre at programmet oppleves som relevant for de oppgavene og utfordringene kommunene prioriterer høyest.

²⁵ Se forøvrig diskusjonen «OFU - erstatter eller supplement til brukerstyrte innovasjonsprogrammer i Norges forskningsråd?» i evalueringen av ordningen, s. 93: https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-offentlige-og-industrielle-forsknings-og-utviklingskontrakter-ofu-ifu/R-2007-001%20ORAR%20Evaluering%20av%20Offentlige%20og%20Industrielle%20forsknings%20og%20utviklingskontrakter%20_OFU%20og%20IFU_%5B1%5D.pdf/@@inline

²⁶ <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254032549913.pdf>

²⁷ Områdegjennomgangen av Forskningsrådets innretning og effektivitet i regi av Finansdepartementet og Kunnskapsdepartementet, <https://www.regjeringen.no/contentassets/48ffbd93b74d4ad8b1843c5b8cbbc187/omradegjennomgang-av-norges-forskningsrad-2017.pdf>.

²⁸ Innovasjonsbarometeret for staten i regi av Difi <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/innovasjonsbarometer-staten-2018> og innovasjonsbarometeret for kommunene i regi av KS <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-for-kommunal-sektor/>.

Samtidig har det vært viktig å legge til rette for mer forskning og forskningsbasert kunnskapsproduksjon i kommuner og fylkeskommuner, da Forskningsrådet stadig opplever at sammenhengen mellom forskning og innovasjon i offentlig sektor er vesentlig svakere enn i næringslivet. Det er Menons vurdering at Forskningsrådet har klart å håndtere denne balansegangen på en god måte.

4.1.2. Omlegging til porteføljestyling i Forskningsrådet

Den omfattende omleggingen av Forskningsrådets programarbeid underveis i FORKommune-programmets første periode er utvilsomt den mest betydningsfulle endringen rundt programmet så langt. Denne omorganiseringen har påvirket «driften» av programmet. I dag ligger FORKommune under porteføljestyret for Demokrati, styring og fornyelse. Dette styret har derfor en portefølje av både brukerstyrte innovasjonsprogrammer og mer rene forskningssatsinger. Brukerstyrt innovasjonsprogram, som FORKommune, betyr at man finansierer forskningsstøttede innovasjonsprosjekter hos brukerne som også bidrar til å bygge opp kunnskap om de relevante problemstillingene hos forskerne. Når ett styre har ansvar for en bredere portefølje, innenfor områder med stor betydning for kommunene, kan styret i større grad se forsknings- og innovasjonsbehov innenfor flere temaer og sektorer i sammenheng.

Hva har så dette betyd for programmet? Kort fortalt har omleggingen gitt økt fleksibilitet for både søkere og Forskningsrådet slik at gode prosjekter har større mulighet for å få finansiering. Bedre koordinering på tvers av programmer med overgangen til såkalte «porteføljer» står sentralt i omleggingen. For Forskningsrådets daglige drift av programmet har omleggingen, med bl.a. avvikling av programstyret og redusert omfang av faste administrative oppgaver, betydd at ressurser kan frigjøres til å håndtere flere søknader og drive en mer aktiv pådriverrolle overfor søkere og mottagere. Arbeidsformen og organiseringen har altså endret seg underveis, men formålet med programmet er det samme (budsjettformålet ligger fast): Innsatsen og formålet er videreført inn i ny «innpakning».

Det er fordeler og ulemper ved både den opprinnelige og den nye måten å styre FORKommune på. Den gamle organiseringen sikret gjennomgående høy kvalitet og grundighet knyttet til styring og beslutninger. Men ulempen var at dette la beslag på ressurser som i dag benyttes til å oppnå resultater. Den nye organiseringen bidrar til at man kan og må se alt man gjør på et område i sammenheng, og dermed sikre større effekter av virkemidlene totalt sett. Den nye arbeidsformen sikrer også at den vedtatte satsingen på innovasjon i offentlig sektor generelt og kommunesektoren spesielt, i større grad ivaretas på tvers av flere ulike programmer, og faktisk implementeres. Slik sett er dette en fordel med hensyn på FORKommunes overordnede mål.

4.1.3. FORKommune som en del av virkemiddelapparatet for innovasjon i offentlig sektor

FORKommune er naturligvis ikke bare en del av Forskningsrådets strategi og virkemidler for innovasjon i offentlig sektor: som et av de første offentlige programmene på området må det også ses som en del av et lite, men voksende, økosystem av ulike satsinger og konkrete ordninger fra det offentlige. Samspillet med andre ordninger og andre aktører er viktig, og siden det har kommet flere til i løpet av denne første perioden av programmets «liv» så er det naturlig å diskutere disse grenseflatene kort og vurdere hvordan dette samspillet kan forsterkes i fortsettelsen de neste årene.

Når FORKommune-programmet var under oppseiling for 5 år siden var det enda ikke helt klart hvor i forvaltningen ansvaret for innovasjon i offentlig sektor lå. Siden den gang har det, bl.a. gjennom stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor, blitt tydeligere at kommunal- og

moderniseringsdepartementet (KMD) har et eierskap til tematikken. Samtidig er det slik at virkemidlene som i dag eksisterer, i liten grad sorterer under KMD: Departementets «innovasjonsdirektorat». Difi har blitt splittet opp og deler av innovasjonssatsingen ligger nå i DFØ (som hører inn under Finansdepartementet). I tillegg er etablerte virkemidler som StimuLab-ordningen plassert i det nye Digitaliseringsdirektoratet (KMD).

Forskningsrådet har også gått inn som en av eierne av Nasjonalt program for leverandørutvikling («Leverandørutviklingsprogrammet»). Samtidig har Innovasjon Norge utviklet ordningen «Innovasjonspartnerskap» med offentlig-privat samarbeid gjennom en ny anskaffelsesprosedyre, parallelt med at Forskningsrådet har utviklet ordningen «før-kommersiell anskaffelse».²⁹ Disse ordningene kan i sin tur sies å være mer innovasjonsorienterte versjoner av Leverandørutviklingsprogrammets kjernevirksomhet. KS har på sin side etablert «partnerskap for radikal innovasjon» der man satser på å løse noen utvalgte samfunnsutfordringer i kommunene gjennom et «bredt partnerskap» og en portefølje av ulike prosjekter, bl.a. i samarbeid med Forskningsrådet.

Siden FORKommune ble etablert har det altså kommet nye ordninger og satsninger til, og Forskningsrådet er involvert i enkelte av disse. Forskningsrådet var tidlig ute med satsing på innovasjon i offentlig sektor, og leder an i utviklingen av en nasjonal satsing på såkalt «mission-orientert» innovasjonspolitik for offentlig sektor. Med de mange ulike initiativ til dels «tynt smurt ut utover» blant en rekke ulike aktører, hvordan kan FORKommune-programmet fortsette å være en sterk katalysator for innovasjon i kommunesektoren i samspill med andre aktører og virkemidler? Vi tror at programmet, eller Forskningsrådets portefølje av programmer på området, bør fortsette med samme fokus på å mobilisere kommuner og fylkeskommuner til å ta de første skrittene mot større og mer systematiske satsinger på innovasjon. Programmet vil kunne fungere som en stadig viktigere ordning for *rekruttering* av kommuner og fylkeskommuner til de mer spissede ordningene, enten det er Forskningsrådets mer forskningsorienterte virkemidler eller det er snakk om anskaffelser av innovasjon (før-kommersielle anskaffelser) eller prosjekter i regi av KS' partnerskap for radikal innovasjon. Imidlertid er det fortsatt mer uklart hvordan FORKommune og de ulike ordningene under KMD skal bidra til å styrke hverandre. I fortsettelsen bør Forskningsrådet trolig gå mer i dialog med KMD og Digdir om dette. Forskningsrådet besitter mye relevant kompetanse om innovasjon i offentlig sektor som KMD og de ulike virksomhetene som skal ta stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor videre, vil kunne nyttiggjøre.³⁰

4.1.4. Fra FORKommune til innovasjonsarena for offentlig sektor

I Forskningsrådets nye strategi blir på nytt spørsmålet om de mange virkemidlene rettet mot næringslivet og forskningsinstitusjonene og de få virkemidlene rettet mot innovasjon i offentlig sektor, adressert: I «Idékraft verden trenger: Strategi for Norges forskningsråd 2020–2024» behandles offentlig sektor likeverdig med næringslivet. Forskningsrådet har dermed gjort et stort sprang de siste årene. Forskningsrådets innovasjonsstrategi fra 2011 sidestiller riktignok offentlig sektor med næringslivet på overskriftsnivå.³¹ Men i den nye strategien er skillet visket mer ut og fokuset på offentlig-privat samarbeid for økt innovasjonstakt har blitt mer tydelig.

Her ser vi dermed konturene av den videre satsingen på innovasjon i offentlig sektor for Forskningsrådet, og de fremtidige rammene for FORKommune. Forskningsrådet foreslår en ny og samlet satsing; «innovasjonsarena

²⁹ Disse to ordningene representerer et samarbeid mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet: <https://www.forskningsradet.no/contentassets/ae3f84eb53144dcfa70cc006c5fa32fc/informasjonsmote-150120.pdf>

³⁰ Forskningsrådets innspill i høringen av meldingen er kan hende et eksempel på at man ikke er riktig tydelig nok mht. hva man kan tilby og hva man forventer <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dndid=14186&h=10004202>.

³¹ <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1253970499777.pdf>

for offentlig sektor».³² I budsjettforslaget fra Forskningsrådet for 2022 er det foreslått å opprette en felles arena for innovasjon i offentlig sektor som favner både stat og kommune. Dette grepet innebærer at man samler en god del av dagens ressurser på dette området, inn i en slik satsing. Det vil være snakk om et startpunkt på litt over 100 millioner støttekrone. Dette grepet vil utvilsomt øke synligheten og effekten av den samlede satsingen.³³

4.2. FORKOMMUNEs bidrag til innovasjon i kommunesektoren – en samlet vurdering

I en avsluttende refleksjon knyttet til programmets bidrag så langt tar vi blant annet utgangspunkt i Menons analyser av programmets effekter (tidligere rapporter) samt intervjuer med ledere i Forskningsrådet.³⁴

Det er særlig fem viktige faktorer knyttet til de overordnede effektene av programmet så langt, og for det videre arbeidet med FORKOMMUNE og forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor:

1. **Utvikle forståelsen** av innovasjon i offentlig sektor; hva det er og hvor viktig det vil kunne være for å løse de samfunnsutfordringene vi står overfor. Programmet og arbeidet som er gjort så langt har bidratt til dette. Forskningsrådet var tidlig ute med en systematisk og kunnskapsbasert tilnærming til innovasjon i offentlig sektor basert på internasjonale erfaringer og forskning om temaet. Gjennom denne satsingen, og med FORKOMMUNE i spissen, har Forskningsrådet bidratt til at dette temaet står sentralt i både kommunal- og statlig sektor i dag.
2. **Påvirke styringsstrukturer** og strategier i både kommuner, fylkeskommuner, hos statlige myndigheter (for eksempel gjennom en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor), organisasjoner (for eksempel KS) og hos Forskningsrådet selv. Dette for å sikre økt fokus på innovasjon i offentlig sektor i praksis. De største kommunene har i dag egne innovasjonsplaner, og vi har fått en egen stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor. Innovasjon på tvers av offentlige sektorer, kommuner og ulike organisasjoner har blitt mer vanlig.
3. **Utvikle verktøy** og virkemidler, i samspill med Forskningsrådets samlede programportefølje (bl.a. offentlig sektor PhD og før-kommersielle anskaffelser). Sørge for at det blir en bedre balanse mellom (de mange) ordninger for næringslivsinnovasjon og (de få) ordningene for offentlig sektor-innovasjon.
4. **Øke finansieringen** av innovasjonsprosjekter i offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt. Forskningsrådet har her så langt bidratt betydelig, i starten gjennom finansiering fra Kunnskapsdepartementet. Dette har bidratt til å mobilisere mange kommuner, og ikke minst de største, som etter hvert trekker mange mindre kommuner med seg. Når nå finansieringen av forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor foreslås redusert i statsbudsjettet (snarere enn å økes), er det viktig å gi et tydelig signal til regjeringen og KMD om konsekvensene av dette: høye ambisjoner om innovasjon i offentlig sektor krever på samme måte som innovasjon i næringslivet at man finansierer virkemidler som setter fart på utviklingen.

³² <https://www.forskningsradet.no/contentassets/b6a09b841e534dccbaecda1ea3169514/kommunal--og-forvaltningskomiteen---innspill-til-behandlingen-av-forslaget-til-statsbudsjett-2021.pdf>

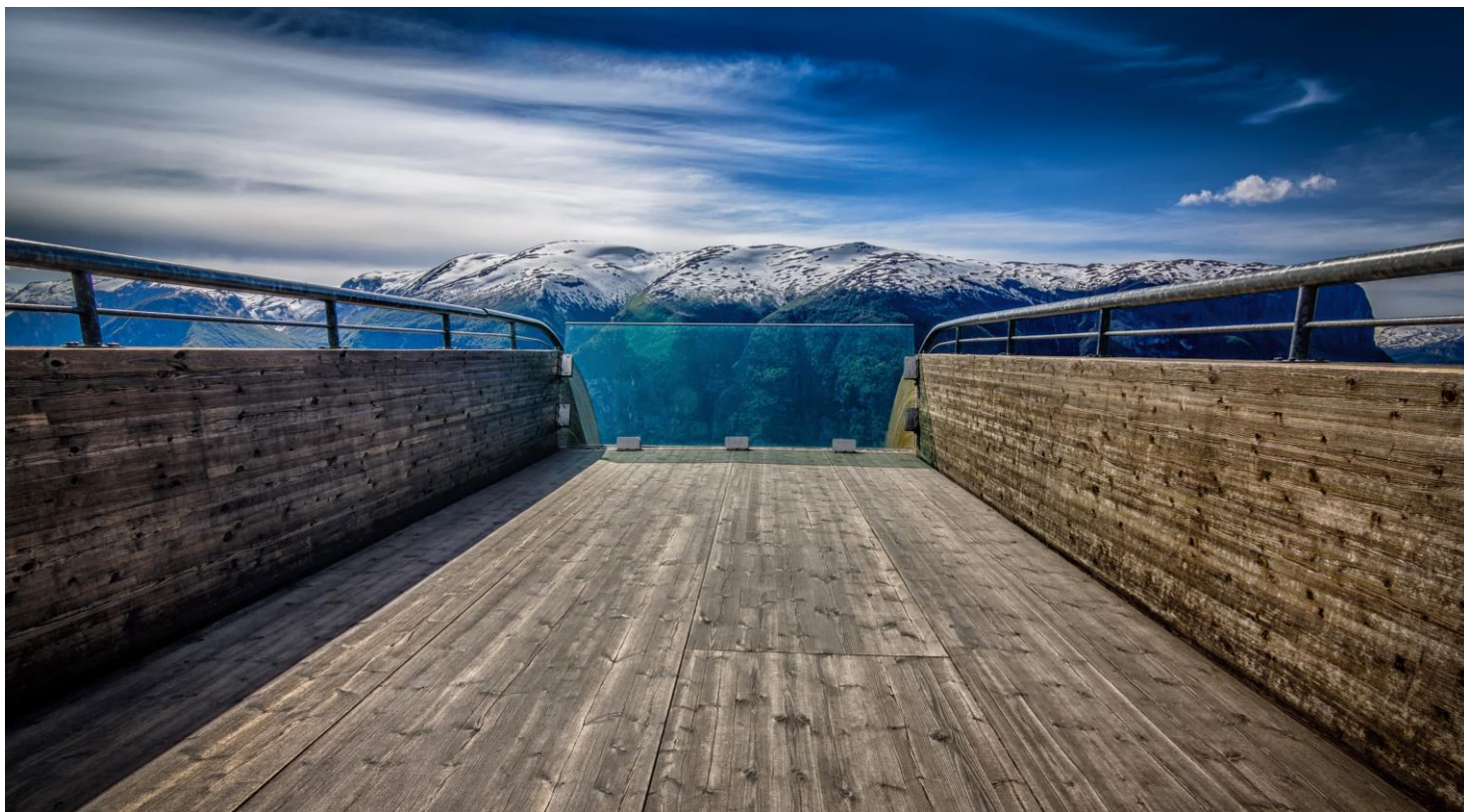
³³ Ibid.

³⁴ Jesper Simonsen, områdedirektør - Samfunnsutvikling og digitalisering, og Vidar Sørhus, avdelingsdirektør - Fornøyelse i offentlig sektor.

5. **Bidra til å øke forståelsen** for betydningen av samarbeid mellom forskere og offentlig sektor. Særlig innenfor kommunal sektor, som står ovenfor svært store utfordringer, er det en relativt liten andel som samarbeider med forskningsmiljøene. Det er derfor viktig med fortsatt fokus på å fremme denne typen samarbeid for å møte de store kunnskapsbehovene i sektoren.

FORKOMMUNE har samlet sett så langt vært en viktig katalysator for økt fokus på innovasjon i kommunal sektor hos kommunene og fylkeskommunene selv, hos deres organisasjon KS, og hos myndighetene med KMD i spissen. Programmet har også, tross relativt små støttebeløp og begrenset samlet omfang, bidratt til en betydelig rekruttering av innovasjonsprosjekter i kommunal sektor inn mot Forskningsrådet og andre virkemiddelaktører, men også ikke minst inn mot kommunene og fylkeskommunene selv: programmet har bidratt til å sette innovasjon på agendaen til ledere og politikere. Dette har gjort sitt til at mange viktige prosjekter som skal gjennomføres med forskningsbasert kunnskap får økt samlet støtte og ressurser i tiden fremover.

Sist, men ikke minst har selvsagt prosjektene som er gjennomført så langt bidratt til økt innovasjonsevne og konkrete resultater i form av innovasjon og gevinster av disse. Spredning og skalering av innovasjon knyttet til prosjektene i hele kommune-Norge vil være svært viktig for den samlede gevinsten av programmets prosjekter som kan realiseres de kommende årene.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no