



RAPPORT NÅTIDSANALYSE AV INNOVASJONSAKTIVITET I KOMMUNESEKTOREN

Innhold

SAMMENDRAG	1
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	4
1.1. Følgeevaluering av FORKOMMUNE-programmet og nåtidsanalyse	4
1.2. Kort om FORKOMMUNE-programmet	4
1.3. Oppbygging av rapporten	4
2. INNOVASJON I OFFENTLIG OG KOMMUNALT PERSPEKTIV	6
2.1. Hva er innovasjon i offentlig sektor?	6
2.2. Kommunen som innovatør	10
2.2.1. System for kunnskapsutvikling: både erfaringsbasert og forskningsbasert	11
2.2.2. System for applikasjon og utnyttelse av kunnskap: innovasjon og spredning	12
2.2.3. Kommunen er ikke alene – innovasjon i systemperspektiv	14
3. KOMMUNER MÅ INNOVERE	17
3.1. Hvorfor er kommunene i god posisjon til å gjennomføre innovasjon?	18
3.2. Innovasjon i kommunene byr også på utfordringer	19
4. STATUS FOR KOMMUNENES INNOVASJONSAKTIVITETER	21
4.1. Er norske kommuner innovative?	22
4.1.1. Tre av fire har tatt i bruk en innovasjon siste to årene	22
4.1.2. Hvordan kommer prosjektene i gang?	25
4.1.3. Finansiering fra eksterne kilder	28
4.2. Innovasjonsprosjektene hever kvaliteten på tjenestene	29
4.3. Kun 15 prosent samarbeidet med forskningsinstitusjoner	31
4.4. Forskningsaktørens bidrag	33
4.5. Hvordan arbeides det med spredning?	35
5. SUKSESSKRITERIER OG BARRIERER FOR KOMMUNAL INNOVASJON	39
5.1. Barrierer for innovasjon	40
5.2. Suksessfaktorer	42
6. AVSLUTTENDE KOMMENTARER	45
7. REFERANSER	47
VEDLEGG: METODE	50
Litteraturstudie	50
KS spørreundersøkelse: Innovasjonsbarometeret	50
Dybdeintervjuer	52

Sammendrag

FORKOMMUNE er et virkemiddel rettet mot kommuner og fylkeskommuner, og har som målsetting om å utløse forskningsstøttet innovasjon i sektoren. Programmet er en del av Forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor.

Innovasjonsaktiviteten i norske kommuner og fylkeskommuner er lite dokumentert. I denne rapporten har vi foretatt en kartlegging av norske kommuners innovasjonsevne og -kapasitet, slik det så ut før FORKOMMUNE-programmets oppstart.

Et sentralt aspekt ved FORKOMMUNE-programmet er å øke samarbeidet mellom forskningsmiljøet og kommunesektoren for å utvikle og realisere mer innovasjon i norske kommuner. Denne rapporten legger derfor ekstra vekt på å dokumentere omfanget av slikt samarbeid.

Vår analyse er basert på flere ulike kilder og metoder:

- Vi har gjennomført egne analyser av Innovasjonsbarometeret fra KS, den mest omfattende undersøkelsen av innovasjon i norske kommuner.
- Vi har også 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.
- Sist men ikke minst har vi gjennomgått både nasjonale og internasjonale studier av innovasjon innen offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt.

Norske kommuner er innovative. Tre av fire kommuner har tatt i bruk en innovasjon i løpet av de siste to årene. Småbyregionene har den høyeste innovasjonsintensiteten, der fire av fem har innført en innovasjon. Prosess- og organisasjonsinnovasjoner er den vanligste formen for innovasjon. Innovasjonsprosjektene hever i størst grad kvaliteten på velferdstjenesten, og leder i mindre grad til økt effektivisering og produktivitet.

Kommunalt samarbeid med forskningsaktører ser ut til å heve kvaliteten ytterligere:

- Kommunenes vei til forskningsfronten reduseres
- Kommunen får tilgang til et internasjonalt nettverk
- Innovasjonen og innovasjonsarbeidet dokumenteres bedre

Det er imidlertid kun 15 prosent som samarbeider med en utdannings- eller forskningsinstitusjon i innovasjonsprosjekter. Det er derfor et stort potensial for løfte denne andelen.

Det er et stort behov for å effektivisere kommunal sektor i årene fremover. En aldrende befolkning som forventer stadig mer fra velferdstjenestene vil utfordre måten offentlig forvaltning organiseres på. Kommunene utfører en stadig økende andel av disse tjenestene, og innehar en nøkkelrolle for å utvikle og effektivisere tjenestene. Kommunene befinner seg i en god posisjon til å ta dette ansvaret av flere grunner. Som den viktigste leverandøren av velferdstjenester har kommunen daglig kontakt med brukerne av disse tjenestene. Det innebærer at kommunen kan skreddersy tilbudet til de lokale forholdene. Samtidig kan de identifisere effektiviseringspotensialet som finnes i driften og få et sterkere eierskap til endringsprosessene. Innovasjon i kommunene er imidlertid ikke uten utfordringer. Når ansvaret for utviklingsarbeid legges til kommunene, så er det fare for dobbeltarbeid og utfordringer knyttet til spredning. Samtidig oppleves det som utfordrende å prioritere innovasjonsprosjekter fremfor mer driftsorienterte oppgaver.

Tre vesentlige barrierer må reduseres. Kommunene har gode forutsetninger for å utføre innovasjonsprosjekter, men det finnes store variasjoner mellom kommuner i hvordan og hvor hyppig prosjektene gjennomføres og i hvor stor grad prosjektene blir vellykkede. Vi har identifisert de viktigste barrierene og suksessfaktorene til innovasjonsprosjekter.

De viktigste barrierene er:



Driftsfokus: Kommunenes fokus på drift trekkes frem som den viktigste barrieren for mer innovasjon. Ved at kommunene er organisert som driftsorganisasjoner, må kostnader og nytte fra et innovasjonsprosjekt veies mot verdien av de aktivitetene som midlene allokeres fra.



Manglende kompetanse: Kommunene mangler også kompetanse innen flere områder. Det savnes særlig kompetanse innen prosess- og prosjektledelse og til å dokumentere effekter.



«Frykt for å feile»: Det eksisterer en kultur der de kommunalt ansatte frykter å gjøre feil, som skaper en hemmende risikoaversjon. Manglende støtte og strategi fra ledelsen utgjør en viktig forklaring, sammen med en streng fagkultur og strengt regelverk.

Suksessfaktorer er forhold som må ligge til rette for at prosjektresultatet skal oppfattes som vellykket. Vi har identifisert tre faktorer som fremstår som viktig for å lykkes:



Forankring: En godt forankret prosess trekkes frem som det viktigste, der prosjektet får et klart mandat fra ledelsen. Det innebærer typisk at det skapes et omforent virkelighetsbilde, fremdriftsplan og ansvarliggjøring av prosjektleder.



Motiverte og kompetente medarbeidere: Ideen til innovasjonsprosjektene kommer ofte også fra medarbeiderne, som er en avgjørende drivkraft for igangsettelse, gjennomføring og implementering av prosjekter.



Finansielle ressurser: Det er avgjørende å sikre tilstrekkelig med finansielle ressurser. Dette sikrer at innovasjonsarbeidet får tid og rom til å starte opp. Det er imidlertid viktig å huske at ressurser er knappe slik at mer ressurser til utviklingsarbeid må hentes fra andre gode formål.

Innovasjon i offentlig sektor skjer innenfor helt andre rammer enn i næringslivet. Dette har gjort det nødvendig å utvide innovasjonsbegrepet slik vi kjenner det fra forskning og studier av innovasjon i privat sektor. Gjennom internasjonale studier (som MEPIN-undersøkelsen¹) er det identifisert tre viktige dimensjoner for å vurdere innovasjon i offentlig sektor. Dette er *innovasjonstype*, *nyhetsgrad* og *grad av inspirasjon* (se figur under). KS' definisjon av innovasjon som «nytt, nyttig og nyttgjort» er basert på denne forståelsen.

A) Hva	B) Grad av nyhet	C) Grad av inspirasjon
- Tjenester (varer) - Arbeidsprosesser - Organisatoriske metoder - Kommunikasjon	- Verdensnyhet - Nasjonal nyhet - Regional/lokal nyhet - Ny for organisasjonen	- Utvikle innovasjonen på egen hånd - Tilpasse og implementere allerede utviklet innovasjon

¹ (Bloch, 2011). MEPIN: "Measuring Public Service Innovation".

Kommunene er innovative enten ved å generere ny kunnskap selv, eller ved å ta i bruk eksisterende kunnskap og tilpasse den. Særlig relevant i denne sammenheng er skillet mellom innovasjonsprosjekter og *forskningsstøttede* innovasjonsprosjekter. Programplanen til FORKOMMUNE understreker at det er viktig å frembringe mer kunnskap om behovet for og omfanget av forskningsstøttet innovasjon. Vi peker i denne rapporten på tre viktige dimensjoner:



Forskningsgrad – Dette handler om både hvorvidt prosjektet gjennomføres av eller i samarbeid med forskningskompetanse, og hvor stor andel av prosjektet der denne kompetansen er relevant og viktig.



Prosjektkvalitet – Dette kan vurderes utfra hvorvidt prosjektet benytter en forskningsbasert metodikk, og hvorvidt denne metodikken er mest egnet til å løse prosjektets utfordringer.



Kunnskapsbidrag – Dette er uttrykk for i hvilken grad prosjektet frembringer ny kunnskap innenfor prosjektets fagområde.

Innovasjonsprosessene i kommunene skjer gjennom et innovasjonssystem som består av to hoveddeler:

1. System for kunnskapsutvikling.
2. System for anvendelse av kunnskap.

Systemet for kunnskapsutvikling kan videre deles inn i *erfaringsbaserte* og *forskningsbaserte* tilnærminger.

Kommuner har hovedsakelig en praktisk og erfaringsbasert tilnærming til produksjon av kunnskap.² En viktig grunn til at en slik tilnærming er verdifull for kommunene, er at kvaliteten på tjenestene kommunen leverer avhenger av brukerne eller innbyggerne i kommunen. Gjennom både formell og uformell interaksjon med innbyggerne får kommunene verdifulle tilbakemeldinger og innspill som bidrar til å heve kvaliteten på utviklingsarbeidet.³ En utfordring ved dette er at mye av kunnskapen ikke dokumenteres, og det bidrar derfor til å generere mye «taus kunnskap» i kommunene. Forskningsbasert kunnskap fremstår som en viktig, men underrepresentert tilnærming. Det er behov for mer forskning på temaer som er relevante for kommunene og et tettere samarbeid mellom kommunen og forskningen i gjennomføringen av utviklingsarbeidet. Økt samarbeid på tvers av faggrenser og sektorer fremstår som viktig for å finne løsninger på de store samfunnsutfordringene i årene fremover.

Når det gjelder systemet for anvendelse og applikasjon av kunnskap er *evnen til spredning* den avgjørende faktoren. Ved å tilegne seg, gjenbruke og dele kunnskap som allerede er utviklet brukes de knappe ressursene i kommunene til å utvikle tjenestene på en mer effektiv måte.

² (Ringholm, Teigen, & Aarsæther, 2013)

³ (Jensen, Johnson, Lorenz, & Lundvall, 2007)

1. Innledning og bakgrunn

1.1. Følgeevaluering av FORKOMMUNE-programmet og nåtidsanalyse

Menon har fått i oppdrag å gjennomføre en forskningsbasert følgeevaluering av FORKOMMUNE-programmet på oppdrag fra Forskningsrådet. Ettersom innovasjonsaktiviteten i norske kommuner og fylkeskommuner er lite dokumentert er det hensiktsmessig å foreta en grundig kartlegging av nåsituasjonen for innovasjonsaktivitet i norske kommuner ved programmets oppstart. På den måten vil vi få etablert et kunnskapsgrunnlag som er utgangspunkt for å vurdere hvilke effekter programmet har hatt på kommuners evne og kapasitet til å gjennomføre innovasjonsarbeid. Et sentralt aspekt ved FORKOMMUNE-programmet er fokuset rettet mot forskning. Forskningsrådet ønsker et tettere samarbeid mellom forskningsmiljøer og kommunesektoren for å utvikle og realisere mer innovasjon i norske kommuner. Vi har derfor fokusert på å dokumentere omfanget av samarbeid mellom kommunene og forskningsinstitusjonene. Vi har også kartlagt hvilken kompetanse som etterspørres i kommunen i forbindelse med innovasjonsprosjekter, og undersøkt nærmere hva forskningsinstitusjonene kan bidra med.

I kartleggingsarbeidet har vi benyttet ulike metoder, både i form av litteraturstudier, selvstendige analyser av KS' Innovasjonsbarometer og dybdeintervjuer. Innovasjonsbarometeret fra KS er den første analysen som dokumenterer innovasjonsarbeid i to kommunale sektorer i et representativt utvalg av norske kommuner. Vi har ved hjelp av disse kildene undersøkt hvorfor det er behov for innovasjon i kommunen og drøftet kommunenes posisjon til å gjennomføre innovasjonsarbeid. Deretter har vi sett nærmere på omfanget av innovasjonsaktivitetene som gjennomføres i dag, og undersøkt hvordan kommunene utnytter sitt innovasjonssystem. Til slutt presenterer vi noen faktorer som fremstår som barrierer og suksessfaktorer for kommunal innovasjon.

1.2. Kort om FORKOMMUNE-programmet

Kommuner og fylkeskommuner har mange oppgaver, og skal både være samfunnsutvikler, yte tjenester og utøve myndighet. Sektoren står imidlertid overfor både inneværende og kommende utfordringer knyttet til høye krav fra innbyggerne kombinert med en aldrende befolkning og forventede lavere økonomiske rammer. Læring, kunnskapsutvikling og innovasjon sammen med spredning av erfaringer kan gi kommunene bedre forutsetninger for å møte disse utfordringene. Hovedmålet til FORKOMMUNE-programmet er å bidra til dette gjennom å utløse forskningsstøttet innovasjon i kommunesektoren og styrke kommunenes innovasjonskapasitet og innovasjonsevne. Programmet skal utvikle kunnskap og forståelse for innovasjonsbetingelsene i kommunesektoren og bygge et bedre kunnskapssystem for kommunal innovasjon. FORKOMMUNE er da særlig opptatt av hvordan kommunesektoren skal kunne ivareta sitt omfattende oppdrag i lys av de store samfunnsutfordringene. Samtidig er det en erkennelse at forskningen i liten grad er rettet mot kommunenes utfordringer og oppleves lite relevant for kommuner. Ved å integrere forskningen tettere inn i innovasjonsprosjektene er målet at samfunnets kunnskapsressurser skal komme bedre til nytte for hele kommunesektoren, og bidra til kommunenes innovasjonsarbeid både på kort og lang sikt.

1.3. Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 diskuterer vi innovasjon i et offentlig og kommunalt perspektiv. Vi legger vekt på å beskrive ulike definisjoner på innovasjon og kommunenes rolle som innovatører. I kapittel 3 diskuterer vi nødvendigheten av kommunal innovasjon sammen med de fortrinnene og utfordringene som kommunal innovasjon står overfor. I kapittel 4 presenterer vi en analyse av nåsituasjonen på kommunenes innovasjonsaktiviteter basert på KS'

innovasjonsbarometer. I kapittel 5 diskuterer vi ulike barrierer og suksessfaktorer for kommunal innovasjon, mens vi gir en samlet oppsummering av nåtidsbildet i kapittel 6.

2. Innovasjon i offentlig og kommunalt perspektiv

Innovasjon i offentlig sektor skjer innenfor helt andre rammer enn i det private næringslivet. Det offentlige innovasjonssystemet kjennetegnes gjerne av et såkalt *monopolistisk tilbud* av tjenester som er rettet mot alle innbyggerne. Gjennom internasjonale studier (som MEPIN-undersøkelsen⁴) er det identifisert tre viktige dimensjoner for å vurdere innovasjon i offentlig sektor, til forskjell fra privat sektor. Disse er: innovasjonstype, nyhetsgrad og grad av inspirasjon. KS' definisjon av innovasjon som «nytt, nyttig og nyttgjort» er basert på denne forståelsen. Kommunene kan være innovative ved å generere kunnskapen selv, eller ved å ta i bruk eksisterende kunnskap og tilpasse den. Dette skjer gjennom kommunenes innovasjonssystem, som består av to deler: system for kunnskapsutvikling og system for applikasjon av kunnskap. Kommuner har hovedsakelig en praktisk og erfaringsbasert tilnærming til produksjon av kunnskap. Forskningsbasert kunnskap fremstår som en viktig, men underrepresentert tilnærming. For anvendelse og applikasjon er evnen til spredning den avgjørende faktoren.

2.1. Hva er innovasjon i offentlig sektor?

Hvordan skal vi forstå begrepet innovasjon i offentlig kontekst? Innovasjon kommer fra det latinske ordet «innovare», som kan oversettes med «å fornye eller lage noe nytt».⁵ I den senere tid har det blitt rettet betydelig fokus mot innovasjon i offentlig sektor. Tidligere var innovasjonsarbeid hovedsakelig et begrep som beskrev aktiviteter i privat sektor, med profitt, konkurransefortrinn og markedsdominans som drivkrefter.⁶

En viktig forskjell på offentlig og privat innovasjon er de formelle og uformelle rammene, strukturene og institusjonene som innovasjonsprosessene skjer gjennom.⁷ Dette kalles et innovasjonssystem. Det offentlige innovasjonssystemet kjennetegnes av veletablerte organisasjoner og monopolistisk tilbud av mange tjenester som er rettet mot hele samfunnet, ikke bare mot personene med den høyeste betalingsvilligheten. Med rollen som politikkutvikler, forvaltningsaktør og det offentliges leverandør av tjenester følger dessuten viktige begrensninger og incentiver som påvirker hvordan tjenestetilbudet utvikles.⁸ Disse rammene er i all hovedsak politisk styrt, og beslutninger vil derfor påvirkes gjennom et bredt spekter av kanaler, slik som politiske valg, medieomtale og påvirkning fra interesseorganisasjoner. Innovasjonsprosjektene i FORKOMMUNE-programmet gjennomføres derfor innenfor en kontekst som skiller seg klart fra innovasjonsprosjekter i det private.

På bakgrunn av disse strukturelle forskjellene har det også vært behov for å tilpasse innovasjonsbegrepet til offentlig sektor. I det nordiske samarbeidsprosjektet «Measuring Public Service Innovation» (MEPIN) er innovasjon i offentlig sektor definert som: «implementering av betydelige endringer i den måten som organisasjonen arbeider på, eller i de produkter/tjenester den leverer, og omfatter både helt nye eller betydelig endrede tjenester/varer, arbeidsprosesser, organisatoriske metoder og den måten som organisasjonen kommuniserer med sine brukere på. Innovasjonen skal være ny for organisasjonen, men kan være utviklet av andre».⁹ Fra denne definisjonen kan man trekke ut tre viktige dimensjoner som inngår i innovasjonsbegrepet: A) innovasjon av hva, B) nyhetsgrad og C) grad av inspirasjon. Definisjonen er illustrert i figuren under.

⁴ (Bloch, 2011)

⁵ (St.Meld nr.7, 2007-2008)

⁶ (St. Meld. nr.7, 2008-2009)

⁷ (Halvorsen, Hauknes, Miles, & Røste, 2005-2006)

⁸ (Halvorsen, Hauknes, Miles, & Røste, 2005-2006)

⁹ (Bloch, 2011)

Figur 2-1 Definisjon av innovasjon i offentlig sektor

A) Hva	B) Grad av nyhet	C) Grad av inspirasjon
- Tjenester (varer) - Arbeidsprosesser - Organisatoriske metoder - Kommunikasjon	- Verdensnyhet - Nasjonal nyhet - Regional/lokal nyhet - Ny for organisasjonen	- Utvikle innovasjonen på egen hånd - Tilpasse og implementere allerede utviklet innovasjon

MEPIN-prosjektet bygger på definisjonene som ble lagt til grunn for «Oslo-manualen», OECDs rammeverk for måling av innovasjon.¹⁰ Oslo-manualen er rettet mot bedriftsinnovasjon, og MEPIN har tilpasset definisjonene til innovasjonsprosesser i offentlig sektor, som ofte er mer rettet mot innbyggere og mindre tekniske.¹¹

Ulike typer av offentlig og kommunal innovasjon

Innovasjon i den offentlige og kommunale konteksten er kompleks. MEPIN definerer de fire vanligste formene for innovasjon i offentlig sammenheng slik¹²:

- **Produkt- og tjenesteinnovasjon** – introduksjon av et nytt eller betydelig forbedret produkt eller tjeneste sammenlignet med de eksisterende løsningene for organisasjonen. Endringene er knyttet til produktet eller tjenestens egenskaper, brukertilgang eller bruksområder.
- **Prosessinnovasjon** – implementering av en ny eller betydelig forbedret metode for utvikling, produksjon og leveranse av offentlige tjenester. Slike endringer er knyttet til eksempelvis utstyr og kompetanse, eller i back-office funksjoner som regnskapsføring, budsjettering eller ressursallokering.
- **Organisasjonsinnovasjon** – implementering av en ny eller betydelig forbedret metode for å organisere og styre arbeidsprosesser på. Dette inkluderer endringer i ledelsesstrukturer, ansvars- og rollefordeling og/eller i organisasjonens enheter.
- **Kommunikasjonsinnovasjon** – ny måte å fremme organisasjonens tjenester eller ny metode for å påvirke adferden til andre som skiller seg betydelig fra dagens kommunikasjonsformer.

Definisjonene over er instrumentelle i den forstand at de fokuserer på de prosessene som leder frem til implementeringen av innovasjonen, men ikke på effektene eller virkningen av den. Bason (2010) går lenger i sin definisjon av innovasjon i offentlig sektor og formulerer den som «en prosess for utvikling av kreative ideer som så blir implementert i nye løsninger som gir verdi til samfunnet».¹³ Her vektlegges det at innovasjonen ikke bare må være ny, den må også være nyttig og verdifull.

Bason (2010) sin definisjon ligger dermed tettere opp til KS sin forståelse av innovasjon i offentlig sektor som implementering av en løsning som er «ny, nyttig og nyttiggjort»¹⁴. Innovasjon forstås her som noe nytt (for organisasjonen), som løser en utfordring eller dekker et behov for organisasjonen og/eller dens brukere og at det blir tatt i bruk og utnyttet. Denne definisjonen inkluderer de samme elementene som i MEPIN, men splitter tjeneste- og produktinnovasjon i to ulike kategorier, samtidig som prosess- og organisasjonsinnovasjoner samles

¹⁰ (OECD, 2005)

¹¹ (Bloch, 2011)

¹² (Bloch, 2011)

¹³ (Bason, 2010)

¹⁴ (KS, 2016)

i én kategori. Dette er basert blant annet på definisjonen fra det danske Innovasjonsbarometeret og inkluderer dermed disse fire typene¹⁵:

- A. Produktinnovasjon**
- B. Tjenesteinnovasjon**
- C. Organisasjons- og prosessinnovasjon**
- D. Kommunikasjonsinnovasjon**

Et viktig spørsmål er hva som defineres som «nytt». Dersom dette tolkes strengt regnes en innovasjon kun som ny dersom den ikke eksister i tilsvarende form fra før. Motsatsen er å tolke innovasjonen som ny i relativ forstand: innovasjonen er «ny» hvis den oppfattes som «ny» av organisasjonen. Dette illustreres godt gjennom Rogers (1995) definisjon av innovasjon i offentlig sektor som: «en idé, praksis, eller objekt som *oppfattes* som nytt av et individ eller organisasjon»¹⁶.

En måte å rangere nyhetsgraden er å fokusere på hvilke aktørgrupper innovasjonen er ny for, ofte betegnet ved innovasjonshøyde. Dette er vanlig i innovasjonsstatistikken.¹⁷ Eksempelvis vurderes innovasjonshøyden i private sektor etter om innovasjonen fremstår som nytt for organisasjonen eller bedriften, for markedet i en region der bedriften er lokalisert, for det nasjonale markedet eller globalt. Grunnlaget for en slik inndeling er tanken om at størrelsen på markedet til innovasjonen gir en indikasjon på den økonomiske verdien. Dette er ikke nødvendigvis tilfellet for innovasjoner i offentlig sektor, fordi en innovasjon som er velkjent andre steder potensielt kan ha langt større verdi enn innovasjoner som er nye på verdensbasis, men som befinner seg innenfor en liten nisje.

Et skille går derfor mellom «innovasjon» og «imitasjon». I Fagerberg (2005) defineres imitasjon som: “Imitation is the replication of an innovation”¹⁸. Imitasjon handler med andre ord om evnen til å gjenbruke innovasjon. I motsetning til i privat sektor, der man ønsker å avgrense deling av innsikt fra innovasjonsprosessene for å beholde konkurransefortrinnet, er imitasjon ønskelig for offentlig innovasjon. Tre av fire innovasjoner i offentlig sektor er helt eller delvis gjenbruk av kjent løsninger.¹⁹ Ved å lære av hverandre og spre gode og dårlige erfaringer kan nye løsninger tilpasses og implementeres, istedenfor å måtte utvikle disse fra bunnen. Imitasjon utgjør derfor en viktig del av det vi betegner som innovasjon innen offentlig sektor generelt, og kommunal sektor spesielt.

Tradisjonelt har innovasjon blir ansett som mer ressurs- og kunnskapskrevende enn imitasjon, og dermed har innovasjon fått en høyere status. Men i en tid der systemer, tjenester og løsninger blir stadig mer avanserte og komplekse, trengs høy faglig kompetanse og «absorptive capacity» for å kunne tilpasset løsninger til lokale behov.

Et mer relevant skille for denne rapporten går mellom innovasjonsprosjekter og *forskningsstøttede* innovasjonsprosjekter. Forskningsstøttet innovasjon skiller på flere måter. Vi kan peke på tre viktige dimensjoner for å vurdere graden av forskning i et innovasjonsprosjekt:²⁰

¹⁵ (Center for Offentlig Innovation, 2017)

¹⁶ (Rogers E. M., 1995)

¹⁷ (Menon Economics, 2016)

¹⁸ (Fagerberg, 2005)

¹⁹ (Innovasjon Norge, 2017)

²⁰ Basert blant annet på søknadskriteriene for Forskningsrådets «Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor», eller IPO.



Forskningsgrad – Dette handler om både hvorvidt prosjektet gjennomføres av eller i samarbeid med forskningskompetanse, og hvor stor andel av prosjektet der denne kompetansen er relevant og viktig.



Prosjektkvalitet – Dette kan vurderes utfra hvorvidt prosjektet benytter en forskningsbasert metodikk, og hvorvidt denne metodikken er mest egnet til å løse prosjektets utfordringer.



Kunnskapskapsbidrag – Dette er uttrykk for i hvilken grad prosjektet frembringer ny kunnskap innenfor prosjektets fagområde.

Et viktig premiss for denne rapporten er nettopp å dokumentere behovet for og omfanget av forskningsstøttet innovasjon. Vi vil benytte disse karakteristikken når vi diskuterer kommunenes innovasjonsaktiviteter i kapittel 4.

Organisasjonsperspektiv på innovasjon

Diskusjonen over viser viktige aspekter av den instrumentelle forståelsen av innovasjon i offentlig og kommunal sektor. Samtidig underkommuniserer denne forståelse bredden av kommunenes aktiviteter, og dermed på hvilke områder som kommuner er innovative. Kommuner er langt mer enn bare tjenesteprodusenter. Innovasjon i kommunen handler om politiske og strukturelle endringer, som griper inn i spørsmål knyttet til blant annet lokalt demokrati. Kommunene er samtidig helt sentrale institusjoner i forvaltningsstrukturen og innovasjon i kommunesektoren handler derfor også om samspillet med den politiske innovasjonen på statsnivå. Gjennom reformer, lovgivning og finansiering er stat og kommune gjensidig avhengig av hverandre, og innovasjonsforståelsen må derfor ta hensyn til dette.

En komplementær forståelse av innovasjon tar derfor hensyn til hvor og hvordan innovasjonen gjennomføres. I forskningslitteraturen på området er det særlig tre nivåer som er relevante:



Innovasjon innad i organisasjoner (Management of innovation): Her forstås innovasjon med utgangspunkt i en gitt offentlig organisasjon, og undersøker eksempelvis hvordan organisering og kompetanse bidrar til en innovativ og dynamisk organisasjon. Eksempler på slike organisasjonsspesifikke innovasjoner vil kunne være innføring av lean arbeidsmetodikk eller utvikling av nye digitale tjenester til kommunens innbyggere.

Det er imidlertid en utbredt oppfatning at en slik organisasjonsspesifikk måte å forstå innovasjon på ikke alltid evner å fange opp den faktiske kompleksiteten i innovasjonsarbeidet. Denne tilnærmingen blir kritisert for sin atomistiske eller reduksjonistiske forståelsesramme for innovasjon.



Innovasjon i et systemperspektiv (Systems of innovation): En systemisk forståelse av innovasjon legger vekt på at innovasjon ikke skjer i en lukket kontekst innenfor rammene av en enkeltorganisasjon, men i stedet ofte oppstår i samspill mellom en rekke ulike aktører. Eksempler på dette kan være at to kommunale etater finner nye løsninger på hvordan en oppgave kan løses, flere kommuner går sammen om (innovative) offentlige innkjøp eller kommunale nettverk.



Innovasjon i form av systemskift (Transformative change): En transformativ tilnærming til innovasjon fokuserer på mer gjennomgripende endring av eksisterende produksjonssystemer. Mens innovasjonssystemer primært har vært opptatt av å forstå innovasjonens systemiske karakter har denne evolusjonære tilnærmingen dermed lagt en sterkere historisk dimensjon til det systemiske: Hvordan endrer innovasjonssystemer seg over tid? Fremveksten av

(bevisstheten om) større samfunnsutfordringer som klimakrise, innvandring og integrering og økonomisk krise er eksempler som fordrer mer radikale grep og re-konfigurasjon av eksisterende produksjons- og innovasjonssystemer.²¹ Slik samfunnsutfordringer omtales ofte for «grand challenges», og kjennetegnes av å være vanskelig å definere, og løsninger må gjerne utvikles over tid og i samarbeid mellom mange ulike aktører, og på tvers av offentlig og privat sektor.²²

En helhetlig forståelse av innovasjon i offentlig og kommunal setting må derfor ta innover seg flere dimensjoner. Vi har undersøkt både innovasjonstype og organiseringen av innovasjonsprosessen, som er to dimensjoner som er komplementære. Dette er oppsummert i tabellen under.

	Innad i organisasjonen	Innad i systemet	Systemskift
Produktinnovasjon	X		
Tjenesteinnovasjon	X	X	
Organisasjons- og prosessinnovasjon		X	X
Kommunikasjons-innovasjon		X	

2.2. Kommunen som innovatør

Kommunene er den viktigste leverandøren av tjenester, og kommunene har derfor et spesielt ansvar for å utvikle, effektivisere og forbedre disse tjenestene. Innovasjon spiller viktig rolle for å utvikle og fornye disse tjenestene. Grunnlaget for all innovasjon er utvikling og bruken av kunnskap, og kommunene er både produsenter og konsumenter av kunnskap og ideer. Begge deler er viktige elementer i et innovasjonssystem. Analytisk består dette systemet av to sub-systemer^{23,24}:

- Sub-system for kunnskapsutvikling
 - Forskningsbasert (vitenskapelig)
 - Erfaringsbasert (praksisnær)
- Sub-system for applikasjon og utnyttelse av kunnskap

Vi vil nå se nærmere hvilke elementer som er viktige for kommunens innovasjonssystem og hvordan disse elementene legger rammene for kommunenes innovasjonsevne og -kapasitet.

²¹ (Schot and Steinmueller 2016; Kuhlmann and Rip 2014)

²² (Miettinen 2013; Mazzucato 2013; Kuhlmann and Rip 2014).

²³ (Asheim & Gertler, 2005)

²⁴ (Jensen, Johnson, Lorenz, & Lundvall, 2007)

2.2.1. System for kunnskapsutvikling: både erfaringsbasert og forskningsbasert

Når det gjelder systemet for kunnskapsutvikling, så har kommuner først og fremst en praktisk erfaringsbasert tilnærming til utviklingsarbeidet.²⁵ Til tross for at den relative verdien av forskningsbasert kunnskap har økt, så spiller erfaring og «learning by doing»- tilnærminger en viktig rolle i utviklingen av ny kunnskap i dag. Som Nelson (2004) bemerker: “Much of practice in most fields remains only partially understood, and much of engineering design practice involves solutions to problems that professional engineers have learned ‘work’ without any particularly sophisticated understanding of why”.²⁶ Den praktiske tilnærmingen til problemløsning er verdifull for enhver organisasjon fordi den bidrar til å øke medarbeidernes kompetanse og erfaring.

En annen viktig grunn til at en erfaringsbasert og praktisk tilnærming er verdifull i kommunene, er at kvaliteten på tjenestene kommunen leverer avhenger av brukerne eller innbyggerne i kommunen. Gjennom både formell og uformell interaksjon med innbyggerne får kommunene verdifulle tilbakemeldinger og innspill som bidrar til å heve kvaliteten på utviklingsarbeidet.²⁷

Forskningsbasert kunnskap spiller også en viktig rolle for kommunene. Gjennom egen forskning eller samarbeid med universitets-, høyskole- og instituttsektoren vil kommunene også kunne utvikle og tilegne seg kunnskap som ikke er mulig med den erfaringsbaserte tilnærmingen. Dette kan være særlig komplekse og/eller tekniske sammenhenger som setter krav til etterprøvbare kunnskaper. Utvikling av nye tjenester innenfor primærhelse-tjenesten eller utdanningssektoren, to av de viktigste sektorene for kommune-Norge, kan tjene som eksempler på tjenestoområder som stiller store krav til etterprøvbarehet og dokumenterte effekter. Det er et stort potensial for å øke forskningsinnsatsen rettet mot kommunal sektor. Som Forskningsrådet skriver i sin programplan til FORKOMMUNE: «Den samlede nasjonale forskningsinnsatsen er i liten grad rettet mot kommunenes samfunns-utfordringer og står ikke i forhold til de store oppgavene som kommunene har ansvar for. Samtidig erkjenner kommunesektoren at den har store kunnskapsbehov. Det forskes generelt lite om temaer som angår kommunenes ansvarsområder, og når det skjer, er kommunene selv sjelden deltakende premissleverandører for forskningen»²⁸. Det fremstår derfor å være en «kile» i kommunenes system for kunnskapsutvikling, der det produseres for lite av den vitenskapelige kunnskapen. Det etterlyses tre punkter for forbedring²⁹:

- Mer forskning på temaer som er relevante for kommunen
- Tettere samarbeid mellom kommunen og forskningen i gjennomføringen av utviklingsarbeidet, som sikrer at kunnskapen som genereres er relevant for kommunene
- Flere møteplasser og rammebetingelser som stimulerer til mer samarbeid

Det er ikke bare samarbeid med universitets-, høyskole- og instituttsektoren som er viktig for kunnskapsutviklingen. Kommunene samarbeider med et bredt spekter av aktører, som innbyggere, representanter fra sivilsamfunnet og næringslivet. Samarbeid er avgjørende for å kunne løse de mest komplekse samfunnsutfordringene vi står overfor, fordi det er gjennom samarbeid at ideutvekslingen blir størst og gjennom koordinering blir innsats mest målrettet. I en hierarkisk organisasjonsstruktur som den kommunale er utviklingen av nye ideer og løsninger typisk mindre utbredt enn i åpne strukturer.³⁰

²⁵ (Ringholm, Teigen, & Aarsæther, 2013)

²⁶ (Nelson, 2004)

²⁷ (Jensen, Johnson, Lorenz, & Lundvall, 2007)

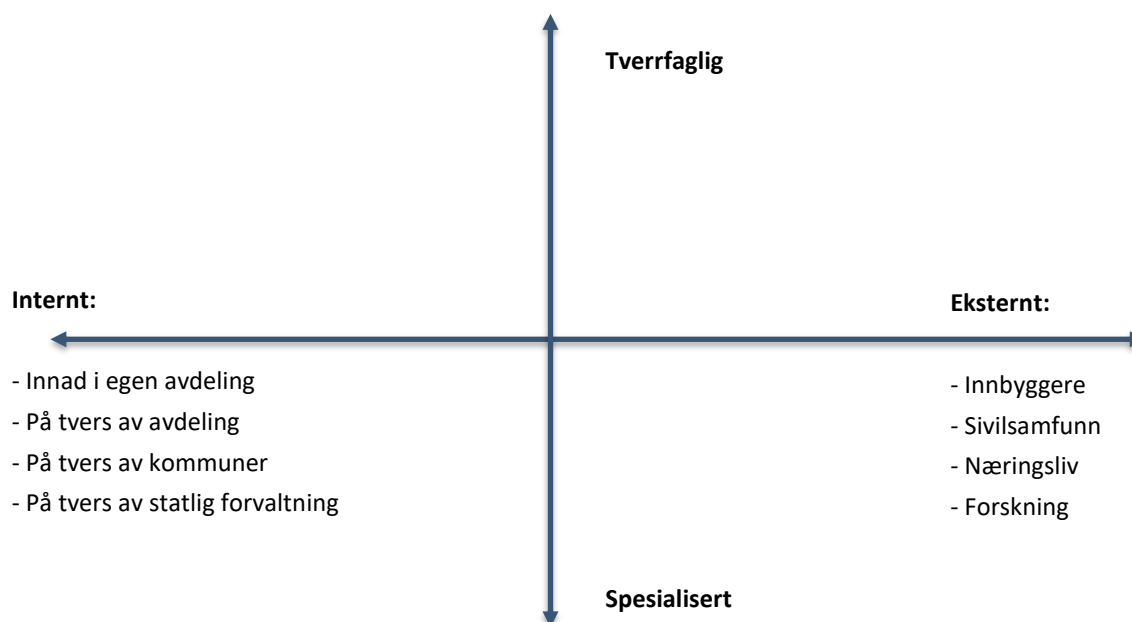
²⁸ (Norges Forskningsråd, 2017)

²⁹ (Norges Forskningsråd, 2017)

³⁰ (Nesta, 2014)

Det finnes flere relevante dimensjoner knyttet til innovasjonssamarbeid i denne sammenheng. Figuren under trekker opp to beskrivende akser som illustrerer hvordan og hvem kommuner samarbeider med. Den horisontale akse illustrerer at det er stor variasjon når det kommer til hvilken type aktører en kommune eller kommunal enhet velger å samarbeide med: fra samarbeid internt i en avdeling til samarbeid med helt nye aktører som vanligvis opererer parallelt med den kommunale driften. De aktørene som er «nære» er ofte lokalisert nærmere og har i større grad lignende arbeidskultur, IKT-systemer og virkelighetsforståelse. Dette bygger ned barrierene, minsker «oppstartskostnadene» og gjør samarbeid mer tilgjengelig. På den andre siden vil idéutvekslingene være mer begrenset når det gjelder innovasjonsgrad. Nettopp fordi aktørene opererer innen samme virkelighetsforståelse så vil trolig samme utfordringer identifiseres og løsningene vil ha mindre variasjoner. Motsatt så er samarbeid mellom kommunene og eksterne aktører vanskeligere, men har potensialet til å øke idémengfoldet betraktelig.

Figur 2-2: Aksekors som viser ulike dimensjoner for samarbeid i kommunal sektor



Den vertikale akse representerer samarbeid innenfor eller på tvers av fagområdene som kommunen jobber med. Samarbeid innenfor et spesialisert felt gjør det mulig å dykke grundig ned i en gitt problemstilling fordi de involverte aktørene vil ha den nødvendige dybdekunnskapen. Ulempen ved denne samarbeidsformen er at løsningene som skisseres blir for snevre og er lite tilpasset andre deler av kommunal forvaltning. Motsatt vil tverrfaglig og interdisiplinært samarbeid kunne adressere komplekse og sammensatte problemstillinger på tvers av fagfelt og tjenesteområder. Dette gjør det mulig å adressere samfunnsutfordringer på en helhetlig måte, men vil kunne være krevende å adressere utfordringen på et tilstrekkelig detaljert nivå.

I kapittel 4.3 vil vi undersøke nærmere i hvilket omfang og med hvilken intensitet kommunene inngår samarbeid og partnerskap når de skal gjennomføre innovasjonsprosjekter.

2.2.2. System for applikasjon og utnyttelse av kunnskap: innovasjon og spredning

Det andre sub-systemet innenfor innovasjonssystemet er knyttet til spredning av innovasjonene. Diskusjonen knyttet til «imitasjon versus innovasjon» er direkte relevant i beskrivelsen av kommunenes system for å tilegne

seg, gjenbruke og dele kunnskap som allerede er utviklet. Imitasjon, eller gjenbruk og tilpasning, av allerede utviklede løsninger sikrer at knappe ressurser i kommunene kan benyttes til å tilby innbyggerne bedre tjenester, og næringslivet bedre rammevilkår, mer effektivt. Spredning er derfor et nøkkelbegrep i det kommunale innovasjonssystemet.

I praksis vil spredning være verdifullt for den enkelte kommune på ulike måter gjennom et prosjektforsøk. For en kommune som i dag ikke gjennomfører noen innovasjonsprosjekter, kan spredning og læring fra andre kommunale, offentlige eller private innovasjonsprosesser være verdifullt av flere grunner. For det første kan det fungere som inspirasjon til å sette i gang innovasjonsarbeidet. Å se hva andre har fått til kan i seg selv bidra til å senke barrieren for å gjøre egne prosjekter.

Nær sagt alle kommuner opplever dessuten utfordringer som de deler med andre kommuner. Selv om det er betydelige variasjoner mellom kommuner når det gjelder geografi, befolkningstetthet, demografi og næringsstruktur, så vil det sjelden være noen utfordringer som er unike for den enkelte kommune. Måten andre kommuner (eller offentlige aktører) har identifisert, adressert og potensielt løst disse utfordringene på er derfor svært verdifull informasjon for kommuner.

En utfordring som mange kommuner opplever er at erfaringer fra innovasjonsprosjekter ikke dokumenteres i tilstrekkelig grad eller offentliggjøres. Den erfaringsbaserte tilnærmingen til kunnskapsutvikling bidrar dermed til at det finnes mye taus kunnskap i kommunene. Dette bidrar videre til å hemme den systematiske kunnskapsutviklingen, svekker grunnlaget for erfaringsdeling og læring, og svekker spredning av nye løsninger.³¹ Uten dokumentasjon vil lokalt initierte innovasjonsprosjekter i for liten grad bygge på hverandre, og nye initiativ vil framstå som løsrevet fra tidligere utviklingsprosesser. En tilgrensende utfordring som kommuner (og det offentlige for øvrig) møter er at spredning ikke skjer gjennom markedsmekanismene. I privat sektor vil introduksjonen av nye produkter og tjenester drives frem av profittmotiv, og den private aktøren har incentiv til å markedsføre produktet/tjenesten for å skaffe seg inntekter og markedsandeler.^{32,33} Kommunene, på sin side, har ikke dette incentivet til å spre informasjon om sine nye løsninger til andre utenfor kommunegrensen ettersom kommuner ikke konkurrerer om inntekter, markedsandeler og «kunder».

Oppskalering og spredning gjennom kommunale innovasjonsprosjekter kan skje på ulike måter. I utgangspunktet er det kanskje mest nærliggende å diskutere spredning av vellykkede innovasjoner og dermed en oppskalering av gjennomførte innovasjoner fra én kommune til et antall andre kommuner. Samtidig kan det være mye læring i spredning av erfaring fra mislykkede innovasjonsprosesser hvor man unngår at de samme feilene gjøres gang på gang i ulike kommuner. Slik sett vil man i tilfelle snakke om mer fullverdige kunnskaps- eller læringssystemer.

I en rapport om spredning av offentlig innovasjon utarbeidet av danske Center for Offentlig Innovation (COI) i 2015 deles spredning inn i tre ulike kanaler³⁴:

- A. *Spredning som diffusjon*: Basert på Rogers³⁵ vil spredningens hastighet og intensitet være knyttet til egenskaper ved selve innovasjonsprosessen, som karakteristika ved den nye løsningen, tiden fra innovasjonen er utført, aktørene som tar innovasjonen i bruk, innovasjonssystemet som helhet og

³¹ (Norges Forskningsråd, 2017)

³² Den private aktøren har imidlertid ingen incentiv til å dele sine forretningshemmeligheter med markedet.

³³ (Teigen, 2013)

³⁴ (COI, 2015)

³⁵ (Rogers E., 2003)

kommunikasjonskanalene. Dette fungerer som et analytisk rammeverk for å forstå hvorfor innovasjoner spres slik de gjør.

- B. *Spredning gjennom nettverk*: Denne tilnærmingen bygger på den forrige, men representerer et mer fremoverlent perspektiv på spredning. Dersom en gitt innovasjon ikke spres så mye som det er potensial til, så vil det være fornuftig å undersøke nærmere om løsningen er tilpasset nok til omgivelsene eller om man har utnyttet det nettverket og de relasjonene som spredningen skal skje gjennom på en tilfredsstillende måte.
- C. *Spredning som atferd*: Dette perspektivet bygger på at spredning gjøres av mennesker som ikke nødvendigvis er rasjonelle. Her legges det vekt på handlende individer og hvordan man gjennom å håndtere usikkerhet, kompleksitet og planlegging kan øke sjansen for å lykkes.

Rapporten fra Center for Offentlig Innovation diskuterer spredning gjennom et teoretisk perspektiv. Dette kommer til uttrykk på svært ulike måter i praksis. På oppdrag fra KS utarbeidet Menon i 2016 en rapport om spredning av innovative offentlig anskaffelser i kommunal kontekst. Her blir det identifisert åtte kanaler for praktisk spredning³⁶:

- 1) «Læring i linja»: Spredningsarbeidet knyttes tett opp mot kommunens daglige praksis, og sikrer en prosess som er lokalt forankret og lite merarbeid.
- 2) Nettverk: Bruk av eksisterende nettverk og møteplasser til erfaringsutveksling, slik som Difis kunnskapsnettverk for statlige innkjøp, KS, NHO
- 3) Kunnskapssenter: Etablere lokale og/eller regionale kunnskapssentre som har både fag- og administrativ kompetanse innen pågående utviklingsarbeid, som blant annet kan bistå til innovative offentlige anskaffelser (IOA).
- 4) Sentralisert koordinering: Etablering av en sentralisert arena for kunnskapsutveksling. Dette gjelder hovedsakelig for IOA.
- 5) Utdannings- og FoU-institusjoner: Tettere samarbeid med academia kan spille en viktig rolle for kunnskapsspredning gjennom innspill til utdanningsløp og kursing av ansatte i arbeidslivet.
- 6) Dokumentasjonssystem: Innarbeide systemer for dokumentasjon av effekter gjennom innovasjonsprosjekter, slik at jobben blir systematisert og mindre vilkårlig.
- 7) Felles protokollsystem: Med utgangspunkt i «SAMVEIS»-veikartet, utarbeidet et protokollsystem som sikrer mest mulig læring fra utprøving av teknologi i kommunene.
- 8) Koordinerte innkjøp: Oppstrøms koordinering av offentlige anskaffelser for å sikre effektiv ressursbruk og risikofordeling.

I den samme undersøkelsen finner Menon at det er et beskjedent fokus på spredning i norske kommuner, selv blant kommunene som utfører mange innovasjoner³⁷. Vi vil se nærmere på spredningsaktiviteten som gjennomføres i norske kommuner i kapittel 4.5.

2.2.3. Kommunen er ikke alene – innovasjon i systemperspektiv

Innovasjon i kommunene foregår innenfor en bestemt kontekst. Kommunene befinner seg i et komplekst system, og utviklingen skjer i et dynamisk samspill med aktører fra ulike deler av samfunnet. I kommuner oppstår ofte innovasjon som respons på problemer som ligger i skjæringsfeltet mellom ulike kommunale sektorer og

³⁶ (Menon Economics, 2016b)

³⁷ (Menon Economics, 2016b)

forvaltningsområder.³⁸ Kommunenes innovasjons- og fornyingsevne blir i stor grad påvirket av eksterne rammebetingelser, som statlige føringer og budsjetter.

En systemisk forståelse av innovasjon legger vekt på at innovasjon også oppstår i samspill mellom en rekke ulike aktører, og bestemmes i stor grad også av institusjonelle rammebetingelser rundt disse.^{39,40} Et systemperspektiv på innovasjon innebærer dermed at man søker å forstå hvordan omkringliggende aktører og institusjoner påvirker og representerer viktige forutsetninger for innovasjonsprosessene innenfor hver kommune.

Kommunene samhandler med et bredt aktører, og innovasjonsprosessene oppstår ofte i skjæringspunktet mellom disse organisasjonene. Innovative offentlige anskaffelser (IOA) er et slik eksempel som blitt identifisert som et potensielt kraftfullt innovasjonsvirkemiddel.⁴¹ Her vil kommunene gå i dialog med private aktører for å frembringe oversikt over hva markedet kan tilby for å løse de konkrete utfordringene som kommunen står ovenfor.

Det blir også stadig mer vanlig at flere kommuner gjennomfører slike anskaffelsesprosesser (og innovasjonsprosjekter for øvrig) sammen, enten gjennom geografiske enheter (interkommunale innkjøpssamarbeid) eller ved at utvalgte kommuner deler spesielle karakteristika (storby-kommunenes pågående digitaliseringsprosjekt). Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte oppgaver med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.⁴²

Et annet interessant moment er hvordan kommuner i økende grad samarbeider om å utvikle og utveksle statistikk. KS' og Difis publiserer hvert år den økonomiske situasjonen for Norges ti største kommuner, i samarbeidet som kalles aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner (ASSS). Dataene tar utgangspunkt i SSBs KOSTRA-statistikk, men er videreutviklet og forbedret. På denne måten kan både kommunene som deltar og alle andre få tilgang til viktig informasjon, som igjen kan være viktig grunnlag for å løse fremtidige utfordringer.

Noen samfunnsutfordringer fordrer dessuten større endringer enn hva som kan gjennomføres av en enkelt kommune. Fremveksten av (og bevisstheten om) større samfunnsutfordringer som klimakrise, eldrebølge, økonomisk krise og flyktningkrise er eksempler på større samfunnsutfordringer som må løses gjennom et systemisk perspektiv, eller systemskift.⁴³

Overgangen fra sentraliserte og sykehjemsbaserte omsorgstjenester til distribuerte og hjemmebaserte omsorgstjenester muliggjort av velferdsteknologi kan ses som et eksempel på et slikt systemskift. Her er det ikke nødvendigvis teknologien i seg selv som er det banebrytende elementet, men snarere hvordan teknologien fordrer reorganisering av eksisterende apparat for produksjon og levering av omsorgstjenester. Den demografiske utviklingen utgjør her det omkringliggende landskapet for helsetjenester, og som vil utøve et stadig sterkere press på kommunale budsjetter, men også ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Dette fordrer i sin tur nytenkning innenfor organiseringen av det kommunale systemet for omsorgstjenester.

³⁸ (Teigen, 2013)

³⁹ (Edquist, 2001)

⁴⁰ (Menon Economics, 2017b)

⁴¹ (Menon Economics, 2016a)

⁴² (Meld. St. 14 (2014-2015))

⁴³ (Schot & Steinmuller, 2016)

En analyse av innovasjon i kommunal sektor må derfor forholde seg til dette systemperspektivet. Kommunene opererer innenfor en bestemt kontekst og denne konteksten skaper muligheter som kommunen ikke ville vært i stand til å frembringe alene, samtidig som det legger føringer på innovasjonsarbeidet.

3. Kommuner må innovere

Det er et stort behov for å effektivisere offentlig sektor i årene fremover. En aldrende befolkning som forventer stadig mer fra velferdstjenestene vil utfordre måten offentlig forvaltning organiseres. Kommunene utfører en stadig økende andel av disse tjenestene, og innehar en nøkkelrolle for å utvikle og effektivisere tjenestene. Kommunene befinner seg i en god posisjon til å ta dette ansvaret av flere grunner. Som den viktigste leverandøren av velferdstjenester har kommunen daglig kontakt med brukerne av disse tjenestene. Det innebærer at kommunen kan skreddersy tilbudet til de lokale forholdene. Samtidig kan de identifisere effektiviseringspotensialet som finnes i driften og få et sterkere eierskap til endringsprosessene. Innovasjon i kommunene er imidlertid ikke uten utfordringer. Når ansvaret for utviklingsarbeid legges til kommunene, så er det fare for dobbeltarbeid. Kommunene har samtidig utfordringer knyttet til spredning og med kompetansen som kreves for å overføre og tilegne seg kunnskap. Samtidig oppleves det som utfordrende å prioritere innovasjonsprosjekter fremfor mer driftsorienterte oppgaver.

I sin nye strategi for innovasjon i offentlig sektor skriver Forskningsrådet: «Det er behov for et taktskifte i forsknings- og innovasjonsinnsatsen i og for offentlig sektor. Forventningene til offentlige tjenester, infrastruktur og forvaltning er høye og kostnadene ved å drive offentlig sektor vil øke på flere områder fremover»⁴⁴. Med sterkere press på norske budsjetter og enda større krav og forventninger fra innbyggerne, så kan forskning og innovasjon bli en nøkkel for å lykkes med omstillingen kommunene må gjennom.

Behovet for effektivisering kommer også tydelig frem i Perspektivmeldingen 2017, som trekker opp de viktigste utfordringene som vi står ovenfor i årene som kommer⁴⁵. Det er flere grunner til at det vil bli et langt sterkere press på de offentlige finansene fremover, og det skyldes faktorer både på inntekts- og utgiftssiden. Inntektene fra olje- og gassindustrien er ventet å falle og det blir færre skattebetalere bak grupper utenfor arbeidslivet. Samtidig er utgiftene ventet å øke, med forventning om økt tilbud av velferdstjenester med stadig høyere kvalitet.

Kommunenes portefølje av velferdsstatens tjenester øker også. Det har vært en uttalt målsetning for den sittende regjeringen å overføre ansvar og makt til kommunene. Dette har kommet til uttrykk gjennom at kommunene har fått overført betydelig ansvar de siste årene. Med Samhandlingsreformen av 2012 fikk kommunene mer ansvar og flere oppgaver. Kommunene fikk eksempelvis ansvar for utskrivningsklare pasienter fra dag én, plikt til å etablere tilbud om øyeblikkelig hjelp hele døgnet og større ansvar for å drive forebyggende helsearbeid.⁴⁶ Kommunene har også fått overført ansvar og myndighet knyttet til arealplanlegging, forvaltning av verneområder og mindre vindkraftanlegg.⁴⁷ Økt ansvar for velferdstjenester går sammen med nødvendigheten av å utvikle disse tjenestene fremover.

Kommunene spiller dessuten en viktig rolle i gjennomføringen av det grønne skiftet. Norge har satt seg mål om å redusere utslipp av klimagasser fra 10 tonn til 1-2 tonn per person årlig innen 2050. Selv om utfordringene er globale, må løsningene skje lokalt. Kommunen har her en viktig rolle. Som premissleverandør og innkjøper har kommunene muligheten til å legge føringer og krav om klimavennlige løsninger. Kommunen har også et ansvar

⁴⁴ (Norges Forskningsråd, 2018)

⁴⁵ (Meld. St. 29, 2017)

⁴⁶ (Menon Economics, 2018)

⁴⁷ (Innst. 376 L, 2016-2017)

fordi flere store utslippskilder kontrolleres av kommunene, som eksempelvis samferdsel og transport, men også bygg og eiendom.⁴⁸

Det finnes dessuten et stort potensial for å effektivisere kommunal tjenesteyting. Administrasjon og samferdsel og teknikk har størst automatiseringspotensial, som i stor grad utgjøres av arbeidsprosesser som er rutinemessige og gjentakende.⁴⁹ Studier fra Senter for økonomisk forskning beregnet i 2015 at det gjennomsnittlige effektiviseringspotensialet er på 23 prosent.⁵⁰ Det eksisterer med andre ord betydelige variasjoner mellom norske kommuner. Ettersom kommunene er den viktigste leverandøren av velferdstjenester, så innehar kommunene også et spesielt ansvar for å utvikle, effektivisere og forbedre disse tjenestene. Dette effektiviseringsbehovet finnes innen alle kommunale sektorer.

3.1. Hvorfor er kommunene i god posisjon til å gjennomføre innovasjon?

I Norge er kommunesektoren gitt en sentral rolle som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Det er imidlertid ikke gitt at kommunene skal få ansvaret for å drive innovasjons- og utviklingsarbeid innenfor dagens forvaltningsstruktur. Det er likevel gode grunner til at nettopp kommunene bør ha ansvaret for dette oppdraget. Vi har identifisert tre hovedgrunner:

- Nærheten til innbyggerne – kommunene «ser» utfordringene
- Effektiviseringspotensial gjennom driftserfaring
- Eierskap til endringer

Gjennom intervjuer med 18 kommunale enheter så var det over 70 prosent av disse som fremhevet nærheten til innbyggerne som kommunenes fremste fordel i innovasjonsarbeidet. Kommunene kan i kraft av å være tjenesteleverandør observere utfordringer og behov gjennom den daglige driften. Det trekkes frem at dette er en fordel både når det gjelder å effektivisere driften og utvikle bedre tjenester.

Nærheten til innbyggerne gjør kommunen bedre i stand til å skreddersy løsninger for de lokale forholdene. Kommunene har et sterkt fokus mot de spesifikke utfordringene som eksisterer i deres lokalområde. I vårt land med variert geografi, befolkningstetthet, demografi og næringsstruktur, følger det at utfordringene som de ulike kommunene møter også varierer betydelig. Disse utfordringene må møtes med skreddersøm og løsninger som er spesialtilpasset de lokale forholdene. Dermed kan generiske løsninger innrettet mot hele landet ha mindre verdi for en spesifikk kommune fordi løsningen oppleves som lite tilpasset og relevant.

Gjennom interaksjon med brukerne av de kommunale tjenestene får kommunen tilgang til verdifull informasjon som er avgjørende for å kunne utvikle bedre tjenester. Nærhet til innbyggerne er også viktig for å vite hvor i organisasjonen det finnes størst effektiviseringspotensial. Forvaltningen av plan- og bygningsloven kan tjene som et illustrerende eksempel. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Direktoratet for byggkvalitet kan potensielt ha like god kjennskap til plan- og bygningsloven som kommunene har. Gjennom å ha forvaltningsansvaret får imidlertid kommunene den praktiske erfaringen med saksbehandling som de andre forvaltningsnivåene mangler. Dette gir kommunene innsikt i hvor effektiviseringspotensialet er størst, i hvilken del av prosessen tidstyvene er, og hvordan tjenesten kan bli bedre.

⁴⁸ Dette er hentet fra et pågående oppdrag om digitalisering i kommunal sektor på oppdrag fra storbykommune-nettverket.

⁴⁹ Hentet fra den samme rapporten fra storbykommune-nettverket.

⁵⁰ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016-2017)

Med kommunenes sentrale posisjon i utformingen og leveransen av velferdsstatens tjenester, så er det naturlig at kommunene også spiller en viktig rolle når disse tjenestene skal effektiviseres og utvikles. I forskningslitteraturen er det skrevet mye om organisasjonsendring og endringsledelse. En sentral faktor for at endringsprosesser skal lykkes, er tett involvering av dem som påvirkes av endringen (eller innovasjonen). Ifølge Jacobsen (2017) handler endringsledelse nettopp om både å skape oppslutning om endringen og håndtere motstanden mot den. Begge deler er faktorer som er avgjørende for å lykkes (Jacobsen, 2017). Fem av intervjuobjektene fremhevet kommunens involvering i innovasjonsprosessene som helt avgjørende for den relative suksessen til innovasjonsprosessene tilknyttet offentlige tjenester. Uten kommunenes involvering og eierskap til endringsprosessen vil det fort oppstå problemer med å oppnå den nødvendige oppslutningen om endringen.

Gjennom intervjuene ble det også fremhevet at kommunene har bedre forutsetninger for å kunne være en arena for utprøving og testing enn det høyere forvaltningsnivået er. Argumentet er at kommuner er mer fleksible og raskere til å gjennomføre innovasjonsprosessene fordi de ikke trenger å ta hensyn til nasjonale prioriteringer og likhet på tvers av kommunegrenser, slik som eksempelvis et departement eller direktorat vil måtte gjøre.

3.2. Innovasjon i kommunene byr også på utfordringer

Kommunal innovasjon kan by på flere utfordringer. Gjennom intervjuer med kommunene har vi identifisert tre utfordringer som skiller seg ut:

- Faren for dobbeltarbeid og sløsing med ressurser
- Utfordring med spredning og «konsum» av innovasjon
- Sterkt driftsfokus

Fokus på lokal tilpasning er viktig for å tilby løsninger som er skreddersydde til innbyggernes behov, men et for stort fokus på dette kan ha negative konsekvenser. Fokuset på skreddersøm og lokal tilpasning kan gjøre det vanskeligere å lære av innovative løsninger som andre kommuner har utviklet. Selv om hver kommune har særegenheter, finnes imidlertid mye lærdom av å se til hvordan andre kommuner har løst lignende utfordringer, til tross for at de lokale variasjonene gjør at løsningen ikke kan implementeres fullt og helt. Grunnlaget for mange av kommunenes utfordringer er problemstillinger som er relevante for et bredt spekter av kommuner, til tross for de lokale tilpasningsbehovene. Resultatet er at det eksisterer en betydelig risiko for at flere kommuner bruker ressurser på å løse lignende utfordringer. Slikt dobbeltarbeid er kostbart for samfunnet. Dersom kommunen hadde samarbeidet tettere med andre kommunale og statlige aktører ville risikoen blitt redusert.⁵¹ Det samme kan sies om tettere samarbeid med kunnskapsmiljøer, som besitter oversikt over relevant innovasjonsarbeid både i og utenfor kommunal sektor.

Det finnes også utfordringer med å spre resultater fra pågående og gjennomførte innovasjonsprosesser. Selv om det riktignok finnes mange kanaler for spredning, er spredning en kjent utfordring for kommunesektoren og offentlig sektor som helhet. Dette er dels knyttet til mangel på oppmerksomhet og informasjon, ved at kommunene ikke får informasjon om hvilke utfordringer og løsninger som finnes i andre kommuner. Samtidig er det utfordringer fra et systemperspektiv, hvor metodene som benyttes for spredning er lite systematiske og personavhengige.

⁵¹ Det er imidlertid ikke gitt at den aktuelle innovasjonsprosessen ville blitt igangsatt dersom ikke kommunene satt i gang.

Dette er nært knyttet til mangel på kompetanse og læringsevne i kommunene. DAMVAD (2015) peker på kommunenes manglende evne til å «konsumere» ikke bare resultater fra innovasjonsarbeid i andre kommuner, men det å «konsumere» forskning og utvikling generelt.⁵² Her trekkes det frem manglende evne til å orientere seg i den kunnskapen som er produsert og å vurdere kvaliteten på den. Fra intervjuene fremkommer det også at det er utfordrende å trekke ut det mest relevant for den aktuelle kommunen og overføre den kunnskapen som finnes til de lokale forholdene.

Programplanen til FORKOMMUNE understreker også at det finnes store kunnskapsbehov i kommunene.⁵³ Samtidig forskes det lite på de temaene som utgjør kommunenes viktigste utfordringer og mange kommuner hevder at den forskningen som eksisterer ikke er relevant nok. Det kan derfor hevdes at det vil kreve mye innsats og ressurser for å etablere et tettere samarbeid mellom kommunene og academia, og at det derfor er mer fornuftig å legge ansvaret for forskningsbasert utvikling til aktører som samarbeider tettere med academia i dag.

En annen problemstilling som følger lokalt innovasjonsansvar og utfordringer med spredning er knyttet til at det kan oppstå forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner. Dersom kommune A utvikler en ny løsning innenfor helsesektoren som nabokommunen B ikke har kapasitet og kompetanse til å ta i bruk, så vil forskjellene i tjenestetilbudet mellom kommunene øke. Dette trenger ikke være en utfordring dersom innovasjonsarbeidet i kommune A løftes opp nasjonalt og spres på den måten, men det er en utfordring hvis de mest velstående kommunene får et velferdstilbud som er vesentlig bedre enn i andre deler av landet.

En tredje faktor som er med på å vanskeliggjøre innovasjonsprosesser i kommunene er knyttet til deres rolle som tjenesteleverandør. Økende rettsliggjøring av de kommunale tjenestene og stadig overføring av oppgaver til kommunene gir stort fokus på drift. Dette innebærer at store deler av det kommunale budsjettet bindes i praksis opp til tjenesteleveranser, slik at det blir vanskelig å ha fokus på langsiktige utviklingsprosjekter. Gjennom intervjuene kommer dette tydelig frem ved at nærmere 30 prosent fremhever dette som kommunens primære utfordring i innovasjonsarbeidet.

⁵² (DAMVAD, 2015)

⁵³ (Norges Forskningsråd, 2017)

4. Status for kommunenes innovasjonsaktiviteter

Norske kommuner er innovative. Tre av fire kommuner har tatt i bruk en innovasjon i løpet av de siste to årene. Småbyregionene har den høyeste innovasjonsintensiteten, der fire av fem har innført en innovasjon. Prosess- og organisasjonsinnovasjoner er den vanligste formen for innovasjon. Innovasjonsprosjektene hever i størst grad kvaliteten på tjenestene, og leder i mindre grad til økt effektivisering og produktivitet. Kommunalt samarbeid med forskningsaktører ser ut til å heve kvaliteten ytterligere, både ved at kommunenes vei til forskningsfronten reduseres, at kommunene får tilgang til et internasjonalt nettverk og innovasjonen og innovasjonsarbeidet dokumenteres bedre.

I denne delen skal vi se nærmere på hvordan kommunenes innovasjonssystem fungerer i praksis. Det er gjort lite systematisert forskning for å dokumentere norske kommuners og fylkeskommuners innovasjonsevne og -forståelse. Det har derfor vært viktig for oss å bruke det empiriske datagrunnlaget som finnes allerede, og utdype dette med våre egne undersøkelser.

Denne analysen er i stor grad basert på Innovasjonsbarometeret fra KS.⁵⁴ Undersøkelsen bygger på det danske Innovasjonsbarometeret, utviklet av Center for Offentlig Innovation (COI) i Danmark og er den første spørreundersøkelsen som dokumenterer innovasjonsarbeidet i norske kommuner i et slikt omfang. Vi legger derfor til grunn KS' definisjon av offentlig sektor, som ble diskutert i kapittel 2.1. Undersøkelsen ble kun sendt ut til to kommunale sektorer, helse- og omsorgssektoren og utdanning og oppvekstsektoren, men har fått nær 2000 respondenter.⁵⁵ Studien er representativ på tvers av landsdeler, fylker og kommuner.⁵⁶ Basert på dette mener vi at denne studien gir det mest dekkende bildet av innovasjonsaktiviteten i norske kommuner p.t.

Vi har dessuten gjennomført 18 intervjuer med kommunale og fylkeskommunale enheter. Dette har vi gjort for å utdype og nyansere funnene fra Innovasjonsbarometeret. Vi har intervjuet 9 (fylkes-)kommuner som har søkt FORKommune og fått tilsagn, 4 som har søkt FORKommune og fått avslag, og 5 som ikke har søkt. Disse er valgt ut med hensyn til å sikre representativitet på tvers av kommunens størrelse (målt ved innbyggertall) og geografi. For prosjektene som hadde søkt om midler fra FORKommune har vi i tillegg tatt hensyn til tjenesteområde og innovasjonstype for forprosjektet.

Studien fra KS' skiller ikke mellom innovasjonsprosjekter og *forskningsstøttet* innovasjonsarbeid i kommunene. Basert på intervjuene så har ikke kommunene et nært forhold til forskningsstøttet innovasjon. Ettersom det er et særlig behov for å dokumentere den forskningsstøttede innovasjonsaktiviteten, vil vi derfor diskutere funnene fra Innovasjonsbarometeret opp mot funnene fra intervjuene. Basert på disse kildene besitter vi et rikt datagrunnlag som gjør oss i stand til å dokumentere innovasjonsaktiviteten i norske kommuner på en måte som ikke har blitt gjort til nå.

⁵⁴ KS har gitt Menon tilgang til rådataene fra undersøkelsen. Alle analyser som er presentert her er det Menon som er fullt og helt ansvarlige for.

⁵⁵ Dette er en viktig begrensning med KS' analyse, ettersom både innovasjonsaktivitet og interaksjon med eksterne kunnskapsmiljøer kan variere betydelig mellom ulike kommunale sektorer.

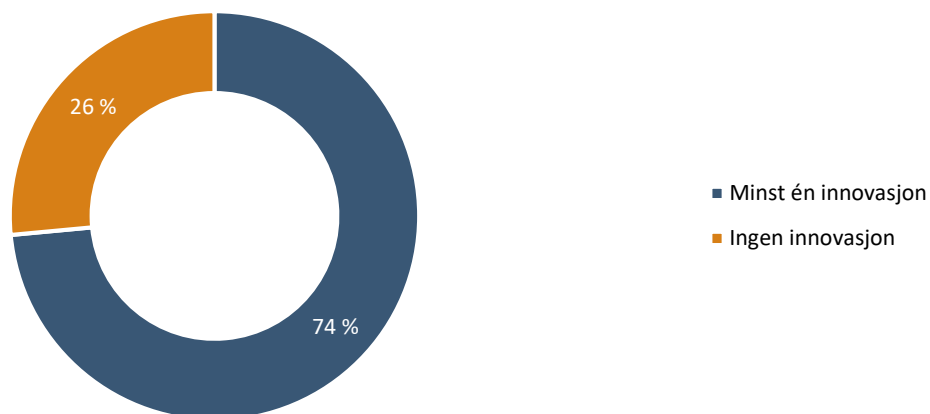
⁵⁶ Se vedlegg om metode for mer detaljer om Innovasjonsbarometeret.

4.1. Er norske kommuner innovative?

4.1.1. Tre av fire har tatt i bruk en innovasjon siste to årene

Enkelte fremhever at det foregår for lite forskning og innovasjon i Kommune-Norge. Dette budskapet kommer tydelig frem i programplanen til FORKOMMUNE.⁵⁷ Dette peker mot at kommunenes innovasjonssystem ikke fungerer godt nok i dag. Denne påstanden har imidlertid vært lite dokumentert. Tallene fra Innovasjonsbarometeret peker på at det gjennomføres innovasjonsprosjekter i stort omfanget. Som vi ser av figuren under viser KS' Innovasjonsbarometer at 74 prosent av respondentene i undersøkelsen svarer at deres virksomhet har tatt i bruk minst én innovasjon i løpet av de siste to årene.

Figur 4-1: Andel som har tatt i bruk en innovasjon de siste to årene. N= 1786. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)



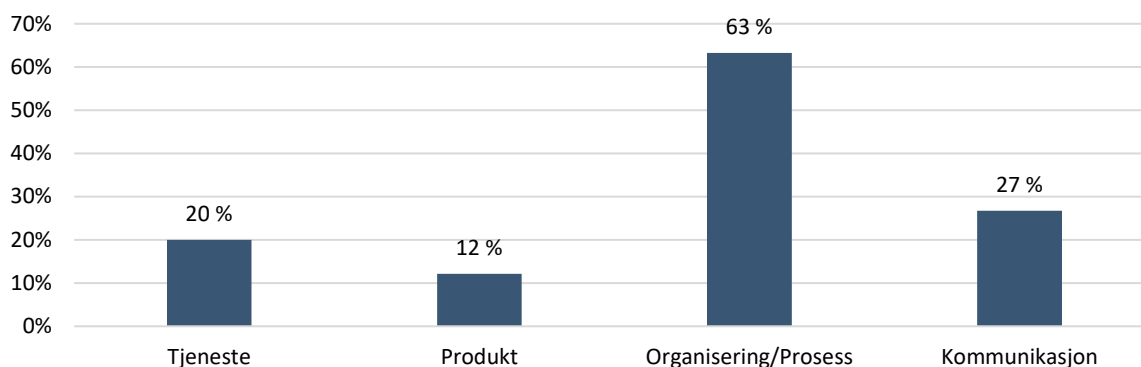
Bildet som tegnes er altså at kommunesektoren har et tydelig fokus på innovasjon. Dette er på samme nivå som Center for Offentlig Innovation fant i den tilsvarende undersøkelsen i Danmark, som fant at om lag 80 prosent av de danske respondentene har tatt i bruk en innovasjon i 2017 (Center for Offentlig Innovation, 2017).

Innovasjonsbarometeret gir også en fordeling av ulike typer innovasjon.⁵⁸ Av de som har gjennomført og tatt i bruk en innovasjon de siste to årene, så er langt over halvparten av innovasjonene knyttet til «nye eller vesentlig endrede prosesser eller måter å organisere arbeidet på». Fordelingen vises i figuren under.

⁵⁷ (Norges Forskningsråd, 2017)

⁵⁸ Respondentene blir spurt å beskrive kun den siste innovasjonen. Til tross for at man risikerer at dette ikke representerer den generelle innovasjonsinnsatsen, så er det flere fordeler med dette: (i) den siste innovasjonen er klarest i minne, som øker presisjonen på svarene og (ii) svarene blir relatert til en konkret innovasjon.

Figur 4-2: Fordelingen mellom ulike typer innovasjon for den nyeste innovasjon som er gjennomført og tatt i bruk. N=1313.
Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)



Vi ser at organisasjons- og prosessinnovasjon er den formen for innovasjon som er mest utbredt. Men det er viktig å understreke at det er glidende kategorier og at et innovasjonsprosjekt potensielt kan inneholde elementer av flere typer. Dette er grunnen til at prosentsatsene i tabellen ikke summerer seg til 100 prosent. En prosessinnovasjon kan også være grunnlaget for en tjenesteinnovasjon.

En mulig forklaring på hvorfor organisasjons- og prosessinnovasjoner er de mest fremtredende er at dette er prosjekter som kommunen i større grad har kompetanse til å gjennomføre selv, mens andre former for innovasjon krever involvering av andre i større grad. Nye produkter, tjenester og måter å kommunisere på er det mulig for andre aktører å utvikle, mens organisatoriske nyvinninger internt i kommuner er det bare kommunene selv som kan få i stand.⁵⁹ Den danske undersøkelsen tegner det samme bildet (Center for Offentlig Innovation, 2017).

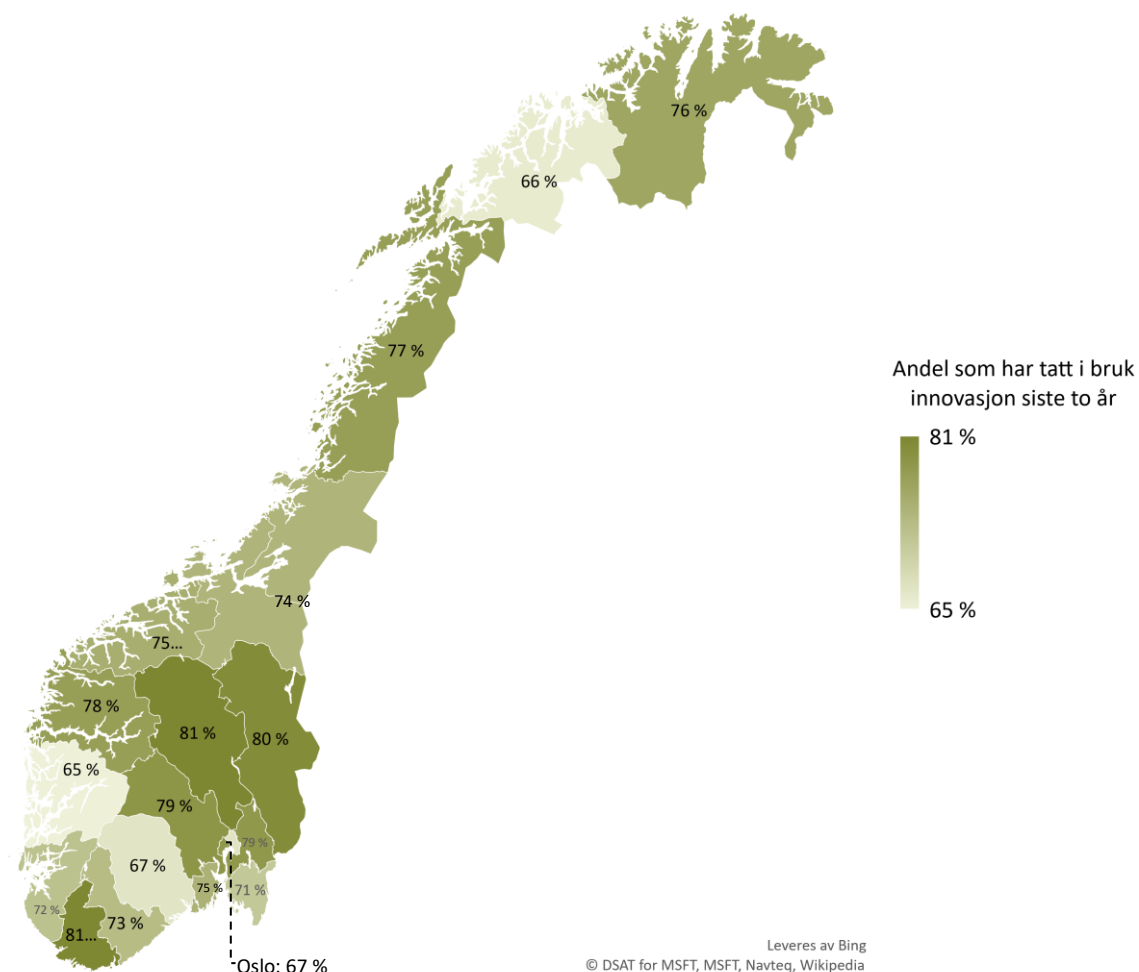
Fordelingen kan også farges av at undersøkelsen kun er sendt ut til de to omtalte sektorene. Det kan altså være slik at resultatet drives av at disse to sektorene kjennetegnes av faktorer som skiller seg fra de øvrige kommunale sektorene. Eksempelvis kan det tenkes at innovasjonsaktivitetene i teknisk sektor, herunder VAV, arealplanlegging og renovasjon, retter seg hyppigere mot forbedring av tjenestene enn eksempelvis organisering- og prosessinnovasjon. På den andre siden så vet vi at noen av de viktigste innovasjonsprosessene som foregår i sektorene, eksempelvis digitalisering av byggesak og utvikling av «smarte byer», også vil kreve endringer i produksjons- og tjenesteprosesser og nye måter å samhandle på. Det er derfor ikke opplagt at fordelingen av de ulike innovasjonstypene vil skille seg fra fordelingen ovenfor i betydelig grad.

Store geografiske variasjoner – de store byene har lavest innovasjonsintensitet

Det er betydelig variasjon mellom de ulike fylkene når det gjelder hvor stor andel av respondentene som har gjennomført en innovasjon i de siste to årene. Innovasjonsbarometeret har god dekning innad i alle fylkene, som gjør at vi har nok tallmateriale til å trekke robuste konklusjoner om fordelingen nasjonalt. Denne fordelingen vises i figuren under.

⁵⁹ (Ringholm, Teigen, & Aarsæther, 2013)

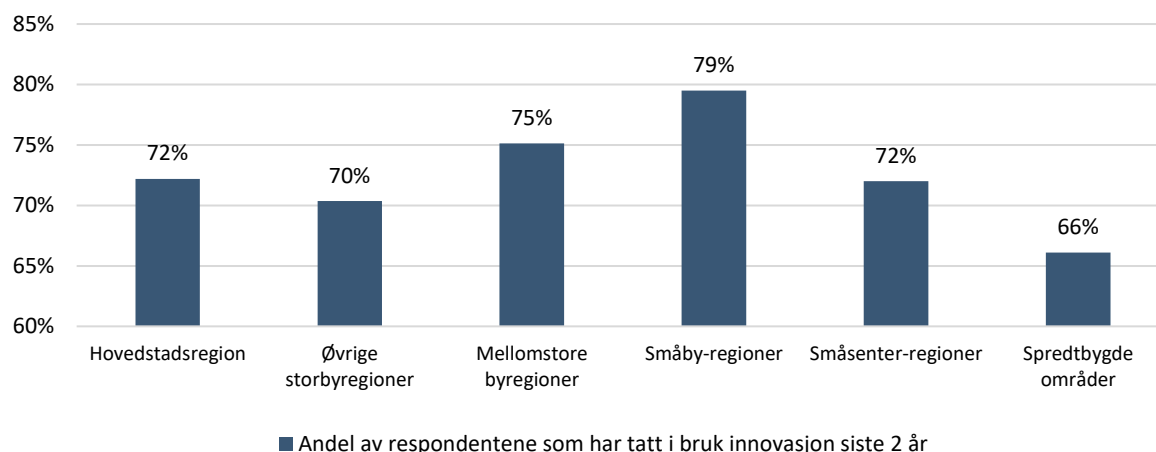
Figur 4-3: Andelen av respondentene som har tatt i bruk innovasjoner innad i hvert fylke. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)



Vest-Agder og Oppland er de to fylkene med høyst innovasjonsintensitet, hvor mer enn fire av fem respondenter oppgir at de har innført en innovasjon. De etterfølges av Hedmark (80 prosent) og Sogn og Fjordane (78 prosent).

Et oppsiktsvekkende funn fra denne fordelingen er at innovasjonsandelen er relativt lav i de fylkene med større byer. I Oslo oppgir kun 67 prosent at de har innført en innovasjon, og det samme ser vi i Troms (66 prosent) og Rogaland (72 prosent). Hordaland er fylket med lavest innovasjonsandel med kun 65 prosent. Dette er overraskende fordi det er forventet at innovasjonstakten øker med befolkningsstørrelse. For å undersøke sammenhengen mellom urbanisering og innovasjonsintensitet nærmere, har vi fordelt respondentenes svar etter SSBs sentralitetsindeks. Resultatet vises i figuren under.

Figur 4-4: Andelen av respondentene som har tatt i bruk innovasjoner fordelt på SSBs sentralitetsnivå. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)



Vi ser av figuren at fordelingen ligner på en normalfordeling, med en topp hos småbyregionene. Innovasjonsintensiteten ligger rundt 70 prosent i de største byene, før den øker til henholdsvis 75 og 79 prosent i mellomstore og små byregioner. Deretter synker prosentandelen som har tatt i bruk innovasjoner når vi ser på småsenterregioner og spredtbygde områder.

Dette er interessant fordi vi forventer at sentrale kommuner innoverer mer. Innovasjonslitteraturen har dokumentert at det er en klar sammenheng mellom befolkningstetthet og innovasjonstakt, blant annet fordi det finnes synergier med forskningsinstitusjoner⁶⁰, nettverkseffekter⁶¹ og tilgang til arbeidskraft⁶². Selv om disse studiene beskriver innovasjonsdynamikker innen privat sektor, så er det overraskende at vi ikke observerer samme mønster i kommunal sektor.

Flere faktorer kan være med på å forklare dette funnet. Vi tar ikke hensyn til innovasjonshøyden når vi måler om innovasjonen er gjennomført, og dermed er utfallsrommet binært (har eller har ikke innført innovasjon). Hvor mye endring som skal til for at noe regnes som innovasjon er en iboende skjønnsmessig vurdering, og referansepunktet for «vesentlig» forbedring kan påvirkes av andre aktører rundt. Hvis det er slik at innovasjonshøyden er større eller det at omfanget av prosjekter er større i storbyregionene, så kan det være at respondentene ikke anser deres utviklingsprosjekt som å være forbedring nok til å kunne kalles et innovasjonsprosjekt. På den andre siden så kan det være slik at relativt flere i distriktene deltar i innovasjonsprosjektene, og de derfor har større kjennskap til om det er tatt i bruk innovasjoner.

4.1.2. Hvordan kommer prosjektene i gang?

Bakgrunnen for opprettelsen av et innovasjonsprosjekt er mangfoldig. Basert på telefonintervjuene med de (fylkes-) kommunene som har søkt om midler fra FORKOMMUNE, så har vi identifisert to ulike motivasjoner til å starte et prosjekt basert på hva målsetningen med utviklingsprosjektet er:

- (i) Resultatorienterte (40 prosent): prosjekter som søker å løse konkrete nåværende eller fremtidige utfordringer.

⁶⁰ (Engel, 2015)

⁶¹ (Muro & Katz, 2010)

⁶² (Malerba, 2001)

- (ii) Proessorienterte (60 prosent): prosjekter som søker å forbedre måten fremgangsmåte og arbeidsmetodikk (uavhengig av resultat).

Det er en sammenheng mellom inndelingen i resultat- og prosessorienterte prosjekter og inndelingen mellom ulike innovasjonstyper. Hensikten med denne inndelingen er at den handler om hvordan prosjektet kommer i stand fremfor hva den resulterer i. Dette er viktig for å forstå hva som driver frem innovasjonen i kommunene.

Innenfor de resultatdrevne prosjektene har vi identifisert to tilnærminger: (a) proaktiv tilnærming og (b) responsiv tilnærming. Den proaktive tilnærmingen er framoverskuende, analytisk og strategisk. Den kjennetegnes typisk av at administrasjon og politisk ledelse kartlegger hvordan kommunen kan nå målsetninger som ligger frem i tid eller hvordan kommunene kan nyttiggjøre ny teknologi til å effektivisere driften eller forbedre tjenestene. Et illustrerende eksempel for FORKOMMUNE-prosjektene er «Jobb smartere»-prosjektet som ledes av Skien kommune, der målet er å undersøke hvordan kommunene kan spre kunnskap og erfaringer (læring) om pilotering og skalering av velferdsteknologi innad i organisasjonen. En responsiv tilnærming handler typisk om å identifisere eksisterende utfordringer og basert på dette gjøre grep for å forbedre situasjonen. Her kan prosjektet «økt motivasjon i skolen» som ledes av Møglestu videregående skolen tjene som et eksempel. Etter å ha observert en fallende læringsmotivasjon over tid ved skolen, tok en lærer grep og satte i gang et innovasjonsprosjekt for å øke elevenes egen motivasjon til læring. Innenfor de resultatdrevne prosjektene er det med andre ord både eksisterende og fremtidige utfordringer som driver frem innovasjonsprosjektet.

Innenfor de mer prosessorienterte prosjektene observerer vi et sterkt fokus rettet mot å involvere et større spekter av aktører enn hva man gjør i dag. Samskaping er et nøkkelord i så måte, og handler om hvordan sivilsamfunnet, næringslivet, innbyggerne og (fylkes-)kommunen sammen kan finne løsninger på kommunens utfordringer⁶³. Dette utviklingstrekket gjelder også i de resultatdrevne prosjekter, men poenget her er at prosjektet søker å utvikle fremgangsmåter og metodikk for å involvere sivilsamfunnet, næringslivet og innbyggere for å løse utfordringer. Det er prosessen og metodikken *i seg selv* som er i fokus, uavhengig av hvilke konkrete resultater det fører med seg.

I Innovasjonsbarometeret spørres det mer konkret om hvilke faktorer som var utløsende for prosjektet. I tabellen nedenfor har vi identifisert de 5 faktorene som oftest oppgis som en utløsende faktor. Ikke overraskende er det «ledelse» som rangeres høyest.

Tabell 4-1: Frekvenstabell som viser de fem faktorene som oppgis som utløsende faktorer til innovasjonsprosjektet⁶⁴. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)

Nummer	Hvem eller hva utløste innovasjonen	Antall som oppgir denne faktoren	Andel
1.	Ledere på arbeidsplassen min	635	49 %
2.	Medarbeidere på arbeidsplassen min	467	36 %

⁶³ (Sørensen, 2015)

⁶⁴ Det var mulig å markere flere faktorer, og vi har valgt å summere opp alle respondentenes svar og ikke vekte disse etter antall svar fra den enkelte respondent. En respondent som huker av for tre faktorer vil derfor ha tre ganger så mange innspill som en respondent som huker av for kun én faktor.

3.	Tjenestemottakere/innbyggere	261	20 %
4.	Ny teknologi	233	18 %
5.	Kommunens/fylkeskommunens innovasjonsstrategi	217	17 %

Fra tabellen over ser vi at nær halvparten av respondentene som har gjennomført innovasjoner mener at lederen var en utøsende faktor. Mer enn hver tredje respondent oppgir «medarbeidere på arbeidsplassen min». Disse to faktorene fremstår som de to faktorene som nevnes klart hyppigst.

En svakhet ved undersøkelsen fra KS' er det ikke drøftes nærmere på hvilken måte de ulike faktorene faktisk bidrar til å utløse nye innovasjonsprosjekter. Spørsmålsstillingen er også problematisk fordi respondentene blir bedt om å vurdere faktorer som befinner seg på ulike abstraksjonsnivåer. En innovasjonsstrategi vil trolig ikke være direkte utløsende for et innovasjonsprosjekt, men har gjerne en mer indirekte utløsende effekt ved at innovasjon settes på dagsorden. På den andre siden vil ny teknologi være mer direkte utløsende for et innovasjonsprosjekt. Gjennom telefonintervjuene var det derfor viktig å undersøke hvilke mekanismer som gjør at de ulike faktorene bidrar til å utløse innovasjon.

Det var flere egenskaper ved ledelse som ble trukket frem som viktige for både utløsning og gjennomføring av prosjektene. Ledere fremholdes som viktige i kraft av deres egenskap til å løfte blikket fra det sterke fokuset på den daglige driften og tjenesteleveransen, og å adressere en bestemt utfordring eller mulighet. Gjennom økt oppmerksomhet og fokus vil virksomheten få en mer tydelig strategi og kurs, og på den måten blir det lettere å trekke i samme retning. Et annet moment som trekkes frem er at lederne har mulighet til å gi medarbeiderne tillit til å drive utvikling. Dette er avgjørende for å utvikle en kultur som tillater prøving og feiling, og understøtte medarbeidere med ideer og driv til å gjøre endring.

Medarbeiderne fremholdes også som en viktig aktør, eller «ildsjelene» som de ofte omtales som. Dette er personene som tar tak i en utfordring og som ønsker å oppnå endring i organisasjonen, og som holder ut selv når prosjektet møter motstand. Medarbeiderne kan ha evne til å se utfordringer i dagens system og kan sitte med løsningen til hvordan dette kan endres.

En slutning vi kan trekke fra tabellen over er at det oftere henvises til personer som utløsende faktorer enn systemfaktorer. Det er personer snarere enn systemet som driver frem innovasjonsprosessene. Om lag halvparten av intervjuobjektene forteller at sin kommune har en innovasjonsstrategi, men det er stor variasjon i hvor mye denne vektlegges. For noen er dette et styrende dokument som legger føringer for innovasjonsaktivitetene, mens det for andre ikke tillegges særlig stor verdi. En helhetlig innovasjonsstrategi er viktig av minst to grunner. Det gjør innovasjonsprosessene mer systematiske, fremfor mer tilfeldige prosesser drevet frem av ildsjeler, og det gjør systemet mer robust. Dersom innovasjonen er drevet frem av noen få nøkkelpersoner, så er systemet sårbart dersom deres kompetanse skulle forsvinne.

Hvor i organisasjonen initieres innovasjonsprosessen?

Både medarbeidere og ledelsens bidrag er altså faktorer som er med på å utløse innovasjonsprosjekter i kommunene. Disse to gruppene kan også samsvare med ulike tilnærminger til hvordan innovasjonsprosessen starter. Gjennom intervjuer med utvalgte kommuner kan vi skille mellom «Bottom-up»- og «Top-down»-tilnærminger.

«Bottom-up»-prosjekter settes typisk i gang ved at en person eller avdeling, gjerne med direkte kontakt med brukerne av de kommunale tjenestene, identifiserer en utfordring som de ønsker å løse. Deretter skaffes ressurser og mandat gjennom forankring hos ledelsen. Disse prosjektene er representert innenfor flere tjenesteområder, men særlig helse og utdanning. På den andre siden er det flere prosjekter med en «Top-down»-tilnærming. Dette er prosjekter som gjerne settes i gang av kommuneledelsen eller ledelsen ved en kommunal enhet, før det iverksettes lenger ned i organisasjonen. Det er med andre ord betydelig variasjon i om initiativet starter ovenfra eller nedenfra.

Det er samtidig betydelig grad av variasjon i hvordan innovasjonsarbeidet blir plassert i organisasjonen. Dette er i noen grad knyttet til «bottom-up» vs. «top-down»-tilnærmingene ovenfor. Vi har identifisert tre ulike organisasjonsmåter for de kommunale innovasjonsprosjektene:

- Internt i fagavdelinger/tjenesteutøvende avdelinger
- (Fylkes-)Kommuneadministrasjonen
- Egen utviklingsenhet i kommunen

Flere av FORKOMMUNE-forprosjektene er etablert som et utviklingsprosjekt internt i en fagavdeling eller tjenesteutøvende avdeling. Dette kan være innad i et klassetrinn på en videregående skole eller internt i en avdeling på et eldrehjem. Poenget er at prosjektet er organisert langt ned i forvaltningsstrukturen og utføres nær «brukerne».

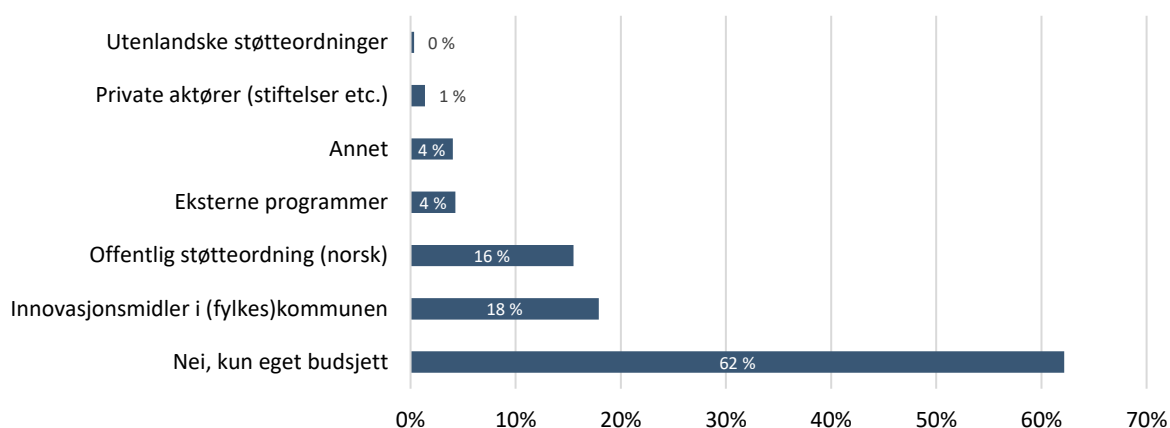
Majoriteten av prosjektene ble organisert sentralt gjennom den fylkeskommunale eller kommunale administrasjonen. Dette er typisk prosjekter som omhandler prosess-, organisasjons- og kommunikasjons-innovasjoner.

Den siste organisasjonsformen er en friere og mer eksplorativ innovasjonsenhet. Av de prosjektene vi snakket med var det kun ett prosjekt som var organisert på denne måten. SMARTBY-prosjektet i Stavanger er etablert som en egen enhet på siden av den vanlige forvaltningsstrukturen. Gjennom denne enheten etableres det innovasjonsprosjekter på tvers av alle tjenesteområder. Hensikten er å ha en ekstern pådriver og støttespiller som har et mer overordnet blikk.

4.1.3. Finansiering fra eksterne kilder

Finansiering av kommunal innovasjon er et viktig spørsmål og for mange kommuner er det et vanskelig spørsmål. Med et økende press på kommunale budsjetter, så vil det være behov for å tiltrekke seg finansieringskilder utenfor det offentlige, eller inngå samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner. Figuren under viser imidlertid at over 60 prosent av respondentene hevder at deres siste innovasjonsprosjekt ble finansiert kun med midler fra egne budsjetter.

Figur 4-5: Viser hvilke finansieringskilder som benyttes til kommunale innovasjonsprosesser. N=1315. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)⁶⁵



Figuren over illustrerer at det eksisterer midler for kommunal innovasjon. Vi ser også at dersom kommunene har fått midler fra eksterne kilder, så er det flest som har fått støtte fra regionale aktører (18 prosent), og dernest statlige aktører (16 prosent). Dette er i tråd med funnene fra Teigens undersøkelse i 2013.⁶⁶ Sammenlignet med denne undersøkelsen mottar en lavere andel kommuner midler fra eksterne aktører i dag sammenlignet med i 2013.

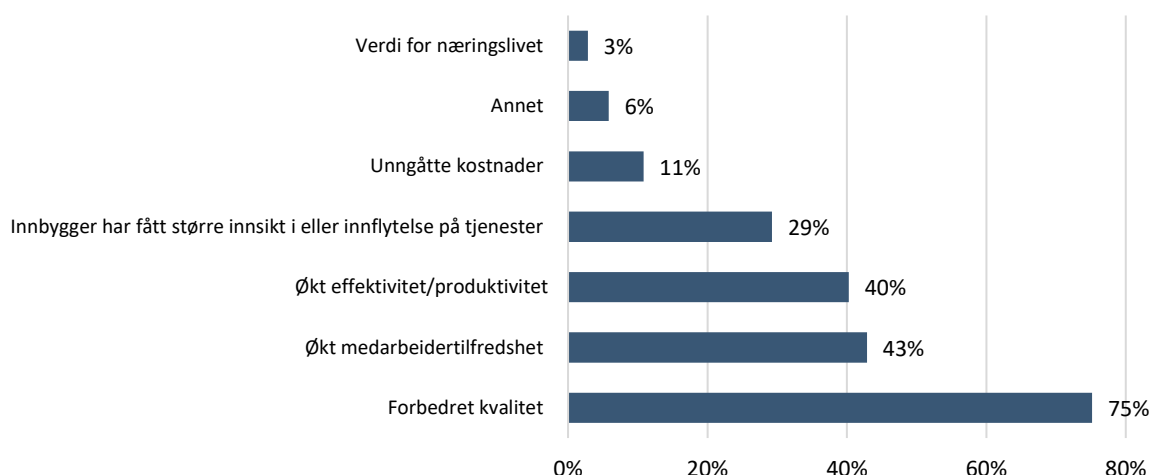
4.2. Innovasjonsprosjektene hever kvaliteten på tjenestene

Offentlig innovasjon skiller seg gjerne fra privat innovasjon ved at målsetningene ved den offentlige innovasjonen er flerdimensjonale. I det private måles gjerne effekten av innovasjonen ved å se på endringen i virksomhetens bunnlinje. I det offentlige er målsetningene for innovasjonen ofte mer sammensatt. Eksempelvis vil ikke nødvendigvis det å gi innbyggerne større innsikt i eller innflytelse over tjenestetilbudet være noe en privat virksomhet måles på. Dette bekreftes av funnene i Innovasjonsbarometeret. I figuren under har vi fordelt svarene etter hva innovasjonen resulterte i, og her ser vi at forbedret kvalitet er resultatet i størst andel av prosjektene.

⁶⁵ Mulig å svare flere. Andeler er justert etter antall svar.

⁶⁶ (Teigen, 2013)

Figur 4-6: Resultat av innovasjonsprosjektene. N= 1264. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)



Innovasjonsprosjekter i kommunesektoren resulterer primært i økt kvalitet. For hele tre av fire innovasjonsprosjekter er dette hovedresultatet. Kvalitet må forstås i bred forstand, og kan derfor inkludere et bredt spekter av kvalitetsforbedringer fra interne driftsprosesser til bedre tjenester.

40 prosent av respondentene rapporterer at innovasjonene har ført til økt effektivitet. Det innebærer at det finnes norske kommuner som også er svært opptatt av å kunne levere dagens tjenestetilbud til en lavere kostnad. Kommunepreposisjonen 2018 understreket at det finnes et stort potensial for effektivisering, og det er derfor avgjørende at kommunene også har fokus på å effektivisere forvaltningen.⁶⁷

En interessant observasjon er at kommunene ser ut til å være mer opptatt av økt kvalitet fremfor effektivitet. Forskjellen på 35 prosentpoeng er markant. En forklaring på dette kan være at kommunene har et sterkere fokus på å øke kvaliteten ettersom de i mindre grad enn i det private møter krav om kostnadsreduksjon. En studie fra Bysted og Jespersen fra 2013 finner at multiple mål øker tregheten i organisasjonen, slik at behovet for innovasjon oppleves som mindre prekært.⁶⁸ Det fremstår mer viktig å tilby bedre tjenester enn at tjenestene skal bli billigere i produksjonen. Samtidig vet vi at kommunene er opptatt av effektiviseringspotensialet for innovasjonsprosessene. Dette dokumenteres blant annet hvert år gjennom KS' effektiviseringsnettverk, der om lag 180 kommuner deltar årlig⁶⁹.

Vi observerer også at økt medarbeidertilfredshet er resultatet i 43 prosent av prosjektene. Dette er et interessant funn fordi det er et resultat som ikke påvirker innbyggerne direkte, men har mer indirekte effekter. Økt medarbeidertilfredshet kan komme i mange ulike former, som eksempelvis økt motivasjon og innflytelse, økt mestringsfølelse og personlig utvikling. Dette vil igjen kunne øke produktiviteten og/eller kvaliteten på tjenestene som leveres.

Fordelingen mellom de ulike innovasjonstypene i undersøkelsen fra KS har store likheter med det danske Innovasjonsbarometeret. I sin rapport beskriver COI disse resultatene «bemerkelsesverdig likt» (Center for

⁶⁷ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016-2017)

⁶⁸ (Bysted & Jespersen, 2013)

⁶⁹ (KS, u.d.)

Offentlig Innovation, 2017). Dette kan være en indikasjon på at kommunal innovasjon mer generelt fokuserer hyppigere på kvalitet enn eksempelvis effektivitet.

Det er ingen store forskjeller i resultat mellom de ulike typene av innovasjon. I tabellen under har vi fordelt hvilke resultater det siste innovasjonsprosjektet førte til etter hvilken type innovasjon det er snakk om.

Tabell 4-2: Resultatet av siste gjennomførte innovasjonsprosess fordelt mellom ulike typer innovasjon. N=1264. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)

Innovasjonstype	Forbedret kvalitet	Økt effektivitet/produktivitet	Unngåtte kostnader	Økt medarbeider-tilfredshet	Innbygger har fått større innsikt i eller innflytelse på tjenester	Verdi for næringslivet	Annet	Vet ikke
Kommunikasjon	30 %	20 %	6 %	16 %	24 %	1 %	2 %	1 %
Organisering/Prosess	37 %	19 %	5 %	24 %	10 %	1 %	3 %	2 %
Produkt	39 %	22 %	6 %	20 %	6 %	2 %	3 %	3 %
Tjeneste	40 %	13 %	6 %	16 %	14 %	3 %	5 %	2 %

Det generelle inntrykket er at det ikke eksisterer store forskjeller i resultat mellom de ulike innovasjonstypene. Differansen mellom høyeste og laveste prosentandel er liten. Det er likevel noen interessante nyanser. At innbyggere har fått større innsikt i tjenestetilbudet er et langt vanligere resultat for kommunikasjons-innovasjoner (24 prosent) enn for produktinnovasjoner (6 prosent). Når det gjelder forbedret kvalitet så er rollene snudd: 40 prosent av produktinnovasjonene leder til forbedret kvalitet, mens for kommunikasjon er andelen ti prosentpoeng lavere. Dette er forventede forskjeller tatt i betraktning de ulike typene innovasjoner.

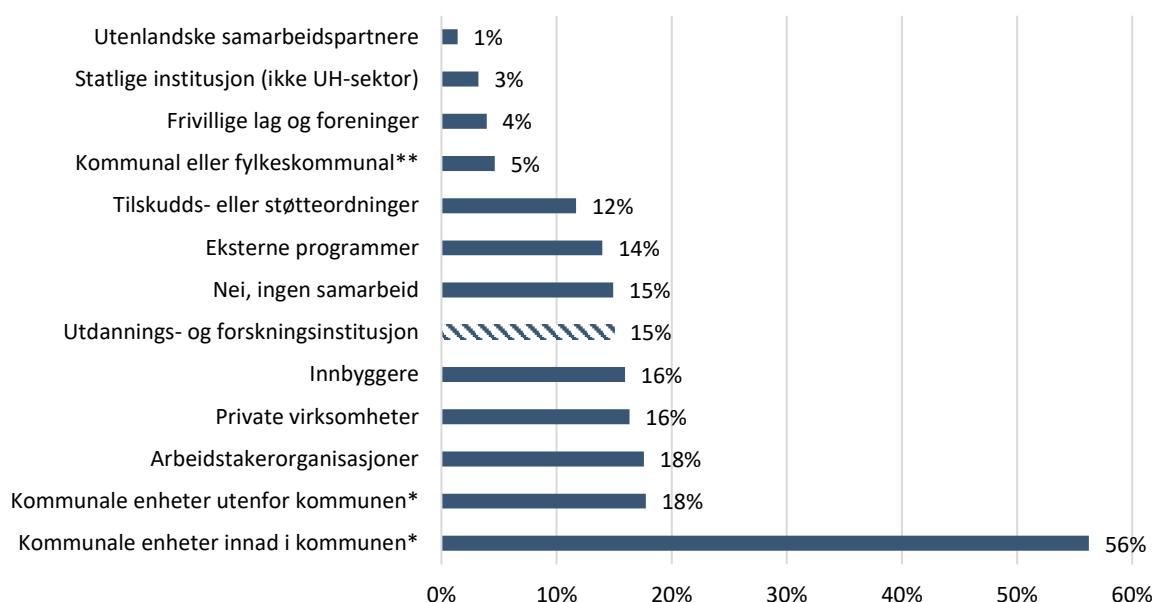
Vi har også fordelt resultatet av nyeste innovasjon etter SSBs sentralitetsnivåer. Et interessant funn i denne analysen er at det ser ut til å være klare forskjeller mellom bykommuner og kommuner i distriktene. Høyere sentralitetsnivå går sammen med at en høyere andel av prosjektene resulterer i økt effektivitet. Eksempelvis var det 24 prosent av prosjektene i Oslo-regionen som resulterte i økt effektivitet mot kun 15 prosent i spredtbygde områder. På den andre siden går økt medarbeidertilfredshet sammen med lavere sentralitetsnivå: 23 prosent sammenlignet med 18 prosent i henholdsvis spredtbygde områder og Oslo-regionen.

Fordelingen av innovasjonsresultatene kan også diskuteres i lys av at Innovasjonsbarometeret kun omfatter helse- og omsorgssektoren og utdanning og oppvekstsektoren. Dette er sektorer der tjenesteproduksjonen skjer i nær relasjon til brukerne, som igjen kan påvirke innovasjonsprosessene ved at ønsket om å forbedre kvaliteten kan forsterkes. Ved å forbedre tjenestene i eksempelvis et klasserom eller på et sykehus, så vil læreren eller sykepleieren ha et forhold til kvalitetsforbedringene. Dette kan også påvirke graden av medarbeidertilfredshet. På den andre siden vil innovasjonsprosesser i teknisk sektor eller andre kommunale sektorer som ikke opererer i nær relasjon til innbyggerne potensielt kunne ha et sterkere fokus på andre resultater, som eksempelvis kostnadseffektivitet. Fordelingen av resultater er derfor ikke nødvendigvis representativ for all kommunal innovasjon.

4.3. Kun 15 prosent samarbeidet med forskningsinstitusjoner

Kommunene står overfor store samfunnsutfordringer i årene som kommer, og de er helt avhengige av å involvere alle deler av samfunnet for å kunne løse disse utfordringene. Gjennom samarbeid øker utvekslingen av ideer og gjennom koordinering blir innsats mest målrettet. Innovasjonsbarometeret utforsker hvorvidt kommunen har samarbeidet i gjennomføringen av det siste innovasjonsprosjektet. Resultatet av denne fordelingen vises i figuren under.

Figur 4-7: Viser hvilke enheter og organisasjoner respondenten har samarbeidet med under utviklingen av nyeste innovasjon. N= 1273. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)



* Gjelder fylkeskommuner dersom respondenten er fra en fylkeskommune

** Dersom respondenten er fra kommunal sektor så er alternativet «samarbeid med fylkeskommuner». For fylkeskommune er alternativet «samarbeid med andre kommuner»

Vi ser at norske kommuner sjelden er alene om utviklingen. Det er andre enheter internt i (fylkes)kommunen som er den form for samarbeid som gjøres klart hyppigst. I majoriteten av prosjektene har prosjektet involvert samarbeid på tvers av kommunale enheter. Det er flere grunner til at dette ikke er overraskende. Andre avdelinger internt er gjerne lokalisert nærmere, bruker i større grad samme systemer og har trolig samme organisasjonskultur og arbeidsmetodikk. Alle disse faktorene er med på å redusere oppstartskostnadene ved samarbeid.

Det er en viktig målsetning at FORKOMMUNE nettopp skal bidra til økt samarbeid mellom universitets- og instituttsektoren og kommunene. Samarbeid med kunnskapsmiljøene gir en viktig indikasjon på omfanget av forskningsstøttet innovasjon i kommunene. Av figuren ser vi at kun 15 prosent av respondentene samarbeidet med forskningsinstitusjonene i det siste innovasjonsprosjektet. I en sektor med så store kunnskapsbehov fremstår det som et paradoks at en så liten andel av prosjektene samarbeider med forskningsmiljøene.

Innovasjonsbarometeret dokumenterer heller ikke hvor intensivt dette samarbeidet er. Begrepet samarbeid involverer alt fra uformelle samtaler til krevende samarbeid (altså samarbeid med der begge parter deltar med tid og ressurser). Ettersom et slikt skille ikke defineres, er det grunn til å tro at også lite forpliktende samarbeid inkluderes i den andelen av respondentene som rapporterer at de har samarbeidet med forskningsinstitusjonene. I forlengelse av diskusjonene knyttet til forskningsstøttet innovasjon er det derfor grunn til å tro at «forskningsgraden» er enda lavere.

Det er derfor grunner til å hevde at det finnes et stort potensial for å øke samarbeidet. Dersom vi eksempelvis sammenligner med det private næringsliv, så utføres 25 prosent av FoU-aktivitetene (kostnadene) av universitets- og instituttsektoren⁷⁰. Gjennom intervjuene var det en stor andel av respondentene som

⁷⁰ (NIFU, 2012)

rapporterte at kommunene hadde etablert et godt samarbeid med universitetene og forskningsinstituttene, men at grunnet manglende incitament og ressurser var det vanskelig å gjennomføre prosjekter sammen.

Når kommunene/fylkeskommunene beveger seg utenfor sin egen enhet, så observerer vi at de samarbeider nesten like hyppig med andre (fylkes)kommunale enheter (18 prosent), arbeidstakerorganisasjoner (18 prosent), private virksomheter (16 prosent) og innbyggere (16 prosent). Av dette kan vi trekke slutningen at kommunene samarbeider nesten like mye mot offentlig, privat og sivil sektor.

Sammenligner vi disse tallene mot det danske innovasjonsbarometeret ligger de norske andelene imidlertid noe lavere enn hva de gjør i Danmark. I Norge er det eksempelvis 5 prosentpoeng mindre samarbeid med næringslivet og to prosentpoeng lavere for utdannings- og forskningssamarbeid⁷¹.

Økt samarbeid med et bredere spekter av aktører fremstår som en høyt prioritert målsetning for kommunene vi intervjuet. En form for samarbeid som omtales mye i dag er samskaping, der kunnskap og ressurser hentes fra innbyggere, sivilsamfunn, næringsliv og offentlig sektor for å utvikle felles løsninger.⁷² Inntrykket fra intervjuene er at kommunene selv både kjenner til denne nye samarbeidsformen og understreker viktigheten av det.

4.4. Forskningsaktørenes bidrag

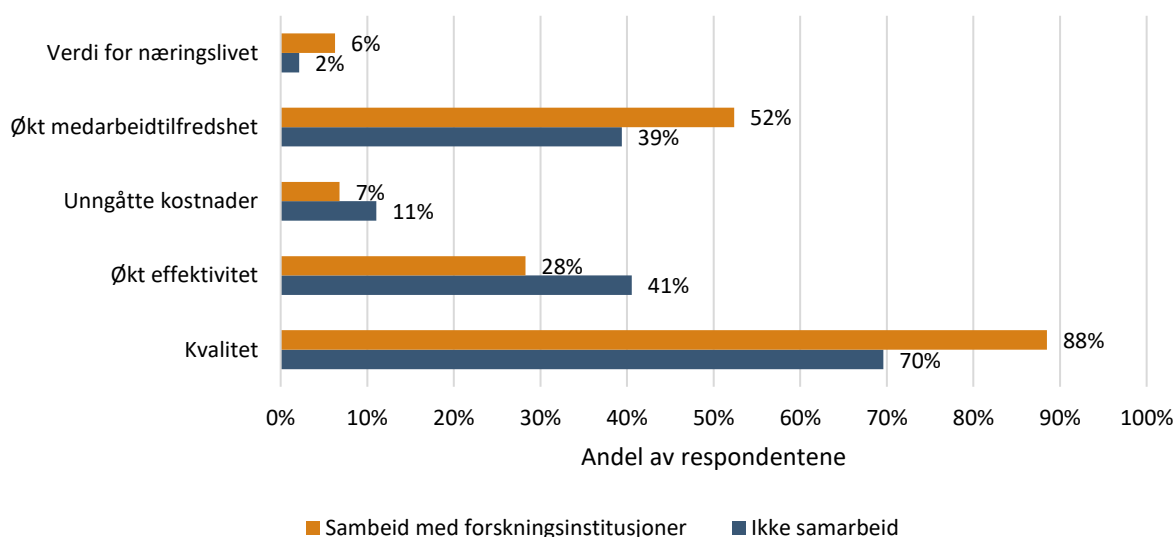
Gjennom programplanen til FORKOMMUNE-programmet uttrykkes et tydelig ønske og behov for å koble norske kommuner tettere sammen med universitets- og instituttsektoren. Det skyldes både at den samlede nasjonale forskningsinnsatsen i liten grad er rettet mot kommunenes samfunnsutfordringer og at intensiteten i det forskningsarbeidet som rettes mot kommunal sektor er lav sammenlignet med oppgavenes størrelse.⁷³ Det er derfor interessant å undersøke nærmere hvilken type kunnskap og kompetanse som kommunene mener forskningen kan bidra med. I figuren nedenfor har vi utnyttet Innovasjonsbarometeret og fordelt resultatene fra prosjektene etter hvorvidt aktørene har samarbeidet med forskningsinstitusjon eller ei.

⁷¹ (Center for Offentlig Innovation, 2017)

⁷² (Sørensen, 2015)

⁷³ (Norges Forskningsråd, 2017)

Figur 4-8: Resultater av innovasjonsprosjekt, fordelt etter om kommunen har samarbeidet med en forskningsaktør eller ikke. N=1786. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)



Samarbeid med forskningsinstitusjoner bidrar til at prosjektene i langt større grad resulterer i økt kvalitet. 88 prosent av respondentene som rapporterte at de samarbeidet med en forskningsinstitusjon som ledet innovasjonsprosjektet til økt kvalitet. Dette er 18 prosentpoeng høyere enn for den delen som ikke oppgav at de hadde samarbeidet med forskningsinstitusjon på det siste prosjektet. Samarbeidet bidrar også til at større andel av prosjektene resulterer i økt medarbeidertilfredshet. På den andre siden ser det ut til at prosjekter som ikke har samarbeid med forskningsaktører oftere bidrar til økt effektivitet.

Vi har gjennomført en undersøkelse blant de kommunene som har fått midler til å gjennomføre forprosjekter til FORKOMMUNE for å undersøke nærmere hva de mener forskningen bidrar med inn i disse prosjektene. Resultatene fra denne analyses understøtter funnene i Innovasjonsbarometeret, og vises i figuren under. Det elementet som flest FORKOMMUNE-prosjekter fremhever er at forskningen bidrar til å heve nivået på innovasjonen, samtidig som det leder til kompetanseheving innad i kommunen/fylkeskommunen.

Figur 4-9: Viser respondentene fra forprosjektene i FORKOMMUNE på hva de mener forskningen bidrar til. Gjennomsnitt av svar på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 4 (i svært stor grad). N=27. Kilde: Menon (2018).



Kvalitetsheving kan innebære mange ulike elementer. Gjennom telefonintervjuene har vi derfor utfordret intervjuobjektene til å identifisere og klargjøre hvordan vi skal forstå den kvalitetshevingen som forskningsinstitusjonene bidrar til. Det er tre helt tydelige elementer som er blitt fremhevet:

- «*Catching-up – Kortere vei til forskningsfronten*»: Forskningsinstitusjonene har ofte bedre oversikt over hva som gjøres og er gjort på området. Dette drar kommunene nytte av ved at de kan allokere mer ressurser til prosjektarbeid enn litteraturstudier.
- *Tilgang på internasjonalt nettverk*: Forskerne har ofte tilgang til et stort internasjonalt nettverk. Disse kompetansemiljøene er lite tilgjengelig for kommunene.
- *Systematikk og metode*: Forskingen har en tilnærming til problemløsning som er metodisk og etterprøvbart, og som gjør at prosjektene blir mer systematiske.

En interessant observasjon er at disse tre dimensjonene av kvalitet, fremhevet av intervjuobjektene, i stor grad samsvarer med de tre dimensjonene for forskningsstøttet innovasjon. Det som løfter et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt fra et innovasjonsprosjekt er altså de samme egenskapene som intervjuobjektene oppfatter som kvalitetsheving av prosjektet. Det er interessant at kommunene selv oppfatter en link mellom kvalitet og *forskningsstøttede* innovasjonsprosjekter.

Et annet interessant moment at forskningen også bidrar til at en større del av prosjektet realiseres. Et flertall av respondentene understreket forskernes erfaring og kompetanse innen prosjektledelse som viktig. De trakk frem ferdigheter som det å bryte opp komplekse problemer i mer konkrete og håndterlige størrelser, planlegging og budsjettering og prosjektstyring med delmål og milepæler. Selv om dette er egenskaper som flere yrkesgrupper enn forskere besitter, så fremstår dette som et kompetansegap i kommunal sektor.

En annet viktig funn fra telefonintervjuene knyttet til forskningens bidrag er deres kompetanse til å dokumentere effekter. Det ble hevdet at kommunene ønsker å gjennomføre innovasjonsprosjektene og deretter gå videre til neste utfordring. Dokumentasjonen av hvorvidt tiltaket faktisk fungerte og hvordan dette kan gjøres annerledes blir lite prioritert.

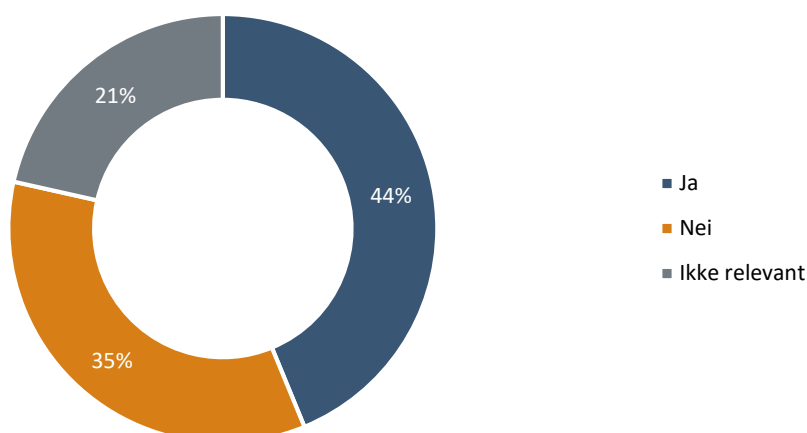
4.5. Hvordan arbeides det med spredning?

For samfunnet som helhet er spredning viktig for å utnytte den fulle samfunnseffekten av innovasjonsarbeidet. Viktigheten av spredning er satt tydelig på dagsorden de siste årene, og det har blitt underbygget av de mange rapportene som er publisert om dette.⁷⁴ En sentral utfordring er knyttet til de manglende insentivene for spredning i offentlig og kommunal sektor (som ble diskutert i kapittel 2.2.2). Ettersom spredningen ikke drives frem av markeds mekanismer, så drives spredning frem av andre mekanismer innenfor det offentlige. Som et resultat av manglende insentiv er det også et åpent spørsmål hvilket ansvar kommunene har til å spre. Dette kom tydelig frem i intervjuene. Selv om spredningsarbeidet anses som viktig, så er det vanskelig å prioritere dette.

Innovasjonsbarometeret undersøker i hvilken grad respondentene bidro til å spre den siste innovasjonen som er gjennomført. 44 prosent av de som har gjennomført innovasjoner de siste 2 årene har gjort aktive grep for å spre informasjon om deres innovasjon. Dette ser vi i figuren under.

⁷⁴ Se blant annet (Menon Economics, 2016a), (Menon Economics, 2016b), (Bugge, 2015)

Figur 4-10: Viser hvorvidt kommunen har gjort noe aktivt for å spre seneste innovasjon. N=1247. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)



Det er viktig at denne spredningsandelen er høy fordi det øker sannsynligheten for at andre kommuner kan nyttiggjøre seg av den innsikten som følger av innovasjonsprosjektet. Denne andelen er langt lavere enn hva man finner i den danske undersøkelsen fra 2013-2014, hvor andelen ligger på 56 prosent.⁷⁵ Det er altså en forskjell på 12 prosentpoeng i kommunenes evne og vilje til å gjøre noe aktivt for å spre mellom Norge og Danmark.

En forklaring på den store forskjellen er den høye andelen som svarer «Ikke relevant». Denne andelen er kun 7 prosent i den danske undersøkelsen.⁷⁶ Det er i seg selv interessant at norske kommuner responderer i langt større grad at spredning ikke er relevant for det aktuelle prosjektet.

Gjennom intervjuene kom det tydelig frem viktigheten av spredning for kommunale innovasjonsprosjekter. Det var imidlertid betydelige variasjoner i tilnærmingen til hvordan kommunen arbeider med å spre, men også til hvilke resultater som spres. Noen underbygger viktigheten av spredning med å vise til strategier og metoder som sørger for at informasjon blir tilgjengeliggjort. Andre har en mer passiv holdning til spredningen og hevder dette skjer av seg selv, gjennom deltakelse i relevante nettverk og forum, innlegg på konferanser osv. Fordelingen på tilnærmingen til spredning sammenfaller i stor grad med holdningen til den eksisterende spredningsinfrastrukturen: de kommunene som jobbet aktivt med spredning uttrykte et klart behov for bedre infrastruktur og plattformer, mens de kommunene som mente spredningen gikk av seg selv var mer skeptiske til verdien av spredningsplattformer.

Vi observerte også noe variasjon knyttet til hvilke resultater som spres, dvs. om det er vellykkede prosjekter som spres eller om det var alle (inkludert de mislykkede). Et fåtall av respondentene uttrykte eksplisitt viktigheten av at alle resultater deles, og spesielt der man har mislyktes. For de resterende var inntrykket at barrieren for å spre informasjon om vellykkede innovasjoner var høy nok, og det ville være en enda større barriere å dele prosjekter som mislyktes. Inntrykket var derfor at dette arbeidet ikke ble tillagt noen vesentlig verdi. En interessant observasjon er at intervjuobjektene i den førstnevnte gruppen i større grad enn de gjenværende leder og deltar i mange prosjekter samtidig. En forklaring på disse ulike holdningene kan dermed være knyttet til prosjekterfaring og hvorvidt man har deltatt i prosjekter som har lyktes og mislyktes før.

⁷⁵ (COI, 2015)

⁷⁶ (COI, 2016)

Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet?

Gjennom de 18 intervjuene vi har gjennomført, har vi utfordret (fylkes)kommunene på hvordan de jobber med å innhente informasjon i forkant av forestående utviklingsprosjekter. Tre funn fremstår som klare:

- (i) *Arbeidet er usystematisk*
- (ii) *Nettverk er de viktigste kildene*
- (iii) *Bedre infrastruktur for deling etterspørres*

Arbeidet med å innhente informasjon er lite systematisert på tvers av kommuner. Ingen av de intervjuede kommunene har rutiner for å systematisk undersøke om det finnes andre som har gjennomført lignende prosjekter. Arbeidet fremstår vilkårlig. Dette er et viktig poeng fordi det innebærer at det er stor risiko for at kommunene ikke tilegner seg informasjon som kunne spart dem for mye ressurser og dermed hjulpet dem fremover forttere. Flere av intervjuobjektene innrømmer at faren for dobbeltarbeid er tilstede.

Et interessant funn i forlengelse av holdningen til informasjonsinnhenting og risiko for dobbeltarbeid er en betydelig variasjon i holdningene til imitasjon eller kopiering av ideer. På den ene siden var det flere som hevdet at lite tilgjengelig informasjon og deres prosjekts «unike» karakter gjorde at kommunene hevdet at prosjektet måtte utvikles på egen hånd. På den andre siden var det et flertall av kommunene som understreket viktigheten av å dele og spre. Det var særlig hos de kommunene som gjennomfører mange innovasjonsprosjekter at denne positive holdningen til deling var sterkest.

Vi undersøkte også hvilke kilder som benyttes for å finne og innhente informasjon om hva andre kommuner gjør. Mye av den spredningen av innovasjon som skjer mellom kommuner finner sted gjennom personlige nettverk og deltakelse i ulike møter, seminarer og konferanser. En annen fremtredende kanal for informasjonsinnhenting og spredning av løsninger og erfaringer rundt disse er å ringe andre kommuner (f.eks. etter tips/ DOFFIN) for å høre mer om bestemte løsninger samt erfaringer rundt disse. De mest sentrale spredningskanalene på lokalt plan er primært nettverksbaserte, fragmenterte og personavhengige. Dette er en utfordring fordi denne formen for nettverksbasert spredning og læring utgjør et ressurskrevende og sårbart system for deling og spredning (Menon Economics, 2016b). Det er også ressurskrevende fordi mye av informasjonsdelingen skjer gjennom én-til-én kontakt, og sårbart fordi det avhenger av personlige relasjoner fremfor institusjonaliserte kanaler.

Bedre infrastruktur for deling etterspørres

En viktig barriere til spredning er at informasjon og erfaringer ikke er tilgjengelig på tvers av sektorer og fagfelt i kommunene. Difi har det nasjonale ansvaret for spredning av innovasjon i det offentlige og for kommunesektoren. Dette gjøres gjennom en rekke tiltak og ordninger for å stimulere til deling, som eksempelvis portalen «Lær av andre», der over informasjon om et stort antall prosjekter ligger søkbart og fordelt på område. Stimuleringsordningen for digitalisering må også regnes for å være et verktøy for spredning.

KS har også tatt et viktig ansvar for deling og spredning av innovasjon i kommunene. Deres tilnærming er å spre informasjon blant annet gjennom veiledninger om fremgangsmåter for gjennomføring av innovasjonsprosjekt og gjennom delingsplattformen komINN, der kommuner og fylkeskommuner kan dele kunnskap, få erfaringer, og hente inspirasjon. Forskningsrådet har også etablert en slik informasjonsportal, Prosjektbanken, der informasjon om mer enn 30 000 prosjekter som har fått midler fra Forskningsrådets ordninger, ligger søkbart og tilgjengelig.

Intervjuobjektene hevder imidlertid at dagens infrastruktur for deling og spredning er mangelfull. Det fremstår som at det finnes et behov for å utvikle nye løsninger for å tilgjengeliggjøre informasjon på tvers av kommuner, og gjøre dagens portaler mer tilgjengelig og brukervennlige.

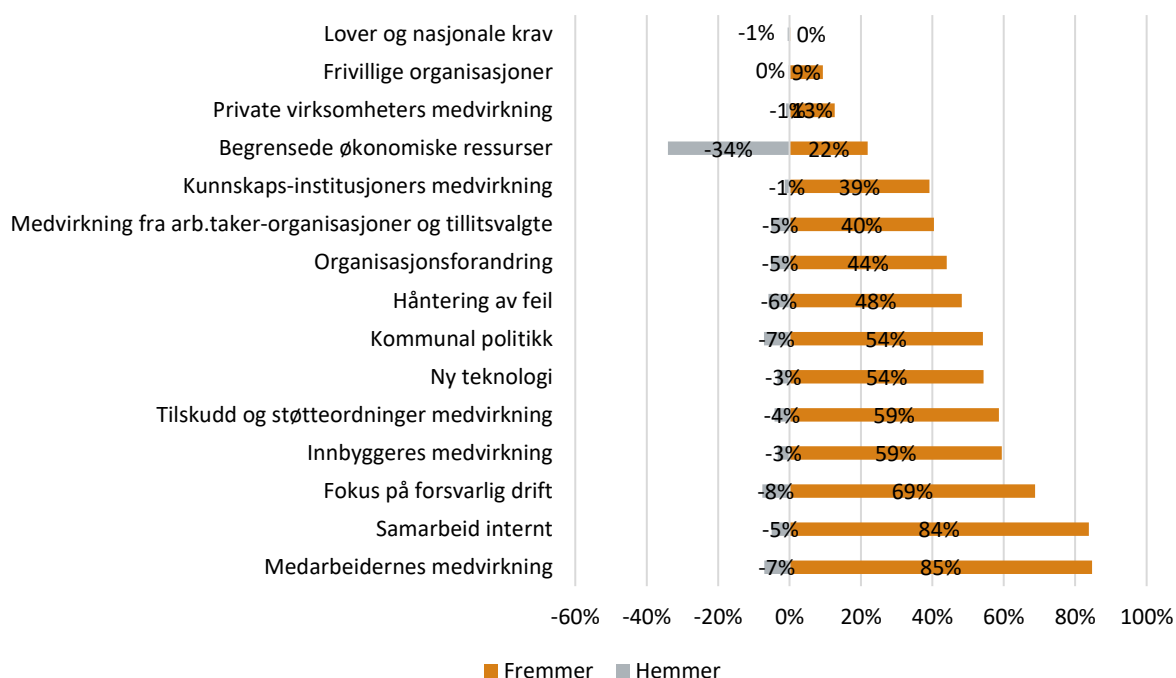
Det er likevel ikke alle som stiller seg bak at det bør brukes ressurser på utvikling og drift av nye nettportaler for deling. Argumentet som ble ført av et mindre utvalg av respondentene stiller spørsmålsteget med den verdien en slik portal har, og er bekymret for kostnadene forbundet med en slik tjeneste. Det hevdes videre at dette er midler som bedre kan nyttiggjøres gjennom faktiske innovasjonsprosjekter. Det blir derfor en avveining av nytten som en slik portal bringer og kostnadene forbundet med utviklingen og driften av den.

5. Suksesskriterier og barrierer for kommunal innovasjon

Kommunene har gode forutsetninger for å utføre innovasjonsprosjekter, men det finnes store variasjoner mellom kommuner i hvordan og hvor hyppig prosjektene gjennomføres og i hvor stor grad prosjektene blir vellykkede. Kommunenes fokus på drift trekkes frem som den viktigste barrieren til at det ikke gjennomføres flere prosjekter. Kommunene mangler også kompetanse, særlig innen prosess- og prosjektledelse og til å dokumentere effekter. Samtidig eksisterer det en kultur der de ansatte er risikoaverse og frykter å gjøre feil. På den andre siden finnes flere faktorer som går igjen for prosjektene som lykkes. En godt forankret prosess trekkes frem som det viktigste, der prosjektet får et klart mandat fra ledelsen og evner å få med seg medarbeidere nedover i hierarkiet. Ideen til innovasjonsprosjektene kommer ofte også fra medarbeiderne, som er en avgjørende drivkraft for igangsettelse, gjennomføring og implementering av prosjekter. Endelig er det avgjørende å sikre tilstrekkelig med finansielle ressurser.

I denne delen vil vi trekke ut de viktigste lærdommene for å kunne peke på hvilke faktorer som er barrierer for økt (fylkes)kommunal innovasjon, i tillegg til de viktigste suksessfaktorene. Barrierer og suksessfaktorer er til dels ulike sider av samme sak. Samtidig kan noen faktorer bidra positivt inn i et prosjekt, men bidra negativt i et annet. Denne dualiteten kommer tydelig fram i Innovasjonsbarometeret, der ulike faktorer bidrar til å «hemme» eller «fremme» kommunal innovasjon. Resultatet vises i figuren under.

Figur 5-1: Faktorer som bidrar til å hemme og fremme (fylkes)kommunal innovasjon. N=1312. Kilde: KS' Innovasjonsbarometer og Menon (2018)⁷⁷



⁷⁷ Respondentene ble stilt spørsmålet: «Tenk konkret på det nyeste innovasjonsarbeidet på din arbeidsplass. Hvilke faktorer har fremmet eller hemmet innovasjonsprosessen?». Flere svar mulig. Svarene representerer andel av respondentene som har svart at faktoren «hemmer» eller «fremmer» innovasjon i «noen» eller «stor» grad.

Vi legger merke til at medarbeideres medvirkning og internt samarbeid er de to faktorene som hyppigst omtales som fremmende for innovasjonsarbeidet. På den andre siden så ser vi at begrensede finansielle ressurser er den klart mest hemmende faktoren.

Vi har tatt utgangspunkt i disse resultatene og utfordret intervjuobjektene til å få frem flere nyanser enn hva som kommer frem gjennom en spørreundersøkelse. Ut fra denne øvelsen har vi identifisert de tre barrierene og suksessfaktorene vi mener er det viktigste for kommunal innovasjon.

5.1. Barrierer for innovasjon

Gjennom våre undersøkelser er det tre faktorer som fremstår som de tydeligste barrierene for innovasjon. Disse faktorene er dels overlappende, i den forstand at det er vanskelig å isolere effektene av den ene faktoren. Samtidig er de trolig også med på å forsterke hverandre, i den forstand at det er grunn til å tro at den isolerte effekten av hver enkelt faktor ville vært mindre uten at de andre faktorene var tilstede. Faktorene er:



Driftsfokus



Manglende kompetanse



«Frykt for å feile»

Den enkeltfaktoren som ble trukket frem klart hyppigst under intervjuene som en barriere til innovasjon er (fylkes)kommunenes sterke driftsfokus. Halvparten av respondenten uttrykte dette som en utfordring. Både økt rettsliggjøring og økt overføring av oppgaver til kommunene bidrar til å gjøre deres handlingsrom mindre og en stadig høyere andel av deres tildelinger er bundet opp til tjenesteproduksjon. I Innovasjonsbarometeret kommer dette til uttrykk gjennom flere av faktorene som bidrar til å «hemme» innovasjon. I underkant av hver tiende respondent hevdet at faktorene «fokus på forsvarlig drift» og «kommunal politikk» er barrierer for innovasjonsarbeidet.

Kommunene er i stor grad organisert som driftsorganisasjoner. I en vurdering av om kommunen skal starte et utviklingsprosjekt må kommunen foreta en avveining mellom den potensielle nytten og kostnadene forbundet med prosjektet og de aktivitetene som midlene allokteres fra. Mange kommuner uttrykker at dette er en vanskelig avveining mellom innovasjonsprosjekter og drift.

Nest etter driftsfokus fremstår manglende kompetanse som en viktig utfordring, langs flere dimensjoner. Over 40 prosent av intervjuobjektene indikerte at kompetanse er en barriere for å gjennomføre mer innovasjon. For det første understreker flere kommuner at de mangler kompetanse knyttet til prosjektering og prosjektledelse. Dette inkluderer metodiske ferdigheter slik som tydelige beskrivelser av dagens utfordringer (motivasjon for prosjektet), definere målsetning (outcome) for prosjektet og å bryte opp problemstillingen i mer håndterlige porsjoner. Videre etterspørres prosjektplanleggingsferdigheter som inndeling av utviklingsarbeidet i klart definerte faser, der delmålene til sammen leder til et hovedmål og med klart definerte milepæler underveis. Dette er kompetanse som kommunene hevder at forskningsaktørene typisk bidrar med inn i prosjektene. Det er imidlertid viktig å huske på at dette er kompetanse som kan skaffes også på andre måter, slik som gjennom rådgivningsselskaper eller gjennom intern kompetanseheving.

Flere kommuner påpeker også at de mangler mer forskningsspesifikk kompetanse. Dette er kompetanse som er av en mer metodisk og systematisk art. Innenfor forskningen er den metodiske tilnærmingen til en problemstilling svært viktig fordi det gjør resultatene mer transparente og sikrer den nødvendige etterprøvbareheten. Dette inkluderer også dokumentasjon av effekter. Mange av intervjuobjektene understreket at det gjennomføres mye utviklingsarbeid som aldri dokumenteres, og dermed forblir kunnskapen «taus» og erfaringsbasert.

En av intervjuobjektene etterlyser mer kunnskap om risikohåndtering i forbindelse med innovasjonsprosjekter, herunder kompetanse om risikoanalyse og bruk av slik analyse i prosjektplanleggingen. Manglende kompetanse på dette førte etter vedkommendes oppfatning til at det feiles oftere enn hva som er nødvendig.

Fra medarbeiderne lenger ned i forvaltningsstrukturen etterspørres også at prosjektkompetanse vektlegges sterkere enn i dag. En av de fagmedarbeiderne vi intervjuet fremholdt at det var satt av både tid og midler til å drive faglig utvikling og videreutdanning, men det er ikke noe fokus på å utvikle måten organisasjonen driftes. Som vedkommende sa det selv: «Vi har ikke tid til å feile».

Samtidig eksisterer det en tydelig *frykt* for å feile. Dette kommer dels til uttrykk gjennom Innovasjonsbarometeret, der «Håndtering av feil» er én av de faktorene som seks prosent av respondentene mener hemmer innovasjonsarbeidet. Gjennom telefonintervjuene har vi identifisert to ulike kilder til at kommuner frykter å feile:

- (i) Dårlig ledelse
- (ii) Streng fagkultur eller strengt regelverk.

For at en organisasjon skal kunne utvikle seg, er det avgjørende å skape en kultur der prøving og feiling tillates. Det må settes av tid og skapes en mulighet for å utvikle seg. I denne fasen spiller ledelse en viktig rolle med både å gi tillatelse, men også den nødvendige støtten som et prosjekt trenger. Uten den nødvendige forankringen vil motivasjonen og endringsviljen drepes, og frykten for å feile øke.

Flere av intervjuobjektene understreker også viktigheten av at ledelse, både i kommuneadministrasjonen og i den enkelte underenhet, er tydelig i sin utviklingsstrategi. Dette gir innovasjonsarbeidet en tydeligere retning og sikrer langsiktighet og forutsigbare rammer.

En annen faktor som enkelte av intervjuobjektene hevder bidrar til å heve barrieren for å sette i gang med innovasjonsarbeidet, er det vi kan kalle strenge eller konservative fagmiljøer. Det kan være gode grunner til at fagmiljøene innenfor enkelte fag er konservative. Eksempelvis er det innenfor utdanningssektoren etablert strenge normer for forholdet mellom antall elever per lærer i grunnskolen eller krav til at lærere med spesifikk kunnskap er ansatt ved skolen. Slike strenge krav kan være positivt fordi det sikrer likhet på tvers av landet. Det kan imidlertid skape utfordringer for kommuner som ønsker å gjennomføre utviklingsprosjekter som utfordrer disse absolutte normene, til tross for at hensikten er både å heve kvaliteten og øke effektiviteten i tjenesteproduksjonen.

På samme måte var det et mindre utvalg av respondentene som pekte mot at et strengt anskaffelsesregelverk bidrar til en økt frykt for feil. Dette er begrunnet i usikkerhet knyttet til hvordan man som innkjøper interagerer med markedet innenfor de juridiske rammene for offentlige anskaffelser. Det har tradisjonelt vært forbud mot tett dialog mellom innkjøper og markedet i forkant av en offentlig anskaffelsesprosess, i frykt for korrupsjon. Retningsendringen innenfor både nasjonal og europeisk lovgivning, som nå oppfordrer til markedsdialog, har

imidlertid ført med seg usikkerhet. Frykten for å havne under Konkurransetilsynets lupe ble understreket av selv landets største anskaffelsesmiljøer.⁷⁸

Dette gjelder særlig reglene for innovative offentlige anskaffelser (IOA), som oppfordrer til mer kontakt mellom innkjøper og leverandører i forkant av anskaffelsen. Mange opplever at det er lett «å trå feil». Dette poenget kommer tydelig frem i en stor undersøkelse fra Edler m.fl. (2011-2013), der 37 prosent av de britiske respondentene rapporterte at «frykt for å gjøre feil» var en viktig barriere.⁷⁹ Det er for øvrig interessant å observere at barrierene til å gjennomføre flere innovative offentlig anskaffelser i Storbritannia samsvarer med barrierene vi har identifisert i denne analysen.⁸⁰ Disse er vist i figuren under.

Figur 5-2: Fire hovedbarrierer for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser



5.2. Suksessfaktorer

Suksessfaktorer er forhold som må ligge til rette for at prosjektresultatet skal oppfattes som vellykket. Gjennom intervjuene har vi kartlagt hvorvidt det finnes elementer som går igjen i de prosjektene som kommunen har lyktes med. Vi har funnet tre faktorer som fremstår som viktig for å lykkes:



Forankring



Motiverte og kompetente medarbeidere



Finansielle ressurser

For at et innovasjonsprosjekt skal bli iverksatt, er det viktig at prosjektet blir gitt et mandat som er tilstrekkelig klart og tydelig. Gjennom telefonintervjuene er det en helt tydelig oppfatning at god forankring hos ledelsen er blant de viktigste grepene for å sikre oppstart og gjennomføring av innovasjonsprosjekt. Dette ble trukket frem

⁷⁸ (Menon Economics, 2017a)

⁷⁹ (Georghiou, Edler, Uyarra, & Yeow, 2013)

⁸⁰ (Menon Economics, 2016a)

av over halvparten av respondentene. De understreker at denne forankringen er viktig både hos administrativ og politisk ledelse.

Vi har forsøkt å identifisere noen kritiske elementer av denne forankringsprosessen som går igjen i de prosjektene som lykkes. Tre momenter fremstår som særlig viktig:

- (i) *Skape et felles virkelighetsbilde:* Det er viktig at alle involverte oppfatter utfordringene på samme måte. Fra dette bygges en forståelse som utfordrer «status quo»: dette er en utfordring det er viktig å gjøre noe med.
- (ii) *Prosjektplan:* Gjennom denne forankringsprosessen vil prosjektleder vise hvordan man gjennom dette innovasjonsprosjektet vil adressere utfordringene, klargjøre dagens kunnskapshull og drøfte løsningene.
- (iii) *Lage handlingsrom og ansvarliggjøring:* Det er viktig at prosjektlederen får et klart definert handlingsrom for å kunne være effektiv i sitt arbeid. Det er derfor viktig å skape enighet rundt budsjett, tidshorison, forventninger om resultat osv. Dette skaper tillitt, samtidig som det blir et grunnlag for ansvarliggjøring.

Det understrekes av respondentene at god forankring er viktig nedover i organisasjonen også. Det er avgjørende at endringsprosessen har støtte fra medarbeiderne som er satt til å gjennomføre innovasjonsarbeidet. Innsikten om at medarbeiderne spiller en avgjørende rolle for sluttresultatet av offentlig reformarbeid ble formulert av Pressman og Wildavsky allerede i 1984 i deres klassiske «Implementation: Why great expectations in Washington are dashed in Oakland»⁸¹. Basert på intervjuene fremstår denne innsikten like aktuell i 2018.

I Innovasjonsbarometeret ble det gitt anledning til å markere flere faktorer som bidro til å hemme eller fremme innovasjon. Hele 660 av 1204 respondenter fremhevet medarbeidernes medvirkning som fremmende i stor grad. Dette var dessuten den enkeltfaktoren som flest respondenter hadde markert. Disse funnene kan tolkes til at medarbeiderne både bidrar i stor grad til å fremme innovasjon og at medarbeiderne er hyppig involvert.

Disse funnene understøttes i stor grad av intervjuene. Det ble trukket frem av flere personer at selv om vi har systemer som skal sørge for at vi jobber mer systematisk med innovasjon, så er fortsatt drivkraften og motivasjonen til medarbeiderne helt avgjørende i alle fasene av et innovasjonsprosjekt. Uten disse «ildsjelene» ville mange prosjekter falle fra.

Et tredje gjennomgående element i de prosjektene som kommunene lykkes med er tilstrekkelig med finansielle ressurser. Dette kommer tydelig til uttrykk gjennom intervjuene, der over 60 prosent av de intervjuede fremhevet finansielle ressurser som en viktig faktor for prosjektene de har lyktes med. Dette kommer også klart til uttrykk gjennom Innovasjonsbarometeret. Den faktoren som klart størst andel av respondentene, 34 prosent, fremhever som hemmende for innovasjonsarbeidet er «Begrensede økonomiske ressurser». Funnene fra begge kilder peker tydelig i retning av at det er behov for økte bevilgninger for å understøtte utviklingsarbeidet i kommunen.

Tilførsel av mer midler vil trolig føre til økt innovasjonsarbeid, men her er det viktig å stille spørsmålet: til hvilken pris? Tilstrekkelig finansiering er et iboende spørsmål om tøffe prioriteringer og vanskelige avveininger. Når kommunene hevder at det ikke finnes tilstrekkelig med midler til utviklingsarbeid, vil det derfor være et spørsmål om kommunebudsjettets størrelse og innovasjonsarbeidets prioritet. Ressurser er knappe, slik at mer ressurser

⁸¹ (Pressman & Wildavsky, 1984)

til kommunal utvikling vil måtte gå på bekostning av andre goder. Et interessant moment i så måte er at det var en stor variasjon blant intervjuobjektene i deres holdning til budsjetter og finansielle ressurser. Et flertall av kommunene hevdet at manglende finansiering var en barriere for utviklingsarbeidet, men et mindretall mente at det var kommunens ansvar å forholde seg til de midlene som finnes.

En av respondentene ytret en frustrasjon knyttet til finansiering av statens reformarbeid. Vedkommende mente at det var et gjentakende trekk at arbeidet med implementering gjennomføres av kommunen med kommunale midler. Vedkommende etterlyste derfor at implementeringen av reformarbeid i større grad tas hensyn til og finansieres fullt ut. Implementeringen binder opp kommunale midler og innebærer at det gjenstår mindre til utvikling.

6. Avsluttende kommentarer

Kommuner og fylkeskommuner har mange og stadig økende antall oppgaver. De skal både være samfunnsutviklere, yte tjenester og utøve myndighet. Sektoren står imidlertid overfor både inneværende og kommende utfordringer knyttet til høyere krav fra innbyggerne kombinert med en aldrende befolkning og forventede lavere økonomiske rammer. Læring, kunnskapsutvikling og innovasjon sammen med spredning av erfaringer er en nøkkel som kan gi kommunene bedre forutsetninger for å møte disse utfordringene. Hovedmålet til FORKOMMUNE-programmet er å bidra til dette gjennom å utløse forskningsstøttet innovasjon i kommunesektoren og styrke kommunenes innovasjonskapasitet og innovasjonsevne.

Målet med denne rapporten har vært å etablere et kunnskapsgrunnlag for kommunenes innovasjonsevne og innovasjonskapasitet. Dette har til nå vært lite dokumentert. Gjennom grundige studier vil denne rapporten gi Forskningsrådet et bedre utgangspunkt for å vurdere hvilke effekter programmet har hatt på innovasjonskraften i kommunene. Vår studie undersøker tre hypoteser om kommunal innovasjon:



H1: Kommuner innoverer ikke nok



H2: Kommuner sprer ikke nok



H3: Kommuner samarbeider for lite med kunnskapsmiljøer

Vår analyse viser at tre av fire respondenter har tatt i bruk en innovasjon de siste to årene og at prosjektene i størst grad søker å heve kvaliteten på prosjektene. Det er flere grunner til at innovasjonstakten likevel bør økes. Kommunene får tildelt et økende antall samfunnsoppgaver, samtidig som det foreligger et stort effektiviseringspotensial. Samtidig er kommunene godt posisjonert for å gjennomføre og løse lokale utfordringer, ettersom de opplever utfordringene i den daglige driften og har et nært forhold til innbyggerne som skal benytte tjenestene. Det er et særlig stort behov for å øke den forskningsstøttede innovasjonen. Gjennom å benytte forskningsbaserte metoder, få tilgang til internasjonale nettverk og en bedre oversikt over hva som er gjort på området fra før, bidrar forskningsdimensjonen til å heve kvaliteten på prosjektene.

I programplanen til FORKOMMUNE etterlyses det mer systematisk arbeid med spredning. Det etterspørres blant annet en strategi for å implementere resultatene, utnytte kunnskapsutviklingen fra prosjektene og oppskalere utover prosjektorganisasjonen. Denne analysen bekrefter dette bildet. Selv om en stor andel av kommunene har gjort konkrete grep for å spre resultatene, så er disse tiltakene usystematiske og for ofte avhengig av personlige relasjoner og nettverk. Det er også stor variasjon mellom kommunene i deres tilnærming til spredning, der en del deler aktivt og systematisk og en del ikke oppfatter dette som nødvendig bruk av ressurser. Gjennom programplanen til FORKOMMUNE understrekes det også at forskningsinnsatsen i og for kommunesektoren må styrkes og bli mer anvendelig. Det etterlyses mer forskning på temaer som er relevante for kommunen, tettere samarbeid mellom kommunen og forskningen i gjennomføringen av utviklingsarbeidet, og flere møteplasser. Denne rapporten synliggjør dette behovet ytterligere. Det er et stort potensial for å øke omfanget av samarbeid mellom kommunene og forskningsinstitusjonene. Kun én av syv respondenter som har innført en innovasjon de siste to årene har samarbeidet med en forskningsinstitusjon. Samtidig fremheves det at forskningsinstitusjonene besitter viktig kompetanse som kommunene mangler, særlig innenfor problemløsning, dokumentasjon av effekter og prosjekt- og prosessledelse.

Programplanen til FORKOMMUNE viser også til at det må skapes en innovasjonskultur preget av godt lederskap på alle nivåer og en åpenhet for, og jakt på, nye ideer. Innovasjonsarbeid trenger pådrivere og det må skapes rom. Vi har vist at god ledelse er viktig for å sikre innovasjonsprosjektet den nødvendige forankringen, gjennom å gi utviklingsarbeidet en tydelig retning og ved å gi medarbeiderne muligheten til å prøve og feile. «Frykt for å feile» er fremdeles en viktig barriere for mer innovasjon. Samtidig fremstår organiseringen av kommunal sektor, med et sterkt fokus på tjenesteproduksjon og drift, som en utfordrende arena å drive innovasjonsarbeid innenfor. Til tross for at kommunene får et stadig økende ansvar for velferdsstatens tilbud, fremstår det som vanskelig å prioritere innovasjonsarbeid som involverer risiko.

Denne rapporten underbygger de utfordringene som programplanen diskuterer. Den vil være et viktig grunnlagsdokument i det videre arbeidet med følgeevalueringen av FORKOMMUNE både i vurderingen av ordningen og de resultater og effekter som prosjektene skaper.

7. Referanser

- Asheim, B., & Gertler, M. (2005). *The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems*. I Fagerberg, & Mowery, *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press.
- Bloch, C. (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual*. Copenhagen: Nordic Innovation.
- Bugge, M. (2015, Juni 24). *Måling av forskningens samfunnseffekter*. Hentet fra Forskningspolitikk: <http://fpol.no/kronikk-maling-av-forskningens-samfunnseffekter/>
- Bysted, & Jespersen. (2013). *Exploring Managerial Mechanisms that influence innovative work behaviour*. Public Management Review June 2013.
- Center for Offentlig Innovation. (2017). *Innovationsbarometer 2017*. København: Center for Offentlig Innovation.
- COI. (2015). *Spredning af Offentlig Innovation*. København: Center for Offentlig Innovation.
- COI. (2016). *Innovationsbarometeret – højere effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor gennem innovation*. København: Center for Offentlig Innovation.
- COI. (2018). *Innovationsbarometeret - Offentlig innovation skaber effektivitet og kvalitet i Norge og Danmark*. København: Center for Offentlig Innovasjon.
- DAMVAD. (2015). *Forskning og utvikling i kommunesektoren*. Oslo: DAMVAD (Samfunnsøkonomisk Analyse).
- Edquist, C. (2001). *The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An account of the state of the art. DRUID conference, (ss. 12-15)*. Aalborg.
- Engel, J. (2015, winter). *Global Clusters of Innovation: lessons from Silicon Valley. California Management Review, Vol. 57 Issue 2, ss. 36-65*.
- Fagerberg, J. (2005). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford University Press.
- Georgiou, Edler, Uyarra, & Yeow. (2013). *Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment*. Manchester: Manchester Institute of Innovation Research.
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I., & Røste, R. (2005-2006). *On the differences between public and private sector innovation*. Publin Report No. D9, NIFU STEP and the Publin.
- Innovasjon Norge. (2017). *Innspill til ny retning for offentlig-privat innovasjo*. Oslo: Innovasjon Norge.
- Innst. 376 L. (2016-2017). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*. Hentet fra Stortingsinnstillinger: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-376l.pdf>
- Jacobsen, D. (2017). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Jensen, Johnson, Lorenz, & Lundvall. (2007). Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy* 36 (2007), ss. 680-693.
- Johnsen, H. C., & Pålshaugen, E. (2011). *Hva er innovasjon? Perspektiver i Norsk innovasjonsforskning bind 1*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016-2017). *Kommuneproposisjonen 2018*. Hentet fra Prop. 128 S (2016-2017): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-s-20162017/id2552727/sec3#KAP5>
- KS. (u.d.). Hentet fra EffektiviseringsNettverkene: <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/effektiviseringsnettverkene/>
- KS. (2016, Februar 17). *Innovasjon i folkevalgtprogrammet*. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/utvikling/innovasjon/innovasjonspolitikeren/innovasjon-i-folkevalgteprogrammet/>
- Malerba, B. &. (2001, November 4). The Geography of Innovation and Economic Clustering: Some Introductory Notes. *Oxford University Press, Industrial and Corporate Change Volume 10*, ss. 817-833.
- Meld. St. 14 (2014-2015). (u.d.). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo: DSS: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 29. (2017). *Perspektivmeldingen*. Oslo: Finansdepartementet.
- Menon Economics . (2016a). *Utredning om insentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative offentlige anskaffelser*. Oslo: Menon publikasjon.
- Menon Economics. (2016). *INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR OG SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET*. Oslo: Menon publikasjon nr. 72/2016.
- Menon Economics. (2016b). *Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner*. Oslo: Menon Publikasjon 13/2016.
- Menon Economics. (2017a). *MIDTVEISEVALUERING AV NASJONALT PROGRAM FOR LEVERANDØRUTVIKLING*. Oslo: Menon-publikasjon nr.55/2017.
- Menon Economics. (2017b). *KUNNSKAPSSYNTese - INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR*. Oslo: Menon-publikasjon 11/2017.
- Menon Economics. (2018). *BEMANNING, KOMPETANSE OG KVALITET - STATUS FOR DE KOMMUNALE HELSE- OG OMSORGSTJENESTENE*. Oslo: Menon-publikasjon nr. 51/2018.
- Moretti. (2012). *The new Geography of Jobs*. Mariner Books.
- Muro, & Katz. (2010, September). The New cluster moment: how regional innovation clusters can foster the next econom. *Metropolitan Policy Program at Brooking*, ss. 1-59.
- Nelson, R. (2004). The market economy and the scientific commons. *Research Policy* 33, ss. 455-471.
- Nesta. (2014). *How can public organisations better create, improve and adapt*. Nesta.

- NIFU. (2012). *Produktivt samspill?* Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, Rapport 24/2012.
- Norges Forskningsråd. (2017). *Programplan FORKOMMUNE*.
- Norges Forskningsråd. (2018). *Innovasjon i offentlig sektor - Forskningsrådets strategi 2018 - 2023*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- OECD. (2005). *Oslo Manual - Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition*. Paris: OECD.
- Pressman, & Wildavsky. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build ...* University of California Press.
- Ringholm, Teigen, & Aarsæther. (2013). Innovatører fra alders tid. I Ringholm, Teigen, & Aarsæther, *Innovative kommuner*. Lillehammer: Cappelen Damm.
- Rogers, E. (2003). *Diffusion of Innovations (5th ed.)*. New York: The Free Press.
- Rogers, E. M. (1995). *Lessons for guidelines from the diffusion of innovations*. Joint Commission Journal on Quality and Patient Safety, 21(7).
- Schot, & Steinmuller. (2016, October 16). Framing innovation policy for transformative change: Innovation 3.0. *Sciences Policy Research Unit (SPRU)*.
- St. Meld. nr.7. (2008-2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- St.Meld nr.7. (2007-2008). *Statusrapport for Kvalitetsreformen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Sørensen, E. (2015, Mai 4). *Offentlig ledelse: Kongen er død - længe leve samskaber*. Hentet fra DenOffentlige.dk: <https://www.denoffentlige.dk/offentlig-ledelse-laenge-leve-samskaber>
- Teigen, H. (2013). Kommunene som innovatører. I Ringholm, Teigen, & Aarsæther, *Innovative kommuner* (ss. 31-52). Lillehammer: Cappelen Damm.

Vedlegg: Metode

Litteraturstudie

For å få oversikt over den mest oppdaterte og relevante litteraturen på området, har vi gjennomført en omfattende litteraturstudie. Vi har systematisk gjennomgått litteratur innenfor ulike områder, med et særlig fokus på å bringe inn den viktigste kunnskapen fra den internasjonale forskningsarenaen. For det første har vi studert litteraturen innenfor innovasjonsforskning, med et særlig fokus på hvordan vi skal forstå konseptet innovasjon i offentlig og kommunal sammenheng. For det andre har vi kartlagt studier av offentlig og kommunal organisering og forvaltning, for å undersøke hvordan lovverk, kultur og praksis danner rammene for kommunenes kunnskapssystem. For det tredje har vi gått gjennom studier av spredning av innovasjon i offentlig sektor.

Rent praktisk har vi fulgt vanlig forskningsmetode ved litteratursøk. Vi har søkt både i forskningslitteratur og grå litteratur, slik som konsulentrapporter, programplaner osv., som ikke er publisert i fagfellelvurderte tidsskrifter, men som likevel gir interessant innsikt. Vi har brukt både direkte søk og det som ofte kalles «snøball-søk», det vil si at vi har gått videre med interessant litteratur som finnes i referanselister i den litteraturen vi finner ved direkte søk, og identifisert annen relevant litteratur på den måten.

KS spørreundersøkelse: Innovasjonsbarometeret

For å kartlegge nåsituasjonen av innovasjon i norske kommuner og fylkeskommuner ble KS' Innovasjonsbarometer benyttet. Dette er en spørreundersøkelse om innovasjon i kommunale virksomheter. Undersøkelsen bygger på det danske Innovasjonsbarometeret, utviklet av Center for Offentlig Innovation (COI) i Danmark og er den første av sitt slag i Norge. Ved å benytte oss av resultatene fra undersøkelsen har vi kartlagt aktivitetsnivå, suksesskriterier og barrierer for innovasjon, finansiering, hvem kommuner og fylkeskommuner samarbeider med og på hvilke områder det er viktigst å innovere.

KS sendte undersøkelsen til to sektorer i kommunen, helse og omsorg og utdanning og oppvekst. Blant de 1786 respondentene var fordelingen mellom sektorene relativt lik, da henholdsvis 48 prosent tilhørte helse og omsorg og 52 prosent utdanning og oppvekst. Undersøkelsen ble i all hovedsak besvart av ledere, til tross for at både ledere og medarbeidere kunne svare.

Tabell V-0-1: Fordelingen av respondenter mellom sektorene helse/omsorg og utdanning/oppvekst

Sektor	Frekvens	Prosent
Helse og omsorg	865	48 %
Utdanning og oppvekst	921	52 %
	1786	

I tabellen nedenfor har vi delt Norge inn i fire landsdelene, der alle landsdelene er godt representert blant respondentene. Sammenlignet med befolkningsgrunnlaget i de ulike landsdelene er undersøkelsen representativ.

Tabell V-0-2: Oversikt over respondenter fordelt på landsdel

Landsdel	Frekvens	Andel
Østlandet	818	46 %
Vestlandet	479	27 %
Midt-Norge	279	16 %
Nord-Norge	210	12 %
	1786	

Videre viser vi respondentene etter hvilken kommunal/fylkeskommunal virksomhet de tilhører.

Tabell V-0-3: Oversikt over respondenter fordelt etter type kommunale tjenester

Type	Frekvens	Andel
Grunnskole	367	21 %
Videregående skole	129	7 %
Barnehage	425	24 %
Alders- og sykehjem	267	15 %
Bosenter og omsorgsinstitusjoner	467	26 %
Helsestasjon og skolehelsetjeneste	131	7 %
	1786	

Til slutt viser vi respondentene fordelt etter kommunens befolkningsstørrelse.

Tabell V-0-4: Oversikt over respondenter fordelt etter kommunens befolkningsstørrelse

Befolkning	Frekvens	Andel
Under 3000	227	14 %
3000 – 9 999	368	22 %
10 000 – 19 999	257	15 %
20 000 – 49 999	288	17 %
50 000 eller over	527	32 %
	1667	

Selv om Innovasjonsbarometeret ga oss et unikt grunnlag for å kartlegge innovasjonsaktiviteten i kommune-sektoren, er det imidlertid en overordnet kvantitativ undersøkelse. Dybdeintervjuer er benyttet som et supplement til denne spørreundersøkelsen.

Dybdeintervjuer

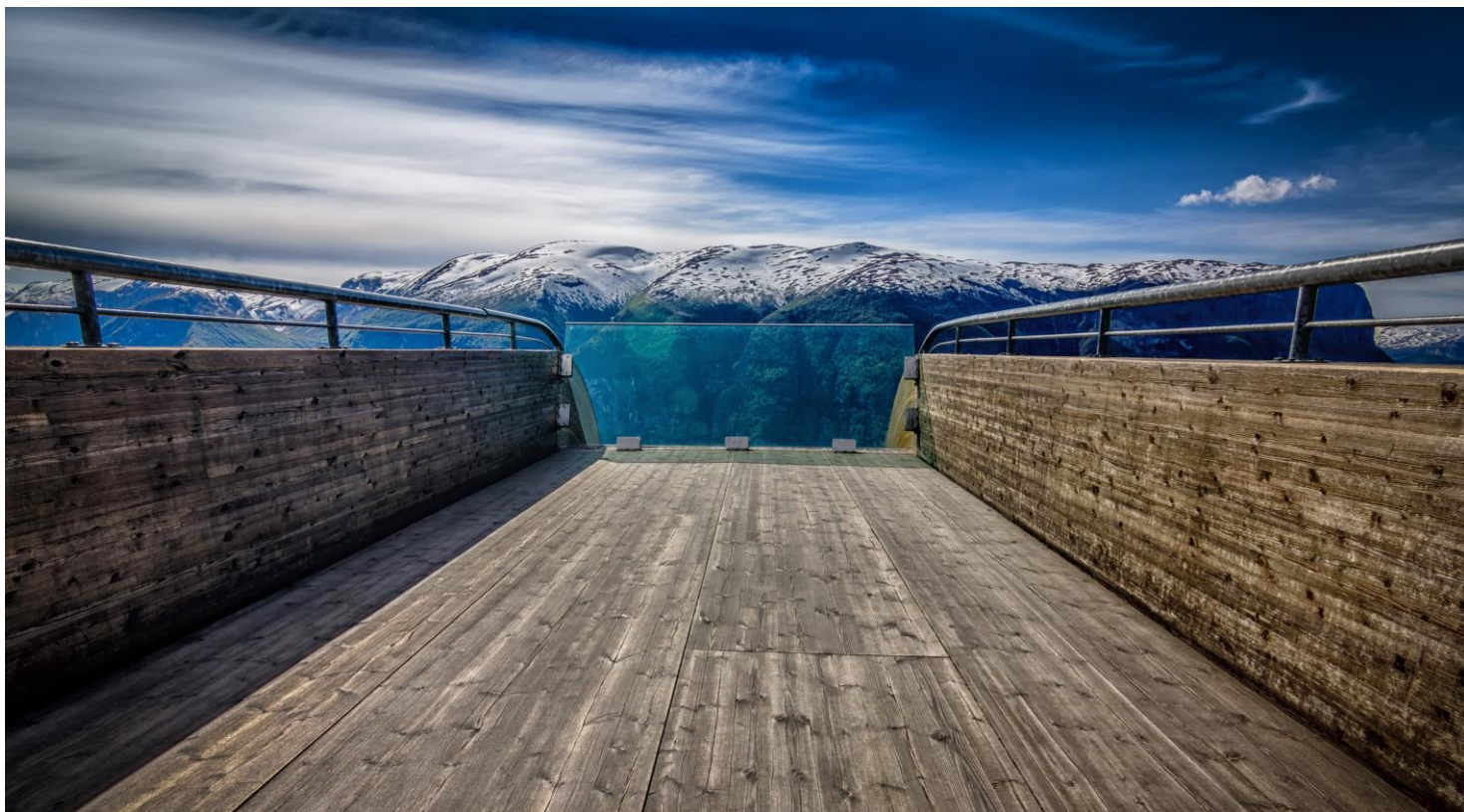
Dybdeintervjuene er benyttet for å innhente informasjon som ikke er tilgjengelig i skriftlige kilder, og til å nyansere og utype allerede innhentet skriftlig informasjon. Det har også vært nødvendig å bruke flere kilder for å utdype og nyansere de kvantitative dataene fra spørreundersøkelsen. Totalt har vi gjennomført 18 intervjuer med kommunale og fylkeskommunale enheter. Blant disse har 9 søkt FORKOMMUNE og fått tilsagn, 4 har søkt og fått avslag, og 5 har ikke søkt. Prosjektene er valgt ut på bakgrunn av følgende seleksjonskriterier:

- Kommunens størrelse
- Tjenesteområde
- Type innovasjoner
- Geografi

Ettersom norske kommuner er svært forskjellige forventes det at deres tilnærming til innovasjon også varierer. Det var derfor viktig å innhente informasjon fra kommuner av ulik størrelse og fra flere landsdeler. Blant intervjuobjektene var både rådmenn, administrativt ansatte og fagmedarbeidere representert. Dette fordi de to førstnevnte har et mer overordnet perspektiv, mens fagmedarbeiderne er de som faktisk utfører tjenesten og gjør seg erfaringer med selve gjennomføringen. Vi har også valgt ut intervjuobjektene på tvers av de ulike tjenesteområdene (helse, utdanning, miljø ol.) og på tvers av ulike former for innovasjoner. På den måten sikrer vi at vi fanger opp perspektiver på tvers av ulike tjenestesektorer. Dybdeintervjuene var semistrukturerte, i betydning av at respondenten både skulle gi besvarelser i form av kvantitative størrelser og mer åpne resonnementer. I tabellen under presenteres de kommunene som er intervjuet sammen med status på søknad til FORKOMMUNE-programmet.

Tabell V-5 Oversikt over intervjuobjekter

Kommune	Søkt FORKOMMUNE	Landsdel
Skien kommune	Tilsagn	Østlandet
Sogn og Fjordane fylkeskommune	Tilsagn	Vestlandet
Oslo kommune	Tilsagn	Østlandet
Rødøy kommune	Tilsagn	Nord-Norge
Trøndelag fylkeskommune	Tilsagn	Midt-Norge
Aust-Agder fylkeskommune	Tilsagn	Sør-Norge
Trøndelag fylkeskommune	Tilsagn	Midt-Norge
Stavanger kommune	Tilsagn	Vestlandet
Hadsel kommune	Tilsagn	Nord-Norge
Østfold fylkeskommune	Avslag	Østlandet
Finnmark fylkeskommune	Avslag	Nord-Norge
Sunndal kommune	Avslag	Vestlandet
Fjell kommune	Avslag	Østlandet
Oppegård kommune	Ikke søkt	Østlandet
Meråker kommune	Ikke søkt	Midt-Norge
Tysvær kommune	Ikke søkt	Vestlandet
Jevnaker kommune	Ikke søkt	Østlandet
Averøy kommune	Ikke søkt	Vestlandet



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