

RAPPORT

HVORDAN LYKKES MED GJENNOMFØRING AV INNOVASJONPROSJEKTER I KOMMUNESEKTOREN

CASESTUDIE AV PROSJEKTER FRA TRE AV NORGES FORSKNINGSRÅDS
PROGRAMMER



MENON-PUBLIKASJON NR. 18/2020

Av Kaja Høiseth-Gilje, Christine Mee Lie, Sigrid M. Hernes, Jon Espen Riiser og Erland Skogli



Forord

Menon Economics gjennomfører på oppdrag for Norges Forskningsråd en følgeevaluering av programmet for forskning og innovasjon i kommunesektoren, *FORKOMMUNE*. Følgeevalueringsperioden er fra 2018 til 2020. Denne evalueringsrapporten inngår som den andre av tre rapporter om programmet. Det ble, i 2018, gjennomført en evaluering av forprosjektene som fikk tildeling i 2017, og det skal leveres en rapport i 2020. I tillegg ble det i 2018 utarbeidet en nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren.

I denne rapporten har vi gjennomført en kartlegging av erfaringer fra innovasjonsarbeid i kommunesektoren. Rapporten er basert på caseprosjekter som har fått bevilgning fra FORKOMMUNE-programmet, fra IKTPLUSS-programmet og fra Offentlig sektor-ph.d.

Evalueringen har vært ledet av Kaja Høiseth-Gilje, med Christine Mee Lie, Sigrid Hernes og Jon Espen Riiser som prosjektmedarbeidere. Erland Skogli har vært prosjektansvarlig og kvalitetssikrer.

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

Vi takker Norges Forskningsråd for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Desember 2019

Menon Economics

Kaja Høiseth-Gilje, prosjektleder

Erland Skogli, prosjektansvarlig

Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE	2
SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	6
1.1. Formål med studien	6
1.2. Utfordringer med innovasjon i kommunal og offentlig sektor	7
1.3. Metode	9
1.4. Seleksjon og beskrivelse av case-prosjektene	12
1.5. Oppbygging av rapporten	14
2. INITIERING AV PROSJEKTENE	17
2.1. Initiativ til og motivasjon bak prosjektene	17
2.2. Forankring og planlegging av prosjektene	19
3. GJENNOMFØRING AV PROSJEKTENE	23
3.1. Organisering av prosjektet	23
3.2. Utfordringer knyttet til kapasitet og ressursbruk	25
3.3. Riktig kompetanse og engasjement blant aktører i prosjektene	27
4. SAMARBEID I PROSJEKTENE	28
4.1. Ulike typer samarbeidskonstellasjoner	28
4.2. Etablering av samarbeidskonstellasjoner	30
4.3. Organisering av samarbeidskonstellasjoner	31
5. RESULTATER OG SPREDNING	34
5.1. Foreløpige resultater og spredning av disse	34
5.2. Spredning av erfaringer fra prosessen	37
6. OPPSUMMERING OG ANBEFALING	39
6.1. Oppsummering av de viktigste funnene	39
6.2. Anbefaling	41
REFERANSELISTE	43
VEDLEGG A: PROGRAMLOGIKKEN TIL FORKOMMUNE	44
VEDLEGG B: NÆRMERE SPESIFISERING AV KRAV TIL IPO OG OFF.PHD	45
Krav til gjennomføring av innovasjonsprosjekt i offentlig sektor (IPO)	45
Krav til gjennomføring av Offentlig sektor-ph.d.	46
VEDLEGG C: METODE	48
Valg av prosjekter	48
Dybdeintervjuer	49

Sammendrag

FORKOMMUNE er et virkemiddel rettet mot kommuner og fylkeskommuner, med mål om å utløse forskningsstøttet innovasjon i offentlig sektor. Programmet er en del av Forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor. En sentral målsetting for programmet er å øke samarbeidet mellom forskningsmiljøene og kommunesektoren for å utvikle og realisere mer innovasjon i norske kommuner.

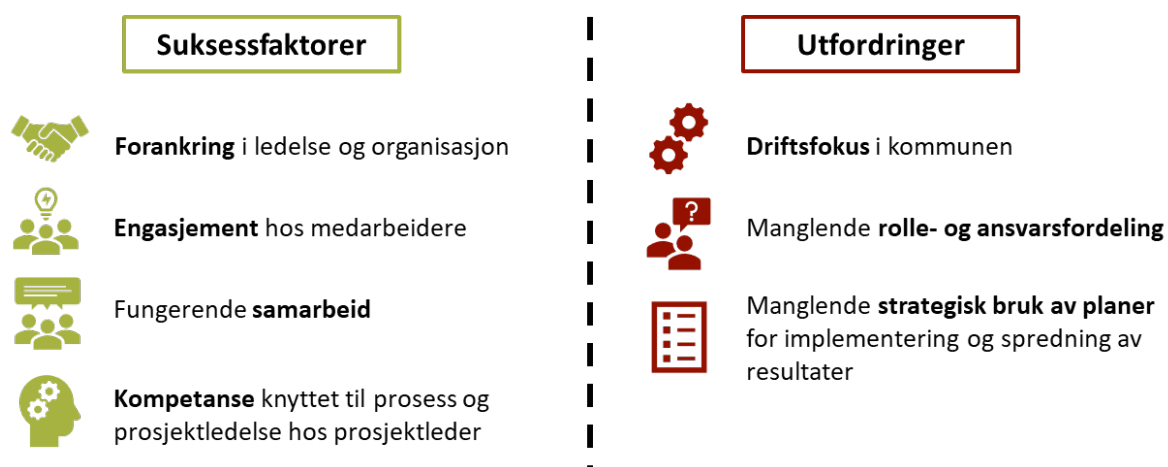
I denne rapporten presenteres casestudier som er gjennomført høsten 2019. Formålet med studien er å kartlegge og hente erfaringer fra hvordan innovasjonsprosjekter gjennomføres i kommunesektoren. Det er totalt valgt ut ti caseprosjekter fra FORKOMMUNE samt to andre programmer: fire FORKOMMUNE-prosjekter, ett prosjekt fra programmet IKTPLUSS og fem prosjekter som har fått støtte gjennom Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD)-ordningen.

Denne rapporten er ikke en tradisjonell evaluering av FORKOMMUNE-programmet sett opp mot måloppnåelse, forvaltning og innretning av programmet. Snarere er målet å vurdere hvilke erfaringer man kan ta med fra de prosjektene som programmet støtter. Formålet med studien er altså å kartlegge og hente erfaringer fra hvordan innovasjonsprosjekter gjennomføres i kommunesektoren. Det er fokus på alle deler av prosjektprosessen. Målet er å oppnå en bredere forståelse av hvordan kommunesektoren og forskningsmiljøene kan gjennomføre denne typen prosjekter, bidra til innovasjon i kommunesektoren og bedre løsninger på de utfordringene offentlig sektor i dag står overfor.

Vår vurdering er at studien har gitt en god innsikt i gjennomføring av ulike typer innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Utfordringer som kommunene står overfor samsvarer relativt godt med funnene i nåtidsanalysen av innovasjon i kommunesektoren som ble gjennomført av Menon Economics i 2018. Studien har fokusert på hvordan prosjektene *initieres, etableres og gjennomføres*. Den gir i mindre grad svar på hvordan kommunene tenker å *implementere* resultatene fra innovasjonsprosjektene. Dette er delvis fordi prosjektene er i en relativt tidlig fase, men også fordi det virker å være mindre strategisk tenking rundt dette temaet.

I figuren under har vi oppsummert hvilke erfaringer om suksessfaktorer og utfordringer som utpeker seg i de prosjektene som er analysert.

Figur: Illustrasjon over hovedfunnene fra analysen. Kilde: Menon Economics



Når det gjelder suksessfaktorer finner vi at det er viktig at prosjektet er godt forankret. Samlet sett virker prosjektene som inngår i denne analysen å være godt forankret i ledelsen i kommunen. Derimot finner vi at det

er noe utfordringer knyttet til forankring utover i organisasjonen. For gjennomføring av prosjektene er det viktig med engasjerte medarbeidere og en prosjektleder som innehar riktig kompetanse til å lede prosjektet og kunne få koordinert samarbeidet innad i prosjektet slik at det fungerer. Når det gjelder utfordringer er dette knyttet til at det, særlig for OFFPHD-kandidatene, kan være vanskelig å balansere arbeidet mellom de vanlige oppgavene i kommunen og arbeidet med doktorgraden. I tillegg er det et hinder for god prosjektgjennomføring dersom aktørene i prosjektet ikke har en tydelig rolle- og ansvarsavklaring. Vår analyse tyder også på at det ikke finnes noen strategisk plan for implementering og spredning i flere av prosjektene. Under går vi nærmere inn på hovedfunnene i analysen.

Det er ulike initiativtakere til innovasjonsprosjektene, men samarbeidskonstellasjonene er i stor grad avhengig av preeksisterende relasjoner

Vi finner at initiativet til innovasjonsprosjektene oppstår på tre ulike måter, enten hos kommunen, hos forskningsinstitusjonen eller hos ansatte i kommunen som har bakgrunn fra forskningsinstitusjoner eller tidligere innovasjonsprosjekt. Vi finner at preeksisterende forhold er viktige både i oppstarten av prosjektet og særlig knyttet til etableringen av samarbeidskonstellasjoner. Aktørene i prosjektene som inngår i denne analysen etablerer i stor grad samarbeid med organisasjoner og/eller enkeltpersoner de allerede kjenner til.

Det er viktig å avklare rollene til de ulike samarbeidspartnerne på et tidlig tidspunkt for å unngå misforståelser og styre forventningsavklaringer

Overordnet rapporterer aktørene vi har intervjuet at samarbeidet har fungert godt, til tross for enkelte utfordringer i noen av prosjektene. Utfordringene vi har identifisert er knyttet til at man ikke tidlig nok fordeler roller og ansvar på en tydelig og omforent måte. Dette bidrar til å gjøre gjennomføringen mer utfordrende enn nødvendig. Vi finner at man har større grad av en felles forståelse av arbeidet i innovasjonsprosjekter hvor man har tydelig definerte roller og tidsfrister. Dette har ført til at prosjektene også løses bedre. Et funn i denne analysen er derfor at å sette av tid til å definere roller tidlig i prosjektet og å sikre god forventningsavklaring, kan være avgjørende for en god gjennomføring.

Det er lite strategisk arbeid knyttet til å implementere og spre resultatene

Aktørene som er intervjuet i denne studien er i liten grad klar over om det foreligger planer for implementering av resultater. Dette betyr ikke nødvendigvis at disse ikke foreligger, men at man ikke bruker disse *strategisk* i arbeidet. Det er også varierende hvorvidt prosjektene har en plan for spredning av resultater. Enkelte prosjekter har en klar plan for hvordan resultatene skal spres, både internt og eksternt, og jobber målrettet ut fra dette, mens for andre prosjekter er man ikke klar over om det er utarbeidet en slik plan. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke foreligger en plan, men at denne mest sannsynlig ikke blir brukt strategisk i prosjektarbeidet.

En årsak til dette kan blant annet være at de fleste prosjektene som inngår i denne studien er i en tidlig fase og at man dermed har mindre fokus på resultater og spredning fordi dette ligger såpass langt frem i tid. Dersom dette er tilfellet vil vi mest sannsynlig se at prosjektene jobber mer strategisk opp mot planer for hvordan resultatene skal implementeres og spres de nærmeste årene. Ettersom spredning av resultater er et sentralt element for å øke innovasjonsarbeidet i kommunesektoren, bør det prioriteres. En løsning kan være at en sentralisert aktør bør ta mer ansvar for å spre resultatene istedenfor kommunen selv.

Anbefalinger

Med utgangspunkt i hovedfunnene fra casestudien og særlig de suksessfaktorer og utfordringer vi har identifisert knyttet til kommuners arbeid med innovasjonsprosjekter, har vi følgende anbefalinger.



Ansvarsområder og rollefordeling bør skisseres og fordeles så tidlig som mulig. Dette handler i hovedsak om forventningsavklaringer mellom de ulike samarbeidspartnerne for å sikre at man i større grad har en felles og omforent forståelse av arbeidet som skal gjøres i prosjektet. Dersom man sikrer dette, har man også et godt grunnlag for et velfungerende samarbeid. I tillegg bidrar det til å sikre at prosjektet har den kompetansen som trengs: Når man på et tidlig tidspunkt diskuterer og kommer frem til en omforent ansvars- og rollefordeling, blir det også lettere å se om man har dekket de ulike kompetanseområdene. Dette gjør det også enklere å planlegge lenger frem i tid, både gjennom prosjektløpet og i etterkant når resultatene skal tas i bruk. **Oppsummert er ansvars- og rollefordeling sentralt å få på plass i initieringsfasen, og fravær av dette vil kunne føre til utfordringer i gjennomførings- og implementeringsfasen.**



Prosjektet bør forankres i hele organisasjonen, og ikke bare hos enkeltpersoner. Forankring generelt er viktig, og innebærer typisk at det skapes et omforent virkelighetsbilde, fremdriftsplan og ansvarliggjøring av prosjektleder og kommune. Dette er sentralt for å sikre fremdrift og engasjement i prosjektet gjennom *hele* prosjektløpet – selv ved eventuelle utskiftninger av enkeltpersoner. En bredere forankring reduserer altså sårbarheten et prosjekt kan ha knyttet til dårlig ledelsesforankring eller til utskiftninger i ledelse, fordi forankringen ellers i organisasjonen er god. Det kan også bidra til å sikre at forskningsarbeidet prioriteres i en ellers driftsfokusert kommune – noe som igjen bidrar til å opprettholde progresjonen i prosjektet. Man kan også tenke seg at det vil kunne bli enklere å planlegge lenger frem i tid fordi det er flere i kommunen som er involvert og engasjert i arbeidet, ikke bare de sentrale ildsjelene i prosjektet. **Oppsummert er bred forankring i alle faser av prosjektet viktig, kanskje spesielt for kontinuerlig engasjement, prioritering og derav progresjon i prosjektet.**



Implementering og spredning av resultater bør diskuteres og tilnærmes strategisk på et tidlig tidspunkt. Vi finner at det er fravær av bruk av planer/strategier for implementering og spredning av resultater i vår studie. I kombinasjon med målsetningene knyttet til spredning av resultater, fremstår det viktig å i større grad ha tenkt igjennom hvordan man skal arbeide med dette gjennom *hele* prosjektløpet. Fokus på spredning bør være tilstede i alle faser, selv om resultatene først kommer mot slutten av prosjektet og dermed ofte ligger langt frem i tid. Jo tidligere man planlegger jo større mulighet har man også til å sikre en koordinert og *strategisk* innsats. Dette vil videre kunne bidra til å sikre bred forankring i kommunen fordi resultatene og nytteverdien av prosjektet synliggjøres bedre. Dersom flere også har et klarere bilde av og sterkere tilknytning til resultatene, vil dette kunne bidra til at prosjektet ikke nedprioriteres underveis som følge av driftsfokus. Et alternativ for å hjelpe arbeidet på vei er for eksempel at Forskningsrådet som en ekstern aktør legger til rette for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling på tvers av prosjektene. **Oppsummert er en tidlig og strategisk tilnærming til implementering av resultatene og spredningsarbeid sentralt, særlig for å kapitalisere på den kunnskapen og de resultatene man oppnår i prosjektene og dermed sikre at dette kommer kommunene til gode.**

1. Innledning

Menon Economics har fått i oppdrag av Forskningsrådet å gjennomføre en forskningsbasert følgeevaluering av FORKOMMUNE-programmet. Programmet ble startet i 2017 og skal styrke kommunenes evne og mulighet til innovasjon, og utløse forskningsstøttet innovasjon i kommunesektoren. Forskningsrådet ønsker et tettere samarbeid mellom forskningsmiljøer og kommunesektoren for å utvikle og realisere mer innovasjon i norske kommuner. Programmet skal derfor støtte prosjekter ledet av kommuner og fylkeskommuner, i nært samarbeid med relevante forskningsmiljøer.

Følgeevalueringen Menon Economics gjennomfører skal følge programmet i tre år og frembringe konkret kunnskap om innretningen og utviklingen av programmet, om effekter av prosjektene som har fått støtte og om programmets måloppnåelse knyttet til økt innovasjonsevne og innovasjonskapasitet i kommunesektoren. I tillegg omfatter oppdraget å bidra til å forme og forbedre programmet gjennom å gi råd og anbefalinger om endringer i programdesign, prosjektportefølje og virkemidler. Følgeevalueringens prosjektperiode går fra 2018 til og med 2020.

Menon Economics skal årlig i perioden fra 2018 til og med 2020 utarbeide en rapport som oppsummerer programmets arbeid og effekter av dette, samt kommer med anbefalinger til videre arbeid. Rapporten som ble utarbeidet i 2018 evaluerte de utlysningene som ble gjennomført i 2017, som bestod av to utlysninger for forprosjekter. Her ble ordningens utløsende effekt, prosjektenes resultater og forvaltningseffektiviteten kartlagt og vurdert. I tillegg gjennomførte Menon Economics i 2018 en nåtidsanalyse av innovasjonsaktiviteten i kommunesektoren og en evaluering av forprosjektene som ble gitt tildeling i 2017.¹ Nåtidsanalysen ble gjennomført på bakgrunn av at innovasjonsaktiviteten i norske kommuner og fylkeskommuner generelt er lite dokumentert, og at det derfor var hensiktsmessig å foreta en grundig kartlegging ved programmets oppstart. På den måten har man fått etablert et kunnskapsgrunnlag som danner utgangspunktet for å vurdere hvilke effekter programmet har hatt på kommuners evne og kapasitet til å gjennomføre innovasjonsarbeid. I nåtidsanalysen ble det presentert anbefalinger om innretningen av fremtidige utlysninger av forprosjekter.

1.1. Formål med studien

I denne rapporten presenterer vi en casestudie som er gjennomført høsten 2019. Formålet med studien er å kartlegge og hente erfaringer fra hvordan innovasjonsprosjekter gjennomføres i kommunesektoren. Det er fokus på alle deler av prosjektprosessen fra motivasjon for å etablere prosjektet, oppstartsfasen, gjennomføringsfasen og hvilke resultater som prosjektet leder til, samt hvordan resultatene spres både internt i prosjektet og eksternt utenfor prosjektet. I tillegg ser vi nærmere på samarbeidet i prosjektene, forankring av prosjektene i de ulike organisasjonene og rolle- og ansvarsfordeling innad i prosjektene. Målet er oppnå en bedre forståelse av hvordan kommunesektoren og forskningsmiljøene kan gjennomføre denne typen prosjekter, bidra til innovasjon i kommunesektoren og bedre løsninger på de utfordringene offentlig sektor i dag står overfor.

Det er valgt ut totalt ti caseprosjekter fra tre ulike programmer som driftes av Forskningsrådet. Disse består av fire FORKOMMUNE- og ett IKTPLUSS-prosjekt som har fått støtte til offentlig innovasjonsprosjekt, og fem prosjekter som har fått støtte gjennom Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD)-ordningen. Vi har gjennomført flere dybdeintervjuer for hvert caseprosjekt, der vi har kartlagt og vurdert oppstart og gjennomføring av prosjektet, samarbeid i prosjektet og resultater av prosjektet. Det er i arbeidet ikke blitt fokusert på prosjektenes faglige og

¹ I 2018 har Menon Economics sammen med programadministrasjonen også utarbeidet et forslag til en revidering av programlogikken.

tekniske kvalitet, men på de prosesser og strukturer som har vært og er i prosjektet, samt på innovasjonsarbeid og spredning av innovasjonen.

I boksen under følger en beskrivelse av sentrale begreper som brukes i denne studien.

Boks 1-1: Definisjon av sentrale begreper

Samarbeidspartner er alle organisasjonene som deltar direkte i prosjektet. Eksempler på samarbeidspartnere er kommunen som eier prosjektet, kommunepartnere, forskningsinstitusjoner, statlige aktører og privat næringliv.

Kommunepartner er en kommune som deltar direkte i prosjektet, men som ikke er eier av prosjektet. En kommunepartner er altså en kommunal samarbeidspartner.

Følgekommune er en kommune som *ikke* deltar direkte i prosjektet, men følger prosjektet, ofte på bakgrunn av interesse for resultatene. En følgekommune er altså ikke en samarbeidspartner.

1.1.1. Leserveiledning

I kapittel 1 introduseres casestudien, både metodisk og de utvalgte caseprosjektene. I kapittel 2 har vi kartlagt oppstartsfasen i prosjektene, herunder hvem som tok initiativ til prosjektet, hva som var motivasjonen bak ideen, hvordan prosjektet har blitt forankret og planlagt. I kapittel 3 vil vi beskrive erfaringer fra gjennomføringen av prosjektene. Her vil vi blant annet vektlegge utfordringer og suksesskriterier knyttet til selve gjennomføringen av prosjektene. I kapittel 4 presenterer vi ulike samarbeidskonstellasjoner som prosjektene har tatt i bruk, samt hvordan man typisk har fordelt roller og ansvar mellom de ulike aktørene i prosjektene. I kapittel 5 kartlegger vi hvordan man bruker de foreløpige og endelige resultatene fra prosjektene, samt hvordan man arbeider med spredning av dette. Vi vil oppsummere og konkludere i kapittel 6.

1.2. Utfordringer med innovasjon i kommunal og offentlig sektor

Kommuner og fylkeskommuner har mange oppgaver, og skal både være samfunnsutvikler, tjenesteyter og myndighetsutøver. Offentlig sektor står imidlertid overfor store utfordringer i tiårene framover. Dette knytter seg blant annet til høye krav fra innbyggerne kombinert med en aldrende befolkning, samt forventede lavere økonomiske rammer. Men offentlig forvaltning skal fortsatt utvikles videre – med gode tjenester til innbyggere og god bruk av samfunnets ressurser. Én måte å få dette til på er å øke innovasjonsevnen, -takten og -omfanget. Læring, kunnskapsutvikling og innovasjon sammen med spredning av erfaringer kan bidra til å sikre dette, og dermed gi kommunene bedre forutsetninger for å møte utfordringene.

Det finnes imidlertid en rekke utfordringer knyttet til innovasjon i offentlig sektor. Menon Economics (2018) kartla i sin nåtidsanalyse fra 2018 barrierer for innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Studien er basert på litteraturstudie, spørreundersøkelse som er besvart av kommunene og dybdeintervjuer med representanter fra utvalgte kommuner. Studien finner at det er spesielt tre barrierer som hemmer innovasjon i offentlig sektor. Den første barrieren for kommunal innovasjon er at kommunene har et betydelig driftsfokus som fører til at kommunen velger bort innovasjonsprosjekter. For det andre mangler kommunene kompetanse innenfor flere områder, og spesielt innen prosess- og prosjektledelse. Den tredje barrieren er at det er en frykt blant ansatte i kommunen for å gjøre feil, med andre ord at de ansattes risikoaversjon er hemmende for innovasjon. Risiko-

aversjonen har bakgrunn i manglende støtte og strategi fra ledelsen, streng fagkultur og strengt regelverk. De tre barrierene er oppsummert i figuren under.

Figur 1-1: Tre hovedbarrierer for innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Kilde: Menon Economics (2018)



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.

Dette samsvarer med andre studier som er gjort på feltet. Eksempelvis viser MEPIN-undersøkelsen fra 2011 at det er mangel på incentiver for innovasjon i kommunesektoren, og at dette er en barriere for innovasjon. Undersøkelsen viser at 87 prosent av respondentene fra kommunesektoren oppgir at manglende incentiver for ansatte i noen eller stor grad er en barriere for innovasjon i kommunesektoren. Dette er høyere enn for statlige ansatte. På bakgrunn av dette argumenterer Menon Economics og NIFU (2016) i en studie at innovasjonsbarrierene er høyere i kommunesektoren enn i staten.

I nåtidsanalysen har Menon Economics (2018) også analysert hvilke suksessfaktorer som må være til stede for at prosjekts resultat skal oppfattes som vellykket. Studien finner at det er tre faktorer som fremstår som viktige for å lykkes. Den første og viktigste suksessfaktoren er at prosjektet og prosessen er godt forankret, slik at man har et klart mandat fra ledelsen. En annen suksessfaktor er at prosjektet har motiverte og kompetente medarbeidere som driver prosjektet fremover, fra ide til implementering. Den tredje og siste suksessfaktoren er tilstrekkelig finansielle ressurser. Disse tre suksessfaktorene er oppsummert i figuren under.

Figur 1-2: Tre suksessfaktorer for å lykkes med innovasjonsprosjekter i kommunen



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.

1.3. Metode

Mens nåtidsanalysen oppsummerte funn fra tidligere studier, teori og empiri fra innovasjonsarbeid i kommunesektoren basert på en spørreundersøkelse og enkelte dybdeintervjuer, har vi i denne analysen gått nærmere inn på spesifikke innovasjonsprosjekter og kartlagt faktiske erfaringer fra disse. I denne rapporten er vi altså mer opptatt av å studere enkelte case i detalj – og rapporten baserer seg derfor i sin helhet på en casestudie.

Casestudie er en intensiv empirisk strategi, hvor man går dypt inn i de enkelte prosjektene og ser på et større antall variabler i hvert prosjekt. Casemetodikken tillater oss altså å gå i dybden og dermed komme med mer detaljerte og inngående beskrivelser av de ulike fasene i og aspektene ved prosjektene. Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke er en representativ betraktning som gjelder for alle forsknings- og innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Utvalget er for lite til at vi kan komme med generelle betraktninger på bakgrunn av denne studien. Funnene er imidlertid sett opp mot funnene i nåtidsanalysen som delvis bygger på surveyresultater fra et større antall kommuner.

Det har vært særlig viktig for oss å se på ulike faser i prosjektene, og å få kartlagt perspektiver fra flere av de deltakende aktørene. Det er derfor benyttet caseprosjekter fra ulike Forskningsrådsprogrammer, både for å kartlegge ulike innfallsvinkler på innovasjonsarbeid i kommunesektoren, men også for å kunne se på prosjekter som er kommet noe lengre i prosjektperioden. Ettersom FORKOMMUNE-programmet nylig ble satt i gang var det derfor av interesse å inkludere prosjekter fra IKTPLUSS-programmet og OFFPHD-ordningen. Før vi går nærmere inn på seleksjonen av de ulike caseprosjektene og beskrivelsen av disse, gir vi en kort presentasjon av disse tre Forskningsrådsprogrammene. Siden casene i analysen er hentet fra ulike ordninger er det særlig viktig å ha med seg at de også faller inn under ulike overordnede ambisjoner og målsetninger, samt at prosjektene har måttet tilfredstille ulike krav i forbindelse med søknads- og seleksjonsprosessen.

1.3.1. FORKOMMUNE-programmet²

FORKOMMUNE-programmet er rettet mot kommuner og fylkeskommuner, og har som hovedmål 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 særlig opptatt av hvordan kommunesektoren skal kunne ivareta sitt omfattende oppdrag i lys av de store samfunnsutfordringene. Samtidig er det en erkennelse at forskning i liten grad har vært rettet mot kommunenes utfordringer og oppleves dermed som 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.

Prosjektene det søkes støtte om i programmet kan ha en varighet på 2 til 4 år og man kan søke om 3 til 7 millioner kroner i støtte³. Alle søknader vurderes av et ekspertpanel og det er programstyret som bevilger støtte. Forskningsrådet stiller en rekke krav til hvordan FORKOMMUNE-prosjektene skal organiseres og gjennomføres. Et FORKOMMUNE-prosjekt må ha en prosjektansvarlig (representert ved en kommune eller fylkeskommune) og en prosjektleder. I tillegg må det være minst én kommune som er med som partner i tillegg til prosjektansvarlig og minst én godkjent FoU-organisasjon som deltar i prosjektet. Videre har Forskningsrådet forventninger om ytterligere samarbeid med kommuner, næringsliv, og interesseorganisasjoner, samt brukermedvirkning. I

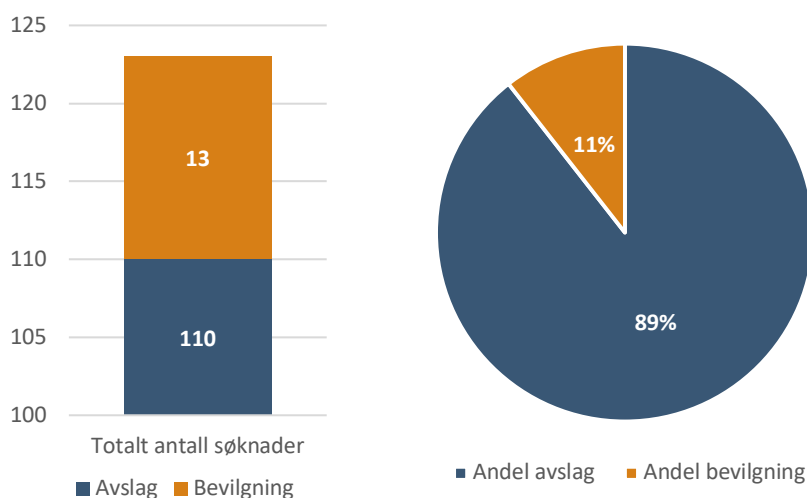
² Se en illustrasjon over programlogikken til FORKOMMUNE i Vedlegg A.

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

søknaden til Forskningsrådet må søkerne blant annet beskrive hvilke roller hver av partnerne skal ha i prosjektet, inkludere en plan for realisering av innovasjon og utløsning av verdiskapingspotensialet, samt beskrive potensialet for spredning og planer for formidling⁴.

Som nevnt er FORKOMMUNE et relativt nytt program som ble startet i 2017. Den første runden med hovedprosjekter⁵ som ble bevilget finansiering hadde totalt 123 søknader hvorav 110 ble avslått og 13 fikk innvilget støtte (som vist i figuren under). Av de 13 hovedprosjektene som mottok finansiering hadde syv oppstart i 2018 og seks med oppstart i 2019.

Figur 1-3: Oversikt søknader til FORKOMMUNE hovedprosjekt. Til venstre: Antall bevilgede og avslåtte søknader. Til høyre: andelen bevilgede og avslåtte søknader. Kilde: Menon Economics og Forskningsrådet



1.3.2. OFFPHD-ordningen

Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD) er en finansieringsordning der offentlige virksomheter kan få støtte fra Forskningsrådet til at en av virksomhetens ansatte gjennomfører et doktorgradsprosjekt over tre eller fire år: Enten 3 år fulltid eller 4 år med en 75-25 prosent fordeling mellom forskningsarbeid og vanlige arbeidsoppgaver. OFFPHD-prosjektene skal bidra til at offentlige virksomheter etablerer gode samarbeid med relevante forskningsmiljøer, samtidig som forskningsinstitusjonen får nærmere kjennskap til de kunnskapsutfordringene som offentlig sektor står overfor. På samme måte som FORKOMMUNE-programmet skal OFFPHD-ordningen bidra til å utvikle relevant kunnskap for å møte de store samfunnsutfordringene til offentlig sektor og de nye kravene som disse utfordringene medfører. Ordningen retter seg mot både kommuner, fylkeskommuner og statlig sektor, og ved utgangen av 2018 var det totalt 117 prosjekter i porteføljen. De overordnede målsetningene til ordningen er følgende:

- Bidra til økt forskerrekruttering i offentlig sektor
- Bidra til økt forskningsinnsats og langsiktig og relevant kompetansebygging i offentlig sektor
- Bidra til økt samspill mellom akademia og offentlig sektor

⁴ Se mer utfyllende krav til gjennomføring av et innovasjonsprosjekt i offentlig sektor i vedlegg B.

⁵ Det er tidligere blitt bevilget midler til forprosjekter i FORKOMMUNE-programmet.

Det er viktig å påpeke at prosjektene skal bygge kunnskap som er anvendbar og skal bidra til nye løsninger. Det er også et fokus på at prosjektene skal fremskaffe kunnskap på områder der kunnskaps- og informasjonsbehovene er store, og de skal støtte oppunder virksomhetens FoU- og innovasjonsstrategi. Det er også verdt å merke seg at OFFPHD *ikke* er en konkurransearena. Det vil si at midlene ikke tildeles på grunnlag av konkurranse som er tilfellet for FORKOMMUNE og IKTPLUSS, men på grunnlag av at alle kravene i utlysningen er innfridd.⁶

Forskningsrådet stiller blant annet krav til at søker og prosjektansvarlig må være en virksomhet i offentlig sektor og at de formelle rollene i prosjektet, administrativt ansvarlig og prosjektleder, skal innehas av ansatte her. Prosjektet må også være forankret i virksomhetens planer og godkjent i virksomhetens besluttsende organer, og kandidaten selv må være ansatt i den offentlige virksomheten gjennom hele prosjektperioden. Alle søkere må ha en gradsgivende institusjon som samarbeidspartner og kandidaten må være tatt opp på et relevant doktorgradsprogram ved denne institusjonen. Kandidaten må oppholde seg minst ett år ved gradsgivende institusjon og minst ett år ved prosjektansvarlig virksomhet, selv om oppholdet ikke trenger å være sammenhengende. Den maksimale prosjektstøtten er 50 prosent av Forskningsrådets sats for doktorgradsstipend (satsen justeres årlig)⁷.

1.3.3. IKTPLUSS-programmet

IKTPLUSS er et program som skal bidra til å bygge robuste fagmiljøer på prioriterte områder, få frem en betydelig andel dristige prosjekter og koble porteføljen mot nasjonale behov for IKT-forskning og innovasjon innenfor utvalgte samfunnsområder. De overordnede målsetningene til ordningen er følgende:

- Å bygge opp en betydelig andel av porteføljen til å bestå av radikale og grensesprengende prosjekter
- At fagmiljøer som er bygget opp i den første perioden nå skal begynne å hente hjem EU-prosjekter og vinne konkurranser om senterordninger
- At aktiviteter og samhandling i porteføljen skal føre til positive og målbare virkninger i og utenfor porteføljen
- At den skal være en betydelig rekruttering til satsingens prioriterte områder og fag
- Verdiskaping gjennom effektivisering, nye muligheter og kommersialisering

IKTPLUSS skal være måldrevet, drive aktiv porteføljeutvikling og benytte seg av instrumenter og samarbeidspartnere *på tvers* av Forskningsrådet. IKTPLUSS skal bygge en portefølje av prosjekter og aktiviteter som gir størst mulig nytte i forhold til overordnede mål og investert beløp. Dette skal gjøres ved å være fremoverlent og bygge på prinsipper og praksis basert på investorlogikk. Dagens og fremtidige utfordringer og muligheter danner utgangspunkt for en mest mulig komplett portefølje der modenhet og risiko skal balanseres på en måte som gir resultater som vil utgjøre en positiv forskjell for samfunnet. Programmet hadde sin første programperiode i 2015. Programmet bevilget 213,3 millioner kroner i 2018.

Alle søknader vurderes av et ekspertpanel og det er programstyret som bevilger støtte. Forskningsrådet stiller en rekke krav til hvordan IKTPLUSS-prosjektene skal organiseres og gjennomføres. Søker og prosjektansvarlig skal være enheter i offentlig sektor som driver forvaltning og/eller tjenesteyting, og prosjektene må inngå i

⁶ Midlene tildeles fortløpende til søknader som tilfredsstiller alle kravene i utlysningen, og utlysningen holdes åpen inntil alle prosjektmidlene er fordelt. Fire av Forskningsrådets tematiske programmer finansierer inntil tre prosjekter hver dersom søknaden tilfredsstiller visse føringer. De fire programmene som delfinansierer er: HELSEVEL (Gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester), FINNUT (Forskning og innovasjon i utdanningssektoren), IKTPLUSS (IKT og digital innovasjon) og VAM (Velferd, arbeidsliv og migrasjon).

⁷ Se mer utfyllende krav til gjennomføring av en Offentlig sektor ph.d. (OFFPHD)i vedlegg B.

virksomhetens planer for digitalisering. Prosjektet må også bygge på et reelt samarbeid mellom prosjekteier, partnere i offentlig og/eller privat sektor og/eller frivillig sektor og FoU-miljøene. I søknaden til Forskningsrådet må søkerne blant annet beskrive hvilke roller hver av partnerne skal ha i prosjektet, inkludere en plan for realisering av innovasjon og utløsning av verdiskapingspotensialet, samt beskrive potentialet for spredning og planer for formidling (på samme måte som ved søknad til FORKOMMUNE-programmet).

1.4. Seleksjon og beskrivelse av case-prosjektene

Menon Economics har i samråd med Forskningsrådet valgt ut ti prosjekter til analysen. Ettersom FORKOMMUNE-programmet nylig ble satt i gang, var det som nevnt av interesse å inkludere prosjekter fra IKTPLUSS-programmet og OFFPHD-ordningen. Denne studien baserer seg derfor på erfaringer kartlagt fra fire FORKOMMUNE-prosjekter, ett IKTPLUSS-prosjekt og fem OFFPHD-prosjekter. Casene dekker dermed flere programmer, sektorområder og geografiske områder. Prosjektene er valgt ut basert på følgende seleksjonskriterier:

- Kommunens størrelse
- Tjenesteområde
- Type innovasjon
- Geografi
- Progresjon i prosjektløpet

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 steder i landet. Dette særlig for å unngå at alle casene er fra større norske bykommuner som eksempelvis Oslo, Trondheim og Bergen, eller at det blir en konsentrasjon av prosjekter med forankring i Oslo- og Østlandsområdet. Vi har også valgt prosjekter på tvers av ulike tjenesteområder (helse, utdanning, miljø o.l.) for å sikre at vi fanger opp perspektiver på tvers av ulike tjenestesektorer. Innovasjonsprosesser innen helsesektoren kan for eksempel være svært annerledes enn innovasjonsprosesser knyttet til utdanning eller klima og miljø. På denne måten har vi også forsøkt å dekke både teknologiske innovasjonsløp og mer samfunnsvitenskapelige og humanioraorienterte innovasjonsløp.

Til slutt har vi også vært opptatt av å se på prosjekter som er i ulike faser av innovasjonsløpet, for å lære mest mulig om denne prosessen i sin helhet og hvordan dette arbeidet arter seg. Dette er en av hovedårsakene til at vi inkluderer prosjekter fra OFFPHD- og IKTPLUSS-programmene i denne analysen.

Tilsammen har vi gjennomført intervjuer med 27 aktører som har vært involvert i de ulike prosjektene i forbindelse med denne casestudien. Under følger en kort presentasjon av de ulike prosjektene. Mer om seleksjonen av casene samt en detaljert oversikt over aktørene vi har snakket med finnes i vedlegg B.

1.4.1. FORKOMMUNE-prosjekter

Health promotion and collaboration to strengthen work participation – Vinje kommune

Formålet med prosjektet er å utvikle og dokumentere virkninger av et sømløst tjenestetilbud som er ment for å styrke arbeidsdeltakelsen for sykemeldte med fare for langtidsfravær. Vinje kommune samarbeider med Bamble og Norddal kommune, samt kommunale helsetjenester, NAV, arbeidsgivere og spesialisthelsetjenesten. Prosjektet skal motta bevilgninger fra januar 2019 til desember 2022, på tilsammen 7 millioner kroner.

Plattform for universitetskommune – Trondheim kommune

Trondheim kommune og NTNU har etablert et pilotsamarbeid, «Universitetskommunen Trondheim TRD3.0», med ambisjon om å fremme bærekraftig utvikling gjennom kunnskapsbasert innovasjon, omstilling og digitalisering. SINTEF skal gjennomføre en følgeevaluering av dette arbeidet, hvor hensikten er å sette samarbeidet mellom Trondheim kommune og NTNU inn i en bredere kontekst, der særlig særtrekk ved flere byer i regionen skal tas hensyn til. Steinkjer og Orkdal kommune inngår som partnere i denne følgeevalueringen. Prosjektet skal motta bevilgninger fra juni 2019 til juni 2022, på til sammen 5,5 millioner kroner.

Sammen om bolig – Oslo kommune, bydel Alna

Innovasjonsprosjektet «Sammen om bolig» er et samarbeid mellom seks bydeler i Oslo: Alna, Gamle Oslo, Grorud, Grünerløkka, St. Hanshaugen og Stovner. Prosjektet går ut på å etablere bærekraftige samhandlingsmodeller og metoder for at personer med alvorlige psykiske lidelser og/eller omfattende rusmiddelavhengighet med en vurdert sikkerhetsrisiko kan ha en stabil bosituasjon i egen bolig og med egnede tjenester som fremmer bedre livskvalitet og livsmestring. Prosjektet har knyttet til seg en rekke aktører i kommunen, spesialisthelsetjenesten, politi, kriminalomsorg, brukerorganisasjoner, kompetansemiljøer, samt flere andre storbyer. Prosjektet skal motta bevilgninger fra september 2018 til september 2020, på om lag 4,4 millioner kroner.

Verktøy for beslutningsstøtte og driftsoptimalisering av vannverk med membranrensning – Overhalla kommune

Overhalla kommune og Jevnaker kommune har sammen med Kirkebygden og Ytre Enebakk Vannverk startet opp et prosjekt der målsetningen er å utvikle et verktøy for optimalisering av design og drift av membranlegg for drikkevannrensning. Partnere i prosjektet er tre vannverk, en leverandør av membranlegg (Inrigo AS) og SINTEF som forskningsinstitusjon. Prosjektet skal motta bevilgninger fra oktober 2018 til mars 2022, på tilsammen 6,3 millioner kroner.

1.4.2. IKTPLUSS-prosjektet

Felles Telemedisinsk løsning Agder (TELMA) – Kristiansand kommune

Felles Telemedisinsk løsning Agder (TELMA) er et samarbeidsprosjekt mellom Kristiansand kommune, Farsund kommune, Arendal kommune, Sørlandet sykehus, Universitetet i Agder, Karde og leverandøren Siemens Healthineers. Universitetet i Agder leder forskningen i prosjektet. Den overordnede ideen er å undersøke om en telemedisinsk løsning kan bidra til å løse de forestående utfordringene helsetjenesten står overfor med store demografiske endringer og forventet knapphet på helsepersonell. Prosjektet har som ambisjon å etablere en felles telemedisinsk løsning mellom alle kommunene i Agder og Sørlandet sykehus. Løsningen skal følge opp innbyggere med kronisk sykdom/funksjonssvikt og multimorbiditet ved hjelp av telemedisinsk hjemme-monitorering. TELMA-prosjektet er fra den første programperioden i 2015 og avsluttes i 2019.

1.4.3. OFFPHD-prosjekter

FACT⁸ i Norge – Innovasjon av offentlig velferdssektor – Oslo kommune, bydel Gamle Oslo

Hovedmålet for prosjektet er å undersøke hvordan velferdstjenester og forskjellige samhandlingsformer fungerer i samarbeid med FACT-team, og hvordan teamansatte, samarbeidspartnere og pasienter opplever samarbeidsmodellen. Denne kunnskapen vil bli brukt til å overføre FACT-modellen til en norsk kontekst. Gradsgivende institusjon er Høgskolen i Innlandet. Prosjektet har fått bevilgning fra april 2019 til mars 2023.

Helhetlig og nærhet i bærekraftig by- og stedsutvikling – Arendal kommune

Målet med innovasjonsprosjektet er å sikre en mer demokratisk og helhetlig by- og stedsutvikling som gir bedre praksis og bedre resultat, hvor tre dimensjoner (sosial, miljømessig og økonomisk) i bærekraftsbegrepet vektlegges som likeverdige. Gradsgivende institusjon er Arkitektur og designhøgskolen i Oslo, institutt for urbanisme og landskap. Prosjektet har fått bevilgning fra september 2017 til september 2021.

Hvordan kan kunnskap bidra til en utviklingsorientert kommunal tjeneste for barn og familier som lykkes med forebyggende familiearbeid? – Rana kommune

Hovedmålet for prosjektet er å utvikle et forsknings- og utviklingsbasert arbeid for å skape kvalitetsforbedring og bedre samhandling i kommunens tilbud til barn og foreldre. Dette skjer ved å skape et innovasjonsteam som består av ansatte og ledere i Rana kommune, Nord universitet og forskningsmiljø ved Regionalt kunnskapssenter for barn og unge Nord ved Norges arktiske universitet. Gradsgivende institusjon er Nord universitet, senter for praktisk kunnskap. Prosjektet har fått bevilgninger fra november 2016 til november 2020.

Kompetanseutvikling og tjenesteinnovasjon under endrede rammevilkår – Aust-Agder fylkeskommune

Innovasjonsprosjektet skal se på hvordan fylkeskommunen kan utvikle seg gjennom lærings- og tjenesteinnovasjonsprosesser, samtidig som den utvikler sin rolle som regional utvikler. Gradsgivende institusjon er Universitetet i Agder, institutt for arbeidsliv og innovasjon. Innovasjonsprosjektet har fått bevilgninger fra mars 2015 til mars 2018. Prosjektet er det eneste av OFFPHD-prosjektene i vår kartlegging som er avsluttet.

Miljøgifter i veiavrenning og renseeffekt av grøfter – Ås kommune

Innovasjonsprosjektet har som hovedmål å forbedre kunnskap om miljøgift i veiavrenning gjennom utvikling av metode for beregning og kartlegging. I tillegg skal man i prosjektet undersøke grøftytelser og effektivitet i fjerning av miljøavgifter. Gradsgivende institusjon er Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet, fakultet for realfag og teknologi. Prosjektet har fått bevilgninger fra september 2017 til august 2021.

1.5. Oppbygging av rapporten

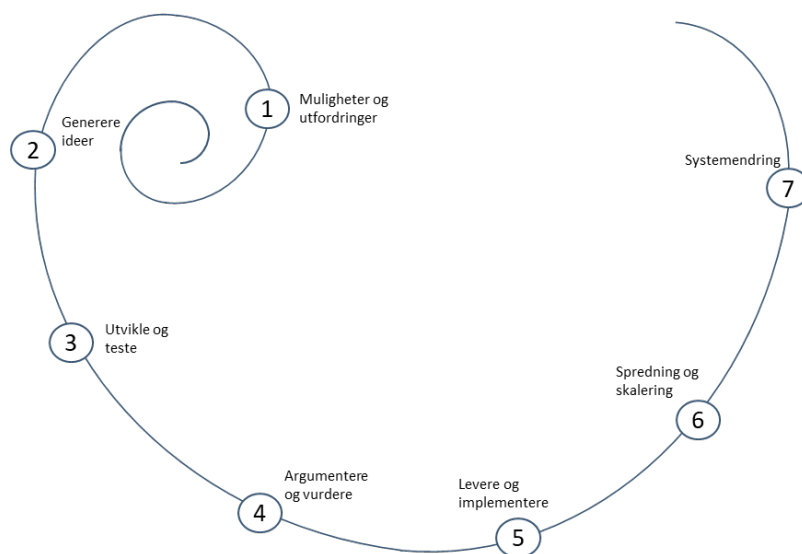
I de følgende kapitlene vil vi gå igjennom og analysere funnene fra caseanalysen. Formålet er som nevnt å kartlegge og hente erfaringer fra hvordan forskningsstøttede innovasjonsprosjekter gjennomføres i kommunesektoren. Fra litteraturen og nåtidsanalysen oppsummert i delkapittel 1.2. vet vi at kommuner møter en rekke utfordringer knyttet til sitt arbeid med innovasjon. Det pekes spesielt på tre barrierer: Disse er at kommunene

⁸ FACT står for Flexible assertive community treatment og kan oversettes til fleksibel aktiv oppsøkende behandling for innbyggere med alvorlig psykisk lidelse og eventuelt rusproblemer. Et FACT-team består av medarbeidere fra spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, og målet er at pasientene skal få helhetlige og koordinerte tjenester som er tilpasset den enkelte.

har et betydelig driftsfokus, at de mangler sentral kompetanse og at risikoaversjonen og frykten for å gjøre feil er stor. Sistnevnte er ofte på grunn av manglende støtte og strategi fra ledelsen. Av suksessfaktorer trekkes særlig god forankring frem, sammen med motiverte og kompetente medarbeidere og tilstrekkelige finansielle ressurser. Dette er altså faktorer som er viktig i ulike faser av innovasjonsprosessen. For å bedre forstå hvordan FORKOMMUNE-programmet kan bidra til å nå sitt hovedmål om å styrke kommunenes evne og mulighet til innovasjon og å utløse forskningsstøttet innovasjon, samt sine delmål knyttet til blant annet styrking av nettverk, økt FoU-samarbeid og kunnskapsspredning, trenger vi innsikt i hele innovasjonsløpet.

Figuren under er hentet fra Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) og viser syv innovasjonstrinn. Modellen er oversatt av Difi fra NESTA i Storbritannia⁹. Poenget er å synliggjøre at arbeidet med innovasjon har mange ulike faser, og at prosessen ikke er lineær. Innovasjon handler om å gå hele veien fra å identifisere utfordringer og å se muligheter – gjerne på både samfunnsnivå og organisasjonsnivå – til å finne de gode ideene og deretter løsningene via faser med testing og implementering, videre til skalering, spredning og til slutt systemendringer. Erfaringer fra de ulike trinnene vil kunne sette i gang nye løp. Blant annet kan erfaringer fra implementeringsfasen føre til nye ideer, som igjen fører til utvikling, testing og ny implementering. Systemendringer i kommunen vil kunne føre til at man ser nye muligheter man ikke så før, som igjen fører til nye ideer, utvikling og testing.

Figur 1-4: De syv innovasjonstrinnene. Kilde: Menon Economics og Difi*



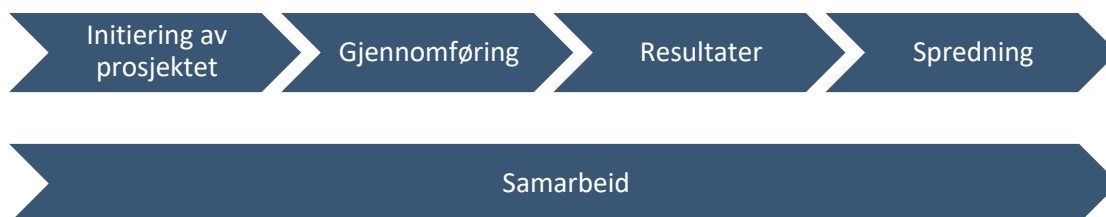
**Modellen er hentet fra Difi sine nettsider, og er oversatt etter modell fra NESTA i Storbritannia.*

I de neste kapitlene vil vi derfor ha fokus på alle delene av prosessen knyttet til innovasjonsprosjekter: fra ide og motivasjon for å etablere prosjektet, oppstartsfasen, gjennomføringsfasen med utvikling, testing og resultater, samt hvordan resultatene skaleres og spres både internt i prosjektet og eksternt utenfor prosjektet. I tillegg ser vi nærmere på samarbeidet i prosjektene, forankring av prosjektene i de ulike organisasjonene og rolle- og ansvarsfordeling innad i prosjektene. På denne måten vil vi sikre best mulig og bred forståelse av hvordan kommunesektoren og forskningsmiljøene kan gjennomføre denne typen prosjekter for å bidra til innovasjon i kommunesektoren og finne bedre løsninger på de utfordringene offentlig sektor står overfor.

⁹ <https://www.difi.no/faagomrader-og-tjenester/innovasjon/hvordan-jobbe-med-innovasjon/verktoy-og-metoder>.

Vi har delt rapporten inn i 5 hovedtemaer som knytter seg til innovasjonsløpet, og som også kan leses ut av figuren over. Disse fem temaene er: 1) initiering av prosjektet, 2) gjennomføring, 3) resultater, 4) spredning og 5) samarbeid. Mens de fire første knytter seg til ulike trinn i innovasjonsløpet mer spesifikt, er samarbeid noe som i større grad går på tvers av fasene. Dette er illustrert i figuren under. Det er viktig å påpeke at vi ikke tenker oss at selve innovasjonsløpet er lineært på denne måten. Dette er heller en forenklet fremstilling av de temaene og fasene av innovasjonsløpet vi vil diskutere nærmere i de neste kapitlene. Selve innovasjonsprosessen i seg selv vil i realiteten være en avhengig prosess med flere feedback-mekanismer, som forklart over.

Figur 1-5: De fem temaene vi ser nærmere på. Kilde: Menon Economics



2. Initiering av prosjektene

Initieringsfasen inkluderer opphavet til prosjektide, motivasjon for og forankring av prosjektet. Vi finner at prosjektideen oppstår på tre ulike måter: enten utenfor kommunen, eller i kommunen med eller uten direkte påvirkning fra forskningsmiljøer. Motivasjonen bak å igangsette innovasjonsprosjektene er i stor grad knyttet til å forbedre kommunens tjenester, samt redusere kostnader. Samlet sett virker prosjektene som inngår i denne analysen å være godt forankret i ledelsen i kommunen. Derimot finner vi at det er noe problemer knyttet til forankring utover i organisasjonen. Det er identifisert noen utfordringer i initieringsfasen av prosjektet, som blant annet utformingen av en akademisk søknad. Derimot finner vi at disse *ikke* har hatt stor påvirkning på igangsettelsen. Avslutningsvis finner vi, noe overraskende, at *ingen* av OFFPHD-prosjektene som inngår i denne analysen har krav i kontrakten om at stipendiaten må jobbe i kommunen etter avlagt doktorgrad. Dette kan føre til at kompetanse går tapt.

I dette kapittelet kartlegger vi initieringsfasen av prosjektene. Dette knytter seg altså til hvor og hvordan ideene oppstår, hvem som tok initiativ til å igangsette prosjektet og drive det fra ide til reelt innovasjonsprosjekt, og hva som var motivasjonen bak. Fra litteraturen og funnene i nåtidsanalysen (se delkapittel 1.2.) vet vi at særlig forankring i ledelse og i organisasjonen er viktig i denne fasen. Vi kartlegger derfor også hvordan prosjektene ble forankret og planlagt.

2.1. Initiativ til og motivasjon bak prosjektene

Prosjektideen oppstår på tre ulike måter

Et innovasjonsprosjekt tar gjerne utgangspunkt i noen konkrete utfordringer eller muligheter man ser for seg, men for å komme videre og i gang med prosjektet, trenger man en ide (se figur 1-4 over). Mange av ideene og initiativene til innovasjonsprosjekter i kommunene oppstår i samspill mellom kommune og forskningsmiljø. Nøyaktig hvor ideen oppstår varierer mellom prosjektene, og det er av og til også vanskelig å identifisere hvem som først hadde ideen. Dette er særlig tilfelle i prosjekter som har pågått en stund. I vårt arbeid har vi avdekket at ideen til et innovasjonsprosjekt i hovedsak oppstår på tre ulike måter. Det er følgende:

1. Utenfor kommunen
2. I kommunen *uten* direkte påvirkning fra forskningsmiljøer
3. I kommunen *med* direkte påvirkning fra forskningsmiljøer

For enkelte av prosjektene har ideen oppstått *utenfor* kommunen. Det kan være at ansatte ved en forskningsinstitusjon har en interessant forskningside, men ikke har anledning til å gjennomføre prosjektet selv, og derfor oppfordrer en kommune til å gjennomføre forskningen. Dette var tilfellet i OFFPHD-prosjektet til Rana kommune som inngår i vår studie. I IKTPLUSS-prosjektet «TELMA» oppstod ideen hos en av samarbeidspartnerne (sykehuset), som så presenterte ideen for kommuner og universitetet.

For andre prosjekter har ideen oppstått *i* kommunen, uten direkte påvirkning fra forskningsmiljøer. I disse tilfellene har kommunen tatt kontakt med forskningsinstitutt og eventuelle samarbeidspartnere som er interesserte i prosjektet. Eksempelvis var det i OFFPHD-prosjektet til Ås kommune en av de ansatte selv som hadde en forskningside som kunne frambringe interessant informasjon for kommunen, og som da selv initierte prosessen. I dette tilfellet hadde det riktignok vært nær kontakt mellom universitet og Ås kommune i forkant av at forskningsideen oppstod – og den kommunalt ansatte hadde selv hatt tett kontakt med forskningsmiljøene på universitetet i forbindelse med andre prosjekter. Det er også et eksempel på at ideen oppstod i etterkant av et

prosjekt kommunen hadde arbeidet med selv over tid. TELMA-prosjektet til Arendal kommune ble til som en videreføring av arbeidet gjort i EU-prosjektet United4Health (U4H).

En tredje innfallsvinkel er at ideen til prosjektet har oppstått hos ansatte i kommunen som har bakgrunn fra forskningsinstitusjoner eller tidligere innovasjonsprosjekt. I slike tilfeller har det typisk vært tett kontakt mellom kommune og forskningsmiljø allerede på idestadiet, og ofte er det hverken mulig eller hensiktsmessig å definere i hvilken organisasjon ideen oppstod. Ofte har kommunalt ansatte, som enten tidligere har vært ansatt i et forskningsmiljø eller som tidligere har samarbeidet tett med forskningsmiljø på andre prosjekter, vært sentrale i utviklingen av forskningsideen. Dette er ansatte som både har kjennskap til kommunens utfordringer *og* hvilke spørsmål og tema det jobbes med i forskningsmiljøet.

Motivasjonen bak igangsettelse av prosjektet

Offentlig sektor står overfor en rekke store utfordringer i tiårene framover. I tillegg til å møte utfordringer som klimaendringer, digitalisering og en aldrende befolkning, skal kommuner være samfunnsutviklere, tjenesteytere og myndighetsutøvere. Offentlig forvaltning skal utvikles videre – med gode tjenester til innbyggere og god bruk av samfunnets ressurser. Dette krever gode ideer og prosjekter. I denne rapporten finner vi at de vanligste motivasjonsfaktorene kommunene oppgir for å igangsette et innovasjonsprosjekt er at resultatene kan være nyttige for kommunen i form av sparte ressurser eller bedre kvalitet i tjenester, et ønske om å bidra til forskningslitteraturen på området, eller et generelt ønske om økt innovasjon i offentlig sektor.

De fleste kommunene vi har intervjuet oppgir at de anser prosjektene for å ha et stort nyttepotensial for kommunen. Aktører trekker særlig frem at den potensielle nytten for kommunen enten er forbedrede kommunale tjenester eller reduserte kostnader, i enkelte tilfeller også et bedre kunnskapsgrunnlag for videre politikktutvikling. Et flertall av prosjektene fokuserte på å forbedre kommunens tjenester fremfor å redusere kostnader. Bedre oppfølging av pasienter med kroniske sykdommer i kommunehelsetjenesten, bedre tilbud til sykemeldte slik at de raskere kan komme seg i jobb, og bedre boligtilbud til innbyggere med rusproblematikk og psykiske lidelser er eksempler på hvordan noen prosjekter er tenkt å skulle forbedre tjenestene til kommunene. Når det gjelder kostnadsreduksjon har eksempelvis OFFPHD-prosjektet i Ås kommune som mål å påvise hva kostnadene av utslipp på en offentlig vei er, for å bruke dette som argument for at veieier burde betale for utslippene. I andre tilfeller var motivasjonen bak prosjektene at de skulle lede til *både* lavere kostnader for kommunen og et bedre tilbud til innbyggerne. Motivasjonen bak FORKOMMUNE-prosjektet til Overhalla kommune er å sørge for bedre vannkvalitet til innbyggerne og lavere kostnader for kommunen. Tilsvarende har IKTPLUSS-prosjektet «TELMA» et mål om å bedre helsetjenestene til fylkets innbyggere ved å ta i bruk telemedisin, men som på sikt og kan redusere kostnadene som brukes på kommunale tjenester innenfor dette området i fylket.

Andre aktører vi har intervjuet trekker frem at motivasjonen for å igangsette et innovasjonsprosjekt var å øke kompetansen, i eksempelvis kommunen, innenfor et gitt fagfelt. I tillegg trekker enkelte aktører frem at de ønsker å bidra til forskningslitteraturen og forskningsfeltet. Disse to motivasjonsfaktorene nevnes i større grad i OFFPHD-prosjektene enn i FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjektene. Flere av OFFPHD-stipendiatene nevner at en viktig motivasjon for dem er personlig interesse for forskningsområdet. På den andre siden oppgir kommunene at de håper den nye kompetansen stipendiatene tilegner seg skal være nyttige for kommunen. Flere kommuner oppgir riktignok at en overordnet ambisjon med forsknings- og innovasjonsarbeidet er et bedre kunnskapsgrunnlag generelt, og en mer kunnskapsbasert tjeneste- og politikktutvikling. Det er for eksempel flere kommuner som oppgir at fokus på økt forskning og innovasjon er et uttalt mål i kommunen generelt, og flere av

kommunene har dette som en del av kommunens offisielle strategi. Steinkjer kommune, som er kommune-partner i «Universitetskommune 3.0»-prosjektet, er et eksempel på sistnevnte.

Drøfting

Vi finner at initiativet til innovasjonsprosjektene oppstår på tre ulike måter, selv om det er viktig å påpeke at det ikke alltid er klare skiller. Med andre ord finner vi *ikke* støtte for at ideen og initiativet utelukkende ligger hos forskningsinstituttene i vårt casemateriale. Det er heller ingen klar trend, selv om vi finner at ideen ofte oppstår i *samarbeid* mellom kommune og forskningsmiljøer. Ofte er dette en preeksisterende relasjon, gjerne knyttet til enkeltpersoner heller enn institusjonelle relasjoner. Vi finner lite forskjeller mellom FORKOMMUNE-, IKTPLUSS- og OFFPHD-prosjektene i forhold til hvem som tar initiativ til prosjektene. Imidlertid har vi et inntrykk av at i OFFPHD-prosjektene oppstår ideen i større grad i kommunen enn ved forskningsinstituttet, og gjerne hos stipendiaten selv (den kommunalt ansatte).

Det er typisk to hovedmotivasjoner bak prosjektene: bedre kvalitet i tjenestene og reduserte kostnader (økt effektivitet). Vi finner at økt kvalitet er det som trekkes mest frem. Dette er i tråd med hva nåtidsanalysen peker på. Nåtidsanalysen finner blant annet at for hele tre av fire innovasjonsprosjekter er økt kvalitet hovedresultatet. Kvalitet må her forstås i bred forstand, og kan inkludere et bredt spekter av kvalitetsforbedringer fra interne driftsprosesser til bedre tjenester. Det at flest kommuner trekker frem økt kvalitet, betyr riktignok ikke at disse kommunene både generelt og i forbindelse med de respektive innovasjonsprosjektene *ikke* er opptatt av effektivitet. Mange kommuner er i dag generelt i en økonomisk presset situasjon, og har vært det over tid, slik at et underliggende premiss for deres generelle virke er effektivisering i forbindelse med leveranse av gode tjenester.

2.2. Forankring og planlegging av prosjektene

Forankring i ledelse og organisasjonen er viktig

Som presentert i nåtidsanalysen i delkapittel 1.2. er en av suksesskriteriene for innovasjon i offentlig sektor at prosjektene forankres i ledelsen. Det er derfor av interesse å undersøke hvorvidt prosjektene som inngår i denne studien er tilstrekkelig forankret. Aktører vi har intervjuet trekker frem god politisk og administrativ forankring som viktig i oppstarten av prosjektene. Ettersom prosjektene er av ulik karakter, er prosjektene forankret på ulike nivåer i kommunen. Enkelte prosjekter har blitt politisk vedtatt i kommunestyret, mens i andre prosjekter har man tidlig involvert kommunale mellomledere og direktører. Trolig avhenger forankringsnivået av prosjektets og kommunens størrelse. Linjen opp til øverste ledelse er i seg selv lengre i større kommuner enn i små kommuner. I tillegg rapporterer en del kommuner at de bruker noe tid på møter og modning internt i egen organisasjon på dette tidlige stadiet. Dette kan knytte seg til forankring i organisasjonen generelt (under ledernivå), i tillegg til generell planlegging og formulering av søknad.

Det virker fra FORKOMMUNE-casene som at disse prosjektene generelt er godt forankret i kommunen, og få av prosjektene rapporterer om problemer på dette området. Flere intervjuobjekter trekker fram at det ble laget gode planer for prosjektene allerede i søknadsfasen, og at disse ble forankret hos ledelsen på daværende tidspunkt. Dermed er prosjektene forankret i ledelsen allerede fra oppstarten av prosjektet. FORKOMMUNE-prosjekter er også relativt omfattende, og krever gjerne godkjenning og forankring hos ledelsen. I et prosjekt trekkes det frem at en kommunepartner måtte få hastededtak i kommunestyret for å være med på prosjekt-søknaden. Andre kommuner rakk i dette tilfellet ikke å gjennomføre denne prosessen og fikk ikke vært med på prosjektet. Det virker også som om det har vært noe mer utfordrende å forankre prosjektene i kommunepartner

enn hos prosjekteier/leder. Blant annet rapporterer flere intervjuobjekter at prosjektet hadde fått lite oppmerksomhet fra kommunepartner som hadde blitt utsatt for kommunesammenslåing og/eller omstrukturering, og at dette hadde ført til problemer.

Tilsvarende rapporteres det i OFFPHD-prosjektene stort sett om god forankring, men her synes den kanskje å være noe mer personavhengig. I to av prosjektene finner vi også at forskningside og/eller stipendiaten kommer fra topp- eller mellomledelse i kommunen, slik at prosjektet på denne måten har naturlig god forankring. Riktignok er denne formen for forankring mer sårbar enn den som finnes i de fleste FORKOMMUNE-prosjekter. Et eksempel fra et OFFPHD-prosjekt kommer fra en stipendiat som tidligere hadde vært en del av kommunens ledelse, og hadde forankret prosjektet godt hos sine tidligere kollegaer. Denne forankringen forsvant derimot raskt når det ble utskifting i ledelsen, og de personlige relasjonene forsvant. Etter dette opplevde stipendiaten at det ble vanskeligere å få oppmerksomhet og ressurser fra ledelsen til å drive prosjektet framover på en god måte.

I enkelte tilfeller har ledelsesstrukturen i eksempelvis kommunen også endret seg i løpet av arbeidet med innovasjonsprosjektet. Med andre ord er lederne som var med på å starte opp prosjektet ikke lenger delaktig i prosjektet. En konsekvens av dette er at forankringen som ble gjort i oppstarten av prosjektet med de nå avgåtte lederne ikke lenger står like sterkt. En annen konsekvens er at lederne som var med på å starte opp prosjektet gjerne stod for noe av motivasjonen bak prosjektet, og at dette engasjementet blir borte når de slutter. En aktør påpeker at dette kan bidra til å gjøre det utfordrende å holde interessen for prosjektet oppe i de siste årene prosjektet skal gjennomføres.

Mens de fleste FORKOMMUNE-prosjektene virker å ha hatt god forankring i ledelsen, uttaler enkelte intervjuobjekter at det har vært mer utfordrende å forankre prosjektet utover i organisasjonen, hos de som utfører det praktiske arbeidet. Dette blir derimot ikke nevnt som en nevneverdig barriere, men er gjerne noe som fører til at oppstarten tar noe lengre tid enn planlagt. Den samme mangelen på forankring utover i organisasjonen nevnes også i tilknytning til OFFPHD-prosjekter. Når det kommer til forankring underveis rapporteres det om forskjellige strukturer for kontinuerlig forankring. Noen informerer ledelsen jevnlig via eposter eller statusmøter, mens i andre prosjekter er ledelsen aktivt inne i styringsgrupper. Enkelte har også jevnlig presentasjon av foreløpige funn i fora hvor flere fra organisasjonen deltar. Sistnevnte er tilfelle for en OFFPHD-stipendiat, hvor stipendiaten informerer hele avdelingen om arbeidet og prosessen, for å sikre både kunnskapsspredning og bredere forankring.

Praktiske utfordringer i initieringsfasen

Utover forankring i ledelse og organisasjon er også en del formalia og selve søknaden i seg selv en sentral del av initierings- og oppstartsfasen. Når det kommer til søknaden oppgir de fleste at utarbeidelsen av dette har gått fint, men det pekes gjerne på at ordlyden og formatet, samt det å få problemstillingene til å passe inn i en mer akademisk kontekst var noe utfordrende. Dette virker mer krevende for OFFPHD-prosjektene enn for de andre prosjektene. Bakgrunnen for dette er nok at forskningspartnerne som er trent på slik søknadsskriving gjerne tar seg av dette i de større prosjektene, mens det i OFFPHD-prosjektene blir kandidaten selv og kommunen som må skrive søknaden. Dette selv om flere OFFPHD-kandidater oppgir at de fikk noe hjelp fra veiledere og tilknyttede forskningsmiljøer.

Kun en av kommunene vi har intervjuet har en kontrakt som krever at OFFPHD-stipendiaten må jobbe i kommunen etter endt doktorgrad (bindingstid). Enkelte andre kommuner forteller også at de i dag ikke har en plan på hvilken funksjon stipendiaten vil ha i organisasjonen etter endt doktorgrad, og hvordan kommunen skal nyttiggjøre seg de erfaringene og den kunnskapen stipendiaten har opparbeidet seg etter endt utdanningsløp.

Derimot trekker flere prosjektledere frem at de *ønsker* å benytte seg av kunnskapen, men at de ikke har formalisert noe skriftlig knyttet til dette som del av kontrakten. I de fleste tilfeller ønsker riktignok både stipendiaten selv og kommunen at kandidaten skal få en relevant stilling i etterkant. Det ene tilfellet der stipendiaten hadde bindingsstid er også det eneste prosjektet som per høsten 2019 er ferdigstilt. Denne kandidaten er altså nå i sin aktive bindingsstid. Selv om det ikke forelå en plan på forhånd for hvordan denne kandidatens kompetanse skulle brukes inn i organisasjonen, har man i dette tilfellet sett at en stillingsendring til en mer sentral rolle har blitt gjennomført.

Å finne de riktige samarbeidspartnerne er en annen sentral oppgave i oppstarten av prosjektene. Dette trekkes spesielt fram i de tilfellene hvor ideen oppstår internt i et forskningsinstitutt eller i en kommune. Da må aktørene selv forsøke å finne passende partnere. Dette er mindre arbeidskrevende i prosjektene hvor ideen oppstår i samspill mellom kommune og forskningsmiljø, men også her kan det være nødvendig å inngå samarbeid med andre aktører i denne fasen. Videre må prosjektet også forankres blant samarbeidspartnerne. Dersom samarbeidspartnerne er andre kommuner kan denne prosessen være vel så omfattende som en forankringsprosess hos prosjekteier. Her er det også noe mindre omfattende prosesser i OFFPHD-prosjektene enn i de større innovasjonsprosjektene. Dette fordi doktorgradsprosjektene i hovedsak etablerer et veiledningsforhold, mens FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjektene i større grad etablerer mer omfattende samarbeid. Sistnevnte er gjerne også samarbeid mellom organisasjoner heller enn enkeltpersoner.

Drøfting

Samlet sett finner vi at prosjektene er godt forankret. Forankring er et av hovedsuksesskriteriene som trekkes frem i nåtidsanalysen. Dette innebærer typisk at det skapes et omforent virkelighetsbilde, fremdriftsplan og ansvarliggjøring av prosjektleder. Dette gjelder både FORKOMMUNE-, IKTPLUSS- og OFFPHD-prosjektene, selv om det typisk er noe mindre utfordringer knyttet til sistnevnte på bakgrunn av prosjektenes omfang. I OFFPHD-prosjekter er forankringen ofte knyttet til enkeltpersoner, slik at prosjektet i seg selv blir noe sårbart forankringsmessig. Dette har vist seg blant annet i forbindelse med endringer i ledelse og i forbindelse med at nøkkelpersoner har sluttet i kommunen. Særlig i mindre kommuner kan man tenke seg at dette kan være problematisk. Det er også viktig å huske på at forankring i kommunesammenheng ofte er tett knyttet til prosesser i kommunen, som kan være krevende eller ta tid. Å sikre tidlig at de nødvendige prosessene og avgjørelsene som må tas faktisk blir tatt tidsnok, er derfor viktig.

Det oppfattes også som noe krevende å skrive søknader fordi man må tilpasse seg en akademisk kontekst og ordlyd. Dette tyder på at det er utfordringer knyttet til å utforme forskningssøknader, som muligens kan hindre enkelte aktører i å sette i gang slike prosjekter. Dette gjelder i større grad for OFFPHD-kandidatene, ettersom disse i mindre grad får hjelp av forskningsinstitusjonen til søknadsskriving. I FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjektene er det jo krav om at minst én godkjent FoU-organisasjon deltar i prosjektet, slik at man i prosjektkonstellasjonen vil ha denne akademiske kompetansen.

I tilknytning til OFFPHD-prosjektene finner vi at kun et prosjekt har pliktarbeid som en del av kontrakten. Ettersom stipendiatene antageligvis vil være svært attraktive på arbeidsmarkedet i etterkant av gradsavleggelse, fremstår dette som uheldig. Derimot er en form for bindingsstid utbredt ved kompetanseheving generelt i kommunal sektor og en av målsetningene med OFFPHD er at kommunen skal bygge opp forskningskompetanse på relevante områder. På bakgrunn av dette vil det ikke være unaturlig om OFFPHD-prosjektene innførte bindingsstid etter gradsavleggelse. Ettersom kunnskapen i stor grad ligger hos den enkelte stipendiat, er disse prosjektene mer sårbare for om enkeltpersoner slutter/ikke fortsetter i organisasjonen. Dersom kandidaten slutter vil kommunen risikere at de mister kompetansen de har vært med på å bygge opp. I det tilfellet hvor det

var bindingstid, som også er det eneste OFFPHD-prosjektet som inngår i denne analysen som er ferdigstilt, ser man at organisasjonen har evnet å tilpasse seg kandidatens økte kompetanse og gitt et opprykk i stilling som bedre muliggjør en utnyttelse av denne kunnskapen for større deler av organisasjonen. Dette trekkes også frem av kandidaten selv som viktig for engasjementet og ønsket om å bli værende i organisasjonen også utover bindingstiden.

3. Gjennomføring av prosjektene

Den neste fasen i et innovasjonsprosjekt er selve gjennomføringen av prosjektet. Vi finner at prosjektleder har et særlig ansvar for å sikre progresjon og samle alle samarbeidspartnerne som er involvert i prosjektet. Ettersom prosjektlederen har et stort ansvar i innovasjonsprosjektene, kan utskiftning underveis i prosjektet skape utfordringer. I OFFPHD-prosjektene innehar derimot stipendiaten i større grad dette ansvaret. Vi finner at prosjektene er organisert etter ulike modeller, enten ved å etablere arbeidsgrupper eller å definere arbeidsområder. Vår kartlegging viser at OFFPHD-prosjektene i større grad har utfordringer knyttet til kapasitet og ressursbruk, på bakgrunn av driftsfokuset i kommunen. Avslutningsvis har vi identifisert at viktige suksesskriterier for å gjennomføre prosjektene er engasjerte medarbeidere og at prosjektleder innehar riktig kompetanse til å lede prosjektet.

I kapittel 2 har vi gått igjennom funnene fra casestudien som knytter seg til initiering av prosjektene. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan man har valgt å gjennomføre innovasjonsprosjektene. Først beskriver vi hvordan arbeidet med prosjektet er organisert. Organiseringen av prosjektene er viktig for å sikre oppbygging av gode samarbeidsrelasjoner og bedre samspill mellom kommune og forskningsmiljøer, noe som er sentrale målsetninger for både FORKommune- og OFFPHD-programmet. Deretter belyser vi hvordan kapasitet og ressursbruk spiller inn på gjennomføring av prosjektet. Dette er spesielt relevant ettersom en barriere for innovasjon som trekkes frem i nåtidanalysen er kommuners driftsfokus. Avslutningsvis undersøker vi i hvilken grad enkeltpersoners engasjement er avgjørende for gjennomføring av prosjektet.

3.1. Organisering av prosjektet

Roller i prosjektet

Sentrale målsetninger for FORKommune- og OFFPHD-programmet er at man skal sikre oppbygging av gode samarbeidsrelasjoner og bedre samspill mellom kommuner og forskningsinstitusjoner. I den forbindelse er organisering av selve prosjektet viktig. Alle prosjektene som inngår i vår analyse er organisert slik at de har en prosjektleder og en administrativ ansvarlig. I FORKommune- og IKTPLUSS-prosjektene har prosjektlederen et ansvar for å sikre progresjon i prosjektet, samle alle samarbeidspartnere som er involvert i prosjektet og i enkelte tilfeller kommunisere og dokumentere hva som er blitt gjort. I OFFPHD-prosjektene er det i større grad stipendiaten enn prosjektlederen som sikrer progresjon og kommuniserer status i prosjektet til ledelsen i kommunen og blant samarbeidspartnere. Med andre ord har prosjektlederne i OFFPHD-prosjektene en mindre rolle enn i FORKommune- og IKTPLUSS-prosjektene. Den administrativt ansvarlige for OFFPHD-prosjektet er en ansatt i kommunen som eier prosjektet. Den administrative ansvarliges rolle og ansvar varierer fra prosjekt til prosjekt, men vi finner at administrativt ansvarlig ofte har en mindre fremtredende rolle enn prosjektleder.

Flere aktører fremhever at en typisk utfordring ved gjennomføring av prosjektet har vært utskiftning av sentrale personer underveis i prosjektet. En årsak har vært at sentrale personer har gått over i en annen stilling, gjerne i en ny organisasjon, og dermed forlatt prosjektet. FORKommune-prosjektet til Overhalla kommune er et eksempel på dette, hvor både prosjektleder og prosjektansvarlig har sluttet i oppstarten av prosjektet. En annen årsak har vært utfordringer med samarbeidet eller gjennomføringen av prosjektet. I et av prosjektene har man på bakgrunn av dette valgt å bytte prosjektleder til en ekstern tredjepart. Denne eksterne tredjeparten er altså utelukkende en del av konstellasjonen i kraft av prosjektlederansvaret.

Ulike prosjektmodeller

Prosjektene som inngår i denne casestudien er ulikt organisert. Dette gjelder spesielt FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjektene, ettersom prosjektene er av ulikt omfang med hensyn til eksempelvis antall samarbeidspartnere. Flere av FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjektene er organisert i grupper på ulike nivåer som har forskjellige arbeidsoppgaver. Som illustrert i figuren under har eksempelvis FORKOMMUNE-prosjektet «Sammen om bolig» opprettet tre ulike grupper: arbeidsgruppe, prosjektgruppe og styringsgruppe. I disse tre gruppene er minst én representant fra hver bydel representert. Gruppene består av representanter på ulikt nivå i sin organisasjon og de møtes med ulik hyppighet). Arbeidsgruppen består av feltarbeidere som jobber tett med problemstillingene og møtes derfor ukentlig. Prosjektgruppen består av mellomledere, mens styringsgruppen består av bydelsdirektører. De to sistnevnte gruppene møtes mindre hyppig enn arbeidsgruppen og har en sentral rolle i forbindelse med forankring. En fordel med en slik organisering er at prosjektet får en god forankring i ledelsen til bydelene som deltar, nettopp fordi styringsgruppen består av alle bydelsdirektørene¹⁰ innenfor dette tjenesteområdet.

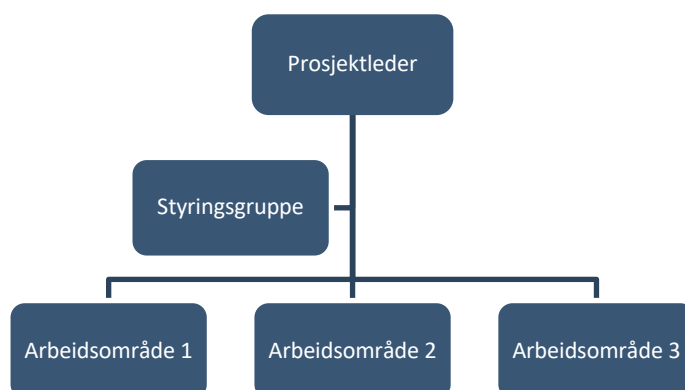
Figur 3-1: Illustrasjon over en måte å organisere arbeidet på ved hjelp av hierarkiske arbeidsgrupper. Kilde: Menon Economics



Andre prosjekter er organisert ved at samarbeidspartnerne er ansvarlige for og leder hver sine arbeidsområder som utgjør prosjektet, som illustrert i figuren under. Dette er mer typisk for prosjekter som består av ulike typer aktiviteter, som ikke nødvendigvis henger like tett sammen. IKTPLUSS-prosjektet TELMA er et eksempel på dette hvor arbeidet med prosjektet er delt inn i ulike arbeidspakker. I TELMA-prosjektet omhandler arbeidspakker eksempelvis forskning, teknologiutvikling og lignende. Arbeidspakken tilknyttet forskning er i TELMA-prosjektet inndelt i to ulike arbeidspakker: gevinstrealisering og å utvikle forslag til nye pasientforløp. Arbeidspakkene tilknyttet forskning ledes av en representant fra Universitetet i Agder, og arbeidsgruppen som jobber med pakken inkluderer representanter fra flere av samarbeidspartnerne.

¹⁰ Eller representanter fra bydelen som har fått delegert dette ansvaret.

Figur 3-2: Illustrasjon over en måte å organisere arbeidet på ved hjelp av arbeidsområder/pakker. Kilde: Menon Economics



OFFPHD-prosjektene på den annen side er i stor grad organisert som et samarbeid mellom prosjektleder, stipendiat og veileder. Prosjektleder er av krav en representant fra den aktuelle kommunen, mens hovedveileder er ansatt ved gradsgivende institutt. I tillegg kan stipendiaten ha andre biveiledere fra akademia eller fra kommunen.

Drøfting

Vi finner at prosjektleder har en viktig rolle for å drive frem FORKommune- og IKTPLUSS-prosjektene. Dette betyr at prosjektlederen i seg selv er en viktig ressurs i prosjektet, og manglende evne hos prosjektleder til å lede prosjektet vil kunne ha store konsekvenser. Dette er spesielt viktig i prosjekter innenfor FORKommune- og IKTPLUSS-programmene, som består av ulike aktører med hver sine forutsetninger og forventninger til prosjektet. På bakgrunn av dette er det mulig å argumentere for at kompetansen til prosjektleder, herunder prosjektlederens evne til å drifte og lede prosjektet i samme retning, vil være avgjørende for hvor vellykket prosjektet blir. Dette henger tett sammen med en av barrierene som nåtidsanalysen identifiserte, nemlig at kommunen mangler kompetanse innen prosess- og prosjektledelse. I OFFPHD-prosjektene er det istedenfor stipendiaten som sikrer fremdrift og koordinerer arbeidet. En implikasjon av dette er at en stipendiat som engasjerer seg for temaet og ønsker progresjon er avgjørende for å ferdigstille doktorgraden.

Analysen viser at det eksisterer ulike modeller for hvordan arbeidet er organisert. Våre funn tilsier at organisasjonsformen er valgt på bakgrunn av prosjektets omfang og tema. Prosjekter som består av ulike arbeidsområder er ofte inndelt i arbeidspakker, hvor sentrale aktører på hvert område har ansvar for den spesifikke arbeidspakken. Mens prosjekter hvor arbeidet kan karakteriseres som en mer helhetlig prosess ikke har inndelt arbeidet på samme måte.

3.2. Utfordringer knyttet til kapasitet og ressursbruk

Kommuner er i stor grad organisert som driftsorganisasjoner. I nåtidsanalysen nevnes driftsfokuset til kommunen som en av hovedbarrierene for innovasjon. Dette innebærer at kommunene foretar en avveining mellom den potensielle nytten og kostnadene forbundet med et prosjekt og de aktivitetene som midlene allokteres fra, noe som fører til at innovasjonsprosjekter ofte blir nedprioritert. På bakgrunn av dette er det av interesse å undersøke

hvorvidt dette har vært en utfordring i prosjektene som inngår i denne casestudien. Prosjektene som inngår i denne studien mottar midler fra Forskningsrådet. I tillegg mottar enkelte av prosjektene finansiell støtte fra for eksempel Fylkesmannen.

Samlet sett har *ikke* finansiering, ressursbruk og kapasitet vært en av hovedutfordringene i prosjektene som inngår i casestudien. Derimot er det noen aktører som trekker frem at det er enkelte utfordringer knyttet til finansiering, ressurser og tid. Eksempelvis fremhever en aktør at prosjektet har blitt så stort at det blir mer ressurskrevende enn først antatt. En utfordring ved dette har vært at denne samarbeidspartneren ikke føler at man ikke får ut hele den potensielle verdien av prosjektet ved å teste det ut i så stor skala som man har gjort. Denne aktøren trekker frem at dersom man skal delta i tilsvarende prosjekter senere, vil man redusere omfanget på prosjektet, slik at det både blir mindre ressurskrevende og at man får prøvd ut å implementere resultatene på en mindre gruppe og heller oppskalere i etterkant.

Vi finner at det er større kapasitetsutfordringer i OFFPHD-prosjektene enn i FORKommune- og IKTPLUSS-prosjektene. For OFFPHD-prosjektene er dette i stor grad knyttet til driftsfokuset i kommunen, hvor innovasjonsprosjekter nedprioriteres. Eksempelvis fremhever flere av prosjektlederne i OFFPHD-prosjektene at de på grunn av egne arbeidsoppgaver ikke har tid eller ressurser til å få fulgt opp stipendiaten i så stor grad som de ønsker. Tilsvarende finner vi eksempler på at andre ressurspersoner i kommunen som trekkes inn i doktorgraden heller ikke har kapasitet til å sette seg ordentlig inn i arbeidet, på bakgrunn av at de har andre arbeidsoppgaver i kommunen som tar av deres tid. I tillegg opplever enkelte av stipendiatene kapasitetsutfordringer, ettersom de har både forpliktelser knyttet til doktorgraden og det vanlige arbeidet i kommunen. Dette til tross for at man i oppstartsfasen har definert hvor mye av tiden til stipendiaten som skal vies til henholdsvis arbeid med doktorgraden og vanlige arbeidsoppgaver i kommunen.

I OFFPHD-prosjektene arbeider stipendiaten med innovasjonsprosjektet daglig og har gjerne et større fokus på arbeidet med doktorgraden enn på sine vanlige arbeidsoppgaver. Denne arbeidsfordelingen samsvarer med hva som ble stipulert i oppstartsfasen. En stipendiat som har en stilling som innebærer et stort ansvar og mange arbeidsoppgaver, sier selv at han på grunn av nettopp dette ikke har hatt mulighet til å jobbe like mye som ønsket med OFFPHD-prosjektet. En konsekvens av dette er at OFFPHD-prosjektet har blitt forsinket.

Enkelte forskningsinstitutter trekker frem at de må sette av mer tid til å samarbeide og følge opp samarbeidspartnere i disse prosjektene enn i vanlige forskningsprosjekter som de gjennomfører. Dette på bakgrunn av at kommuner ikke er forskningsinstitusjoner, og det kan være nytt for mange av de ansatte i kommunen å jobbe på denne måten. Som en konsekvens av dette må forskningsinstituttene i større grad følge opp kommunene, og bruker dermed en del ressurser knyttet til dette. Det er med andre ord ikke bare forskningen som står i fokus når kommuner inngår i innovasjonsprosjekter, men også opplæring av kommunene.

Drøfting

Nåtidsanalysen trekker frem at kommunens driftsfokus er en av de viktigste barrierene for innovasjon. Vi finner i vår kartlegging at driftsfokuset ikke trekkes i like stor grad opp som en hovedbarriere for innovasjon. Derimot finner vi enkelte utfordringer knyttet til ressursbruk – spesielt for OFFPHD-prosjekter. Av kontrakt er OFFPHD-kandidatene bundet til enten å arbeide tre år fulltid med doktorgradsarbeid eller fire år med en 75-25 prosent fordeling mellom forskning og vanlige arbeidsoppgaver. Avveiningen mellom et ønske om mer forskning på en side og kommunens driftsfokus på den andre siden, særlig ved en 75-25 prosentløsning, er mer prekært i OFFPHD-prosjektene enn i FORKommune- og IKTPLUSS-prosjektene. Dette kan ha sammenheng med at FORKommune- og IKTPLUSS-prosjektene er større i omfang og krever større forpliktelser fra kommunene, noe som gjør det vanskelig å nedprioritere dem. Ettersom forpliktelsen i OFFPHD-prosjektene er gjort på individnivå

heller enn på institusjonelt kommunalt nivå, kan dette bety at OFFPHD-prosjektene oftere blir nedprioritert. I tillegg vil det for FORKommune- og IKTPLUSS-prosjektene være mer press fra samarbeidspartnerne om å prioritere prosjektene – da disse også har bundet seg til en viss fremgang og til spesifikke leveranser.

3.3. Riktig kompetanse og engasjement blant aktører i prosjektene

Innovasjonsprosjektene som inngår i denne casestudien består av ulik sammensetning av ansatte fra forskjellige typer organisasjoner. Mange av intervjuobjektene trekker frem at en fordel har vært at enkeltpersoner som er involvert i prosjektet har et brennende engasjement for temaet og problemstillingen prosjektet skal besvare. Disse enkeltpersonene bidrar til å skape engasjement rundt temaet, progresjon i prosjektet og at samarbeidet fungerer bedre. Dette gjelder på tvers av FORKommune-, IKTPLUSS- og OFFPHD-prosjektene. I OFFPHD-prosjektene er det spesielt stipendiatens dedikasjon og engasjement for temaet som fremheves som en viktig faktor for å drive frem prosjektet. Dette engasjementet virker å være uavhengig av kommunestørrelse, slik at det *ikke* er slik at kun de større mer FoU-intensive kommunene er de som har engasjerte stipendiater.

I tillegg til å ha engasjerte aktører involvert i prosjektet, fremhever intervjuobjektene at det er viktig at de som er involvert i prosjektet har en riktig sammensetning av kompetanse. Med andre ord bør et prosjekt ha både involverte og engasjerte aktører med spisskompetanse på temaet som innovasjonsprosjektet omhandler, men også kompetanse knyttet til prosjektutvikling og ledelse. Sistnevnte gjelder særlig for de større prosjektene, og i mindre grad for doktorgradsprosjektene. FORKommune-prosjektet «Sammen om bolig» og IKTPLUSS-prosjektet «TELMA» er eksempler på dette hvor prosjektleder utelukkende har kompetanse knyttet på prosjektledelse, mens andre aktører involvert fra bydelene eller kommunene har mer spesialkompetanse på feltet som prosjektet omhandler. I tillegg trekkes det frem at det er viktig at man evner å jobbe systematisk over tid.

Drøfting

Vi finner at et suksesskriterium blant prosjektene som inngår i denne casestudien er at enkeltpersoner som er involvert i prosjektene har et brennende engasjement for temaet. I tillegg er det viktig at det er aktører som er involvert i prosjektet som har både spisskompetanse på forskningstemaet og prosjektledelse. Nåtidanalysen trekker frem sistnevnte som en barriere, nemlig at mange kommuner mangler kompetanse på prosess og ledelse. Ettersom FORKommune- og IKTPLUSS-prosjektene er store i omgang, vil det for disse prosjektene være særdeles viktig med denne sammensetningen av kompetanse. En løsning på dette er å utnevne en prosjektleder som har i større grad kunnskap om prosess og prosjektledelse enn spisskompetanse på forskningstemaet. Et alternativ til en intern prosjektleder, dersom prosjektlederkompetanse er en mangel, er å ansette en ekstern prosjektleder fra annen organisasjon.

4. Samarbeid i prosjektene

Et av målene med FORKOMMUNE-programmet er å styrke samarbeidet mellom forskningsmiljøene og kommunesektoren. Kjernen av samarbeidskonstellasjonene i innovasjonsprosjektene som inngår i denne studien er en kommunal aktør og et forskningsinstitutt, og dette er den viktigste samarbeidsrelasjonen. På bakgrunn av omfanget til mange av innovasjonsprosjektene inngår det en rekke samarbeidspartnere – både fra kommunal, statlig og privat sektor. Vi finner at aktørene man tar kontakt med for å etablere et samarbeid, ofte er aktører man har et preeksisterende forhold til ved eksempelvis å ha samarbeidet på tidligere prosjekter. Mange av intervjuobjektene forteller at det har vært utfordringer i forbindelse med fordeling av roller og ansvarsområder. Utfordringene er knyttet til at man ikke tidlig nok fordeler roller og ansvar på en tydelig og omforent måte. I tillegg finner vi at det har vært noe endring i samarbeidskonstellasjonene underveis i prosjektene, som i enkelte tilfeller har ført til forsinkelser.

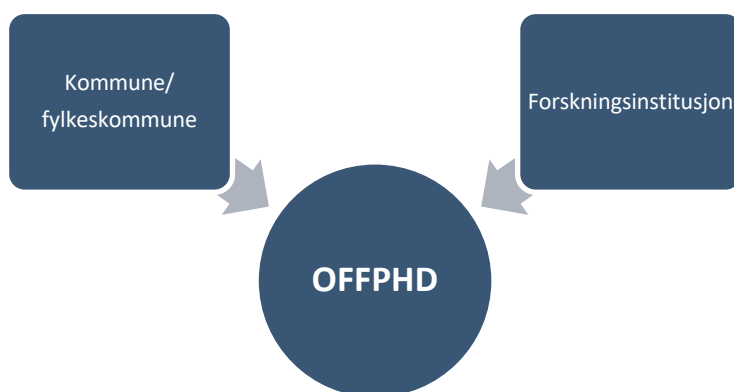
Som det fremkommer av programplanen skal FORKOMMUNE-ordningen blant annet styrke samarbeidet mellom forskningsmiljøene og kommunesektoren slik at kommunene blir bedre til å eie, initiere og ta i bruk forskning, samt understøtte og stimulere til innovasjonsnettverk mellom kommuner, fylkeskommuner, forskningsmiljøer, relevante organisasjoner, næringsliv, frivillig sektor og innbyggere. Med andre ord er samarbeid en sentral del av et FORKOMMUNE-prosjekt. På bakgrunn av dette har vi kartlagt hvordan aktørene har samarbeidet i innovasjonsprosjektene. Vi har i dette kapittelet sett på hvilke samarbeidskonstellasjoner som typisk er etablert, hvordan samarbeidskonstellasjoner etableres og organiseres.

4.1. Ulike typer samarbeidskonstellasjoner

Alle innovasjonsprosjektene som inngår i denne studien utgjør en samarbeidskonstellasjon mellom minst én kommunal aktør og et forskningsinstitutt. Dette er gjerne kjernen av innovasjonsprosjektet og ofte den viktigste samarbeidsrelasjonen ettersom mange prosjekter innebærer mye og nært samarbeid mellom kommune og forskningsinstitusjon.

I OFFPHD-prosjektene er doktorgradskandidaten alltid fra kommunen hvor kandidaten arbeider til vanlig. Kandidaten er også alltid tilknyttet en gradsgivende forskningsinstitusjon. Dette er illustrert i figuren under. Derimot er det enkelte OFFPHD-prosjekter som involverer andre aktører utover kommunen og forskningsinstitusjonen i tillegg.

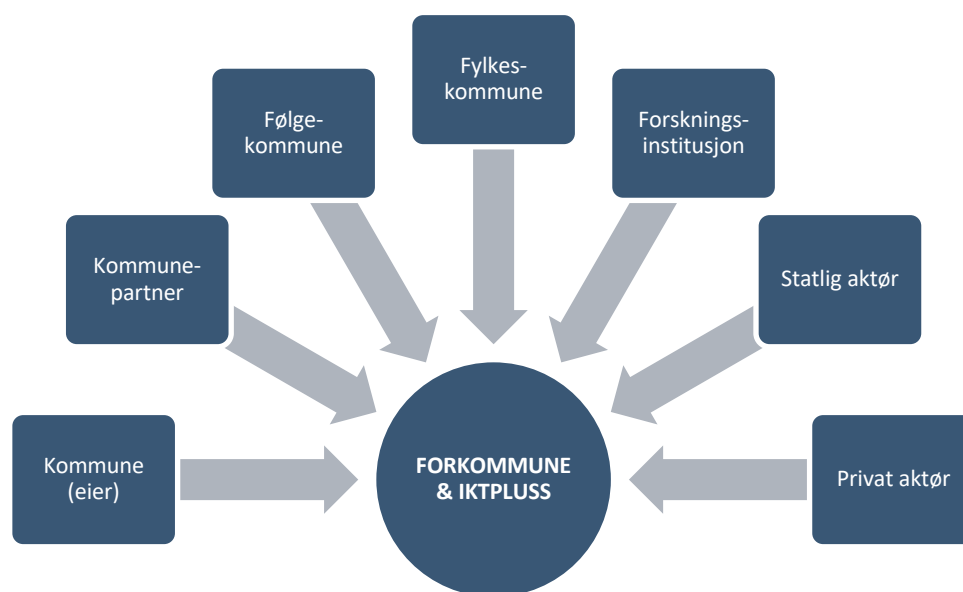
Figur 4-1: Illustrasjon over typiske samarbeidspartnere som inngår i en samarbeidskonstellasjon i OFFPHD-prosjekter.
Kilde: Menon Economics



FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjektene har et større omfang, noe som dermed innebærer et mer omfattende samarbeid enn OFFPHD-prosjektene. Typiske aktører i samarbeidskonstellasjoner er kommuner, fylkeskommuner, forskningsinstitutter og statlige aktører som politi, NAV og helsetjenesten, som illustrert i figuren under. Det er forskjell mellom hvor store samarbeidskonstellasjonene er på disse prosjektene. FORKOMMUNE-prosjektet «Sammen om bolig» er et eksempel på et innovasjonsprosjekt som har en stor samarbeidskonstellasjon. I dette prosjektet er seks bydeler i Oslo kommune involvert, sammen med Velferdsetaten i Oslo kommune, politiet, kriminalomsorgen, NAV og to sykehus innen spesialisthelsetjenesten.

I Overhalla-prosjektet for eksempel skal man først bygge et renseanlegg som så skal installeres på ulike vannverk og testes der. Datainnsamling vil så foregå ute på vannverkene, slik at forskerne får datamaterialet de trenger. Siden prosjektet er så avhengig av byggingen av dette renseanlegget, og hverken kommunen selv eller forskningsmiljøet tilknyttet prosjektet har denne kompetansen, er det da naturlig å ha med en ytterligere aktør som har denne spisskompetansen. I Overhalla-prosjektet er denne aktøren det private selskapet Inrigo AS. I tillegg er dette prosjektet avhengig av å teste anlegget på faktiske vannverk, slik at det i tillegg til en forskningsinstitusjon og en privat aktør, er tre vannverk med i konstellasjonen.

Figur 4-2: Illustrasjon over typiske samarbeidspartnere som inngår i en samarbeidskonstellasjon i FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjekter. Kilde: Menon Economics



Enkelte av FORKOMMUNE-prosjektene har også følgekommuner. Som vi har definert i innledningen skiller følgekommuner seg fra kommunepartnere, da de ikke er involvert i utarbeidelsen av prosjektet, men er med på å følge prosjektet og resultatene av det. FORKOMMUNE-prosjektet «Sammen om bolig» er et slikt prosjekt, som har kommunene Trondheim, Stavanger, Bergen og Nes som følgekommune.

I noen prosjekter er også privat næringsliv involvert. I prosjektene som inngår i denne studien er privat næringsliv involvert enten som aktive samarbeidspartnere i prosjektet eller som underleverandører. Eksempelvis har FORKOMMUNE-prosjektet til Overhalla kommune involvert to private aktører, både det privateide vannverket Kirkebygden og Ytre Enebakk Vannverk SA, som er én av tre testlokasjoner for membranleggene, og Inrigo AS, som leverandør av membranlegg og den virksomheten som bygger testanleggene. Her inngår altså de private aktørene direkte i utviklings- og testfasen av prosjektet, og har dermed sentrale roller i prosjektet. I andre prosjekter har private aktører heller hatt en rolle som underleverandør, hvor de ikke er en aktiv partner i

prosjektets utviklingsarbeid. Et eksempel på sistnevnte er Siemens Healthineers rolle som leverandør av teknologi i IKTPLUSS-prosjektet «TELMA».

Drøfting

Vi finner at kjernen i samarbeidskonstellasjoner i innovasjonsprosjektene er samarbeidet mellom kommunen som leder prosjektet og forskningsinstitusjonen. I tillegg finner vi at samarbeidet er mer omfattende i FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjektene enn i OFFPHD-prosjektene. Dette er naturlig på bakgrunn av prosjektenes omfang. Jo mer omfattende et prosjekt er, desto flere aktører er (potensielt) involvert i samarbeidskonstellasjonen.

Et OFFPHD-prosjekt er også i større grad et rent doktorgradsprosjekt som er underlagt de samme krav for graden som gradsgivende institusjon generelt har satt. Det er dermed også mindre relevant å ha med private aktører for eksempel. Derimot er FORKOMMUNE- og IKTPKUSS-prosjektene ment å være større innovasjonsprosjekter som også skal utvikle, teste og implementere resultater, noe som ofte gjør at man er avhengig av å inkludere flere og mer ulike aktører. Forskningsrådet oppfordrer også til mer utstrakt samarbeid i forbindelse med disse prosjektene, både mellom offentlige virksomheter, mellom offentlige virksomheter og næringsliv, interesseorganisasjoner og andre aktører som er relevante for prosjektet.

4.2. Etablering av samarbeidskonstellasjoner

Basert på intervjuene våre finner vi at samarbeidskonstellasjoner typisk etableres ved at initiativtaker¹¹ til prosjektet tar kontakt med aktører som de ønsker skal være samarbeidspartnere. Samarbeidspartnere er ofte organisasjoner som har en interesse av problemstillingen som innovasjonsprosjektet skal belyse, eller har stor kunnskap om temaet.

Mange av intervjuobjektene forteller at de hadde kontakt med aktørene som ble samarbeidspartnere i prosjektet allerede før prosjektet ble igangsatt. I de fleste tilfellene var dette organisasjoner som man tidligere har samarbeidet med eller hatt kontakt med i andre prosjekter, og dermed har et preeksisterende forhold til. Tilsvarende finner vi at aktører fra kommunene ofte kjente til forskningsinstitusjonen som ble samarbeidspartner før prosjektet ble igangsatt. Dette har typisk skjedd ved at man har hatt kontakt ved tidligere innovasjonsprosjekter. I andre tilfeller har ansatte tidligere jobbet i forskningsmiljøer og har kontakter derfra.

For OFFPHD-ordningen finner vi at et typisk samarbeid mellom stipendiat og veileder ved en forskningsinstitusjon blir etablert på to måter. Enten så kjenner stipendiaten eller prosjektleder til veileder fra andre tidligere innovasjonsprosjekter i kommunen, eller så tar stipendiaten på eget initiativ kontakt med forskere innenfor feltet som enten blir veileder eller anbefaler en kollega som veileder.

Geografisk nærhet virker også å være en viktig faktor når samarbeidskonstellasjoner etableres. Flere av innovasjonsprosjektene involverer nærliggende kommuner, eller organisasjoner som for eksempel lokale enheter i spesialisthelsetjenesten. Selvsagt er det også en viss overlapp mellom personlige relasjoner og geografisk nærhet. Geografisk nærhet mellom lignende kommuner fører også oftere til personlige relasjoner, ettersom det er større sannsynlighet for at man har samarbeidet eller hatt kontakt i forbindelse med tidligere prosjekter.

¹¹ Som diskutert i delkapittel 2.1. kan initiativtaker til prosjektet være kommunen, forskningsinstitusjonen eller begge deler.

Drøfting

Vi finner at preeksisterende forhold er viktige i etableringen av samarbeidskonstellasjoner. Aktørene i prosjektene som inngår i denne analysen etablerer i stor grad samarbeid med organisasjoner og/eller enkeltpersoner de allerede kjenner til. En av målsetningene med FORKOMMUNE-, IKTPLUSS- og OFFPHD-ordningene er å skape mer samarbeid og utveksling mellom offentlig sektor og akademia. Selv om vi finner at aktørene i stor grad kjenner til hverandre fra før, betyr *ikke* dette at målsetningen ikke støttes opp under. Man kan for eksempel samarbeide på andre måter enn tidligere eller forsterke eksisterende relasjoner, og dette kan være vel så verdifullt som etablering av nye relasjoner. For å skape mer samarbeid generelt i kommunal sektor, trenger man riktignok også etablering av nye relasjoner. Ønsket er jo at flere kommuner skal arbeide forskningsbasert med innovasjonsprosjekter. Ettersom samarbeid i stor grad virker å bygge på preeksisterende forhold, vil det derfor kunne være sentralt å skape arenaer for å bygge nettverk og kontakt mellom *potensielle* samarbeidspartnere. På denne måten vil man kunne bidra til å opprette en relasjon som ved en senere anledning kan føre til et samarbeidsprosjekt.

4.3. Organisering av samarbeidskonstellasjoner

Fordeling av ansvarsområder og roller er viktig

Det varierer mellom prosjektene som inngår i denne analysen om det er klart definert hvilken rolle hver aktør har, og hvilke områder aktørene har ansvar for. I flere prosjekter har det vært en tydelig rollefordeling mellom samarbeidspartnerne, og mange aktører trekker frem at det ikke har vært noen utfordringer knyttet til arbeidsfordelingen mellom eksempelvis kommunen og forskningsinstitusjonen. I de prosjektene hvor man har planlagt og avklart framdrift og ansvarsområder på forhånd, virker samarbeidet stort sett å fungere bra. Et eksempel på dette er FORKOMMUNE-prosjektet til Overhalla kommune. Her har de en klar fordeling hvor blant annet den private aktøren Inrigo AS har bygget selve testanlegget, mens tre ulike vannverk, hvorav ett er privateid, skal ha ansvar for testingen av anlegget. SINTEF, som er forskningsinstitusjonen i prosjektet, vil på sin side ha ansvar for tolkningen og bruken av dataen fra testanleggene. Imidlertid finner vi også eksempler på andre prosjekter hvor rollefordelingen ikke har vært like tydelig. Eksempelvis tok det i et prosjekt lang tid før man fikk definert opp en klar målgruppe eller fant frem til et klart omforent mål for arbeidet innad i prosjektet, noe som førte til at fordelingen av ansvarsområder og roller ble vanskeligere. Som en konsekvens av dette var det aktører som vurderte å gå inn i samarbeidskonstellasjonen, men som unnlot å delta i prosjektet nettopp fordi ansvarsfordelingen var uklar.

Videre finner vi at det har vært utfordringer knyttet til kontakten med og oppgavefordelingen mellom kommunen og forskningsinstituttet. Enkelte kommuner trekker frem at de opplever det som at forskningsinstituttet ikke tar det ansvaret de skal og/eller at de ønsker å gjøre prosjektet mer avansert enn nødvendig. Ifølge en aktør var det vanskelig å kommunisere med forskningsinstituttet i prosjektet. Aktørene vi har intervjuet beskriver flere mulige årsaker til disse utfordringene. For det første kan det ha bakgrunn i at kommunen og forskningsinstituttet representerer to forskjellige organisasjoner, som «snakker ulike språk» og har ulik forståelse av hvordan prosjektet skal løses. Vi finner at manglende kompetanse om forskningsdesign og metode i kommunene kan føre til utfordringer. I et av prosjektene ble dette løst gjennom dialog hvor forventningsavklaringer stod sentralt. For det andre kan det ha bakgrunn i at eierskapet til disse prosjektene ligger hos kommunen/fylkeskommunen. Forskningsinstitusjoner er vant til å ha eierskap til prosjektene, og er dermed ikke vant til å inkludere andre ikke-forskningsorganisasjoner i så stor grad inn i sitt arbeid.

På den andre siden fremhever representanter fra forskningsinstitutter i noen tilfeller at kommunene/fylkeskommunene ikke har gjort sin del av arbeidsoppgavene og lener seg på at forskningsinstituttet vil fullføre deres oppgaver. Enkelte av forskningsinstituttene peker på utfordringer ved at det er kompetansemangel hos kommunene de samarbeider med. Dette er hovedsakelig knyttet til en lavere forståelse hos kommunen for hva det vil si å forske. Samlet sett har de ovennevnte utfordringene ført til samarbeidsproblemer i enkelte av prosjektene. En løsning er ifølge aktører vi har intervjuet, at man i mye større grad tidlig i prosjektet og helst allerede når prosjektplanen lages, tydelig definerer hvilke roller de ulike aktørene skal ha og hva som vil forventes av dem i prosjektet.

Endringer i samarbeidskonstellasjonen i prosjektperioden

I enkelte prosjekter har samarbeidskonstellasjonen blitt endret eller utvidet underveis. Dette kan på den ene siden være et tegn på at prosjektet fungerer bra. Ifølge en forsker var prosjektets tema så interessant at han jevnlig fikk henvendelser fra kommuner som ønsket å være med på prosjektet. Ifølge forskeren var det nå aktuelt å trekke inn flere av disse kommunene i prosjektet.

På den andre siden kan derimot dette bety at det har blitt nødvendig med justeringer i samarbeidskonstellasjonen underveis. Dette kan være endringer som forekommer fordi den opprinnelige samarbeidskonstellasjonen ikke passer optimalt. IKTPLUSS-prosjektet «TELMA» er et eksempel på dette hvor man underveis i prosessen forstod at en av kommunepartnerene ikke hadde de riktige forutsetningene til å delta i prosjektet. Som en konsekvens av dette ble denne kommunepartneren byttet ut med en annen. I andre tilfeller kan endring i organisering være en konsekvens av utfordringer knyttet til samarbeidet i prosjektet. I et av prosjektene som inngår i denne studien var det betydelige samarbeidsproblemer og uenigheter om blant annet roller og ansvar i samarbeidskonstellasjonen. Dette ble løst ved at prosjektansvaret ble flyttet over til en annen organisasjon og man fikk inn en ekstern prosjektleder – en omorganisering som så langt har vist seg svært vellykket.

Finansiering

Vi finner at samarbeid er en viktig forutsetning for å realisere prosjektene som inngår i denne casestudien. Eksempelvis trekker en aktør frem at de verken kapasitetsmessig, kompetansemessig eller finansieringsmessig kunne ha gjennomført prosjektet alene.

I tillegg finner vi flere eksempler hvor private aktører tar en større andel av egenandelen, utover det som er indikert i prosjektstøtte. Eksempelvis har Inrigo AS, som er en privat aktør i FORKOMMUNE-prosjektet til Overhalla kommune, støttet prosjektet med mer enn hva som var budsjettet i prosjektsøknaden. Et annet eksempel er OFFPHD-prosjektet til Ås kommune hvor en privat bedrift har finansiert testing på lab. Derimot er det andre aktører som trekker frem at det er en utfordring ved bruk av underleverandører at de tar opp en stor andel av budsjettmidlene. En konsekvens av dette er at man ikke har råd til å bruke underleverandørene så ofte som ønskelig.

Drøfting

Overordnet rapporterer aktørene vi har intervjuet at samarbeidet har fungert godt, til tross for de ovennevnte utfordringene i enkelte av prosjektene. Utfordringene vi har identifisert er knyttet til at man ikke tidlig nok fordeler roller og ansvar på en tydelig og omforent måte, som gjør gjennomføringen mer utfordrende enn nødvendig. Dette gjelder særlig for FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjektene. Vi finner at man har større grad av en felles forståelse for arbeidet i innovasjonsprosjekter hvor man har tydelig definerte roller og tidsfrister. Dette har ført til at prosjektene også løses bedre. Et funn i denne analysen er derfor at å sette av tid til å definere

roller tidlig i prosjektet, slik som for eksempel ble gjort i FORKommune-prosjektet til Overhalla kommune, kan derfor være avgjørende for en god gjennomføring.

Det er også ulike måter å organisere arbeidet på, og vi finner ikke at det er en samarbeidsform som peker seg ut som overlegen de andre. Dette gjelder både for de offentlige innovasjonsprosjektene (IPOene) og for OFFPHD-prosjektene. Hvordan samarbeidet organiseres vil i stor grad avhenge av hvilket prosjekt som gjennomføres og hvilke egenskaper ved prosjektet som er viktig. I enkelte prosjekter er også koordinering i seg selv vel så viktig som reelt samarbeid mellom aktører. Dette er spesielt gjeldende i større innovasjonsprosjekter hvor mange aktører er involvert i arbeidet, og i mindre grad for OFFPHD-prosjektene som typisk involverer færre aktører.

5. Resultater og spredning

Prosjektenes bidrag til innovasjon samsvarer i stor grad med motivasjonen for prosjektene, nemlig å bedre tjenesteproduksjonen eller effektivisere arbeidet. Ettersom flertallet av innovasjonsprosjektene som inngår i denne analysen ikke er avsluttet da kartleggingsarbeidet ble gjennomført, er det vanskelig å si noe konkret om implementering av prosjekresultatene. Derimot finner vi at enkelte prosjekter allerede har implementert enkelte foreløpige resultater. Imidlertid rapporterer de færreste av aktørene at de forholder seg *strategisk* til en plan om hvordan resultatene skal tas i bruk etter endt prosjekt. Videre finner vi at det varierer i hvor stor grad det er laget planer eller strategier for hvordan resultatene skal spres, hvor flertallet ikke har utarbeidet en slik plan. Ettersom spredning av resultater er et sentralt element for å øke innovasjonsarbeidet i kommunesektoren, bør det prioriteres. En løsning kan være at en sentralisert aktør bør ta mer ansvar for å spre resultatene istedenfor kommunen selv. Avslutningsvis finner vi at innovasjonsprosjektene som inngår i denne studien i liten grad har spredt erfaringer fra prosessen til andre.

I de foregående kapitlene har vi gått igjennom funnene våre knyttet til initiering av prosjektene, gjennomføring av og samarbeid i prosjektene. I dette kapitlet ser vi nærmere på resultatene fra prosjektene, samt spredning av disse resultatene og erfaringer fra prosessen rundt prosjektet. Hovedmålet til FORKOMMUNE er å utløse innovasjon i kommunesektoren og ved hjelp av forskning styrke kommunenes innovasjonskapasitet og innovasjonsevne.

Det er kun et av OFFPHD-prosjektene som var ferdigstilte per november 2019, da mye av kartleggingsarbeidet i denne studien ble gjennomført. I tillegg er det viktig å merke seg at mange av prosjektene fremdeles er i en tidlig fase, og det er dermed begrenset med resultater fra disse prosjektene. Vi ser derfor i dette kapitlet i større grad på de foreløpige resultatene som prosjektene genererer, og planene som aktørene har for å bruke og spre disse resultatene.

5.1. Foreløpige resultater og spredning av disse

Prosjektenes bidrag til innovasjon

Formålet med FORKOMMUNE er å integrere forskningen tettere inn i innovasjonsprosjektene og dermed oppnå at samfunnets kunnskapsressurser kommer bedre til nytte for hele kommunesektoren. Ettersom FORKOMMUNE-prosjektene som utgjør denne analysen er av så ulike karakter, vil resultatene fra prosjektene være nyttige for kommunene på ulike måter. Vi finner at hvordan prosjektene skal bidra til innovasjon og gi nytte til kommunen i stor grad samsvarer med motivasjonen bak prosjektet, som gjennomgås i delkapittel 2.1. Med andre ord er et fellestrekk for mange av prosjektene at de skal bidra til enten å effektivisere arbeidet til kommunen ved at kostnader kan kuttes, eller at de har som formål å få til mer eller bedre tjenesteproduksjon. Eksempelvis trekker en aktør frem at FORKOMMUNE-prosjektet vil komme kommunen til gode ved at det er en økonomisk gevinst knyttet til prosjektet, som følge av at resultatet skal bidra til effektivisering av arbeidsprosesser og lavere investeringskostnader i kommunen.

For OFFPHD-ordningen trekker flere av intervjuobjektene frem at prosjektene omhandler et tema eller en problemstilling som kommunen ønsker mer informasjon om, og at prosjektene på denne måten vil bidra til innovasjon. OFFPHD-prosjektet fra Ås kommune er et eksempel på dette, hvor det eksisterer lite informasjon innenfor feltet i dag. Arbeidet som gjøres kan eksempelvis brukes til å lage nye rutiner for hvordan man håndterer utfordringer innenfor feltet i kommunen og blant andre samarbeidsaktører. Andre aktører fremhever at

doktorgraden tar utgangspunkt i temaer hvor man i dag har betydelige utfordringer. Dette gjelder blant annet OFFPHD-prosjektet fra Rana kommune, som vil bidra til at man i større grad samarbeider på tvers av institusjoner.

Derimot trekker enkelte aktører frem at det trolig vil være utfordrende å aktivt bruke resultatene og erfaringene fra OFFPHD-prosjektet inn i kommunens vanlige arbeidsoppgaver, etter at graden er avlagt. Dette er ofte forårsaket av mangel på midler etter prosjektets slutt. Ifølge en aktør er det derfor viktig at ledere i kommunen kobles på i slutfasen av prosjektet, slik at de kan være med å se på hvordan man skal jobbe med feltet etter at prosjektet er avsluttet.

Strategi/plan for å implementere resultater

Ettersom mange av prosjektene som inngår i denne casestudien er i en tidlig fase, er det relevant å kartlegge hvorvidt de har nedfelt en plan for hvordan de skal ta i bruk resultatene, og om de forholder seg strategisk til denne planen. Vi finner at det i kun et fåtall av prosjektene har blitt utarbeidet konkrete planer for hvordan resultatene skal brukes. Eksempelvis trekker en aktør frem at det skal lages en plan for dette først *etter* at man har ferdigstilt prosjektet. Til tross for dette er det flere aktører som har gjort seg tanker rundt hvordan resultatene skal brukes.

I tillegg har vi fått inntrykk av at de færreste FORKOMMUNE-, IKTPLUSS- og OFFPHD-prosjektene faktisk forholder seg *strategisk* til en plan om hvordan man skal bruke resultatene etter at prosjektet er ferdig. Flere trekker frem at de håper at resultatene fra prosjektet vil kunne brukes og ha en nytteverdi for flere kommuner enn dem som har vært involvert i prosjektet, men kjenner ikke til konkrete planer for hvordan prosjektene eventuelt skal oppskaleres.

Implementering av foreløpige resultater

Som tidligere nevnt er det kun et av OFFPHD-prosjektene som var avsluttet da kartleggingsarbeidet ble gjennomført høsten 2019. Stipendiaten fra dette OFFPHD-prosjektet trekker frem at resultater fra doktorgraden ble presentert underveis og etter at arbeidet ble ferdigstilt, internt i organisasjonen, for styrer og regionalt partnerskap. Resultatet av selve OFFPHD-en er kunnskapen som sitter hos selve stipendiaten og som organisasjonen skal nyttiggjøre seg av. I dette tilfelle har kandidaten i etterkant av levert doktorgrad blitt leder for en avdeling som jobber direkte inn mot tematikken doktorgraden tok opp. På denne måten er resultater, i form av økt kunnskap, blitt implementert i organisasjonen.

På tross av at de færreste av innovasjonsprosjektene som inngår i denne studien er ferdigstilt fremhever flere av intervjuobjektene at de har implementert noen av resultatene uten at prosjektet er ferdigstilt, ettersom man underveis i prosjektet også identifiserte noen foreløpige resultater som fortløpende ble implementert. Dette gjelder både for de offentlige innovasjonsprosjektene (FORKOMMUNE og IKTPLUSS) og for OFFPHD-prosjektene. Imidlertid finner vi at denne implementeringen i enkelte tilfeller var utilsiktet, med andre ord at det ikke var planlagt at man skulle finne foreløpige resultater underveis eller implementere disse. Eksempelvis har man i noen prosjekter oppnådd resultater ved at de ansatte i kommunen har endret hvordan de jobber med feltet til daglig på bakgrunn av erfaringer man har gjort seg i prosjektet. Dette gjelder spesielt på områder hvor man kan gjøre endringer relativt raskt på bakgrunn av funn man gjør underveis. «Sammen om bolig»-prosjektet mellom seks bydeler i Oslo kommune er et eksempel på dette, hvor bydelene kopierer beste praksis fra hverandre om blant annet hvordan man arbeider innenfor feltet.

Strategi/plan for spredning av resultater

Et av delmålene til FORKOMMUNE er å spre kunnskap om innovasjon og gjøre innovasjonserfaringene tilgjengelige for resten av sektoren, og i programplanen til FORKOMMUNE etterlyses det mer systematisk arbeid med spredning. For samfunnet som helhet er spredning viktig for å utnytte den fulle samfunnseffekten av innovasjonsarbeidet. Viktigheten av spredning er blitt satt tydelig på dagsordenen de siste årene. Til tross for dette fremhever nåtidsanalysen som Menon Economics gjennomførte i 2018 at en sentral utfordring er knyttet til manglende insentiver for spredning i offentlig og kommunal sektor. Det er derfor av spesiell interesse å kartlegge hvorvidt prosjektene som inngår i denne casestudien har lagt planer og/eller strategier for hvordan resultatene skal spres internt blant prosjektets partnere, men også eksternt til andre aktører.

Det varierer hvorvidt det foreligger en konkret plan for hvordan resultatene fra prosjektene skal spres. I enkelte prosjekter har man laget konkrete planer for hvordan resultatene skal spres. Flere aktører fra FORKOMMUNE-prosjektene trekker frem at resultatene skal spres eksternt til kommuner eller organisasjoner som de samarbeider med. Typisk er planen at resultatene skal spres på samarbeidsarenaer/konferanser hvor en representant fra prosjektet skal orientere om resultatene, eller at representanter fra kommunen besøker andre kommuner. Eksempelvis skal det i «Sammen om bolig»-prosjektet organiseres avsluttende seminarer med ressurspersoner og relevante eksterne bidragsyttere, med formål om å spre resultatet fra prosjektet eksternt. IKTPLUSS-prosjektet «TELMA» har hatt som plan at teknologien de har utviklet i innovasjonsprosjektet skulle spres til alle kommunene i Agder i prosjektperioden. Imidlertid skal dette også jobbes videre med etter endt prosjektperiode. I tillegg forteller flere av intervjuobjektene at forskningsaktørene (forskere) planlegger å publisere funn fra studien.

Andre aktører er derimot mindre klar over om det foreligger en konkret plan for hvordan resultatene fra prosjektene skal spres. En årsak som trekkes frem til dette er at prosjektet er i en tidlig fase. Til tross for dette har mange av aktørene tanker om hvordan forskningsresultatene skal spres. Flere intervjuobjekter forteller at de tar for gitt at resultatene skal deles bredt eksternt når man har kommet lengre ut i prosjektperioden.

Tilsvarende finner vi at i mange av OFFPHD-prosjektene er det ikke utarbeidet en konkret plan for hvordan resultatene skal tas i bruk og spres. Dette til tross for at formidling trekkes frem som en viktig del av arbeidet med OFFPHD-prosjektet av flere stipendiater. En aktør forventer at det vil bli mer spredning av resultater til eksterne partnere senere i prosjektet, når man har opparbeidet seg mer kunnskap om temaet. En annen aktør fremhever at ettersom dette er første gang de har en OFFPHD, ønsker de først å spre informasjon om resultatene av prosjektet internt før man sprer det eksternt. Enkelte OFFPHD-prosjekter jobber derimot mer målrettet med formidling og har allerede gjennomført eller planlegger å gjennomføre presentasjoner og workshops hvor man skal kommunisere resultater fra prosjektene. I tillegg fremhever mange stipendiater at de planlegger å formidle resultater fra OFFPHD-prosjektene i mer uformelle sammenhenger.

Få av aktørene vi intervjuet i forbindelse med OFFPHD-prosjektene trekker frem at det er stilt konkrete krav til hvordan forskningsresultatene skal formidles og spres. Det vil være gradsgivende institusjon sine retningslinjer for doktorgraden som er gjeldende. Selve avhandlingen og de artiklene som inngår i denne, vil riktignok være en form for spredning av resultatet i seg selv. Enkelte gradsgivende institusjoner har også mer detaljerte krav til formidling (formaliakrav til avhandlingen), og en stipendiat forteller eksempelvis at de har et krav om at minimum tre artikler skal publiseres, hvorav minst ett skal være i et internasjonalt tidsskrift.

Avslutningsvis har noen av aktørene brukt eller planlegger å bruke media for å gjøre innovasjonsprosjektet kjent. En aktør opplyser om at de har brukt media for å spre brukerhistorier, slik at tjenesten som utvikles blir kjent og dermed at flere av innbyggerne ønsker å benytte seg av tjenesten.

Drøfting

Vi finner at prosjektenes bidrag til innovasjon i stor grad samsvarer med motivasjonen bak prosjektet. Som nevnt er dette bedre kvalitet i tjenestene og reduserte kostnader. I tillegg finner vi at aktørene vi har intervjuet i liten grad er klar over om det foreligger planer for bruk av resultater. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke foreligger planer, men at man ikke bruker disse *strategisk* i arbeidet. En årsak til dette kan blant annet være at prosjektene som inngår i denne studien er i en tidlig fase og at man dermed har mindre fokus på resultater og spredning. Dersom dette er tilfellet vil vi mest sannsynlig se at prosjektene jobber mer strategisk opp mot planer for hvordan resultatene skal tas i bruk i de nærmeste årene.

Nåtidsanalysen til Menon Economics fra 2018 undersøkte tre hypoteser om kommunal innovasjon. Den ene hypotesen handlet om at kommuner ikke sprer nok. Nåtidanalysen finner at selv om det er blitt gjort konkrete grep blant kommunene for å spre resultater, så er disse tiltakene usystematiske og ofte avhengig av personlige relasjoner og nettverk. I tillegg finner nåtidanalysen at det er stor variasjon mellom kommunene i deres tilnærming til spredning, hvor en del av kommunene deler aktivt og systematisk, mens en andre ikke oppfatter dette som nødvendig bruk av ressurser. Tilsvarende funn gjør vi i denne casestudien. Vi finner at det er varierende hvorvidt prosjektene som inngår i denne studien har en plan for spredning av resultater.

Enkelte prosjekter har en klar plan for hvordan resultatene skal spres, både internt og eksternt, og jobber målrettet ut fra dette. Mens for andre prosjekter er man ikke klar over om det er utarbeidet en slik plan. Tilsvarende som over betyr ikke dette nødvendigvis at det ikke foreligger en plan, men at denne mest sannsynlig ikke blir brukt strategisk i prosjektarbeidet. Derimot er spredning av resultater et sentralt element for å øke innovasjonsarbeidet i kommunesektoren, og bør prioriteres. Både kravene og forventningene til spredning er høyere for FORKOMMUNE- og IKTPLUSS-prosjektene enn for OFFPHD-prosjektene. Både fordi dette er mer omfattende prosjekter og fordi det er en eksplisitt forventning om dette i målsetningene til programmene. Blant annet krever Forskningsrådet at prosjektbeskrivelsen inkluderer en plan for realisering av innovasjonen og utløsning av verdiskapingspotensialet, samt en beskrivelse av potentialet for deling og spredning til andre deler av offentlig sektor. Et slikt krav er ikke en del av OFFPHD-søknaden. En løsning kan være at en sentralisert aktør bør ta mer ansvar for å spre resultatene istedenfor kommunen selv. Med bakgrunn i dette vil det nok være en fordel dersom Forskningsrådet legger til rette for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling på tvers av prosjektene. Allerede gjennomførte erfaringsutvekslinger fra OFFPHD-prosjekter i form av en såkalt «Kandidatsamling» hvor dokorgradskandidater som typisk har holdt på et års tid samles, tyder på at dette kan være nyttig.

5.2. Spredning av erfaringer fra prosessen

Som nevnt er et av delmålene til FORKOMMUNE å spre kunnskap om innovasjon og gjøre innovasjonserfaringene tilgjengelige for resten av offentlig sektor. En del av dette er knyttet til å spre erfaringer om prosessen med å jobbe med et innovasjonsprosjekt til andre. Det er stor variasjon mellom prosjektene som inngår i denne casestudien om hvorvidt de har spredt erfaringer fra prosessen til andre. Vi finner at de fleste *ikke* har spredt erfaringer fra prosessen til andre. Derimot er det enkelte aktører som forteller at de har spredt erfaringer internt i egen organisasjon og eksternt til andre kommuner og institusjoner. I FORKOMMUNE-prosjektet «Sammen om bolig» er sistnevnte blitt gjort gjennom læringsnettverk, hvor relevante aktører inviteres. Formålet med disse læringsnettverkene er å spre informasjon om prosjektet og prosessen til andre aktører.

For OFFPHD-prosjektene fremhever flere at de har spredt informasjon fra prosessen med programmet til andre aktører, men at dette typisk har funnet sted på uformelle arenaer. Derimot er det enkelte aktører som har spredt erfaringer fra prosessen til andre. OFFPHD-prosjektet til Aust-Agder fylkeskommune er et eksempel på dette, hvor stipendiaten har spredt erfaringer fra prosessen til andre, herunder internt i egen organisasjon og til andre

kommuner i fylket. Erfaringsutvekslingen har skjedd både i formelle arenaer, som formannskapsmøter, men og ved at stipendiaten har blitt ringt opp av interesserte kandidater. Arendal kommune er et annet eksempel som har aktivt spredd informasjon om sine erfaringer fra OFFPHD-prosessen i et regionalt samarbeid de inngår i. Dette regionale nettverket planlegger også få på plass en utlysning sammen om et OFFPHD-prosjekt i fremtiden.

På spørsmål om aktørene har fått informasjon og erfaringer fra prosessen fra andre aktører, stiller intervjuobjektene seg mer usikre. Med andre ord har det trolig ikke funnet sted en aktiv informasjonsutveksling. Eksempelvis trekker enkelte frem at noen i prosjektet kan ha mottatt informasjon, men at dette har man i så fall ikke informert videre om. Derimot finner vi at det har vært noe erfaringsutveksling mellom OFFPHD-prosjektene. En prosjektleder forteller at han har hatt kontakt med andre OFFPHD-prosjekter innenfor samme tema. Andre fra OFFPHD-prosjektene fremhever at det fant sted erfaringsutveksling på en konferanse for OFFPHD-er fra samme kull som ble arrangert av Forskningsrådet. Et intervjuobjekt understrekte verdien av denne erfaringsutvekslingen og etterlyste at det burde arrangeres slike konferanser årlig.

Drøfting

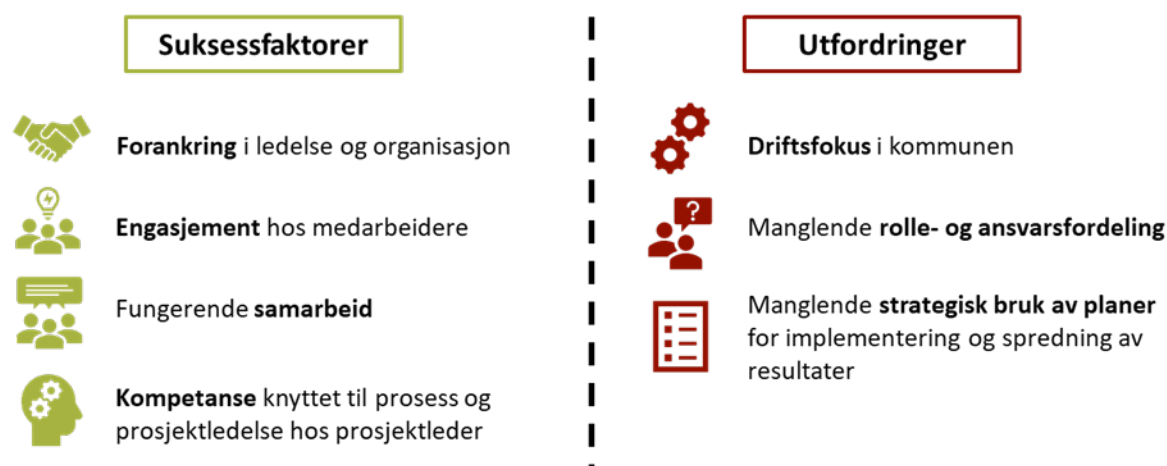
Spredning av kunnskap om innovasjon og innovasjonserfaringer er et sentralt element i FORKOMMUNE-programmet. Det er også sentralt for IPOer generelt, inklusive IKTPLUSS-prosjekter, mens det ikke er et eksplisitt uttalt mål med OFFPHD-prosjektene utover det arbeidet som inngår i selve graden. På tross av dette finner vi at det varierer hvorvidt aktører i prosjektene har spredd erfaringer fra prosessen til andre, samt at aktørene i liten grad har mottatt informasjon fra andre om prosessen. Dette funnet er derimot ikke overraskende, ettersom de fleste av prosjektene er tidlig i prosjektperioden og dermed ikke har mye erfaringer knyttet til det å spre kunnskap om prosess. Trolig vil dette bedre seg noe i løpet av programperioden, når flere får mer erfaringer fra å formidle videre. I tillegg vil det trolig være vanskelig for en enkeltkommune som relativt nylig har begynt å jobbe med slike type prosjekter å vite hva som bør spres, hvordan man skal spre det og til hvem. Derimot er spredning av erfaringer et sentralt element for å øke innovasjonsarbeidet i kommunesektoren, og bør prioriteres.

6. Oppsummering og anbefaling

6.1. Oppsummering av de viktigste funnene

I denne rapporten har vi presentert analyse og funn basert på en casestudie av innovasjonsprosjekter i kommunesektoren gjennomført høsten 2019. Formålet har vært å kartlegge og hente erfaringer fra hvordan innovasjonsprosjekter gjennomføres i kommunesektoren, basert på totalt ti utvalgte caseprosjekter fra tre ulike programmer som driftes av Forskningsrådet: FORKOMMUNE, IKTPLUSS og OFFPHD. Basert på studien trekker vi frem noen suksessfaktorer og utfordringer. Dette er oppsummert i figuren under.

Figur 6-1: Illustrasjon over hovedfunnene fra analysen. Kilde: Menon Economics



Utfordringer

Av utfordringer knyttet til arbeid med innovasjonsprosjekter i kommunene finner vi særlig tre hovedutfordringer:

 Den første utfordringen er knyttet til **driftsfokus i kommunen**. Dette gjelder særlig OFFPHD-prosjektene og knytter seg til kapasitetsutfordringer i kommunen generelt og kandidatens fordeling mellom vanlige arbeidsoppgaver og forskningsarbeid. Flere stipendiater opplever at ressurspersoner i kommunen nedprioriterer arbeidet og at de selv blir forsinket i progresjonen som følge av vanskeligheter ved å prioritere nok tid til forskning.

 Den andre utfordringen er **manglende rolle- og ansvarsfordeling i prosjektene**. Særlig knytter dette seg til at man ikke har klart å fordele roller og ansvar tydelig og på en omforent måte på et tidlig nok tidspunkt i prosjektløpet. Oppstart og gjennomføring av prosjektet blir følgelig mer utfordrende. Vi finner at man i større grad har en felles forståelse av arbeidet som skal gjøres i prosjekter hvor man har tydelig definerte roller.

 Det tredje knytter seg til **manglende strategisk bruk av strategier/planer for implementering og spredning av resultater**. Vi finner at de vi har snakket med i liten grad virker å være kjent med at det eksisterer planer for dette. Dette betyr *ikke* nødvendigvis at det er fravær av slike planer, men i den grad det er planer, virker det å være lite bevissthet rundt og *strategisk* bruk av disse. En årsak kan være at de fleste prosjektene i studien er i en tidlig fase og at man dermed har mindre fokus på resultater og spredning generelt.

I nåtidsanalysen fra 2018 fant vi de tre følgende hovedbarrierene for innovasjonsprosjekter i kommunal sektor: driftsfokus, manglende kompetanse og «frykt for å feile». I denne analysen finner vi også at driftsfokus er en sentral utfordring, selv om avveiningen mellom forskningsarbeid på en side og kommunens driftsfokus på den andre siden fremstår mest prekær for OFFPHD-prosjektene. Når det gjelder manglende kompetanse finner vi ikke at dette er en hovedbarriere i prosjektene, selv om rett kompetanse trekkes frem som viktig. Det er altså fortsatt kritisk å ha med folk med den kompetansen man trenger inn i prosjektene, men dette virker ikke å ha vært en stor utfordring å få organisert. Nåtidsanalysen finner at det eksisterer en kultur der de kommunalt ansatte frykter å gjøre feil og at dette bidrar til å skape en hemmende risikoaversjon. Det er derimot ingen i vår studie som trekker frem «frykt for å feile» som en barriere eller utfordring. En forklaring på dette kan være at vi i denne studien kun ser på prosjekter fra de tre programmene FORKOMMUNE, IKTPLUSS og OFFPHD – slik at det kan sies å være en form for selvseleksjon her. Dette er jo prosjekter som allerede har søkt om og fått midler, og dermed også har vært igjennom en seleksjonsprosess både internt i kommunen og i Forskningsrådet.

Suksessfaktorer

Når det kommer til suksessfaktorer, er det særlig fire faktorer som peker seg ut:



Det første suksesskriteriet er **god forankring i ledelse og organisasjon**. Dette innebærer typisk at det skapes et omforent virkelighetsbilde, fremdriftsplan og ansvarliggjøring av prosjektleder. Det er også viktig å huske at forankring i kommunesammenheng ofte er tett knyttet til prosesser i kommunen som kan være krevende eller ta tid. Å sikre at nødvendige prosesser og avgjørelser tas *tidsnok*, er derfor viktig.



Det andre suksesskriteriet vi trekker frem er **engasjement hos medarbeidere**. Vi finner at ildsjeler, det vil si enkeltpersoner involvert i prosjektet med et brennende engasjement for temaet, fremstår som viktig for å opprettholde progresjon i og vedvarende interesse og engasjement for prosjektet. Dette bidrar også til at samarbeidet innad i prosjektet fungerer bedre.



Den tredje suksessfaktoren som trekkes frem er **et fungerende samarbeid**. I studien finner vi at samarbeidet i prosjektene generelt fungerer godt, og at eventuelle samarbeidsutfordringer heller knytter seg til at man ikke tidlig nok fordeler roller og ansvar på en tydelig og omforent måte. Vi finner også at det er flere måter å organisere samarbeidet på, uten at en enkelt form for samarbeid er overlegen de andre. Samarbeidskonstellasjonene i prosjektene er også typisk basert på preeksisterende relasjoner.



Den siste suksessfaktoren vi trekker frem er **kompetanse knyttet til prosess og prosjektledelse hos prosjektleder**. Vi finner at det er viktig at det er aktører involvert i prosjektet som både har spisskompetanse på forskningstemaet og som kan prosjektledelse. Et alternativ til en intern prosjektleder dersom prosjektlederkompetanse er en mangel, er derfor å ansette en ekstern prosjektleder fra en annen organisasjon.

I nåtidsanalysen fant vi tre suksesskriterier for innovasjonsprosjekter i kommunal sektor: forankring, motiverte og kompetente medarbeidere og finansielle ressurser. I denne analysen finner vi også at forankring er svært viktig – ikke bare ledelsesforankring men forankring generelt i organisasjonen. Motiverte og kompetente medarbeidere finner vi også at er avgjørende, særlig i form av engasjement hos medarbeidere. Engasjement er en helt sentral drivkraft ikke bare for initiering, men for gjennomføring og implementering. I tillegg finner vi at kompetanse, ikke bare knyttet til faglig spisskompetanse *men også* til prosess og prosjektledelse, er viktig. Tilstrekkelig med finansielle ressurser på den annen side, trekkes ikke frem som et viktig suksesskriterie av de vi

har snakket med. Flere vi har snakket med trekker frem at de ikke kunne har utført prosjektet alene hverken kompetansemessig eller finansielt – men dette løses jo i selve prosjektkonstellasjonen. Videre henger det nok sammen med at prosjektene vi ser på i denne studien utelukkende er prosjekter som allerede har fått finansiell støtte av Forskningsrådet. Selv om dette er kostbare prosjekter for kommunene er det likevel slik at dette er budsjettett inn fra start. Innovasjonsprosjekter i kommunen generelt vil i større grad bli utsatt for en kontinuerlig vurdering opp mot andre prosjekter og alternative anvendelser. Til sist finner studien at et fungerende samarbeid er svært viktig. Dette trekkes som sagt ikke frem i nåtidsanalysen, men er et sentralt funn i vår analyse.

6.2. Anbefaling

Med utgangspunkt i denne casestudien har vi i delkapittelet over trukket frem noen suksessfaktorer og utfordringer vi har identifisert knyttet til kommuners arbeid med innovasjonsprosjekter. Basert på disse og rapportens funn i sin helhet har vi følgende anbefalinger.



Ansvarsområder og rollefordeling bør skisseres og fordeles så tidlig som mulig. Dette handler i hovedsak om forventningsavklaringer mellom de ulike samarbeidspartnerne for å sikre at man i større grad har en felles og omforent forståelse av arbeidet som skal gjøres i prosjektet. Dersom man sikrer dette, har man også et godt grunnlag for et velfungerende samarbeid. I tillegg bidrar det til å sikre at prosjektet har den kompetansen som trengs: Når man på et tidlig tidspunkt diskuterer og kommer frem til en omforent ansvars- og rollefordeling, blir det også lettere å se om man har dekket de ulike kompetanseområdene. Dette gjør det også enklere å planlegge lenger frem i tid, både gjennom prosjektløpet og i etterkant når resultatene skal tas i bruk. **Oppsummert er ansvars- og rollefordeling sentralt å få på plass i initieringsfasen, og fravær av dette vil kunne føre til utfordringer i gjennomførings- og implementeringsfasen.**



Prosjektet bør forankres i hele organisasjonen, ikke bare hos enkeltpersoner. Forankring generelt er viktig, og innebærer typisk at det skapes et omforent virkelighetsbilde, fremdriftsplan og ansvarliggjøring av prosjektleder og kommune. Dette er sentralt for å sikre fremdrift og engasjement i prosjektet gjennom *hele* prosjektløpet – selv ved eventuelle utskiftninger av enkeltpersoner. En bredere forankring reduserer altså sårbarheten et prosjekt kan ha knyttet til dårlig ledelsesforankring eller til utskiftninger i ledelse, fordi forankringen ellers i organisasjonen er god. Det kan også bidra til å sikre at forskningsarbeidet prioriteres i en ellers driftsfokusert kommune – noe som igjen bidrar til å opprettholde progresjonen i prosjektet. Man kan også tenke seg at det vil kunne bli enklere å planlegge lenger frem i tid fordi det er flere i kommunen som er involvert og engasjert i arbeidet, ikke bare de sentrale ildsjelene i prosjektet. **Oppsummert er bred forankring i alle faser av prosjektet viktig, kanskje spesielt for kontinuerlig engasjement, prioritering og derav progresjon i prosjektet.**



Implementering og spredning av resultater bør diskuteres og tilnærmes strategisk på et tidlig tidspunkt. Vi finner at det er fravær av strategisk bruk av planer/strategier for implementering og spredning av resultater i vår studie. I kombinasjon med målsetningene knyttet til spredning av resultater, fremstår det viktig å i større grad ha tenkt igjennom hvordan man skal arbeide med dette gjennom *hele* prosjektløpet. Fokus på spredning bør være tilstede i alle faser, selv om resultatene først kommer mot slutten av prosjektet og dermed ofte ligger langt frem i tid. Jo tidligere man planlegger jo større mulighet har man også til å sikre en koordinert og *strategisk* innsats. Dette vil videre kunne bidra til å sikre bred forankring i kommunen fordi resultatene og nytteverdien av prosjektet synliggjøres bedre. Dersom flere også har et klarere bilde av og sterkere tilknytning til resultatene, vil dette kunne bidra til at prosjektet ikke nedprioriteres underveis som følge av driftsfokus. Et alternativ for å hjelpe

arbeidet på vei er for eksempel at Forskningsrådet som en ekstern aktør legger til rette for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling på tvers av prosjektene. **Oppsummert er en tidlig og strategisk tilnærming til implementering av resultatene og spredningsarbeid sentralt, særlig for å kapitalisere på den kunnskapen og de resultatene man oppnår i prosjektene og dermed sikre at dette kommer kommunene til gode.**

Referanseliste

Menon Economics & NIFU. (2016). *Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner. Menon-publikasjon nr 13/2016*. Oslo: Menon Economics.

Menon Economics. (2018). *Nåtidsanalyse av innovasjonsaktiviteten i kommunesektoren. Menon-publikasjon 88/2018*. Oslo: Menon Economics AS.

Vedlegg A: Programlogikken til FORKOMMUNE

Under er en oversikt over programlogikken til FORKOMMUNE-programmet, hentet fra Programplanen til programmet.

Figur A: Programlogikkmodeller til FORKOMMUNE-programmet. Kilde: Forskningsrådet

Programlogikkmodell

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

Vedlegg B: Nærmere spesifisering av krav til IPO og OFFPHD

Krav til gjennomføring av innovasjonsprosjekt i offentlig sektor (IPO)

Forskningsrådet stiller en rekke generelle krav til gjennomføring av innovasjonsprosjekt i offentlig sektor (IPO), i tillegg til enkelte spesifikke krav til gjennomføring av et FORKommune-prosjekt. Under følger en punktliste over generelle krav som stilles til IPOer:

- Prosjektvarighet mellom 2 til 4 år.
- Det kreves en prosjektansvarlig i hvert prosjekt. Prosjektansvarlig må være en offentlig virksomhet.
- Det kreves en prosjektleder i hvert prosjekt. Det er ingen krav til prosjektleders formelle kvalifikasjoner, derimot vil prosjektleders faglige kompetanse og egnethet til å gjennomføre prosjektet bli vurdert av fagpanelet.
- Det kreves at minst én godkjent FoU-organisasjon deltar i prosjektet.

I tillegg oppfordrer Forskningsrådet til samarbeid mellom offentlige virksomheter, samt mellom offentlige virksomheter og næringsliv, interesseorganisasjoner og andre aktører som er relevante for prosjektet.

Forskningsrådet har også satt enkelte spesifikke krav til gjennomføring av **FORKommune-prosjekt**:

- Søker og prosjektansvarlig skal være en kommune eller en fylkeskommune
- Minst én kommune må være med som partner i tillegg til prosjektansvarlig

Forskningsrådet prioriterer FORKommune-prosjekter som:

- Gjennomføres i et forpliktende partnerskap med andre kommuner
- Har andre kommuner i målgruppen for kommunikasjon og formidling, og har konkrete tiltak for formidling mot kommuner
- Bidrar til spredning av innovasjoner på tvers av kommuner
- Gir varige bidrag til kunnskapen om innovasjon i offentlig sektor, og som går på tvers av sektorer og fagfelt.

Forskningsrådet har også satt enkelte spesifikke krav til gjennomføring av et **IKTPLUSS-prosjekt**:

- Søker og prosjektansvarlig skal være enheter i offentlig sektor som driver forvaltning og/eller tjenesteyting
- Prosjektet skal ta utgangspunkt i erkjente behov og utfordringer innen digitalisering og ikt
- Prosjektet inngår i virksomhetenes planer for digitalisering
- Prosjektet bygger på et reelt samarbeid mellom prosjekteier, partnere i offentlig og/eller privat sektor og/eller frivillig sektor og FoU-miljøene

Forskningsrådet prioriterer IKTPLUSS-prosjekter som:

- Har et stort potensial for bærekraftig verdiskaping for samfunnet og offentlig sektor der det er betydelige forskningsmessige utfordringer
- Grensesprengende og radikale prosjekter med høyt potensiale for gjennombrudd og fremtidig verdiskaping
- Forskningsrådets støtte er utløsende for gjennomføring av prosjektet
- Der søker ikke tidligere har mottatt støtte til innovasjonsprosjekter fra Forskningsrådet

I forbindelse med søknaden skal søker sende inn en prosjektbeskrivelse til Forskningsrådet. Prosjektbeskrivelsen må inkludere følgende punkter:

- En beskrivelse av **utfordringer og behov**, hvor kandidaten må beskrive hvordan innovasjonen kan bidra til å løse en utfordring eller møte et behov som er erkjent i den offentlige virksomheten.
- Søker må beskrive **innovasjonsideen** og forklare hvordan denne representerer noe nytt for søker og eventuelle partnere fra offentlig sektor. I tillegg må søker forklare hvorfor **forskning** er nødvendig for å realisere innovasjonen. Prosjektbeskrivelsen skal inkludere konkrete og etterprøvbare mål for **FoU-aktiviteten**, hvor det blant annet skal fremgå hvilke resultater som forventes, samt beskrivelse av sentrale FoU-utfordringer.
- Prosjektbeskrivelsen skal inkludere en beskrivelse av **virkninger og effekter**, med andre ord hvordan prosjektet legger til rette for verdiskaping i de offentlige virksomhetene, samt hvilken betydning prosjektets resultater kan ha for andre enn partnerne og hvordan prosjektet bidrar til å løse bærekraftsutfordringer. For å legge til rette for nyttiggjøring av resultater krever Forskningsrådet at prosjektbeskrivelsen inkluderer en **plan for realisering av innovasjonen og utløsning av verdiskapingspotensialet**. Denne planen skal omfatte både tiltak som gjennomføres parallelt med FoU-aktivitetene, og planer for videre realisering etter at FoU-aktivitetene er avsluttet. I tillegg krever Forskningsrådet en beskrivelse av potensialet for **deling og spredning** til andre deler av offentlig sektor, samt en beskrivelse av planer for vitenskapelig og populærvitenskapelig **formidling**.
- Et siste punkt Forskningsrådet ønsker beskrevet i prosjektbeskrivelsen er knyttet til **gjennomføringen** av prosjektet. Dette innebærer en beskrivelse av prosjektplanen overordnet. I tillegg kreves en beskrivelse av hvordan prosjektet er organisert (herunder styringsstruktur), hvilke roller hver partner er tiltenkt og hvilken kunnskap/kompetanse de bidrar med, samt rollefordeling og forankring i verdiskapingen etter at prosjektet er slutt.

For en fullstendig oversikt over de ulike elementene i søknaden til IPO, se Forskningsrådets mal for prosjektbeskrivelse:

<https://www.forskningsradet.no/siteassets/utlysninger/vedlegg-utlysninger/mal-for-prosjektbeskrivelse-for-innovasjonsprosjekt-i-offentlig-sektor.docx>

Krav til gjennomføring av Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD)

Forskningsrådet stiller en rekke generelle krav til gjennomføring av Offentlig sektor-ph.d. Under følger en punktliste over disse kravene:

- Søker og prosjektansvarlig må være en virksomhet i offentlig sektor, og kandidaten må bære ansatt i den offentlige virksomheten gjennom hele prosjektperioden
- Prosjektet må være relevant for den offentlige virksomheten og dens langsiktige kompetansebehov, forankret i virksomhetens planer og godkjent i virksomhetens besluttende organer
- De formelle rollene i prosjektet, administrativt ansvarlig og prosjektleder, skal innehas av ansatte hos prosjektansvarlig virksomhet og kan ikke fylles av kandidaten
- Søker må ha en gradsgivende institusjon som samarbeidspartner og kandidaten må være tatt opp på et relevant doktorgradsprogram ved gradsgivende institusjon
- Prosjektansvarlig virksomhet og gradsgivende institusjon må inngå en skriftlig samarbeidsavtale
- Den maksimale prosjektstøtten er 50 prosent av Forskningsrådets sats for doktorgradsstipend (satsen justeres årlig)
- Prosjektets varighet er 36 måneder, men det kan gjennomføres på enten tre år fulltid eller fire år med 75 prosent av tiden med doktorgradsprosjektet og 25 prosent av tiden med andre oppgaver
- Kandidaten skal oppholde seg minst ett år ved gradsgivende institusjon og minst ett år ved prosjektansvarlig virksomhet (oppholdet trenger ikke være sammenhengende)

- Det gis kun støtte til prosjekter med kandidater som *ikke* har doktorgrad/ph.d. fra før
- Forskningsorganisasjoner kan *ikke* søke (dette inkluderer TTO-er, helseforetak og museer)
- Ordningen åpner *ikke* for statsstøtte, og foretak kan derfor ikke være søker eller inngå som samarbeidsparter

I forbindelse med søknaden skal søker sende inn en prosjektbeskrivelse til Forskningsrådet. Prosjektbeskrivelsen må inkludere følgende punkter:

- En beskrivelse av **mål og hensikt**, hvor prosjektets mål, delmål og forskningsdesign inklusive metode, datainnsamling, planlagte artikler osv. forklares. Beskrivelsen må kunne forstås av personer uten spesifikk fagkompetanse.
- En beskrivelse av **prosjektets relevans** for den offentlige virksomhetens ansvarsområde og langsiktige kompetansebehov. Hvordan er prosjektet relevant, hvordan kan virksomheten nyttiggjøre seg kunnskapen, hvordan skal resultatene brukes osv.
- En beskrivelse av **prosjektorganisering og planer for gjennomføring**. Dette knytter seg til kandidatens motivasjon og kompetanse for å gjennomføre prosjektet, hvilke aktører som er involvert og deres rolle og ansvarsfordeling, planer knyttet til hvor kandidaten skal oppholde seg og når – og fordeling mellom kandidatens prosjektarbeid og vanlig arbeidsoppgaver.
- En beskrivelse av det **fagmiljøet** prosjektansvarlig og samarbeidspartnere kan tilby kandidaten, både knyttet til prosjektarbeidet og til veiledning.
- En beskrivelse av **prosjektets forankring** i virksomhetens ledelse og planer for forskning og utvikling, samt en bekrefelse på at virksomheten kan sikre finansiering gjennom hele prosjektperioden – også ved eventuelle forsinkelser.

For en fullstendig oversikt over de ulike elementene i søknaden til Off.sektor-Ph.d, se Forskningsrådets mal for prosjektbeskrivelse:

<https://www.forskningsradet.no/contentassets/d427164b7acd4faeaf1ce7b716eb08f8/offphd-mal-for-prosjektbeskrivelse.docx>.

Vedlegg C: Metode

Valg av prosjekter

Menon Economics har i samråd med Forskningsrådet valgt ut hvilke prosjekter som skal danne grunnlaget til caseanalysen. Det er valgt ut prosjekter fra i hovedsak FORKOMMUNE- og OFFPHD-programmet, og ett prosjekt fra IKTPLUSS. Tanken har vært at man skal få et best mulig datagrunnlag for å kunne si noe om hvordan kommunal sektor jobber med innovasjonsprosjekter og FoU. Ettersom FORKOMMUNE-programmet nylig ble satt i gang anså vi det derfor nødvendig å inkludere prosjekter fra andre programmer – for å sikre nok datagrunnlag til analysen.

Case-prosjektene fra de ulike programmene er valgt ut basert på følgende seleksjonskriterier:

- Kommunens størrelse
- Tjenestoområde
- Type innovasjon
- Geografi
- Progresjon i prosjektløpet

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 steder i landet. Dette særlig for å unngå at alle casene er fra større norske bykommuner som eksempelvis Oslo, Trondheim og Bergen, eller at det blir en konsentrasjon av prosjekter med forankring i Oslo- og Østlandsområdet. Vi har også valgt prosjekter på tvers av ulike tjenestoområder (helse, utdanning, miljø o.l.) for å sikre vi at vi fanger opp perspektiver på tvers av ulike tjenestesektorer. Innovasjonsprosesser innen helsesektoren for eksempel kan være svært annerledes enn innovasjonsprosesser knyttet til utdanning eller klima og miljø. På denne måten har vi også forsøkt å dekke både teknologiske innovasjonsløp og mer samfunnsvitenskapelige og humaniora-orienterte innovasjonsløp. Til slutt har vi også vært opptatt av å se på prosjekter som er i ulike faser av innovasjonsløpet, for å lære mest mulig om denne prosessen i sin helhet og hvordan dette arbeidet arter seg. Dette er blant annet hovedårsaken til at vi inkluderer prosjekter også fra OFFPHD- og IKTPLUSS-programmet i denne analysen.

I tillegg til dette var vi for FORKOMMUNE-prosjektene også interessert i å ha noen prosjekter som hadde fått FORPROSJEKT-støtte via det samme programmet. Vi var også opptatt av å ha med prosjekter fra begge oppstarts rundene: både den runden hovedprosjekter som hadde oppstart i 2018 og den i 2019. For OFFPHD-programmet la vi noe ekstra vekt på progresjon i prosjektløpet, og valgte for eksempel å inkludere det ene kommunale OFFPHD-prosjektet som var ferdigstilt. For IKTPLUSS-prosjektet var vi mest opptatt av å velge et prosjekt som hadde pågått en stund. Dette for å sikre erfaringer også fra et større prosjekt enn OFFPHD med en viss varighet. At prosjektet skulle være et IKTPLUSS-prosjekt var ikke avgjørende, og vi vurderte også prosjekter fra FINNUT og HELSEVEL. I samråd med Forskningsrådet fant vi riktignok frem til et IKTPLUSS-prosjekt som vi anså som et relevant case. Utover de nevnte kriteriene har vi også forsøkt, Tabellen under presenterer de ulike prosjektene vi ser på i caseanalysen.

Tabell B-1: Oversikt over de ulike prosjektene som er inkludert i denne analysen

Program	Prosjekttittel	Hovedorganisasjon
FORKOMMUNE	Sammen om bolig	Oslo kommune, bydel Alna
FORKOMMUNE	Verktøy for beslutningsstøtte og driftsoptimalisering av vannverk med membranrensing	Overhalla kommune
FORKOMMUNE	Health promotion and collaboration to strengthen work participation	Vinje kommune
FORKOMMUNE	Plattform for universitetskommune	Trondheim kommune
IKTPLUSS	Felles telemedisinsk løsning Agder (TELMA)	Kristiansand kommune
Offentlig PhD	Hvordan kan kunnskap bidra til en utviklingsorientert kommunal tjeneste for barn og familier som lykkes med forebyggende familiearbeid?	Rana kommune
Offentlig PhD	Miljøgifter i vei avrenning og renseeffekt av grøfter i Ås kommune	Ås kommune
Offentlig PhD	Helhet og nærhet i bærekraftig by- og stedsutvikling	Arendal kommune
Offentlig PhD	FACT i Norge - Innovasjon av offentlig velferdssektor	Oslo kommune, bydel Gamle Oslo
Offentlig PhD	Kompetanseutvikling og tjenesteinnovasjon under endrede rammevilkår	Aust-Agder fylkeskommune

Dybdeintervjuer

Dybdeintervjuene er benyttet for å kartlegge erfaringer fra innovasjonsarbeid i kommunesektoren. Totalt har vi gjennomført 27 intervjuer med aktører som er tilknyttet de ulike prosjektene vi har kartlagt. Blant disse har vi intervjuet 14 aktører tilknyttet FORKOMMUNE-prosjekter, 4 aktører tilknyttet IKTPLUSS og 9 aktører tilknyttet OFFPHD-prosjekter. Dybdeintervjuene var semistrukturerte, i betydning av at respondentene skulle gi besvarelse i form av mer åpne resonnementer. I tabellene under presenterer vi en oversikt over intervjuobjektene.

Tabell B-2: Oversikt over intervjuobjekter i FORKOMMUNE-prosjektene

Prosjekttittel	Navn	Organisasjon	Rolle i prosjektet
Health promotion and collaboration to strengthen work participation	Kari Dalen	Vinje kommune	Administrativt ansvarlig
	Torill Tveito	Universitetet i Sørøst-Norge	Prosjektleder
	Irene Øyeflaten	Nasjonal kompetansetjeneste for Arbeidsrettet Rehabilitering	Prosjektkoordinator
	Steinar Graff	Bamble kommune	
Plattform for universitetskommune	Elin Rognes Solbu	Trondheim kommune	Administrativt ansvarlig
	Lisbeth Øyum	SINTEF	Prosjektleder
	Grete Waaseth	Steinkjer kommune	
Sammen om bolig	Eldbjørg Beate Solvoll	Velferdsetaten, Oslo kommune	Prosjektleder
	Emir Kico	Velferdsetaten, Oslo kommune	Tidligere prosjektleder

	Trond Brækhus	St. Hanshaugen bydel, Oslo kommune	
	Stig Bratlie	Grorud bydel, Oslo kommune	
Verktøy for beslutningsstøtte og driftoptimalisering av vannverk med membranrensing	Odd Andre Nesjan	Overhalla kommune	Administrativt ansvarlig
	Even Buvarp Helsingen	Overhalla kommune	Prosjektleder
	Willy Thelin	SINTEF	

Tabell B-3: Oversikt over intervjuobjektene i IKTPLUSS-prosjektet

Prosjekttittel	Navn	Organisasjon	Rolle i prosjektet
Felles telemedisinsk løsning Agder (TELMA)	Wenche Dehli	Kristiansand kommune	Administrativt ansvarlig
	Terje Grimstad	Karve	Prosjektleder
	Anne-Margrethe Tjøtta Johnson	Farsund kommune	
	Frode Gallefoss	Sørlandet sykehus	

Tabell B-1: Oversikt over intervjuobjektene i OFFPHD-prosjektene

Prosjekttittel	Navn	Organisasjon	Rolle i prosjektet
FACT i Norge - Innovasjon av offentlig velferdssektor	Torstein Fjørtoft	Oslo kommune, bydel Gamle Oslo	Prosjektleder
	Tor Helge Tjelta	Oslo kommune, bydel Gamle Oslo	Stipendiat
Helhet og nærhet i bærekraftig by- og stedsutvikling	Geir Skjæveland	Arendal kommune	Prosjektleder
	Lisbeth Iversen	Arendal kommune	Stipendiat
Hvordan kan kunnskap bidra til en utviklingsorientert kommunal tjeneste for barn og familier som lykkes med forebyggende familiearbeid?	Anne Katrine Skar Gabrielsen	Rana kommune	Prosjektleder
	Berit Edvarda Nonskar	Rana kommune	Stipendiat
Kompetanseutvikling og tjenesteinnovasjon under endrede rammevilkår	Ann Camilla Schultz- Krogh	Aust-Agder fylkeskommune	Stipendiat
Miljøgifter i veiavrenning og renseeffekt av grøfter i Ås kommune	Lars Buhler	Ås kommune	Prosjektleder
	Demmelash Mengistu	Ås kommune	Stipendiat



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