

RAPPORT

FØLGEEVALUERING AV FORKOMMUNE

Delrapport 1 Evaluering av forprosjekter

Rødøyprosjektet II – Digitale klasserom
Rødøy kommune

MENON-PUBLIKASJON 121/2018

Av Kaja Høiseth-Gilje, Håvard Baustad, Erland Skogli, Aase Seeberg og Ellen Balke Hveem



Forord

Menon Economics gjennomfører på oppdrag for Forskningsrådet en følgeevaluering av programmet for forskning og innovasjon i kommunesektoren FORKOMMUNE. Denne evalueringsrapporten inngår som den første av tre rapporter om programmet. Det skal leveres en rapport i 2019 og en i 2020. I denne rapporten har vi evaluert forprosjektene som fikk tildeling i 2017. I tillegg er det i dette prosjektet nylig utarbeidet en Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren.

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 av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå. Vi ble kåret til årets konsultentselskap i 2015.

Erland Skogli har vært prosjektansvarlig og Kaja Høiseth-Gilje har vært prosjektleder. Aase Rangnes Seeberg og Håvard Baustad har vært prosjektmedarbeidere.

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

Desember 2018

Menon Economics

Erland Skogli, prosjektansvarlig

Kaja Høiseth-Gilje, prosjektleder

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. BAKGRUNN OG BESKRIVELSE AV FØLGEEVALUERINGEN	6
1.1. Bakgrunn og formål	6
1.2. Om FORKOMMUNE	6
1.3. FORKOMMUNE sin rolle i virkemiddelapparatet	7
1.4. Oversikt over andre forprosjektordninger	9
1.5. Statusrapportens innhold	12
2. OVERSIKT OVER SØKERE OG FORPROSJEKTER	13
2.1. Om forprosjekter	13
2.2. Oversiktsbilde av søknader	13
2.3. Om søkervirksomheten: hvem får støtte?	16
3. FORKOMMUNES UTLØSENDE EFFEKT	19
3.1. FORKOMMUNES utløsende effekt	19
3.2. Avslåtte søknader	20
3.3. Avgjørende faktorer for FORKOMMUNES utløsende effekt	21
4. RESULTATER AV FORPROSJEKTENE	23
4.1. Gjennomføring og resultater av forprosjektene	23
4.2. Gjennomføringsgrad	25
4.3. Forskningsaktørenes bidrag	26
4.4. Initiativ og samarbeid	27
5. FORVALTNINGSEFFEKTIVITET	29
5.1. Programmets målgruppe og tilgjengelighet	29
5.1.1. Søknernes opplevelse av utlysningene og søknadsprosessen	30
5.2. Søknadsprosessen	31
5.2.1. Prioriteringskriterier og behandling av søknader	32
5.3. Ressursbruk	34
5.3.1. Forvaltningskostnader	34
5.3.2. Brukerkostnader	35
5.3.3. Samlet ressursbruk	37
6. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	40
6.1. Vurdering av resultater og måloppnåelse	40
6.2. Videreføring av forprosjekter	41
6.3. Alternative måter å innrette forprosjektordningen på	42
6.4. Oppsummering og konklusjon	43
REFERANSELISTE	44
VEDLEGG 1: METODE	45
Spørreundersøkelse	45
Dybdeintervjuer	45
Nærmere om kategorisering	46
Sektorkategorisering	47
Metodisk kategorisering	47

Sammendrag

FORKOMMUNE er et virkemiddel rettet mot kommuner og fylkeskommuner, og har som målsetting å utløse forskningsstøttet innovasjon i sektoren. Programmet er en del av Forskningsrådets satsing på innovasjon i offentlig sektor. Et sentralt aspekt ved FORKOMMUNE-programmet er å øke samarbeidet mellom forskningsmiljøene og kommunesektoren for å utvikle og realisere mer innovasjon i norske kommuner. Denne rapporten oppsummerer arbeidet i programmet for 2017 og fokuserer på programmets to utlysingsrunder, som begge var utlysninger av *forprosjekter*.

Ifølge *programplanen* er hensikten med forprosjektene å utvikle og utprøve prosjektideer knyttet til innovasjonsbehov i aktuelle kommuner eller konsortium. I denne arbeidsprosessen er det sentralt å bygge tillit og kunnskap mellom kommuner og forskere. Forskermiljøenes oppgave vil være å gå i dialog med kommunene for å få til et gjensidig forpliktende samarbeid på sikt.

Vår analyse er basert på ulike kilder og metoder. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til alle som har søkt om støtte fra FORKOMMUNE-programmet, både de som har fått tilsagn og de som har fått avslag. Vi har også gjennomført 18 dybdeintervjuer med kommuner som har søkt om midler til forprosjekt fra FORKOMMUNE og fått tilsagn, kommuner som har søkt og fått avslag og kommuner som ikke har søkt i det hele tatt. Sist har vi gjennomgått skriftlig dokumentasjon om forprosjektene.

Vår vurdering er at forprosjektene så langt har fungert etter hensikten, det vil si i henhold til *programplanen* for FORKOMMUNE. Det er etablert samarbeid mellom forskningsmiljøer og kommuner og man forventer at det etableres innovasjonsprosjekter for 90 prosent av forprosjektene som har fått tilsagn. Ressursbruken knyttet til søknads- og rapporteringsprosessen i programmet er imidlertid høy. Dette er ikke overraskende siden det dreier seg om et helt nytt program som henvender seg til en ny brukergruppe. Det er også snakk om begrensede midler til utdeling, og dermed mange avslag selv for kvalifiserte prosjekter.

Vi mener det er hensiktsmessig å fortsette med utlysninger av forprosjekter innenfor programmet, men det vil avhenge av hvor store beløp man har til rådighet både innenfor forprosjektordningen og innenfor andre ordninger som skal støtte realiseringen av innovasjonsprosjekter og nettverk. Dersom det er begrensede midler til å realisere innovasjonsprosjekter og nettverk bør man også begrense antall forprosjekter siden man da sannsynligvis ikke får realisert mange gode prosjektideer som er utviklet i forprosjektene.

Vi mener at ordningen med forprosjekter bør innrettes slik at forvaltningen av den blir mindre ressurskrevende. Vår anbefaling er å fortsette med utlysning av forprosjekter med jevne mellomrom, men legge om ordningen. Det bør være tilstrekkelig med en administrativ vurdering av prosjektene, uten omfattende behandling i et programstyre eller liknende. Vi mener også at det bør være en løpende frist med innvilgning av tilsagn så lenge det er støtte tilgjengelig. Forskningsrådet bør også vurdere å forenkle søknadsprosessen og vurderingskriteriene, og innføre en «minstestandard» for støtte som de løpende vurderer forprosjektene opp mot, og tildeler støtte så lenge disse kravene er oppfylt.

Måloppnåelsen er god, men ressursbruken er høy

Oppsummert har Forskningsrådet fått inn mange relevante søknader som var kvalifisert for å motta støtte, og forprosjektordningen har hatt en høy utløsende effekt. Vår hovedkonklusjon når det gjelder måloppnåelsen på forprosjektene er at man oppnår mye av det som var hensikten med forprosjektene. Det kan alltså bemerkes at målene og hensiktene med disse prosjektene ikke er like ambisiøse som ved innovasjonsprosjekter, men det er heller ikke meningen. På bakgrunn av det høye antallet kvalifiserte søknader som er mottatt, etableringer av

innovasjonsprosjekter og samarbeid konkluderer vi derfor med at måloppnåelsen er god på dette punktet. Det er imidlertid et viktig moment knyttet til realiseringen av disse resultatene, og det er ressursbruken knyttet både til forvaltningen av programmet og særlig til brukernes kostnader.

Vår vurdering er at forvaltningen og vurderingen av søknadene virker noe omfattende ut ifra støttebeløpet og at det her dreier seg om mindre kompliserte forprosjekter. Forvaltningskostnadene utgjør 3 prosent av innvilget beløp, mens brukernes ressursbruk utgjør hele 51 prosent av innvilget støttebeløp. Dette skyldes både at det legges ned betydelig innsats i søknadsarbeidet, og Forskningsrådet har kun hatt midler til om lag 20 prosent av søknadsmassen. Dette har gjort at avslagsprosenten har vært høy. Noe av den høye ressursbruken kan imidlertid også være knyttet til feilrapportering og/eller at det er første gangen man utformer en slik søknad, og at man forventer læringseffekter som vil redusere ressursbruken ved fremtidige søknadsprosesser.

Det har vært svært stor interesse for programmet. Kartleggingen av programmets søkere viser at interessen har vært stor: Det har samlet blitt søkt om beløp som langt overgår programmets tilgjengelige midler. Gjennom de to utlysingsrundene er det sendt inn 150 søknader om forprosjekter, og 33 prosjekter (eller 22 prosent) er tildelt støtte. Det er særlig søkt om støtte til prosjekter innenfor helse og velferd, arbeidsliv og utdanning. De prosjektansvarlige søkerorganisasjonene er spredt utover store deler av landet, men med en tydelig konsentrasjon i fylkene Oslo og Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms.

Evalueringen viser at støtten har en høy utløsende effekt. Majoriteten av forprosjektene ville ikke blitt realisert uten støtte fra FORKOMMUNE. Foruten det finansielle bidraget, så er programmet utløsende på den måten at det bidrar til både å løfte innovasjonsprosjekter i (fylkes)kommunen og til politisk bevisstgjøring. Våre funn indikerer at programmet også bidrar til å heve forskningsgraden i eksisterende prosjekter.

I denne rapporten presenteres resultatene av forprosjektene, som innebærer en begrenset forventning til resultater sammenlignet med et innovasjonsprosjekt. Det har likevel kommet mye positivt ut av forprosjektene. **Støtten har bidratt til å tydeliggjøre prosjektene, skape forankring og innhente kunnskap.** Over 90 prosent av respondentene hevder forprosjekter vil resultere i et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt. Imidlertid var det kun fem av de 33 prosjektene som fikk forprosjektstøtte som søkte om støtte til fullskala innovasjonsprosjekt fra FORKOMMUNE ved den første utlysningen i 2018. Forskningen er sentral i dette programmet og forskningsmiljøene bidrar positivt på ulike måter. Forskningsmiljøene bidrar til å heve kvaliteten på prosjektet og til kompetanseoverføring i (fylkes)kommunene, og i noen grad til kostnadsreduksjoner.

Et forprosjekt er ikke det samme som et innovasjonsprosjekt, og det er derfor begrenset hvor store effekter og resultater man kan måle av den støtten som er mottatt. Det høye antallet søknader til de to utlysningene om forprosjektstøtte indikerer imidlertid at denne støtten er etterspurt. Det er tre elementer som skiller seg ut:



Prosjektering – Majoriteten av intervjuobjektene har understreket viktigheten av å gjennomføre et forprosjekt for å tydeliggjøre utfordringene som prosjektet adresserer, og kvalitetssikre de foreslåtte løsningene. En viktig del av dette var også å redusere usikkerheten. Prosjektene søker å løse komplekse og sammensatte problemstillinger som krever grundig forarbeid, blant annet å kunne bryte disse opp til problemstillinger som det er mulig å løse.



Skape forankring – Et prosjekt vil møte store problemer dersom det mangler den nødvendige forankringen, uavhengig av hvor tydelig problemstillingen er beskrevet. Tre av respondentene uttrykte at forprosjektet var viktig for å skaffe prosjektet det nødvendige arbeidsrommet og mandatet for videre arbeid.



Kunnskapsinnhenting («State of the art») og samarbeidspartnere – I tre av prosjektene ble det fremhevet at forprosjektet var viktig for å løfte blikket og se hva som har blitt gjort andre steder. Gjennom dette arbeidet var de også på utkikk etter kunnskapsmiljøer som kunne kobles på prosjektet.

Programmet retter seg mot kommunal og fylkeskommunal sektor og forskningsmiljøer. Med en tydelig målgruppe har det vært relativt enkelt å markedsføre ordningen og dette resulterte i et betydelig antall søknader ved begge utlysningene. Forskningsrådet har en formalisert søknadsprosess med en initiell administrativ vurdering av søknadene og beslutning om tildeling som gjøres av programstyret. **Det har imidlertid vært en svært høy ressursbruk knyttet til å søke om forprosjektmidler sammenlignet med tildelt støttebeløp.** Dette er særlig knyttet til at brukerne legger ned en betydelig ressursinnsats i søknads- og rapporteringsprosessen kombinert med en relativt høy avslagsprosent.

1. Bakgrunn og beskrivelse av følgeevalueringen

1.1. Bakgrunn og formål

Menon har fått i oppdrag å gjennomføre en forskningsbasert følgeevaluering av FORKommune-programmet på oppdrag fra Forskningsrådet. Programmet ble startet i 2017 og skal styrke forskningsstøttet innovasjon i kommunesektoren. Et sentralt aspekt ved FORKommune-programmet er altså fokuset rettet mot forskning. 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 skal følge programmet i tre år og frembringe konkret kunnskap om innretningen og utvikling av programmet, effekter av de støttede prosjektene og om programmets måloppnåelse knyttet til økt innovasjonsevne og innovasjonskapasitet i kommunesektoren. Oppdraget omfatter å bidra til å forme og forbedre programmet gjennom å gi råd og anbefalinger om endringer i programdesign, prosjektportefølje og virkemidler. Følgeevalueringen har i 2018 gjennomført en nåtidsanalyse av innovasjonsaktiviteten i kommunesektoren. Ettersom innovasjonsaktiviteten i norske kommuner og fylkeskommuner er lite dokumentert, har det vært hensiktsmessig å foreta en grundig kartlegging av nåsituasjonen for innovasjonsaktivitet i norske kommuner ved programmets oppstart. På den måten har vi fått etablert et kunnskapsgrunnlag som er utgangspunktet for å vurdere hvilke effekter programmet har hatt på kommuners evne og kapasitet til å gjennomføre innovasjonsarbeid. I tillegg har vi sammen med programadministrasjonen utarbeidet et forslag til en revidering av programlogikken. Det er også tenkt at vi hvert år skal utarbeide en rapport som oppsummerer programmets arbeid og effekter av dette, samt komme med anbefalinger til videre arbeid. Denne rapporten oppsummerer arbeidet i programmet for 2017.

I denne rapporten har vi evaluert de utlysningene som ble gjennomført i 2017. Dette bestod av to utlysninger for forprosjekter. Vi har kartlagt og vurdert ordningens utløsende effekt, prosjektenes resultater og vurdert forvaltningseffektiviteten. I evalueringsarbeidet har vi benyttet ulike metoder, både i form av litteraturstudier, dybdeintervjuer med representanter fra kommuner som har søkt om forprosjekt og fått tilsagn og kommuner som ikke har søkt. I tillegg har vi sendt en spørreundersøkelse til alle som har søkt om støtte, både de som har fått avslag og de som har fått tilsagn.

1.2. Om FORKommune

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

1.3. FORKOMMUNE sin rolle i virkemiddelapparatet

I 2017 ble det for første gang gjennomført en områdegjennomgang for å kartlegge tilskuddsordninger rettet mot kommunal og fylkeskommunal sektor, utført av DFØ og Difi. Gjennomgangen viste at det finnes 244 tilskuddsordninger rettet mot kommuner og fylkeskommuner, som utgjorde 44,4 milliarder kroner i 2016.¹ Man kan derfor få inntrykk av at det settes av mye midler til prosjekter i kommunene. Områdegjennomgangen ser imidlertid ikke nærmere på hvor stor andel av disse midlene som går til forskning, utvikling og innovasjon i sektoren. Det er derfor behov for en gjennomgang av de forsknings- og innovasjonsordninger som er rettet mot kommunen, og deres grenseflater til FORKOMMUNE.

FORKOMMUNE er et forsknings- og innovasjonsprogram. Programmet har som hovedmål å utløse innovasjon i kommunesektoren og styrke kommunenes innovasjonskapasitet og innovasjonsevne ved hjelp av forskning. Programmet har grenseflater mot andre organisasjoner i virkemiddelapparatet, og dette landskapet involverer mange aktører som administrerer både tematisk fokuserte og mer generelle virkemidler.

På et overordnet nivå kan vi skille mellom virkemidler som retter seg mot privat sektor og virkemidler som retter seg mot offentlig sektor. Innenfor de midlene som retter seg mot offentlig sektor kan det skilles mellom de statlige og de regionale og kommunale midlene. Virkemidlene skiller seg også når det gjelder tilnærmingen til forskningens rolle, der enkelte bidrar til finansiering av grunnforskning, mens andre retter seg mot utviklingsprosjekter uten sterke innslag av hverken forskning eller innovasjon.

I figuren nedenfor har vi plassert de mest relevante virkemiddelaktørene etter hvordan deres ordninger retter seg primært mot offentlig eller privat sektor, og hvor viktig forskningen er. Dette tegner et landskap over hvordan aktørene plasserer seg i forhold til FORKOMMUNE og indikerer hvilke grenseflater som eksisterer mellom programmene. Under diskuterer vi nærmere de ulike aktørene.

Figur 1:1 FORKOMMUNES grenseflater mot noen andre aktører i virkemiddelapparatet. Kilde: Menon Economics (2018)



¹ (Difi, 2017)

Difi er den eneste aktøren som retter seg 100 prosent mot aktører i offentlig sektor. Difis samfunnsoppdrag er å være det sentrale fagorganet for modernisering og omstilling av offentlig sektor, og direktoratet er den ansvarlige aktøren for å adressere spørsmål om organisering, (innovative) offentlig anskaffelser og digitalisering i offentlig sektor. Difi beveger seg derfor i grenseland mellom innovasjon og utvikling. Difi administrerer tilskuddsmidler som har klare grenselinjer mot FORKommune. Medfinansieringsordningen av digitaliseringsprosjekter er et slikt eksempel.

Innovasjon Norge administrerer finansieringstjenester utelukkende knyttet til innovasjonsaktiviteter. Støtteordningene rettet mot offentlig-privat innovasjon har fått stadig økt oppmerksomhet og fokus hos Innovasjon Norge. Den mest betydningsfulle ordningen har vært «Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter», eller OFU-ordningen. Denne ordningen har rettet seg hovedsakelig mot private leverandører. Nå «redesigner» Innovasjon Norge ordningen slik at offentlig-privat innovasjon og Innovasjon Norge i enda større grad tar utgangspunkt i det offentliges behov. Innovasjon Norge har dessuten fått et nytt oppdrag fra KMD rettet mer spesifikt mot innovativt samarbeid mellom bedrifter og kommuner, med en budsjetttramme på 24 millioner kroner i 2019.²

Innovasjon Norge har også blitt en partner i Nasjonalt program for leverandørutvikling, sammen med NHO, KS, Difi og Forskningsrådet. Programmets oppgave er å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. Innovative offentlige anskaffelser handler om å utnytte mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket og virkemiddelapparatet til å kjøpe bedre produkter og tjenester. Programmet var i utgangspunktet rettet mot leverandørene for å bedre deres samspill med offentlig sektor. Med årene har programmet også jobbet stadig tettere med anskaffelsesorganisasjonene for å bedre samspillet mellom offentlig og privat sektor. På den måten kan kommuner gå i dialog med private aktører for å frembringe oversikt over hva markedet kan tilby for å løse de konkrete utfordringene som kommunen står overfor. Nasjonalt program for leverandørutvikling bistår også med strategisk rådgivning og praktisk gjennomføring av prosessen. Programmet bidrar imidlertid kun i begrenset grad med finansiering.

Design og arkitektur Norge (DOGA) er en del av det offentlige virkemiddelapparatet for økt innovasjon, med mål om å bidra til verdiskaping i privat sektor og fornyelse i offentlig sektor. Sammen med Difi administrerer DOGA «StimuLab», en eksperimentell arena for idéutveksling og interaksjon mellom ulike aktører. Denne ordningen retter seg mot kommune, stat og private bedrifter som ønsker å tenke nytt om roller, tjenester og systemer, og som er villige til å endre disse for å levere bedre tjenester til innbyggerne. Ordningen er i utvikling og har en ramme på 10 millioner kroner i 2018. Denne ordningen har en tydelig grenseflate mot FORKommune, både fordi det legges spesielt vekt på komplekse problemstillinger som vil kreve samarbeid og fordi Stimulab søker å fange opp prosjekter og problemstillinger som «faller mellom to stoler», for eksempel på grunn av sektoransvaret, manglende finansiering, samordningsutfordringer eller annet. Denne ordningen er rettet inn mot tidligfasen av prosjektet, og vil derfor ha større grenseflate mot forprosjekter enn innovasjonsprosjekter i FORKommune.

FORKommune har også klare grenseflater mot andre programmer som administreres av Forskningsrådet. De programmene med størst grenseflater er programmene rettet mot innovasjonsprosjekter innenfor viktige områder av offentlig sektor, som «Forskning og innovasjon i utdanningssektoren» (FINNUT), helseprogrammet «Gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester» (HELSEVEL) og samferdselsprogrammet «Transport 2025» (TRANSPORT). Disse ordningene retter seg mot forskningsstøttet innovasjon i offentlig sektor generelt, og flere kommuner har søkt og mottatt midler fra disse programmene. Ettersom ordningene er dels overlappende har Forskningsrådet besluttet å gjennomføre felles utlysning av «Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor», som

² (Innovasjon Norge, 2018)

inkluderer de tre nevnte ordningene og FORKCOMMUNE. Dette vil sikre god koordinering på tvers og være med på å hindre at gode prosjekter «faller mellom stolene» eller ikke får midler grunnet budsjettbegrensninger i et av programmene.

Andre relevante ordninger er FORREGION (tidligere VRI-programmet), som støtter forskning og innovasjon i regionene, og IKTPLUSS, som er Forskningsrådets nasjonale satsing på digitalisering. Forskningsrådet administrerer også andre programmer som er relevante, men der det er klare skiller til FORKCOMMUNE. Eksempelvis er forskningsprogrammet Demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning (DEMOS) relevant for kommunal sektor, men dette har et sterkere forskningsfokus.

Oppsummering

Denne gjennomgangen viser at det finnes mange aktører i virkemiddelapparatet som forvalter programmer rettet inn mot forskning, innovasjon og fornyelse av offentlig sektor generelt. Det har vært en klar dreining fra den tidligere tilnærmingen der tilskuddsmidlene hovedsakelig ble rettet mot privat sektor til en tilnærming som tar hensyn til innovasjonsprosesser i offentlig sektor. Forskningsstøttet innovasjon i kommunal sektor har imidlertid vært lite prioritert.

Gjennomgangen viser at FORKCOMMUNE har klare grenseflater mot en rekke støtteordninger, men at ordningen også skiller seg fra eksisterende ordninger på viktige områder. Dette er det eneste dedikerte programmet som støtter forskningsstøttet innovasjon i kommunesektoren.

1.4. Oversikt over andre forprosjektordninger

I denne rapporten undersøker vi forprosjektene fra FORKCOMMUNEs første to utlysninger i 2017. Forprosjekter er forberedende prosjekter og inkluderer blant annet aktiviteter som å tydeliggjøre utfordringene, utarbeide en prosjektplan, finne samarbeidspartnere og gjøre studier av lignende prosjekter. Generelt kan forprosjekter deles i to grupper:

1. Kvalifiseringsstøtte – støtte som sikrer at virksomheten kan sette av ressurser til søknad på et hovedprosjekt som typisk blir administrert av samme organisasjon
2. Generell støtte – støtte som gir ikke er knyttet til en søknad på et hovedprosjekt, men som gir mulighet til å utforske prosjektideen.

Nedenfor har vi kartlagt seks andre forprosjektordninger med henblikk på ordningens innretning, formål og finansiering.

Tabell 1-1 Oversikt over andre forprosjektordninger

Prosjekt	Formål	Bevilget beløp	Innretning	Vurderings-kriterier	Søknadsprosess
Regionale forskningsfond (RFF)	Kvalifiseringsprosjekt som skal være et innledende forskningsarbeid som bidrar til å utvikle forsknings- og utviklingsprosjekt (FoU-prosjekt) hos kommuner og deres samarbeidspartnere som kan kvalifisere til videre støtte. Målet er å støtte opp under innovasjon i kommunal sektor	Inntil 500 000 kr Inntil 50 prosent av godkjente kostnader støttes i prosjektet	Løpende frist. Utlysningen er aktiv så lenge det er støtte igjen	- Innovasjonen og verdiskapings-potensial - Forskningsinnhold og prosjektkvalitet - Gjennomførings-evne - Opplegg for videre forskning	Regionale sekretariater foretar en selvstendig vurdering basert på regionale føringer og prioriteringer i den aktuelle utlysningen
FORREGION	Mobiliseringsprosjekt: Forprosjekter er mindre FoU-prosjekter i bedrifter med liten eller ingen FoU-erfaring. Bedriften må samarbeide med et FoU-miljø i prosjektet. Bedriften må ha en ambisjon om at arbeidet skal føre til videre arbeid med forskning eller samarbeid med forskningsinstitusjoner. Forprosjekt bør være en forberedelse til å delta i andre finansierings-ordninger for forskning, som regionale forskningsfond, Forskningsrådets innovasjonsprogrammer eller SkatteFUNN.	Støttebeløp opp til 50 prosent av de støtte-berettigede kostnadene	Løpende frist. Totalt ca. 145 millioner kroner til mobilisering i 2017-2019	- Prosjekt-organisering og gjennomføringsevne - FoU-miljøet sitt bidrag i prosjektet - Regional relevans - Ambisjoner for videre arbeid med forskning eller samarbeid med forsknings-institusjoner - Addisjonalitet	- Fylkeskommunen vurderer søknaden etter et sett med kriterier, deretter vurderer Forskningsrådet søknaden etter samme kriterier og fatter endelig vedtak
HELSEVEL	Forprosjekt som legger grunnlag for å utarbeide søknader til innovasjonsprosjekter i offentlig sektor før søknadsfristen for disse. Det kan søkes om støtte for å utvikle innovasjonsprosjekter innenfor hele bredden av programplanen. Prosjektene måtte bidra til å nå målene beskrevet i programplanen.	100 000 til 300 000 kroner Bedriftene kan kun få 50 prosent av de støtte-berettigede kostnadene sine dekt ved forundersøkelser. Totalt tilgjengelig støtte: Inntil 3 millioner kroner	Forprosjektets varighet: 3-6 måneder Søknadsfristen er absolutt, og det er tydelig når man kan forvente at søknads-behandlingen er klar. Forprosjektene må være avsluttet før søknadsfristen for innovasjonsprosjekt.	- Prosjektidéens relevans - Prosjektets nytteverdi - Brukermedvirkning - Forprosjektets kvalitet	- Søknaden vurderes av Forskningsrådets administrasjon og programstyret for HELSEVEL, etter vurderingskriteriene

Prosjekt	Formål	Bevilget beløp	Innretning	Vurderings- kriterier	Søknadsprosess
FINNUT	For å styrke forskningens bidrag til utviklings- og endringsprosesser i utdanningssektoren ble brukere i sektoren invitert til å søke om forprosjektstøtte for å utvikle innovasjons-prosjekter. FINNUT skal utvikle kunnskap av høy kvalitet som er relevant for politikkutforming, forvaltning, praksisfelt og den enkelte. Programmet skal bidra til fornyelse av forskningsfeltet og medvirke til innovasjon i utdanningssektoren.	100 000 til 200 000 kroner Inntil 2,5 millioner kroner er tilgjengelig	Forprosjektets varighet: 5-10 måneder Tydelig når det kunne forventes at søknads-behandlingen var klar Tydelig utlysningsplan for neste tre år Støtter også nettverk	Ikke oppgitt i utlysning	- Søknaden vurderes av Forskningsrådets administrasjon og programstyret for FINNUT, etter vurderingskriteriene
TRANSPORT/ PILOT-T	TRANSPORT er Forskningsrådets strategiske satsing på forskning og innovasjon innenfor transportområdet. Innenfor TRANSPORT er Pilot-T opprettet som en ny innovasjonssatsing. Den skal bidra til å utnytte potensialet for nærings-utvikling og innovasjon knyttet til nye mobilitetsløsninger, og til at teknologi som har potensial for å bidra til et transport-system med bedre fremkommelighet, sikkerhet og/eller reduserte utslipp tas raskere i bruk. Støtten dekker nødvendig arbeid og/eller reiser som er forbundet med å etablere hovedprosjektet.	Maksimalt 250 000 kroner per prosjekt Støtten fra Forskningsrådet kan maksimalt utgjøre 50 prosent av godkjente prosjektkostnader Programrammen ble økt fra 5 til 7 mill. kr på grunn av stor pågang	Forprosjektets varighet: 5-10 måneder Tydelig søknadsfrist, og plan for neste utlysning er tilgjengelig.	Ikke oppgitt i utlysning	- Søknaden vurderes av Forskningsrådets administrasjon og programstyreleder fatter vedtak (på fullmakt fra programstyret)

1.5. Statusrapportens innhold

Rapporten er bygd opp på følgende måte. I kapittel 2 gir vi en oversikt over søkerne til forprosjektene. Altså en beskrivelse av antall mottatte søknader og fordeling blant annet på utlysingsrunde, sektor og geografi. Deretter, i kapittel 3, beskrives programmets utløsende effekt på forprosjektene og hvilke faktorer som var viktige for FORKOMMUNEs utløsende effekt. I kapittel 4 dokumenterer vi hvilke resultater forprosjektene har hatt så langt. I den forbindelse er viktig å understreke at dette er forprosjekter og at man har andre forventninger til resultatene av et forprosjekt enn resultatene av et fullskala innovasjonsprosjekt. En beskrivelse av innretningen og forvaltningen av programmet gis i kapittel 5, mens vurderinger og anbefalinger for fremtidig innretning av programmet presenteres i kapittel 6.

2. Oversikt over søkere og forprosjekter

Kartleggingen av programmets søkere viser at det var en svært høy interesse for programmet med et svært høyt omsøkt beløp sammenlignet med tilgjengelig støtte. Gjennom de to utlysingsrundene er det sendt inn 150 søknader om forprosjekter og 33 prosjekter (eller 22 prosent) er tildelt støtte. Det er særlig søkt om støtte til prosjekter innenfor helse og velferd, arbeidsliv og utdanning. De prosjektansvarlige søkerorganisasjonene er spredd utover store deler av landet, men med en tydelig konsentrasjon i fylkene Oslo og Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms.

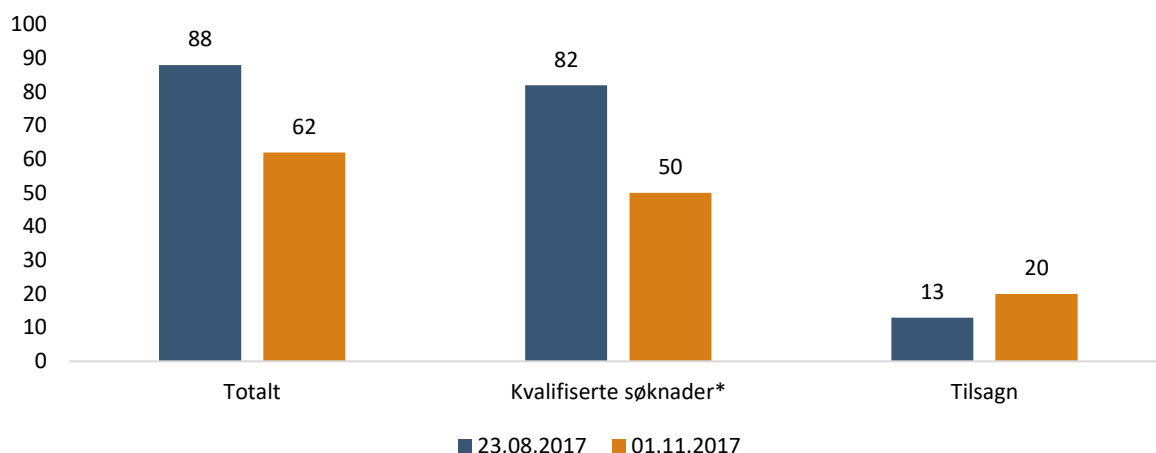
2.1. Om forprosjekter

Det ble gjennomført to utlysninger av forprosjekter i FORKOMMUNE-programmet i 2017. Forprosjektene skulle gå til utvikling av innovasjonsprosjekter og nettverk i kommunesektoren og det kunne søkes om 300 000 kroner per prosjekt. I programplanen er det lagt vekt på at mobilisering av også de søkerne med mindre forsknings- og innovasjonserfaring er sentralt. Forprosjektene kan være en måte å legge til rette for dette. Hensikten med forprosjektene skal være å utvikle og utprøve prosjektideer knyttet til innovasjonsbehov i aktuelle kommuner eller konsortium. I denne arbeidsprosessen er det sentralt å bygge tillit og kunnskap mellom kommuner og forskere. Forskermiljøenes oppgave vil være å gå i dialog med kommunene for å få til et gjensidig forpliktende samarbeid på sikt.

2.2. Oversiktsbilde av søknader

I 2017 hadde programmet to runder med utlysning av forprosjekter til utvikling av innovasjonsprosjekter og nettverk i kommunesektoren. I begge rundene var det mulig å søke om støtte for inntil 300 000 kroner. I den første runden kunne både a) kommuner og fylkeskommuner og enheter i disse i samarbeid med godkjente forskningsinstitusjoner og b) godkjente forskningsinstitusjoner i samarbeid med kommuner eller fylkeskommuner eller enheter i disse, søke om støtte. I runde to begrenset man søkerne til at kun a) kommuner og fylkeskommuner og enheter i disse i samarbeid med godkjente forskningsinstitusjoner, kunne søke. Totalt kom det inn 150 søknader i 2017. Administrasjonen gjennomførte en grovseleksjon og vurderte at 95 av disse var godt kvalifiserte prosjekter. Av disse søknadene fikk totalt 33 bevilgning. Fordelingen av antall innkomne søknader på de to utlysingsrundene er vist i figuren under.

Figur 2:1 Fordelingen av totalt antall søknader, kvalifiserte søknader³ og antall som fikk bevilgning. Kilde: Forskningsrådet og Menon

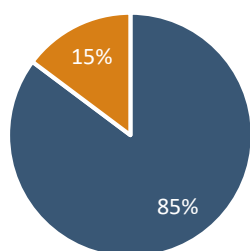


Som figuren over viser vurderte Forskningsrådet 88⁴ søknader i sin første utlysingsrunde og 62 søknader i den andre. Det var altså flest søkere i den første utlysingsrunden, noe som kan henge sammen med at utlysningen også inkluderte at godkjente forskningsinstitusjoner i samarbeid med kommer/fylkeskommuner og enheter i disse kunne søke alene. En stor andel av disse prosjektene ble vurderte som gode prosjekter.

Omsøkt beløp var 26,6 millioner kroner i den første utlysingsrunden og 18,6 millioner kroner i den andre utlysingsrunden. Av totalt innkomne søknader i 2017 var det 22 prosent som fikk bevilgning (totalt 9,75 millioner kroner). Fordelt på de to utlysingsrundene var det en betydelig høyere andel av innkomne søknader i den andre utlysingsrunden som fikk bevilgning sammenlignet med den første runden. Figurene under viser andelen av søknadene i de to rundene som fikk avslag og bevilgning.

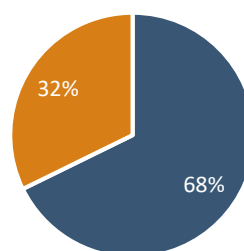
Figur 2:2: Til venstre: Andelen bevilgninger og avslag av totalt antall innkomne søknader i utlysingsrunde 1. Til høyre: Andelen bevilgninger og avslag av totalt antall innkomne søknader i utlysingsrunde 2. Kilde: Forskningsrådet og Menon

Utlysningsrunde 1: 23.08.2017



■ Andel avslag ■ Andel bevilgning

Utlysningsrunde 2: 01.11.2017



■ Andel avslag ■ Andel bevilgning

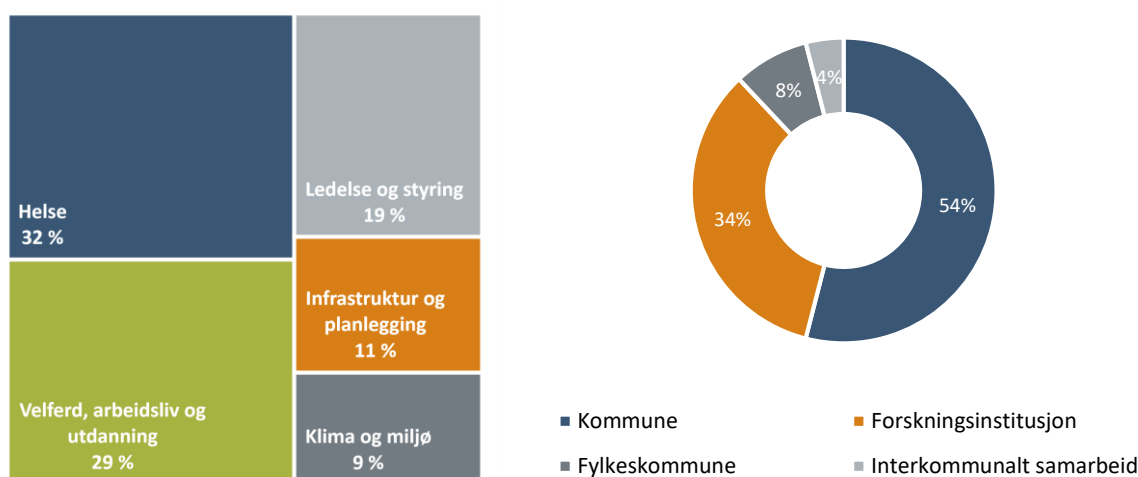
³ Kvalifiserte søknader er de søknadene som Forskningsrådet mente måtte vurderes nærmere. I den første runden ble søknadsbunken delt i tre og en del ble vurdert som ikke god nok. I den andre runden ble bunken delt i fire, der gruppen med lavest karakter ikke ble vurdert videre.

⁴ Forskningsrådet mottok 91 søknader. Tre av søknadene ble avvist og 88 ble vurdert.

I den første utlysingsrunden var det kun 15 prosent av søknadene som fikk bevilgning, mens i den andre runden var det 32 prosent av søknadene som fikk bevilgning.

De prosjektansvarlige for søknadene fordeler seg på kommuner, fylkeskommuner, forskningsinstitusjoner og interkommunale samarbeid. Figuren til høyre viser at i 50 prosent av søknadene var det kommunene som var prosjektansvarlig, i 34 prosent av tilfellene var det en forskningsinstitusjon, mens det kun var henholdsvis 8 og 4 prosent av søknadene med prosjektansvarlige fra fylkeskommuner og interkommunale samarbeid⁵. Til venstre i figuren under viser vi hvordan søknadene fordeler seg på ulike sektorer. Vi har kategorisert forprosjekt-søknadene i fem ulike kategorier: 1) Administrasjon og ledelse, 2) Helse, 3) Velferd, arbeidsliv og utdanning, 4) Bygg og byutvikling og 5) Klima og miljø⁶. Som vi ser av figuren var søknadene særlig dominert av forprosjekter innen helse og velferd, arbeidsliv og utdanning.

Figur 2:3: Til høyre: Fordeling av ulike typer organisasjoner som var prosjektansvarlige på søknadene (N=150). Til venstre: Fordeling av søknader på ulike typer sektorer (N=150). Kilde: Forskningsrådet og Menon



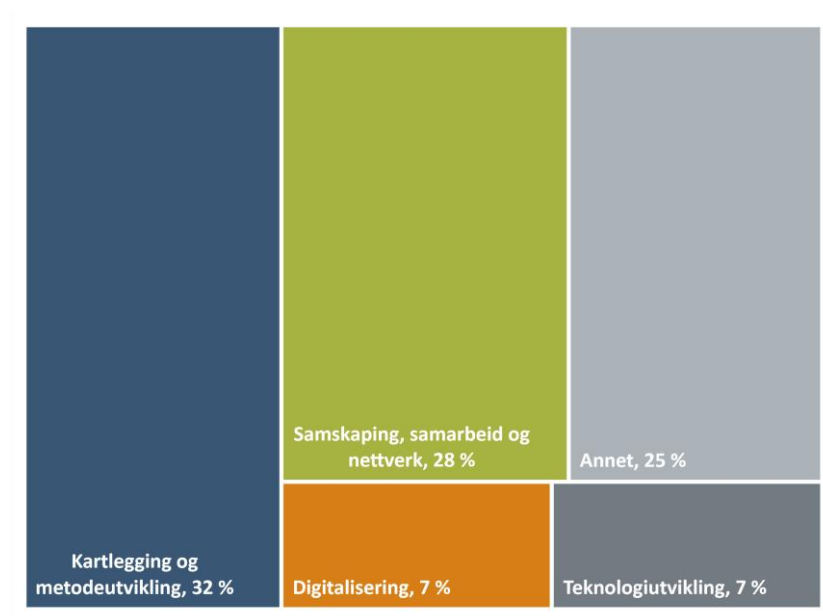
Figuren over til venstre viser fordelingen av søknader på ulike typer sektorer som søknadene tilhører. I tillegg har vi søkt å kategorisere søknadene etter hvilken metode de ulike søknadene legger opp til å benytte. Vi har utarbeidet fem ulike kategorier: 1) Kartlegging og metodeutvikling, 2) Samskaping, samarbeid og nettverk, 3) Digitalisering, 4) Teknologiutvikling og 5) Annet.⁷ Som vi ser av figuren legger de fleste av søknadene opp til kartlegging og metodeutvikling eller samskaping, samarbeid og nettverk med henholdsvis 32 og 28 prosent av søknadene. Videre er det syv prosent av søknadene som har søkt om forprosjekt for å digitalisere, og syv prosent som har søkt om prosjekter for teknologiutvikling. Det er også en relativt stor andel som ligger i kategorien «annet». Dette er prosjekter der man enten søker om å finne løsninger innen ulike tema og forprosjektet ikke spesifiserer hvilken metode man skal benytte, eller det er prosjekter der det ikke fremkommer klart fra prosjektbeskrivelsen om metode. Figuren under viser fordelingen av totalt antall søknader på de ulike kategoriene.

⁵ Det er viktig å understreke at forskningsinstitusjoner ikke kunne stå som prosjektansvarlig i den andre utlysningen.

⁶ Se vedlegg 4 for detaljert forklaring av innholdet i de ulike kategoriene.

⁷ Se vedlegg 4 for detaljert forklaring av innholdet i de ulike kategoriene.

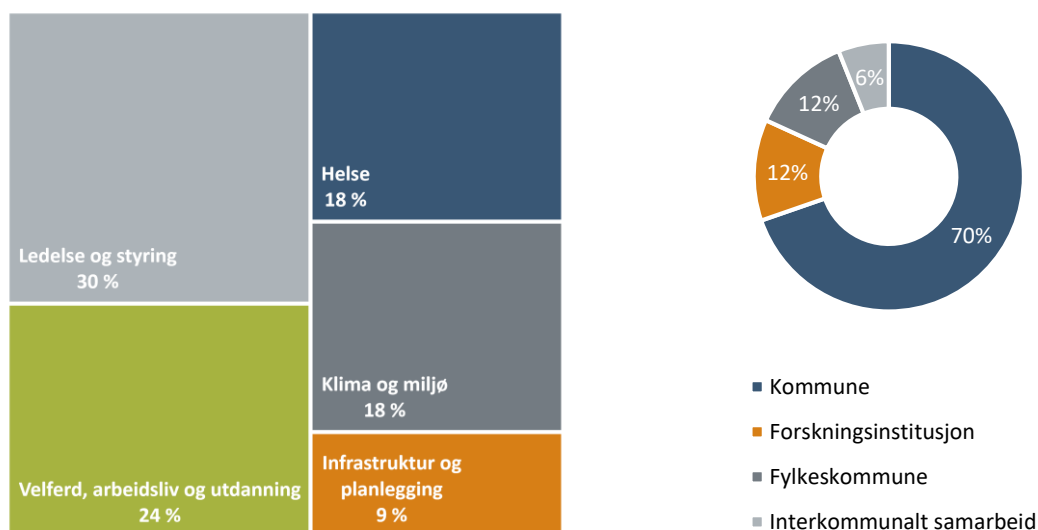
Figur 2:4: Fordeling av søknader på ulike typer metoder (N=150). Kilde: Forskningsrådet og Menon



2.3. Om søkervirkksomheten: hvem får støtte?

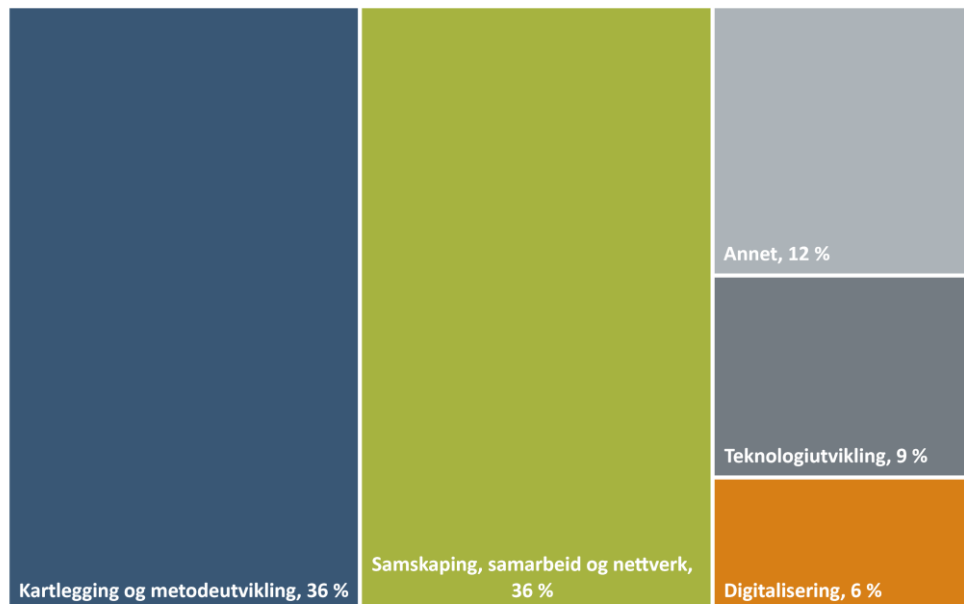
En oversikt over innvilgede søknader viser at de prosjektansvarlige for søknadene i stor grad var kommuner, hvor disse utgjorde 70 prosent av søknadene som fikk bevilgning. Dette kan henge sammen med at man i andre utlysingsrunde begrenset prosjektansvarlige søkerne til å kun være kommuner/fylkeskommuner og enheter i disse i samarbeid med forskningsinstitusjoner. Videre utgjorde forskningsinstitusjoner og fylkeskommuner 12 prosent hver, mens interkommunale samarbeid utgjorde seks prosent. Den venstre figuren viser også at blant de innvilgende søknadene var det hovedsakelig forprosjekter innen kategoriene administrasjon og ledelse og velferd, arbeidsliv og utdanning som fikk støtte. 30 prosent av de innvilgede søknadene var forprosjekter innen administrasjon og ledelse, 24 prosent var innen velferd, arbeidsliv og utdanning, 18 prosent innen klima og miljø, 18 prosent innen helse og ni prosent innen bygg og byutvikling.

Figur 2:5: Til venstre: fordeling av innvilgede søknader på ulike områder (N=33). Til høyre: Fordelingen av ulike typer organisasjoner som ble innvilget støtte (N=33). Kilde: Forskningsrådet og Menon



Vi har også fordelt de innvilgede søknadene etter hvilken type metode de legger opp til å benytte. Som vi ser av figuren under er det både kartlegging og metodeutvikling med 36 prosent og samskaping, samarbeid og nettverk med 36 prosent som er de største kategoriene av søknader som har fått tilsagn.

Figur 2:6: Fordeling av søknader med tilsagn på ulike typer metoder (N=33). Kilde: Forskningsrådet og Menon

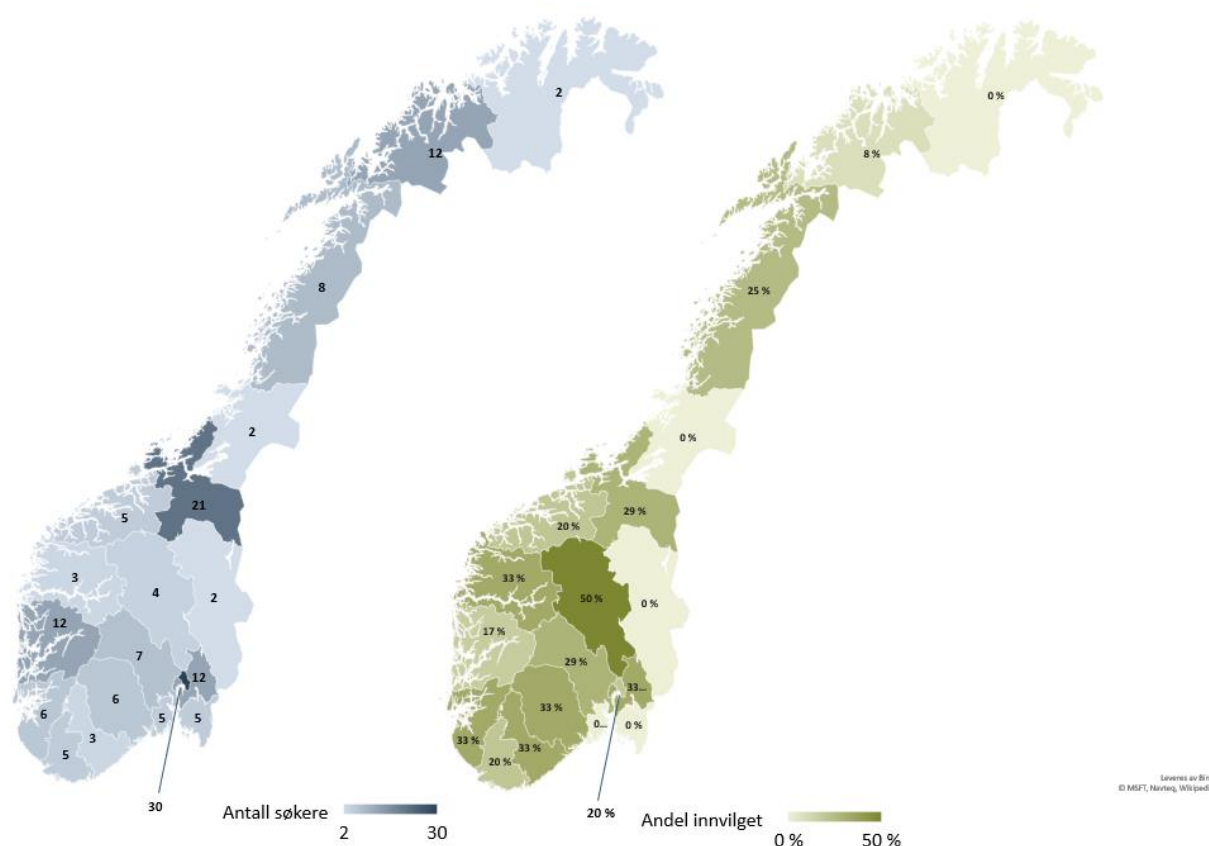


De prosjektansvarlige organisasjonene som fikk bevilgning har ulikt nedslagsfelt, fra det lokale via det regionale til det nasjonale nedslagsfeltet. Vi har sett på fordelingen av søknader over fylker, samt andelen av søknadene som er innvilget for hvert fylke⁸. Vår kartlegging viser at de prosjektansvarlige søkerorganisasjonene er spredt

⁸ Merk at den geografiske fordelingen her er basert på adressen til organisasjonen som søker, og ikke fylket hvor tiltaket skal finne sted. En del tiltak er rettet mot flere fylker og noen av informasjonstiltakene er landsomfattende.

utover store deler av landet, men med en tydelig konsentrasjon i landsdelene Oslo og Akershus, Agder og Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms og Nordland. Kartet til venstre i figuren under viser at kun to søknader har kommet inn fra hvert av fylkene Finnmark, Nord-Trøndelag og Hedmark, mens hele 30 søkere er lokalisert i Oslo. En av grunnene til det høye antallet søknader fra Oslo er at mange av forskningsinstitusjonene er lokalisert i Oslo, mens forprosjektene det er søkt støtte til i mange tilfeller er rettet mot større områder eller er nasjonale prosjekter. I Troms, Hordaland og Akershus har det kommet inn 12 søknader fra hvert fylke i 2017, mens det i øvrige fylker varierer mellom 3 og 8 søknader per fylke.

Figur 2:7: Antall søknader per fylke til venstre og prosent innvilget per fylke til høyre i 2016 og 2017. Kilde: Menon Economics



Når det gjelder søknadene som fikk tilsagn, var det forprosjekter med prosjektansvarlige i Sør-Trøndelag og Oslo som fikk flest søknader innvilget med seks hver, etterfulgt av Akershus med fire. Videre har Nordland, Oppland, Buskerud, Telemark, Rogaland og Hordaland fått innvilget to søknader hver, mens Sogn og Fjordane, Agderfylkene, Troms og Møre og Romsdal har fått innvilget én søknad hver. Fylkene Østfold, Vestfold, Hedmark, Finnmark og Nord-Trøndelag fikk ikke innvilget søknader i 2017.

Kartet til høyre i figuren under viser andelen av søknadene fra hvert fylke som ble innvilget i 2017. Det er viktig å understreke at antall observasjon i hvert fylke er lavt noe som gjør det vanskelig å trekke robuste konklusjoner. Men vi ser at tilsagnsandelen er relativt høy i Oppland, der to av fire prosjekter fikk tilsagn. For Oslo som hadde flest søknader i 2017 er tilsagnsprosentsen lavere, rundt 20 prosent. Videre ligger tilsagnsprosentsen mellom 15 og 25 prosent for øvrige fylker med unntak av fylkene som ikke fikk innvilget noen søknader i 2017.

3. FORKOMMUNES utløsende effekt

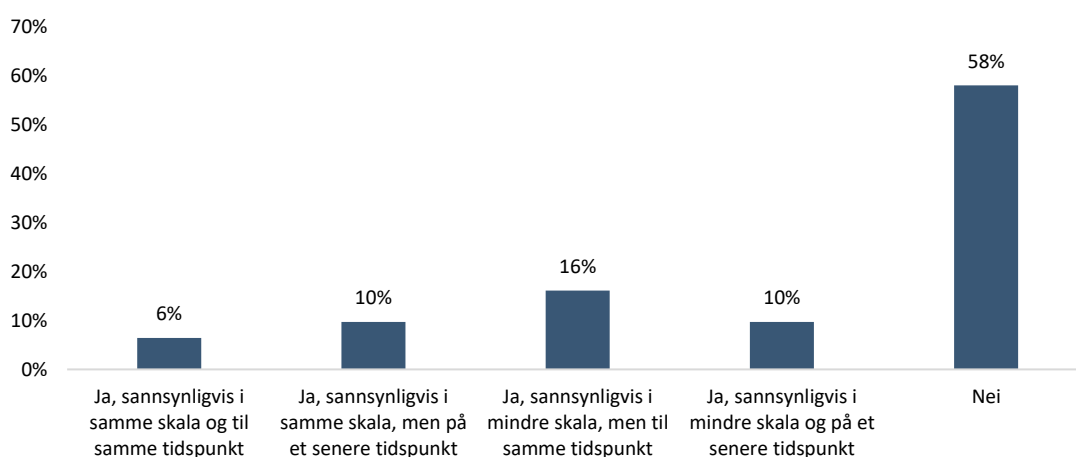
Evalueringen viser at forprosjektstøtten har en høy utløsende effekt. Majoriteten av forprosjektene ville ikke blitt realisert uten støtte fra FORKOMMUNE. Foruten det finansielle bidraget, så er programmet utløsende på den måten at det bidrar til både å løfte innovasjonsprosjekter i (fylkes)-kommunen og til politisk bevisstgjøring. Våre funn indikerer at programmet også bidrar til å heve forskningsgraden i eksisterende prosjekter.

3.1. FORKOMMUNES utløsende effekt

For å kunne vurdere FORKUMMUNES måloppnåelse, må vi først vurdere om den bidrar til å utløse prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert – støttens addisjonalitet. Dersom de ulike prosjektene uansett ville blitt gjennomført uten støtte fra FORKOMMUNE, har støtten ikke hatt effekt på sine hovedmål, uavhengig av hvor gode prosjektene for øvrig er. Støtten vil da kun være et ekstra finansielt bidrag til prosjektene, og ville trolig hatt en bedre alternativ anvendelse innenfor andre prosjekt.

Figur 3:1 under viser svarene fra de respondentene som har mottatt forprosjektstøtte fra FORKOMMUNE om hvorvidt prosjektet hadde blitt realisert uten denne støtten. Resultatene indikerer at støtten som er innvilget er utløsende for majoriteten av prosjektene.

Figur 3:1: Addisjonalitet. Figuren viser i hvilken grad prosjektene som fikk tilskudd ville blitt gjennomført uten tilskudd. N=31



Vi ser at over halvparten av respondentene, 58 prosent, svarer at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet. Det utgjør 18 prosjekter. I tillegg svarer ytterligere 36 prosent at støtten bidro til å gjennomføre prosjekter raskere og/eller øke omfanget av prosjektet. Bare i seks prosent av tilfellene, altså for to prosjekter, var tilskuddet verken utløsende eller påvirket omfanget eller tidsrammen.

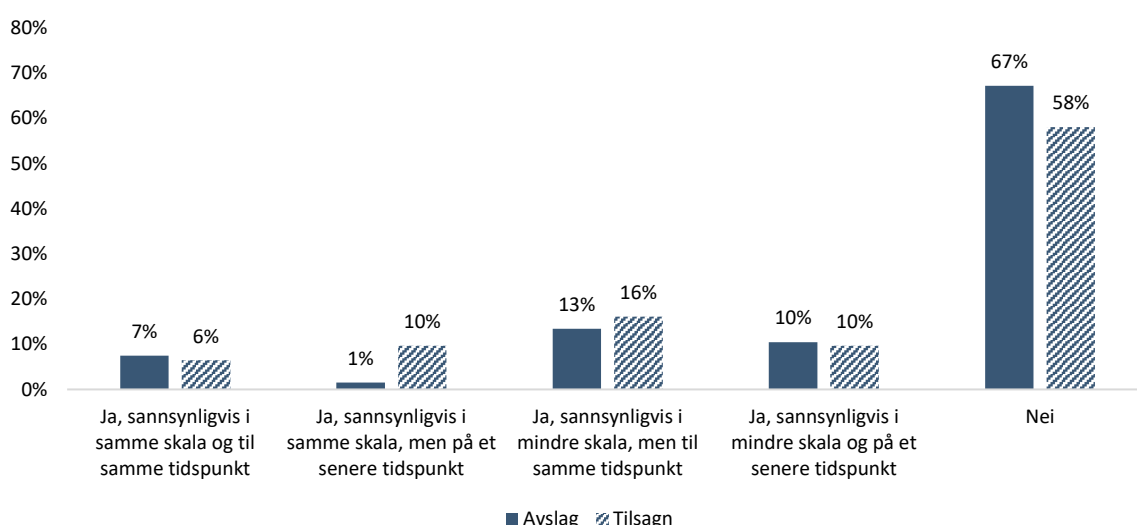
Det kan imidlertid være grunner som tilsier at den faktiske utløsende effekten kan være noe lavere enn disse svarene tyder på. For det første kan respondentene ha incentiver til å tillegge støtten en større effekt enn programmet faktisk har, for å sikre fortsatt tilgang til støtte. Samtidig er det vanskelig å si sikkert hva som ville skjedd dersom prosjektet ikke hadde fått støtte. Det kan være at offentlige aktører hadde gjort andre prioriteringer, eller at aktørene hadde klart å mobilisere støtte fra andre arenaer, slik at prosjektet hadde blitt gjennomført likevel. Det er derfor vanskelig å si hva den reelle utløsende effekten er, og den kan være noe lavere enn det figuren tilsier. Med de høye resultatene er det likevel rimelig å tro at den utløsende effekten er stor.

3.2. Avslåtte søknader

Det kan naturligvis være flere grunner til at et prosjekt blir avslått. En stor andel av søknadene som kom inn i begge utlysingsrundene var gode søknader med interessante innovasjonsideer. Disse prosjektene har både vært godt beskrevet og relevante, men ble avslått fordi Forskningsrådet har måttet prioritere de ned på grunn av begrensede støttemidler. Disse prosjektene vil potensielt kunne realiseres gjennom andre støtteordninger. De resterende prosjektene var enten dårlig beskrevet eller lite relevante prosjekter.

Som en kvalitetssikring av addisjonalitetsresultatene for prosjekter med tilsagn har vi undersøkt hvorvidt de prosjektene som har fått avslag har blitt realisert uten støtte fra Forskningsrådet. Figur 3:2 under viser resultatene, som i stor grad understøtter den utløsende effekten blant prosjektene som fikk tilsagn.

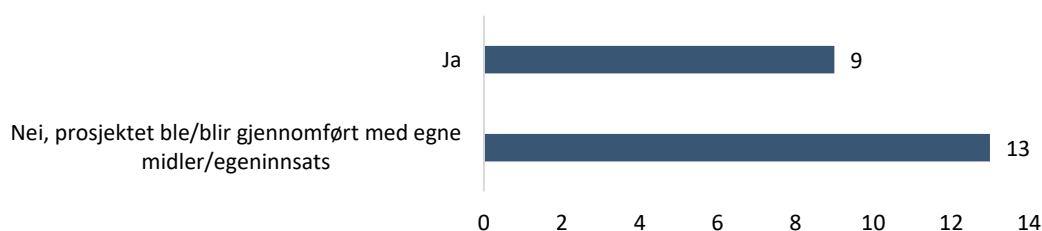
Figur 3:2: Addisjonalitet. Figuren viser i hvilken grad prosjektene som fikk avslag ville blitt gjennomført uten tilskudd, sammenlignet med prosjektene som fikk tilsagn (skravert). N (tilsagn)=31, N(avslag)=67



Figuren viser at omtrent to tredeler av prosjektene som fikk avslag på sin søknad heller ikke ble gjennomført. Denne andelen er 9 prosentpoeng høyere enn for prosjekter som fikk tilsagn. Ytterligere 24 prosent av prosjektene ble gjennomført på et senere tidspunkt og/eller i mindre skala. Det underbygger programmets addisjonelle effekt fordi denne gruppen kan ha motsatt insentiv enn gruppen som fikk tilsagn: dersom de fikk avslag fra programmet kan de ha insentiv til å rapportere at en høyere andel prosjekter ble gjennomført enn det som faktisk var tilfellet. Dette for å bevise for Forskningsrådet at de tok «feil» ved å avslå dette prosjektet. Når resultatet går motsatt vei, så underbygger det at prosjektene som ikke får støtte, heller ikke blir gjennomført.

Syv prosent av prosjektene vil sannsynligvis gjennomføres i samme omfang og til samme tid som prosjektene som fikk støtte, mens 24 prosent (22 av prosjektene) som fikk avslag ble gjennomført likevel. Når det gjelder finansiering, så kan disse gjennomføres på en kombinasjon av to måter: (i) bruke støtte fra eget budsjett og/eller (ii) finne annen ekstern finansiering. Respondentenes svar på dette spørsmålet er presentert under. Av de 22 prosjektene som ble gjennomført til tross for avslaget så er 60 prosent (13 prosjekter) finansiert med egen støtte, mens de resterende 9 prosjektene har fått støtte fra andre aktører. Andre kilder til støtte som respondentene rapporterer inkluderer her fylkesmannen og Oslofjordfondet. Dette er vist i Figur 3:3 under.

Figur 3:3: Viser om prosjekter som har fått avslag, hvor respondentene svarer at det likevel vil bli gjennomført, har fått støtte fra andre kilder. N=22 (avslag)



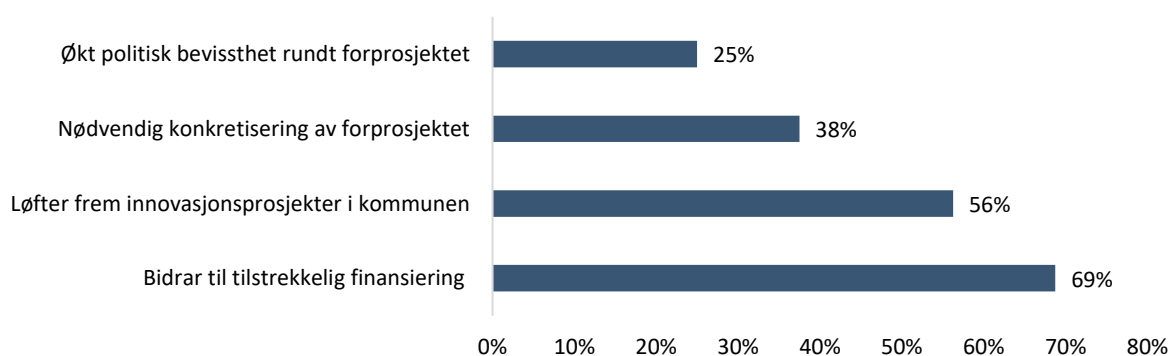
Resultatet kan indikere at Forskningsrådet har gjort gode vurderinger i utvelgelsen av prosjektene. Når under halvparten av prosjektene som fikk avslag klarte å hente finansiering fra andre eksterne kilder, kan det indikere prosjektene er av lav kvalitet og at det derfor var få andre som ville finansiere utviklingen. Disse ni prosjektene kan likevel også være av så god kvalitet at de kunne få midler fra andre kilder, til tross for at Forskningsrådet måtte nedprioritere disse.

Vi ser at 60 prosent av prosjektene som fikk avslag ble gjennomført med egne budsjetter. Dette er en indikasjon på at støtten fra Forskningsrådet ikke ville vært så utløsende for prosjektet. På den andre siden kan resultatene også indikere at for mange av disse prosjektene så finnes det ikke andre relevante, eksterne finansieringskilder enn FORKOMMUNE. Det kan eksempelvis skyldes at prosjektstøtten er små, tematisk fokusert eller mer tilpasset forskningsaktører.

3.3. Avgjørende faktorer for FORKOMMUNEs utløsende effekt

Det kan være flere årsaker til at støtten kan bidra til å realisere prosjekter. Figur 3:4 nedenfor viser hvilke faktorer aktørene selv mener var viktige for å realisere prosjektene som fikk støtte. Tilgang til finansiering fremstår som den klart viktigste årsaken.

Figur 3:4: Viser hvordan støtten bidro til å utløse prosjektet. N=32 (tilsagn)⁹



Vi ser at mer enn to av tre mener prosjektstøtten var utløsende fordi det bidro til tilstrekkelig finansiering. Dette funnet understøttes av intervjuene, der også to av tre understreket viktigheten av støtten for å sette i gang

⁹ Respondentene ble gitt muligheten til å krysse av på flere svaralternativ. Prosentene vil derfor ikke summere seg til 100.

forprosjektet. At denne andelen er høy er ikke overraskende ettersom finansieringen er selve insitamentet. Det er derfor ofte mer interessant å undersøke virkninger også utover de rent finansielle.

Vi observerer at en annen viktig grunn til at tilskuddet bidro til å utløse prosjektet er at det løfter frem innovasjonsprosjekter i kommunen. Dette fremheves i over halvparten av prosjektene. En tilgrenset effekt, som er noe mindre fremtredende, er økt politisk bevissthet knyttet til prosjektgjennomføringen. Gjennom intervjuene er det kommet tydelig frem at dette handler om programmets «signaleffekt»: støtte fra Forskningsrådet bidrar til å legitimere prosjektet og gjør det enklere å få støtte (tid og mulighet) til å prioritere prosjektet fra ledelsen. Over halvparten av intervjuobjektene (som fikk forprosjektstøtte) hevdet at denne effekten var viktig. Flere hevdet faktisk at denne effekten var viktigere enn den finansielle. Dette understreker at programmet er en betydningsfull bidragsyter til å forankre og legitimere innovasjonsprosjektet.

En godt forankret prosess ble trukket frem som en av de viktigste suksessfaktorene i Menon-rapporten «Nåtidanalyse innovasjon i kommunesektoren».¹⁰ Her trekkes det frem tre elementer som en viktig del av forankringsprosessen: (i) skape et felles virkelighetsbilde, (ii) prosjektplan og (iii) lage handlingsrom og ansvarliggjøring. Basert på informasjonen fra intervjuene ser det ut til at FORKOMMUNEs signaleffekt er viktig for alle disse faktorene. En legitimering fra Forskningsrådet bidrar til at ledelsen lettere innser nødvendigheten av å gjennomføre tiltak, diskuterer løsning og ambisjonsnivå, og gir et mandat til prosjektleder.

FORKOMMUNE søker å utløse *forskningsstøttede* innovasjonsprosjekter. Det betyr at programmet ikke bare skal bidra til å realisere prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert, men også utløse forskningsstøttede prosjekter og bidra til å heve innovasjonshøyde i eksisterende innovasjonsprosjekter. Programmet skal altså bidra til å løfte forskningsgraden til innovasjonsprosjektet. Intervjuene indikerer at programmet bidrar til dette. Eksempelvis uttrykker minst tre av intervjuobjektene at forprosjektstøtten bidro til å realisere samarbeid med forskningsaktører i prosjekter som ellers ville blitt gjennomført uten slikt samarbeid. På samme måte uttrykte to av intervjuobjektene som representerte prosjekter som fikk avslag at det hadde vært umulig å få med seg forskningsaktørene uten programmet.

¹⁰ (Menon Economics, 2018)

4. Resultater av forprosjektene

Denne rapporten omhandler resultatene av forprosjektene, som innebærer en begrenset forventning til resultater sammenlignet med et innovasjonsprosjekt. Det har likevel kommet flere resultater ut av forprosjektene. Støtten har bidratt til å tydeliggjøre prosjektene, skape forankring og innhente kunnskap. Over 90 prosent av respondentene hevder forprosjektet vil resultere i et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt. Imidlertid var det kun fem av de 33 prosjektene som fikk forprosjektstøtte som søkte om støtte til fullskala innovasjonsprosjekt fra FORKOMMUNE ved den første utlysningen i 2018. Forskningen er sentral i dette programmet og forskningsmiljøene bidrar blant annet å heve kvaliteten på prosjektet og til kompetanseoverføring i (fylkes)kommunene, og i noen grad til kostnadsreduksjoner.

4.1. Gjennomføring og resultater av forprosjektene

Et forprosjekt er ikke det samme som et innovasjonsprosjekt, og det er derfor begrenset hvor store effekter og resultater man kan måle av den støtten som er mottatt. Det høye antallet søknader til de to utlysningene om forprosjektstøtte indikerer imidlertid at denne støtten er etterspurt. Vi har derfor undersøkt viktigheten av å gjennomføre et forprosjekt gjennom telefonintervjuer med søkere. Det er tre elementer som skiller seg ut:



Prosjektering – Majoriteten av intervjuobjektene har understreket viktigheten av å gjennomføre et forprosjekt for å tydeliggjøre utfordringene som prosjektet adresserer, og kvalitetssikre de foreslåtte løsningene. En viktig del av dette var også å redusere usikkerheten. Prosjektene søker å løse komplekse og sammensatte problemstillinger som krever grundig forarbeid, blant annet å kunne bryte disse opp til problemstillinger som det er mulig å løse. Eksempelvis var det i «Smartby»-prosjektet til Stavanger helt avgjørende å gjøre en grundig prosjekteringsjobb for å klargjøre et flerdimensjonalt utfordringsbilde og hvilke virkemidler som var mest hensiktsmessige.



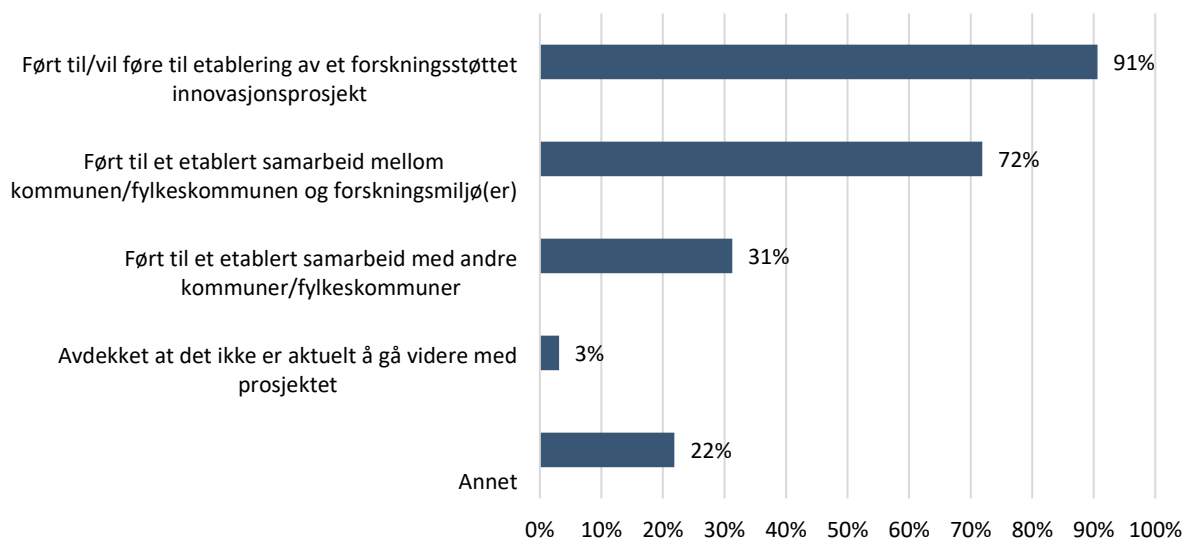
Skape forankring – Et prosjekt vil møte store problemer dersom det mangler den nødvendige forankringen, uavhengig av hvor tydelig problemstillingen er beskrevet. Tre av respondentene uttrykte at forprosjektet var viktig for å skaffe prosjektet det nødvendige arbeidsrommet og mandatet for videre arbeid. Dette var viktig for prosjektet «Motivasjon i videregående skole», der en enkelt lektor kom i kontakt med en psykolog som jobbet med potensielt relevante verktøyer for å adressere problemet. Lektoren var likevel helt avhengig av støtte fra skoleledelsen for å sette i gang arbeidet med å utarbeide et undervisningsopplegg og gjennomføre dette i skoletiden.



Kunnskapsinnhenting («State of the art») og samarbeidspartnere – I tre av prosjektene ble det fremhevet at forprosjektet var viktig for å løfte blikket og se hva som har blitt gjort andre steder. Gjennom dette arbeidet var de også på utkikk etter kunnskapsmiljøer som kunne kobles på prosjektet. Dette var et viktig element i «DigiFACT-prosjektet» i Oslo kommune. Her ønsket man å ta i bruk et digital pasientoppfølgingsverktøy som var utviklet i Nederland, men som aldri hadde vært benyttet i Norge. Derfor var det viktig for prosjektlederne å bruke tid på å undersøke hva som var gjort i andre deler av landet og hvordan denne kunnskapen kunne benyttes inn i prosjektet.

Vi har også spurt respondentene i spørreundersøkelsen hva de har sett av resultater, eller hvilke resultater de forventer fra forprosjektet. Som Figur 4:1 under viser så mener nær alle støttemottakerne at forprosjektet har ført eller vil føre til etableringen av et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt. Videre svarer de fleste at prosjektet har etablert samarbeid mellom kommunen/fylkeskommunen og forskningsmiljø, noen har også etablert samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner. I et tilfelle har forprosjektet avdekket at det ikke er aktuelt å gå videre.

Figur 4:1: Viser resultatet/forventede resultater av forprosjektet. N=32

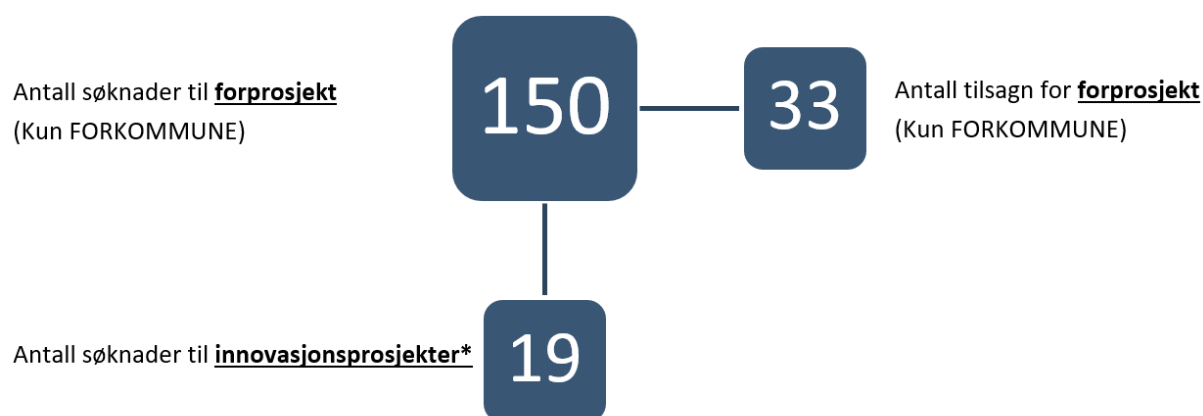


Som vi ser av figuren over, så uttrykker ni av ti respondenter at forprosjektet vil resultere i et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt. Dette gir en indikasjon på at forprosjektstøtten er viktig og effektiv. Her er det imidlertid viktig å huske på at aktørene har incentiver til å overrapportere andelen prosjekter som vil føre til et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt. For det første gir dette indikasjon (som nevnt) på at det er et behov og at forprosjektstøtte fungerer. Videre gir det indikasjon på at det etterspørres ny støtte, gjennom at det forventes at det skal etableres et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt. Dersom andelen var lavere så kunne det bli vanskeligere for Forskningsrådet å argumentere for behovet for både forprosjekt- og innovasjonsprosjektstøtte, fordi etterspørselen uteble.

En viktig målsetning med forprosjektstøtten i FORKommune-programmet er at virksomhetene skal være i stand til å kunne søke om støtte til innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Dette gjelder ikke bare til FORKommune, men alle relevante innovasjonsprogrammer. Det er også viktig å bidra til at de offentlige aktørene eventuelt selv kan gjennomføre innovasjonsprosjekter i etterkant av forprosjektet. I den første utlysningen om forprosjekt stod det følgende: «Forprosjektene skal styrke samarbeidet mellom aktørene og bidra til å utarbeide innovasjonsprosjekter i offentlig sektor».¹¹ Som tidligere beskrevet var det 22 prosent, eller 33 prosjekter, av de 150 prosjektene som søkte om forprosjektmidler som fikk tilsagn. Det er interessant å undersøke i hvilken grad disse prosjektene har ført frem til søknader på innovasjonsprosjekter i offentlig sektor gjennom FORKommune, HELSEVEL og FINNUT i 2018. Resultatet ser vi i figuren under.

¹¹ (Forskningsrådet, 2018)

Figur 4:2 Oversikt over søknadsgangen til forprosjektene i FORKOMMUNE.¹² Kilde: Forskningsrådet og Menon (2018)



*Søknad til innovasjonsprogrammene til HELSEVEL, FINNUT og FORKOMMUNE

Mange av de som søker forprosjekt ender opp med å søke om innovasjonsprosjekter videre. Av de samme 150 søknadene til forprosjekt så var det 19 av prosjektene som søkte om innovasjonsprosjekt-midler fra HELSEVEL, FINNUT eller FORKOMMUNE tilsammen. Av disse 19, så hadde ni fått forprosjektstøtte fra FORKOMMUNE. Det innebærer at 27 prosent av prosjektene som fikk forprosjektmidler søkte innovasjonsprosjekt, mens 7 prosent av prosjektene som fikk avslag gjorde det samme.

Det er viktig å understreke at dette ikke viser det fulle bildet av hva forprosjektene leder til. For det første har trolig ikke alle forprosjektene materialisert seg i innovasjonsprosjekt-søknad enda. Gjennom intervjuene hevdet flere av aktørene at de trengte mer tid til å utarbeide en full prosjektsøknad, og derfor rakk de ikke søknadsfristens utløp i februar 2018. Dette taler for at andelen sannsynligvis vil stige ved neste utlysningrunde. Det andre er at vi kun har hatt tilgang til søknadsdokumenter til FINNUT og HELSEVEL. Her er det et viktig poeng at disse forprosjektene ikke kun skal utløse prosjekter til FORKOMMUNE alene, men hensikten er tvert imot å utløse innovasjonsprosjekter som kan søke om midler fra et bredt spekter av ordninger. Det innebærer at det trolig finnes prosjekter som har mottatt forprosjektstøtte fra FORKOMMUNE, men som har gått videre med et innovasjonsprosjekt utenfor ordningene som er omtalt her. Fra intervjuene har det blitt skissert flere mulige retninger utenfor programmet, blant annet ved at én av prosjektlederne vurderte å søke offentlig doktorgradsstilling eller ved at prosjektet ble overtatt av statlig direktorat.

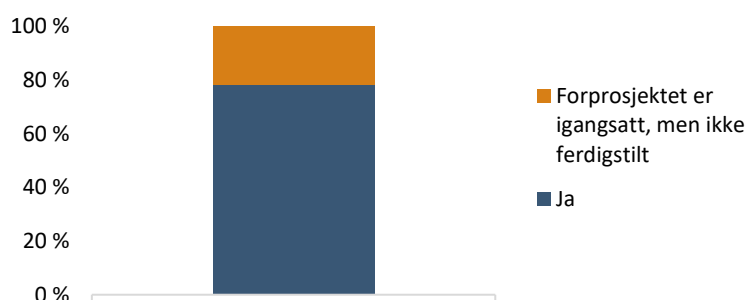
4.2. Gjennomføringsgrad

Blant prosjektene som har fått støtte fra tilskuddsordningen, er 78 prosent faktisk gjennomført, ifølge spørreundersøkelsen. De siste 12 prosentene av prosjektene er igangsatt, men ennå ikke ferdigstilt. At prosjektene har en høy gjennomføringsgrad er en indikasjon på at prosjektstøtten treffer behovene som mottakerne har for å få gjennomført det tiltenkte forprosjektet, og dermed er verdifulle for mottakerne.¹³

¹² Basert på søknader og tildelinger fra de to første utlysningene av forprosjekter og første tildeling av innovasjonsprosjekter.

¹³ Det er imidlertid viktig å huske på at dette gjelder gjennomføringen av forprosjektet, og ikke selve innovasjonsprosjektet. At gjennomføringsandelen skulle være høy er derfor som forventet.

Figur 4:3: Oversikt over fordeling av status på prosjekter som er tildelt støtte. N=32



4.3. Forskningsaktørenes bidrag

Det er en viktig målsetning for dette programmet å dokumentere forskningsstøttet innovasjon. I Menon (2018) ble det trukket frem særlig tre egenskaper som skiller et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt fra et alminnelig innovasjonsprosjekt: (i) forskningsgrad¹⁴, (ii) prosjektkvalitet¹⁵ og (iii) kunnskapsbidrag.^{16,17} Porteføljen av forprosjekter vil i varierende grad og omfang være kjennetegnet av disse egenskapene, som alle ansees å heve kvaliteten på prosjektene.

I stedet for å undersøke grad av forskning i prosjektene (som er en vurdering som Forskningsrådet gjør), har vi valgt å spørre kommunene om hva de anser å være forskningsaktørenes viktigste bidrag. Denne tilnærmingen gir oss informasjon om hva kommunene selv opplever som forskningsaktørenes mest verdifulle bidrag. En slik subjektiv vurdering kan gi en indikasjon på hvilke kunnskapsmangler kommunene har.

I Figur 4:4 under vises resultatet av spørreundersøkelsen der respondentene ble spurt om hva samarbeidet med forskningsmiljø(er) bidro til. Det er interessant å observere at samarbeidet i de aller fleste tilfeller førte til merverdi for prosjektet.

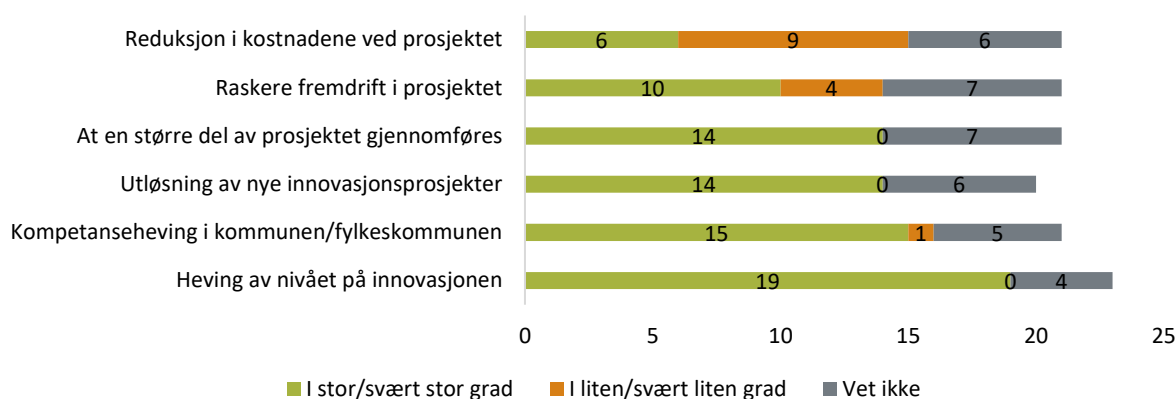
¹⁴ Dette handler om både hvorvidt prosjektet gjennomføres av eller i samarbeid med forskningskompetanse, og hvor stor andel av prosjektet der denne kompetansen er relevant og viktig.

¹⁵ Dette kan vurderes ut fra hvorvidt prosjektet benytter en forskningsbasert metodikk, og hvorvidt denne metodikken er mest egnet til å løse prosjektets utfordringer.

¹⁶ Dette er uttrykk for i hvilken grad prosjektet frembringer ny kunnskap, «state of the art», innenfor prosjektets fagområde.

¹⁷ (Menon Economics, 2018)

Figur 4:4: Hva samarbeid med forskningsmiljø(er) bidrar til. N=32 (tilsagn)



Figuren over viser at heving av nivået på innovasjonen er det mest fremtredende elementet som forskningsmiljøene bidrar til i forprosjektet. Dette understøtter funn i Menons analyse av Innovasjonsbarometeret til KS: en langt større andel av prosjektene som hadde samarbeidet med et forskningsmiljø resulterte i økt kvalitet enn prosjekter som ikke hadde gjort dette.¹⁸

Heving av innovasjonsnivået kan inkludere mange ulike elementer. Gjennom telefonintervjuene har vi derfor utfordret intervjuobjektene til å identifisere og klargjøre hvordan vi skal forstå denne hevingen av innovasjonsnivået som forskningsinstitusjonene bidrar til. Det er tre helt tydelige elementer som er blitt fremhevet:

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

Vi ser at forskningsmiljøene også bidrar til kompetanseheving for (fylkes)kommunene. Dette kan tolkes som at samarbeid med forskningsmiljøer fører til kunnskapsoverføring til de ansatte i kommunesektoren, og at kompetansen derfor også heves.

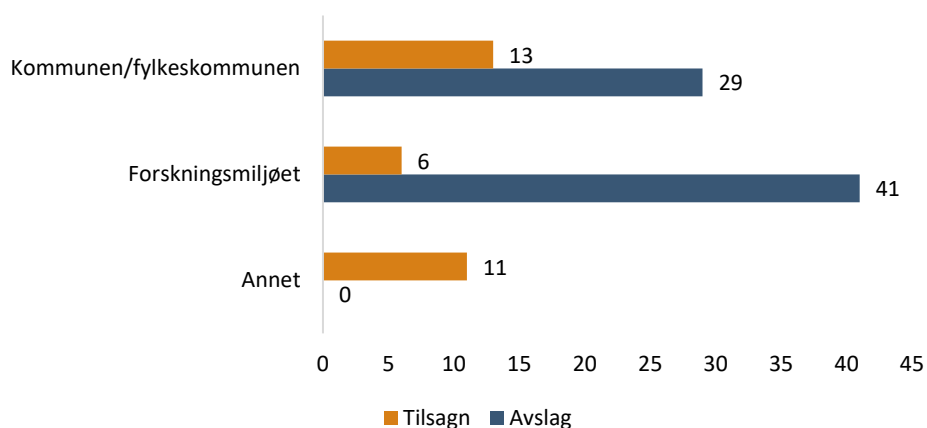
En interessant observasjon er at samarbeid med forskningsmiljøene også utløser nye innovasjonsprosjekter. Nær halvparten av respondentene hevder at dette i stor grad er tilfellet. Denne «spin-off»-effekten er vanligvis vanskelig å dokumentere, og er trolig en viktig forklaring til at samarbeidsrelasjoner varer.

4.4. Initiativ og samarbeid

Et viktig aspekt ved FORKOMMUNE er at kommunale og fylkeskommunale aktører skal eie og drive frem utviklingen. Vi har derfor undersøkt hvem som tok initiativ til prosjektet.

¹⁸ (Menon Economics, 2018)

Figur 4:5: Viser hvem som tok initiativ til søknad om støtte. N=32 (tilsagn), N=70 (avslag)



I figuren over kan vi se fordelingen mellom tilsagn og avslag på søknadene om støtte etter hvem som har tatt initiativ til søknaden. Her kan vi se at det tegner seg et mønster hvor det er høyere sannsynlighet for at prosjekter hvor kommunen eller fylkeskommunen har vært initiativtaker får tilsagn enn om det er forskningsmiljøet som er initiativtaker. Kommunen har vært initiativtaker ved dobbelt så mange prosjekter med tilsagn enn hva forskningsmiljøet har vært. Dette er også en naturlig konsekvens av omleggingen fra første til andre utlysningsrunde, der kun kommunen eller fylkeskommunen kunne være prosjektadministrator.

5. Forvaltningseffektivitet

Programmet retter seg mot kommunal og fylkeskommunal sektor og forskningsmiljøer. Med en tydelig målgruppe har det vært relativt enkelt å markedsføre ordningen og dette resulterte i et betydelig antall søknader ved begge utlysningene. Forskningsrådet har en formalisert søknadsprosess med en initiell administrativ vurdering av søknadene og en beslutning om tildeling som gjøres av programstyret. Det er en høy ressursbruk knyttet til å søke om forprosjektmidler sammenlignet med tildelt støttebeløp. Dette er særlig knyttet til at brukerne legger ned en betydelig ressursinnsats i søknads- og rapporteringsprosessen kombinert med begrensede støttemidler og en relativt høy avslagsprosent.

5.1. Programmets målgruppe og tilgjengelighet

FORKOMMUNE retter seg mot kommunal og fylkeskommunal sektor. Programplanen fremhever (fylkes)kommunens sentrale rolle ved å tydeliggjøre forventningene som stilles til sektoren:¹⁹

1. Eie og delta aktivt i utformingen, og gjennomføringen, av innovasjonsprosjektene
2. Frigi ressurser til å samarbeide med forskerne og bidra til spredning av kunnskap og læring fra prosjektet i egen organisasjon
3. Forplikte seg til deltakelse fra prosjektmedarbeidere og ledelse på de arenaer som etableres for spredning av innovasjonserfaringer og forskningsresultater.

Samtidig retter FORKOMMUNE seg mot kunnskapsmiljøer som kan komme med konstruktive bidrag til (fylkes)kommunale utfordringer. Ifølge programplanen har forskningsmiljøene fire roller:²⁰

1. Delta i design av de kommunale innovasjonsaktivitetene
2. Undersøke, analysere og dokumentere gjennomføringen av innovasjonsaktivitetene
3. Spre resultater fra innovasjonsaktivitetene på tvers av kommunesektoren
4. Videreutvikle kunnskapen om innovasjon i kommunesektoren

Det fremgår dermed tydelig fra programplanen hvilke aktørgrupper som er aktuelle for denne støtteordningen. Utover disse føringene legger programplanen ingen tematiske føringar på hvilke prosjekter som vil kunne få støtte. Dette fremstår som en bevisst strategi at programmet søker å fange opp forskningsstøttede innovasjonsprosjekter rettet mot kommunal sektor som kan risikere å falle utenfor mer tematiske ordninger i Forskningsrådet som for eksempel FINNUT og HELSEVEL.

Programplanens tydelige føringar knyttet til målgruppe har bidratt til å gjøre det enklere å målrette markedsføringen av ordningen. Markedsføringen av den første utlysningen av forprosjekter skilte seg noe fra den andre runden. Ved den første utlysningen av forprosjekter valgte Forskningsrådet flere kanaler for å dele informasjon om programmet. Programmet var helt nytt, og oppstarten kom ved lanseringen av det nye programmet på et arrangement i Forskningsrådets regi 20. mars 2017, etterfulgt av utlysning på nett tre uker senere, og frist for innsendelse av søknad seks uker senere.

Frem mot fristen arbeidet programadministrasjonen med å markedsføre programmet. Det var en reell usikkerhet knyttet til hvorvidt kommunene var «klare» som søkere. Det ble derfor langt inn en betydelig innsats for å

¹⁹ (Forskningsrådet, 2017)

²⁰ (Forskningsrådet, 2017)

informere om krav til søknad og tydeliggjøre vurderingskriteriene. Dette ble gjort gjennom informasjonsvideoer og informasjonsskriv på nettsiden. Informasjon om ordningen ble også spredt til interessenter og forskningsinstitusjoner. Den første utlysningen resulterte i 88 søknader, et antall som overskred Forskningsrådets forventninger betydelig.

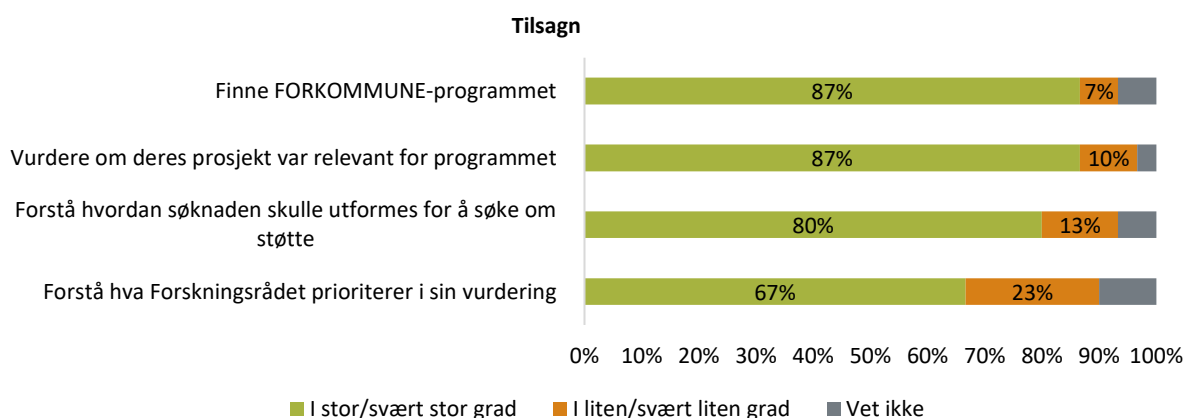
Antall søknader falt ved andre utlysning til 62 søknader. Det er flere årsaker som forklarer dette. I et stort antall søknader i den første utlysningen var det forskningsinstitusjonene som var prosjektansvarlig. I etterkant av utlysningen ble det diskutert hvorvidt dette var en ønsket utvikling. Man fryktet imidlertid at kommunene ikke ville være en aktiv og reell partner i prosjektene dersom forskningsaktørene var prosjektadministratorer, og at prosjektene dermed ikke vil gjøre kommunene mer i stand til å drive forskningsstøttet innovasjon i fremtiden. Til den andre utlysningen ble det derfor besluttet at kun kommunen kunne være prosjektadministrator.

Det ble samtidig besluttet å bruke mindre ressurser på markedsføring i den andre utlysningen. Første utlysning fikk langt flere søknader enn ventet, og programadministrasjonen ønsket å unngå å havne i en situasjon der avslagsprosenten ble enda høyere enn ved første utlysning. Samtidig var det flere av søknadene som fikk avslag i den første utlysningsrunden som søkte igjen. Dermed falt søknadstallet til i overkant av 60 prosjekter, der en del av søknadene var avslag fra første runde. Antallet reelle nye søknader falt dermed enda mer.

5.1.1. Søkernes opplevelse av utlysningene og søknadsprosessen

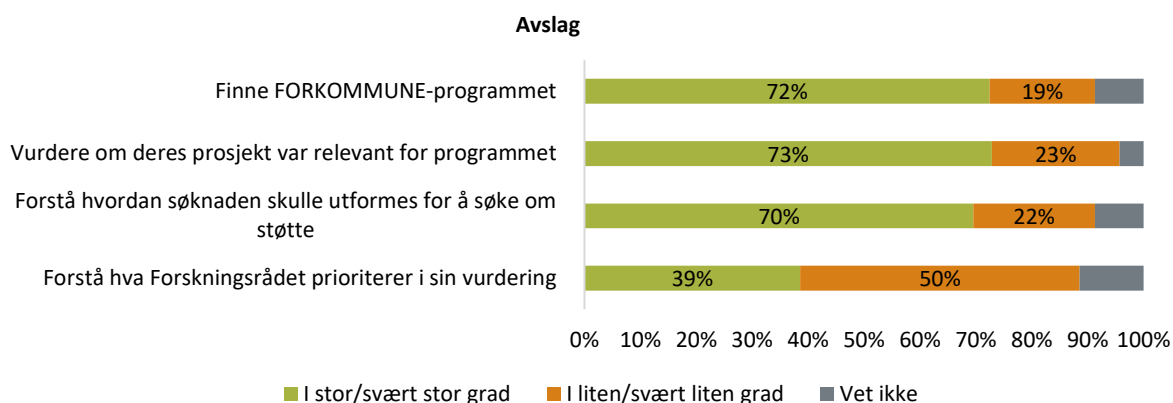
En viktig indikasjon på hvordan programmet treffer sin målgruppe, kommer fra søkerne selv. Alle som søkte om støtte gjennom FORKOMMUNE har svart på spørsmål om hvordan de opplevde søknadsprosessen. Svarene for de som har fått tilsagn på sine søknader vises i Figur 5:1 under. Fra svarene tegner det seg et tydelig bilde av at de som har fått tilsagn har oppfattet søknadsprosessen som relativt oversiktlig. Om lag seks av syv syntes det var enkelt å finne FORKOMMUNE-programmet for så å vurdere om deres prosjekt var relevant for å søke om støtte fra programmet. Videre synes fem av seks at det var tydelig hvordan søknaden skulle utformes for å søke om støtte til prosjektet sitt. Det som imidlertid tegner seg som mindre tydelig for søkerne, er hvordan Forskningsrådet prioriterer mellom prosjekter i sin vurdering. Dette kan påføre søkerne en merkostnad, ved at de bruker mer tid på søknaden enn hva som er nødvendig, eller at de ikke vektlegger aspekter ved prosjektet som kan være utløsende for å få støtte.

Figur 5:1: Viser svar på spørsmålet «Ta stilling til følgende påstander: Det var enkelt å ...» for respondenter som har fått tilsagn på sin søknad om støtte. N=30. Kilde: Menon Economics



Det samme mønsteret tegner seg for de som har fått avslag på søknadene sine, men søkerne i denne gruppen er generelt mindre tilfreds med prosessen. Dette er som forventet, og vist i Figur 5:2 under.

Figur 5:2: Viser svar på spørsmålet «Ta stilling til følgende påstander. Det var enkelt å ...» for respondenter som har fått avslag på sin søknad om støtte. N=70. Kilde: Menon Economics



Tre fjerdedeler oppfatter at det gikk greit å finne FORKOMMUNE-programmet og å vurdere om deres prosjekt var relevant for programmet. Syv av ti synes det å forstå hvordan søknaden skulle utformes var enkelt. Her er det imidlertid få – kun to av fem – som syntes det var enkelt å forstå hva forskningsrådet prioriterer i vurderingen sin, mens halvparten synes det i liten eller svært liten grad var enkelt. Dette kan være et tegn på at det er flere prosjekter som kunne vært relevante, men at søkerne har valgt en ikke optimal fremstilling av sine prosjekter i sine søknader.

5.2. Søknadsprosessen

Forskningsrådet har en formalisert prosess for utlysning, gjennomføring og rapportering for de ulike støtteordningene. Behandlingsprosessen av forprosjekter skiller seg i betydelig grad fra behandlingen av andre typer støtteordninger, deriblant innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Hovedforskjellen her går ut på at programadministrasjonen har et langt større ansvar for vurdering og behandling av søknadene, til forskjell fra innovasjonsprosjekter der behandlingen i større grad overlates til oppnevnte ekspertpaneler.

Behandlingsprosessen av søknadene har vært lik for begge utlysningene av forprosjekter. Etter søknadsfristens utløp har programadministrasjonen fordelt søknadsbunken mellom seg, grovt inndelt etter tema. Det har blitt oppnevnt en hovedleser og en medleser for alle søknadene, som har gitt karakterer fra A (best) til C (dårligst) innenfor hvert av de tre vurderingskriteriene samt en oppsummerende hovedkarakter. Det ble gjennomført et «kalibreringsmøte» for å sikre at saksbehandlerne var omforent i sin vurdering av søknadene. Etter den initielle vurderingen ble søknadene i den første utlysningen delt inn i tre grupper: søknader med lav prioritet (6 prosjekter), søknader med nest høyeste prioritet (49 prosjekter)²¹ og søknader med høyeste prioritet (33 prosjekter). Deretter ble det skrevet en innstilling for hver søknad som ble distribuert til programstyret sammen med denne tredelingen av søknadene, som stod for den endelige avgjørelsen av tilsagn og avslag.

I denne vurderingsfasen kom det frem at det var ulike oppfatninger om hvilken rolle programadministrasjonen skulle ha i søknadsvurderingen, og mer konkret, hvor sterke føringer som programadministrasjon kunne legge.

²¹ Alle disse prosjektene var støtteberettigede.

Etter vår oppfatning har programstyret ønsket å i større grad kunne diskutere enkeltprosjekter og foreta en større del av vurderingen. Dette var også knyttet til at flere av programstyremedlemmene var inhabile ved vurdering av flere av søknadene. Dette ble håndtert ved at programadministrasjonen til den andre utlysningen delte søknadsbunken i fire: (1) søknader med lav prioritet, (2) søknader med middels prioritet, (3) søknader med nest høyeste prioritet, (4) søknader med høyest prioritet²². På den måten ble det større rom for diskusjon rundt søknadene. Både programadministrasjonen og programstyret hadde ved denne tildelingen fått verdifull erfaring gjennom den første utlysningsrunden, og det var en mindre krevende prosess knyttet til for eksempel håndteringen av habilitet.

5.2.1. Prioriteringskriterier og behandling av søknader

Alle søknadene ble vurdert i Forskningsrådets digitale saksbehandlingsløsning, eVurdering. Under søknadsbehandling ble prosjektene vurdert etter tre kriterier:

- a. **Innovasjonsideen** – Grad av nyhetsverdi, innovasjonshøyde
- b. **Relevans** – I hvilken grad er dette prosjektet relevant for et FORKOMMUNE-program
- c. **Gjennomførbarhet** – Er prosjektet mulig å realisere innen tidsrammen

I eVurdering er det i tillegg satt opp flere veiledende spørsmål som skulle gjøre det lettere for hver enkelt saksbehandler å vurdere de samme elementene av søknadene. Alle søknadene ble så gitt en poengscore, fra A (best) til C (svakest) på hvert kriterium, som ble aggregert til en totalscore. Samtlige prosjekter som fikk tildelt støtte ble vurdert til toppscore. I utgangspunktet skulle de tre kriteriene vektes likt. Gjennom diskusjonen med programadministrasjonen ble det imidlertid tydelig at innovasjonsideen var det viktigste elementet.

En utfordring i vurderingen av forprosjekter er i hvilken grad det er søknaden til forprosjektstøtte som bør vurderes og i hvilken grad det er det underliggende innovasjonsprosjektet som bør vurderes. Eksempelvis kan det være slik at en søker har beskrevet forprosjektet, og aktivitetene og gjennomføringen av dette, på en svært god måte, men at den underliggende innovasjonsideen er svakt beskrevet. Gjennom diskusjonen med programadministrasjonen fremgikk det at denne avveiningen ikke var utslagsgivende for tildelingen, men at dette var et moment som gjorde vurderingen mer kompleks og tidkrevende.

Det var i utlysningen både en mulighet for å søke om støtte til å utvikle innovasjonsprosjekter og nettverk. Vurderingskriteriene for begge typene prosjekter var like og dette kompliserte vurderingen for programadministrasjonen, da disse er enklere å operasjonalisere for et konkret prosjekt.

Spørreundersøkelsen gir en indikasjon på at Forskningsrådets prioritering av søknadene ikke opplevdes som transparent. Som vi så i 5.1.1, så oppleves det som vanskeligere å forstå hva Forskningsrådet prioriterte i sin vurdering av søknadene enn å finne, vurdere og forstå selve utlysningen. Den interne vektingen av innovasjonside kan være en forklarende faktor for denne manglende forståelsen. I tillegg bidro sannsynligvis de generiske avslagsbrevene uten noen videre forklaring på hvorfor søkere fikk avslag til denne oppfatningen.

Søkernes syn på Forskningsrådets søknadsbehandling varierer betydelig

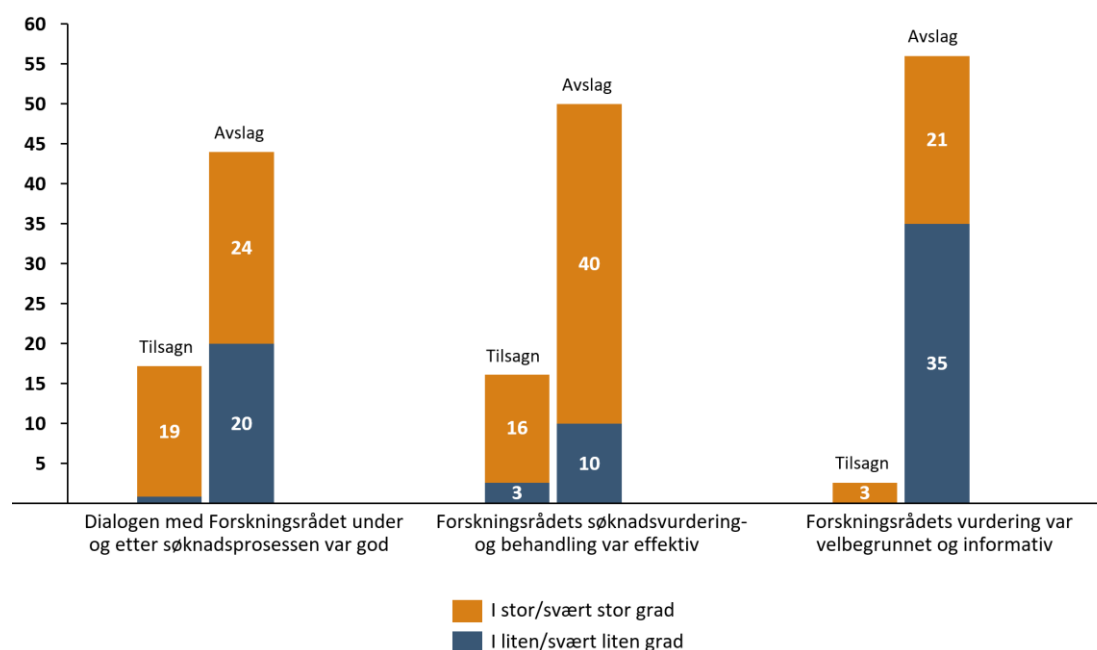
Forskningsrådet har vært tydelige i sin kommunikasjon når det gjelder søknadsprosess og vurdering. Eksempelvis ble det kun få dager etter søknadsfristens utløp ved den første utlysningen publisert en nyhetssak på FORKOMMUNEs hjemmeside der det fremgikk at søkerne ville få beskjed om når beslutningen om tildeling skulle

²² Både søknadene i gruppe 3 og 4 var gode søknader som man ønsket å støtte.

fattes og hvorvidt søkerne ville få tid til å søke på neste utlysning dersom de ikke fikk tilsagn i den første utlysningen.

I Forskningsrådet opereres det med en intern veiledende behandlingsfrist på tre måneder. Denne fristen har blitt overholdt i begge utlysningsrundene. Det fremgår også av spørreundersøkelse at søkerne (både de som fikk tilsagn og avslag) gjennomgående er fornøyd med søknadsbehandlingen. Dette er vist i Figur 5:3 under.

Figur 5:3: Reaksjoner på søknadsprosessen og behandling av søknader. AVSLAG: Høyre, N=67. TILSAGN: Venstre, N=31.
Kilde: Menon Economics



Det er derimot større avstand mellom søkerne når det kommer til hvordan de opplevde dialogen med Forskningsrådet. Det var langt flere som i liten eller svært liten grad opplevde at dialogen med Forskningsrådet var god blant de som fikk avslag. Dette kan dreie seg om en misnøye ved å ikke få innvilget sin søknad, og en opplevelse av at tiden, innsatsen og samarbeidet som ble lagt inn i søknaden ikke kastet av seg. Det kan imidlertid også være en reell oppfattelse av at Forskningsrådet ikke er tilgjengelige nok for spørsmål og innspill i løpet av søknadsprosessen, noe som kan gjøre at gode søknader ikke kommer igjennom.

Videre er det svært få blant de som har fått tilsagn på sin søknad som har svart på om de syntes vurderingen av søknadene var velbegrunnet og informativ. Samtidig har majoriteten av søkerne som fikk avslag svart at de liten eller svært liten grad syntes det samme. Dette kan henge sammen med at mange også syntes det var vanskelig å forstå hva Forskningsrådet prioriterer i sin vurdering av søknadene. Intervjuobjektene gav uttrykk for en frustrasjon knyttet til at vurderingene som gis ut var av en generisk karakter og gav lite innsikt i hvordan prosjektet egentlig var vurdert. Dette understøttes av våre samtaler med programadministrasjonen, som legger vekt på at det ikke har blitt benyttet ressurser til å gi individuelle tilbakemeldinger på avslagene. Avslagene er gitt på gruppenivå, der det er utformet et standardisert svar per gruppe.

5.3. Ressursbruk

I tråd med DFØs veileder for evalueringer av statlige tilskuddsordninger, er det viktig å stille spørsmål ved til hvilken «pris» man oppnår målene, altså ressursbruken knyttet til programmet.²³ Enhver søknad om støtte krever ressurser fra minst to parter: søker (brukerkostnader) og saksbehandler (forvaltningskostnader). Vi har kartlagt ressursbruken for hver av de to aktørgruppene nærmere.

5.3.1. Forvaltningskostnader

Ressursbruk til forvaltning er nødvendig for å sikre at de offentlige midlene som bevilges til formålet treffer de brukere som gjennom støtte har høyest sannsynlighet for å bidra med addisjonell effekt for å nå de gitte målsetningene. Det er også nødvendig å sikre at brukerne følger opp og gjennomfører tiltakene de har fått støtte til. Forvaltningskostnader er dermed nødvendige kostnader for å sikre at samfunnets ressurser bevilget til formålet brukes i tråd med intensjonen og med gjeldende lovverk.

Fra programmets side har det vært viktig å bruke tilstrekkelig med ressurser for å sikre grundig og profesjonell søknadsbehandling med velbegrunnede innstillinger til programstyret. Gjennom samtaler med programadministrasjonen har vi gjennomgått de ulike prosessene knyttet til utlysningene og søknadsbehandlingen, og gjort estimater på timebruk og kostnader. En oppstilling av disse kostnadene presenteres nedenfor.

Figur 5:4 Oppstilling av kostnader i kroner knyttet til ulike faser av søknadsbehandlingen. Kilde: Forskningsrådet, Menon og Statistisk sentralbyrå

Totalt forprosjekt ²⁴				
		1. utlysning	2. utlysning	Total
Søknadsbehandling av programadministrasjon	Initiell behandling ²⁵	60 000	42 000	102 000
Søknadsbehandling av programadministrasjon	Kalibreringsmøte ²⁶	15 000	3 500	18 500
Administrasjonens arbeid i forkant av programstyremøte²⁷	Forberedelse av dokumenter og av programstyremøte	9 900	7 000	16 900
Behandling i programstyret²⁸		10 200	10 200	20 400

²³ (Direktoratet for økonomistyring, 2007)

²⁴ Vi legger til grunn en timepris på 340 kroner. Her har vi tatt utgangspunkt i en årslønn i statsforvaltningen i 2017 oppgitt på ssb.no.

²⁵ Det legges til grunn at det er én hovedleser og én medleser, og der hovedleseren i snitt bruker én og en halv time per søknad og medleser bruker en halv time per søknad.

²⁶ Med antagelsen om at minst to personer var involvert til enhver tid, og at det ble brukt 15 minutter i snitt per søknad.

²⁷ Det er lagt til grunn 20 minutter forberedelse per søknad og én arbeidsdag til andre forberedelser i forbindelse med programstyremøtet.

²⁸ Under behandlingen av siste utlysning var det 10 personer tilstede, og det var satt av seks timer til agendaen. Vi antar at minst 3 timer gikk med til søknadsvurdering. Programstyremedlemmenes forberedelser før møtet er ikke inkludert i estimatene.

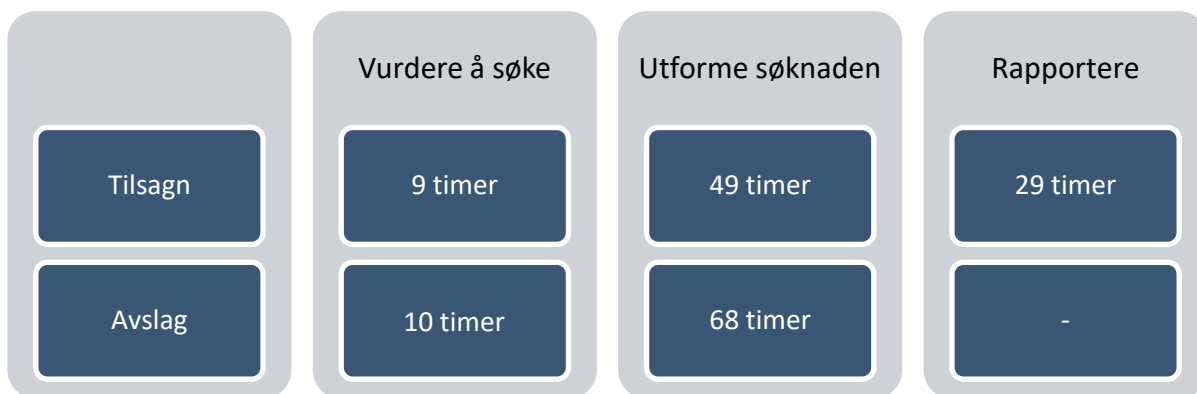
Administrasjon av søknader i etterkant av vedtak²⁹	Utsendelse av tilsagns- og avslagsbrev	6 100	6 100	12 200
Totalsum				170 000

Vi har beregnet ressursbruk kun knyttet til forvaltningen av forprosjektsøknadene³⁰. Her har vi delt inn forvaltningen i det som går på å lese og gjøre en initiell søknadsvurdering. Dette gjøres av to personer for hver søknad, kalt en hovedleser og en medleser. Deretter møtes hovedleser og medleser og gjør en vurdering og kalibrering av de to individuelle karakterene, og setter en samlet hovedkarakter. Etter dette følger ressursbruk knyttet til forberedelser av behandlingen av søknadene i programstyret samt administrasjon av søknadene i etterkant av endelig vedtak i programstyret. Totalt er forvaltningskostnadene knyttet til de to forprosjektutlysningene 170 000 kroner, eller 3 prosent av tildelt støttebeløp.

5.3.2. Brukerkostnader

Fra søkeres (eller brukernes) side må problemstillingen knyttet til ressursbruk i søknadsarbeidet adresseres på en annen måte. Ressursbruken kan betraktes som en investeringsbeslutning der det foreligger betydelig risiko. Mer ressurser i søknadsarbeidet vil trolig øke sannsynligheten for at prosjektet får tilsagn. Samtidig vil den relative avkastningen reduseres. I figuren nedenfor vises en fremstilling av gjennomsnittlig timebruk i de ulike administrative fasene.

Figur 5:5 Oppstilling av gjennomsnittlig antall timer benyttet på de ulike fasene av søknads- og rapporteringsprosessen.
Kilde: Menon



Figur 5:5 over viser ressursbruken, i form av timer, som søkerne har brukt på å vurdere om det er relevant for dem å søke om støtte gjennom FORKOMMUNE. Det er her viktig at merke seg at timebruken er selvrapportert i etterkant av søknadsprosessen, og dermed kan inneholde noen skjevheter³¹. Tallene kan imidlertid gi en indikasjon på hvor mange timer som er brukt. Dersom vi legger til grunn gjennomsnittsberegningen på timeverk

²⁹ Her er det estimert tid til formulering av tekster til avslags- og tilsagnsbrev, samt utsendelse av dette. Det er ikke inkludert tid i estimatene til oppfølging av de prosjektene som får tilsagn, altså til utarbeidelse av kontrakter og oppfølging av rapportering.

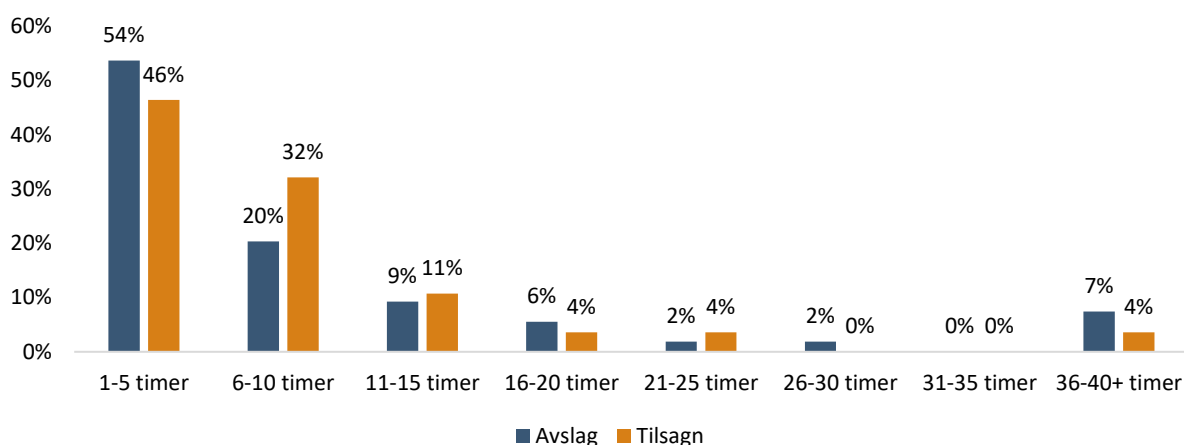
³⁰ Man kunne også inkludert ressursbruk knyttet til å markedsføre programmet. Siden det er et nytt program er dette å anse som oppstartskostnader for hele programmet og ikke direkte knyttet til forvaltningen av forprosjektene. Vi velger derfor å holde dette utenfor beregningen.

³¹ Det er ikke kontrollert for outliers i gjennomsnittsberegningen.

over vil total ressursbruk for brukerkostnadene være på om lag 820 000 kroner for de prosjektene som har mottatt tilsagn og på om lag 2,6 millioner kroner for de som har fått avslag³². Dette er svært høyt og sannsynligvis påvirket av noen skjevheter i rapporteringen.

For å gi litt mer informasjon om brukernes vurderinger av hvordan de har rapport tidsbruk viser vi under fordelingen på ukesverk i de ulike fasene av søknads- og rapporteringsprosessen. Figur 5:6 under viser denne fordelingen for den første fasen med å finne frem til ordningen. Vi ser at de fleste ligger på et timesforbruk på mellom 1 og 10 timer.

Figur 5:6: Viser hvor mange timer søkerne brukte på å vurdere om det var relevant for dem å søke. Avslag: N=54. Tilsagn: N=28. Kilde: Menon Economics



Videre er respondentene spurt om hvor mange timer de har brukt på å faktisk søke om støtte. Mens de fleste, både de som har fått tilsagn og avslag, har brukt opptil et ukesverk på søknaden, er det flere som har fått tilsagn som har brukt mellom et og to ukesverk, og noen som har fått avslag som har brukt mellom 2 og 3 ukesverk. 6 søknader som har fått avslag har det tatt over 4 ukesverk å utarbeide³³.

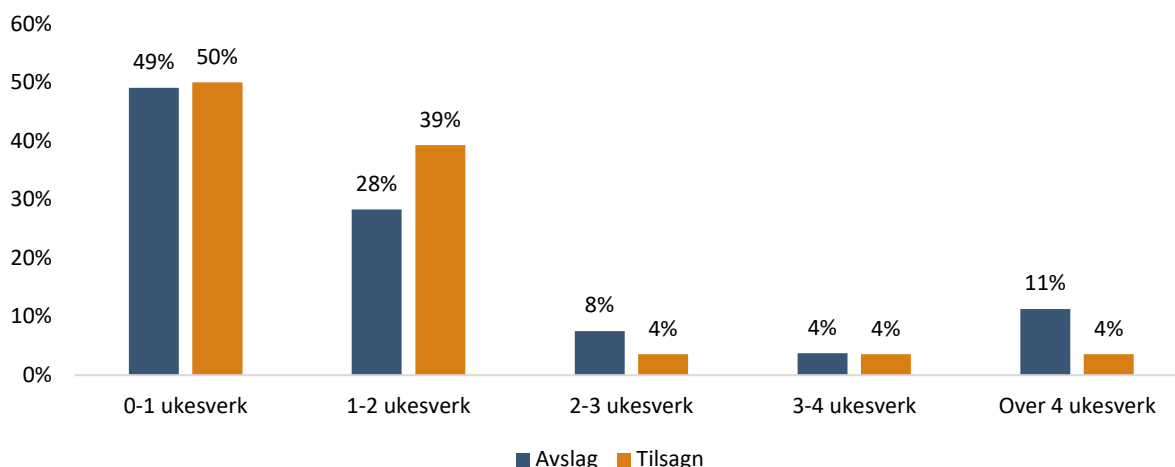
Dette kan gi en indikasjon på at det lønner seg for søkerne å bruke god tid på å sette seg inn utlysningen og å vurdere om deres prosjekt passer til å søke om støtte før de faktisk søker. Dette kan spare dem for store ressurser, da flere har brukt svært mange timer på å faktisk legge inn en søknad.

Det kan også være en indikasjon på at Forskningsrådet bør være svært tydelige på hvilke kriterier som ligger til grunn for å skrive en vellykket søknad, da ressursbruken hos søkerne er betraktelig.

³² Vi har tatt utgangspunkt i en årslønn i kommuneforvaltningen i 2017 oppgitt på ssb.no. Beregningene blir svært like dersom vi tar utgangspunkt i faktisk rapportert timesforbruk og erstatter de som ikke har rapportert timeforbruk med gjennomsnittsverdien i de ulike fasene.

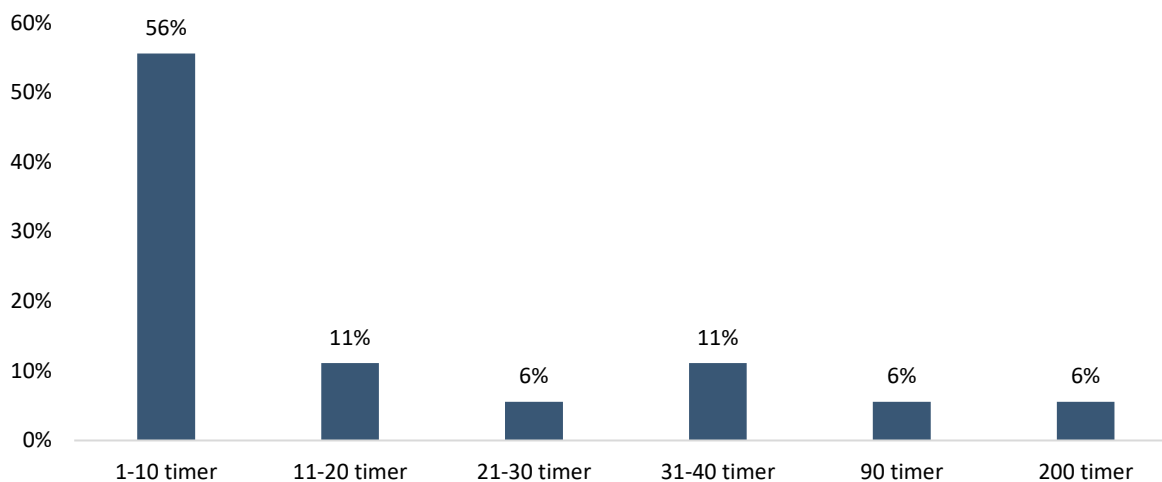
³³ Det kan være tilfellet at enkelte har tolket spørsmålet slik at de har rapportert hvor lang tid det har tatt å utvikle prosjektet, og ikke kun det å skrive søknaden som er det som er etterspurt i spørreskjemaet. Dette er en mulig kilde til overvurdering av tidsbruken på søknadene.

Figur 5:7: Viser hvor mange ukesverk søkerne brukte på å skrive søknaden om støtte. Avslag: N=53. Tilsagn: N=28. Kilde: Menon Economics



Respondentene som har fått tilsagn på søknadene sine er også spurt om hvor mange timer som har gått med til rapportering under prosjektperioden. Mens de aller fleste har brukt opptil 10 timer på rapportering, er det også enkelte som har brukt svært mange timer på dette.

Figur 5:8: Viser hvor mange timer som er brukt på rapportering under prosjektperioden. N=18. Kilde: Menon Economics

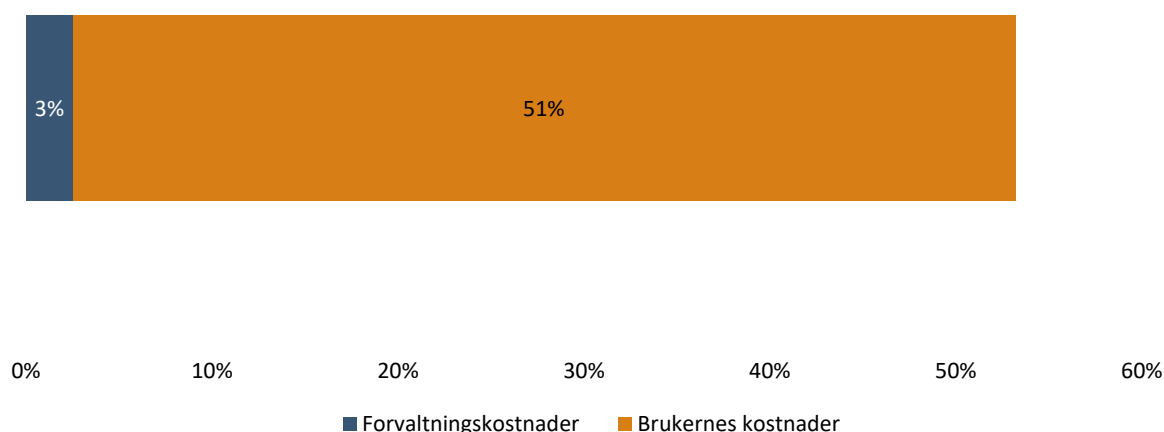


5.3.3. Samlet ressursbruk

Vi ser nå på samlet ressursbruk for forprosjektene. Her har vi beregnet forvaltningskostnader og brukernes kostnader i prosent av tildelt støttebeløp for utlysningene av forprosjekter i 2017. Vi ser at forvaltningskostnadene utgjør 3 prosent av tildelt støttebeløp, som ikke er særlig høyt sammenlignet med for eksempel den kartlegging som ble gjort av Menon Economics i en områdegjennomgang av støtteordninger i klimapolitikken³⁴. Brukernes ressursbruk er derimot svært høy, og utgjør hele 51 prosent av samlet støttebeløp. Dette er vist i Figur 5:9 under.

³⁴ (Menon Economics, 2018)

Figur 5:9 Viser Forvaltningskostnader og brukernes kostnader i prosent av tildelt støttebeløp for begge utlysningene av forprosjekter i 2017



De høye brukerkostnadene kan, som nevnt tidligere, skyldes feilrapportering fra brukerne i spørreundersøkelsen. Det er likevel viktig å trekke frem et lignende funn fra områdegjennomgangen av Forskningsrådet³⁵ der ekspertgruppen bestilte en kartleggingsundersøkelse fra NIFU for å undersøke brukernes kostnader. Denne kartleggingen viste at ressursbruken blant søkerne i hovedsak var bundet i tidsbruk hos ansatte i egen organisasjon, først og fremst knyttet til arbeidet med prosjektbeskrivelsen. I snitt brukte søkerne om lag sju ukesverk på søknaden, hvorav prosjektbeskrivelsen utgjorde 70 prosent. Sammenlignet med gjennomsnittstidsbruken for kun søknaden for forprosjekter er det her oppgitt 1,3 ukesverk for tilsagn og 1,8 ukesverk for avslag. Det er dermed ikke nødvendigvis slik at ressursbruken er så overdimensjonert i denne analysen³⁶. Videre ble respondentene i NIFU sin undersøkelse spurt om å peke på forbedringspunkter i søknadsprosessen. Her trakk brukerne blant annet frem innføring av en prekvalifiseringsrunde med forenklet søknad samt tydeliggjøring og forenkling av kriterier og premisser for søknadsbehandlingen. Det som særlig trekker opp ressursbruken i prosent av tildelt støttebeløp for denne forprosjektordningen er den høye avslagsprosenten. Det er svært mange som har brukt ressurser på å utarbeide søknader som har fått avslag.

Med en stor avslagsprosent som ved denne ordningen og en relativt høy ressursbruk er det også viktig å belyse om jobben med søknadene likevel var nyttig for søkerne, til tross for avslaget. Vi vet at flere av prosjektene som søkte i den første utlysningen og fikk avslag forsøkte igjen ved den andre utlysningen. Det er naturlig at de har opplevd redusert ressursbruk i forbindelse med å utarbeide søknaden til den andre utlysningen. I kartleggingsundersøkelsen til NIFU referert i områdegjennomgangen av Forskningsrådet understøttes dette. Over 70 prosent av respondentene i denne undersøkelsen svarte at arbeidet med søknaden hadde stor eller svært stor nytte for dem. Nytteten kom ifølge respondentene først og fremst gjennom at prosjektbeskrivelsen og erfaringen fra arbeidet kunne gjenbrukes i framtidige søknadsprosesser. Samtidig svarte 50 prosent at de hadde hatt stor nytte

³⁵ (Ekspertgruppe, 2017)

³⁶ Det er sannsynlig at kartleggingsundersøkelsen til NIFU i større grad rettet seg mot mer omfattende prosjektsøknader enn forprosjekter.

av arbeidet ved at det hadde generert ideer til framtidige prosjekter eller at det hadde stimulert til viktig faglig samarbeid.

Det er også viktig å bemerke at anslagene kan være høyere enn det som er fremstilt her. Vi har ikke tatt med kostnader knyttet til administrasjon, hverken for brukere eller forvaltere. Disse kostnadene har vi ikke kartlagt direkte, men tidligere er kostnadene knyttet til administrasjon i departementsfelleskapet anslått til 19,4 prosent som andel av totale lønnskostnader³⁷. Dette er ressurser knyttet til blant annet lønn, IKT, arkiv, kommunikasjon, administrasjon og personal. I tillegg har vi heller ikke tatt med programstyrets forberedelser i forkant av programstyremøtet og programadministrasjonens ressursbruk knyttet til oppfølging av de forprosjektene som får tilsagn.

³⁷ (Capgemini Consulting og Agenda Kaupang, 2014)

6. Konklusjon og anbefalinger

Formålet med forprosjektene er å utvikle innovasjonsprosjekter og nettverk. Det innebærer å utvikle og prøve ut ideer og etablere relasjoner mellom kommuner og FoU-miljøer. Det er viktig at begge miljøer er med for å bygge tillit og kunnskap mellom kommuner og forskere, og få etablert gjensidig forpliktende samarbeid på sikt. Vår vurdering av måloppnåelse er gjort opp mot dette formålet. Vi har videre vurdert resultatene i forhold til ressursbruken og vurdert om det er alternative innretninger av forprosjektordningen som kan være mindre ressurskrevende, men samtidig føre til minst like god måloppnåelse som ved dagens ordning.

6.1. Vurdering av resultater og måloppnåelse

Forskningsrådet har klart å mobilisere mange søknader om forprosjekter, og i et omfang som var langt større enn det programadministrasjonen forventet. Det er viktig å påpeke at en stor andel av prosjektene kunne fått støtte. I den første utlysingsrunden hadde 82 av 88 prosjekter fått hovedkarakter B eller bedre, 33 prosjekter fikk hovedkarakter A. I den andre utlysingsrunden fikk 52 av 62 prosjekter hovedkarakter B eller bedre, og 12 prosjekter fikk hovedkarakter A. Avslagene av de fleste prosjekter ble altså begrunnet med manglende midler, og ikke med at det var irrelevante prosjekter. Det var altså mange kvalifiserte kandidater til å motta støtte.

Videre viser evalueringen at programmet har en høy addisjonalitet ved at 58 prosent av prosjektene som fikk tilsagn sannsynligvis ikke ville blitt gjennomført uten programmet. Dette støttes av resultatene fra de som har fått avslag ved at 67 prosent av de som ikke har fått tilsagn rapporterer at prosjektet ikke er blitt gjennomført. Samtidig viser også evalueringen at alle som har fått tilsagn enten har gjennomført eller igangsatt prosjektet. Dette er også som forventet siden dette dreier seg om ikke altfor store og kompliserte forprosjekter.

Hovedanalysen vår har vært å kartlegge om forprosjektene faktisk fører til utvikling av innovasjonsprosjekter. Når 91 prosent av de som har fått tilsagn opplyser at det enten er etablert eller forventet etablert et innovasjonsprosjekt tyder dette på at forprosjektene oppfyller sin hensikt. Det er likevel utfordringer knyttet til dette resultatet. Der er trolig en positiv forventningsskjevhet knyttet til etablering av et innovasjonsprosjekt og troen på eget prosjekt. Det er flere grunner til at det er vanskelig å avgjøre hvorvidt forprosjektene faktisk resulterer i innovasjonsprosjekter, både fordi vi ikke har fullstendig oversikt over søknader til alle relevante ordninger og fordi det vil være prosjekter som ikke var klare for å søke til utlysningen i februar. Vår oversikt viser at om lag 13 prosent av prosjektene som søkte om forprosjektmidler også har søkt om midler til et innovasjonsprosjekt fra FORKOMMUNE, FINNUT og HELSEVEL. Det er viktig å understreke at enkelte av prosjektene trolig vil utvikles videre også utenfor disse programmene. Et eksempel er et prosjekt som Helsedirektoratet er interessert i å ta videre og etablere som innovasjonsprosjekt. Et annet prosjekt er også tenkt å tas videre gjennom en offentlig PhD-ordning til Forskningsrådet. I tillegg er det viktig å påpeke at en betydelig utfordring i forhold til denne analysen er tidsperspektivet. Det har ikke gått veldig lang tid siden ferdigstillingen av forprosjektene og det er ventet at samarbeidskonstellasjonene trenger noe tid på å faktisk etablere et innovasjonsprosjekt. Det blir interessant å vurdere om flere av forprosjektene er spilt inn som innovasjonsprosjekter i de påfølgende utlysningene av innovasjonsprosjekter i offentlig sektor til Forskningsrådet. Det er også viktig å understreke at målet til forprosjektene er å utvikle innovasjonsprosjekter og nettverk, uavhengig av hvilken videre finansiering som benyttes til å realisere prosjektene. Det er derfor like viktig å bidra til å løfte frem mulige prosjekter som for eksempel kan søke støtte til videre utvikling gjennom andre ordninger enten i Forskningsrådet, via andre eksterne støtteordninger eller ved støtte fra den offentlige organisasjonen alene.

Det andre hovedformålet med forprosjektene er å etablere varige samarbeid mellom kommunene og forskningsinstitusjonene, og dette er også tilsynelatende oppnådd. Over 70 prosent sier at det er etablert et samarbeid mellom kommunen/fylkeskommunen og forskningsmiljøet(ne). Det blir viktig å se om dette samarbeidet faktisk fører til etablering av innovasjonsprosjekter i fremtiden. Her er vurdering av nettverkene og nettverkseffekter en viktig komponent. Det er imidlertid for tidlig å kunne si noe om hvordan disse effektene er på dette stadiet.

Oppsummert har Forskningsrådet fått inn mange relevante søknader som var kvalifisert for å motta støtte, og forprosjektordningen har hatt en høy utløsende effekt. Vår hovedkonklusjon når det gjelder måloppnåelsen på forprosjektene er at man oppnår mye av det som var hensikten med forprosjektene. Det kan alltså bemerkes at målene og hensiktene med disse prosjektene ikke er like ambisiøse som ved innovasjonsprosjekter, men det er heller ikke meningen. På bakgrunn av det høye antallet kvalifiserte søknader som er mottatt, etableringer av innovasjonsprosjekter, nettverk og samarbeid konkluderer vi derfor med at måloppnåelsen er god på dette punktet. Det er imidlertid et viktig moment knyttet til realiseringen av disse resultatene, og det er ressursbruken knyttet både til forvaltningen av programmet og særlig til brukernes kostnader.

Forskningsrådet har en omfattende søknadsprosess, og grundig behandling av søknadene både med administrativ behandling og vurdering samt behandling i programstyret. I den administrative behandlingen er det flere personer som vurderer søknadene og man har mange kriterier og «underkriterier»/spørsmål som vurderes ved hver søknad. I tillegg har man et omforent system for bedømmelse av søknadene og en diskusjon/kalibrering av bedømmelsen på tvers av saksbehandlere. Dette sikrer enhetlighet i vurderingen på tvers av søknader. Dette er særlig viktig innenfor en ordning som FORKOMMUNE der man vurderer svært ulike søknader og type prosjekter innenfor mange forskjellige sektorer. I tillegg gjennomføres en styrevurdering av søknadene. Det vil si at det er en totrinns vurderingsprosess, der administrasjonen har gjort en initiell vurdering og der programstyret kommer inn og har mulighet for å overprøve denne dersom de er uenig i vurderingen. Samlet er forvaltningskostnadene om lag 3 prosent av innvilget beløp, noe som ikke er veldig høyt sammenlignet med andre offentlige støtteordninger.

Siden det er kommet inn mange søknader og det er begrensede midler blir det en høy avslagsprosent ved programmet. I tillegg så vi at det er mange av brukerne som har brukt betydelig med ressurser på å vurdere om det var relevant å søke, utforme søknaden og rapportere. Dette viser også de samlede oppsummeringene som sier at det er brukt 51 prosent av innvilget beløp. Dette er sannsynligvis en følge av både at dette var et nytt program og at det henvendte seg til en relativt umoden gruppe. Det var også en del variasjon blant søkerne relativt til hvor mye tid de brukte på søknadsprosessen.

Vår vurdering er at forvaltningen og vurderingen av søknadene virker noe omfattende sett opp mot støttebeløpet og det faktum at det her dreier seg om mindre kompliserte forprosjekter. Selv om forvaltningskostnadene kun utgjør 3 prosent av innvilget beløp mener vi likevel at forvaltningskostnadene kunne vært enda lavere ved at det kun gjøres en administrativ vurdering av prosjektene. Når det gjelder den høye ressursbruken blant brukerne er det viktig å fokusere på hva som er vurderingskriteriene, og det kan være rom for å forenkle søknaden. Noe av den høye ressursbruken kan imidlertid både være knyttet til feilrapportering og/eller at det er første gangen man utformer en slik søknad, og at man forventer læringseffekter som vil redusere ressursbruken ved fremtidige søknadsprosesser.

6.2. Videreføring av forprosjekter

På bakgrunn av de resultatene som er oppnådd for den gitte ressursbruken kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad denne ordningen med forprosjekter skal videreføres. På den ene siden ser det ut til at forprosjektene i har

oppfylt sin hensikt, på den andre siden er det knyttet betydelig ressursbruk til særlig brukernes innsats. Dette er derfor et spørsmål som vil avhenge av flere faktorer:

- Hvor mye støtte skal deles ut til forprosjekter?
- Hvor mye støtte skal deles ut i en påfølgende periode til innovasjonsprosjekter?

Dersom støtten til forprosjektene økes noe i forhold til søknadsmengden vil man sannsynligvis (gitt lik addisjonalitet som avdekket for disse utlysningene av forprosjekter) få realisert flere forprosjekter for fallende ressursbruk. Altså at flere av de søknadene som skrives vil realiseres og ha potensial for å kunne utvikles til innovasjonsprosjekter. Dette er et resultat av at det var mange støtteberettigede prosjekter som ikke fikk støtte på grunn av manglende midler. Det er imidlertid viktig å påpeke at dette også avhenger av oppfølgingen av forprosjektene. Dersom det bevilges mer midler til forprosjekter og det utvikles og etableres mange gode ideer og samarbeid er man likevel avhengig av at det er midler til å ta disse prosjektene videre og faktisk gjennomføre innovasjonsprosjektene. Det er ikke hensiktsmessig at det er utviklet mange forprosjektideer som så kun «legges i en skuff» fordi det ikke eksisterer ordninger for å ta disse prosjektene videre til fullskala innovasjonsprosjekter. I hvilken grad man skal både beholde og bevilge mer støtte til forprosjekter er dermed også avhengig av hvor mye støtte man har til rådighet for å utvikle innovasjonsprosjekter. Det at disse forprosjektene legger til rette for innovasjonsprosjekter er noe som tyder på at det kan være hensiktsmessig å utlyse slike midler til dette med jevne mellomrom fordi det kan bidra til måloppnåelse på et høyere nivå, altså bidra til bedre måloppnåelse av hovedmålene til FORKOMMUNE.

Det andre målet med forprosjekter som ikke går direkte på å utvikle innovasjonsprosjekter, men som går på å utvikle samarbeid mellom kommunene og forskningsinstitusjonene er mer uavhengig av bevilgninger til innovasjonsprosjekter, men fortsatt avhengig av at det er en betydelig støtte til forprosjekter og at det kan jobbes i disse forprosjektene for å få etablert et langsiktig samarbeid. Dette kan være et mål i seg selv å gjennomføre i den grad det fører til en opplæring av kommunesektoren og samtidig få forskningsmiljøene mer interessert i forskning innenfor kommunesektoren og gjøre denne forskningen mer relevant. Dette er også noe som trekker i retning av at man bør utlyse forprosjekter med jevne mellomrom.

6.3. Alternative måter å innrette forprosjektordningen på

Gitt at det kan være grunnlag for å beholde forprosjekter som en del av programmet er det imidlertid mulighet for å diskutere innretningen av ordningen. Man bruker som sagt en relativt stor andel av tildelt støtte i forvaltning av ordningen (summen av forvaltnes og brukernes ressursbruk). Det er naturlig at denne andelen er høyere enn for andre ordninger som har et høyere støttebeløp, for eksempel dersom man sammenlignet opp mot den utlysningen på innovasjonsprosjekter der det ble innvilget støtte for 50 millioner kroner. Det er imidlertid verdt å vurdere dette opp mot andre forprosjektordninger og eventuelt andre alternativer for innretning av ordningen.

Vi har sett på flere andre forprosjektordninger, og det er gitt en sammenstilling av informasjonen i kapittel 1.4. Det viser seg at de andre ordningene i Forskningsrådet har en administrativ vurdering og deretter en beslutning av enten et programstyre eller en styreleder for programstyret. I Regionale forskningsfond Vest gjøres det en vurdering av de regionale sekretariatene. Det er også flere av programmene som har en løpende frist hvor det deles ut støtte til støtteberettigede så lenge det er midler tilgjengelig.

Når det gjelder FORKOMMUNE og forprosjektordningen bør Forskningsrådet vurdere å forenkle denne ordningen både med hensyn til brukernes og Forskningsrådets egen ressursbruk. Det er relativt begrensede midler som skal deles ut, og det er derfor mulig å se for seg en enklere søknadsprosess uten at det nødvendigvis

vil gå på bekostning av resultatene. Det er flere mulige grep for forenkling som kan vurderes, både innenfor dagens ordning og med en større omlegging av ordningen. Grep for å forenkle ordningen innenfor dagens vurderingsregime:

- Forenkling av søknadsprosedyre, med mindre omfattende beskrivelser av prosjektene og mulig innovasjonsprosjekt
- Forenkling av vurderingskriterier

En forenkling av søknadsprosessen og vurderingskriteriene kan gjøre det mindre ressurskrevende å sende inn og vurdere en søknad. Det vil alltid være en ulempe at man da får et mindre vurderingsgrunnlag og det kan være noe vanskeligere å sammenligne prosjektene. Samtidig er det ikke sikkert at det kreves en så omfattende søknads- og vurderingsprosess for å hente ut de resultatene som man ønsker.

En annen faktor som vil forenkle prosessen ytterligere, men som fører til at man legger om vurderingsregimet er at det kun gjennomføres en administrativ vurdering av forprosjektene. Administrasjonen gjennomfører allerede en grundig vurdering av søknadene, og med relativt begrensede beløp er det, slik vi ser det, rom for at de også fatter en beslutning. Programstyret kan konsentrere seg om de større utlysningene på innovasjonsprosjekter. Dette blir også mer aktuelt sett i lys av at Forskningsrådet skal gå over til mer porteføljestyling på tvers av programmene FORKOMMUNE, HELSEVEL, FINNUT og TRANSPORT. Da skal man også gå over til en annen organisering og større porteføljestyling, noe som medvirker til at det sannsynligvis vil være mer hensiktsmessig med en ren administrativ vurdering av forprosjekter. Forskningsrådet, som er en profesjonell forvalter av støttemidler, er, slik vi ser det, fullt ut kvalifisert for å gjøre en slik vurdering.

Et enda mer omfattende grep kan være å legge om hele prosessen for forprosjekter. Dette kan være å legge opp til en løpende utlysning der det deles ut støtte etter «førstemann-til-mølla»-prinsippet. Dette kan eventuelt kombineres med en kraftig forenkling av kriterier for å oppnå støtte. Vurderingskriteriene kan formuleres mer som «minstekrav» for å oppnå støtte, og der det tildeles støtte så lenge disse kravene møtes. Vurderingen gjøres da løpende av programadministrasjonen. Vi mener at denne innretningen sannsynligvis er den mest hensiktsmessige sett i lys av resultatene i denne evalueringen.

6.4. Oppsummering og konklusjon

Vår vurdering er at forprosjektene så langt har fungert etter den hensikten som er satt opp i programplanen. Det er etablert samarbeid og man forventer at det etableres innovasjonsprosjekter for over 90 prosent av forprosjektene som har fått tilsagn. Vi mener imidlertid at dette bør forsøkes å realiseres med mindre ressursbruk. Vår anbefaling er å fortsette med utlysning av forprosjekter med jevne mellomrom, men legge om ordningen. Vi mener at det er tilstrekkelig med en administrativ vurdering av prosjektene og at forprosjektene ikke trenger programstyrebehandling. Vi mener også at det bør være en løpende frist med innvilgning av tilsagn så lenge det er støtte tilgjengelig. Forskningsrådet bør også vurdere å forenkle søknadsprosessen og vurderingskriteriene, og innføre en «minstestandard» for støtte som de løpende vurderer forprosjektene opp mot, og tildeler støtte så lenge disse kravene er oppfylt.

Referanseliste

- Capgemini Consulting og Agenda Kaupang. (2014). *Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet*. Capgemini Norge AS.
- Difi. (2017). *Områdegjennomgang – kartlegging av tilskudd til kommunesektoren*. Difi-notat 2017:3.
- Direktoratet for økonomistyring. (2007). *Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. SSØ 11/2007.
- Ekspertgruppe. (2017). *Områdegjennomgang av Norges Forskningsråd*. Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet.
- Forskningsrådet. (2017). *Programplan – Forskning og innovasjon i kommunesektoren FORKOMMUNE*. Oslo: Forskningsrådet.
- Forskningsrådet. (2018, Oktober 10). *Forprosjekter: Innovasjon og nettverk i kommunesektoren*. Hentet fra FORKOMMUNE - utlysning om forprosjektmidler:
<https://www.forskningsradet.no/no/Utllysning/FORKOMMUNE/1254025690919>
- Innovasjon Norge. (2018, Oktober). *Forslag til statsbudsjett gir grunnlag for økt nyskaping og vekst i næringslivet*. Hentet fra Nyhetssak: <https://www.innovasjonnorge.no/no/nyheter-liste/2018/statsbudsjettet/>
- Menon Economics. (2018). *Nåtidssanalyse innovasjon i kommunesektoren*. Oslo: Menon-publikasjon 88/2018.
- Menon Economics. (2018). *Områdegjennomgang av støtteordninger i klimapolitikken*. Oslo: Menon-publikasjon 1/2018.

Vedlegg 1: Metode

Spørreundersøkelse

For å kartlegge effekten av forprosjektene så har Menon utarbeidet og gjennomført en spørreundersøkelse, i tett dialog med oppdragsgiver. Vi har lagt vekt på å undersøke hvor utløsende midlene var, (forventet) resultat av forprosjektet og opplevelse av søknadsprosessen. Denne undersøkelsen ble sendt ut til aktørene som har søkt og fått tilsagn. Vi sendte også ut en tilpasset versjon av undersøkelsen til gruppen som fikk avslag, som en kontroll for den utløsende effekten og for å undersøke om det var åpenbare likheter og ulikheter mellom gruppene.

Vi la sterk vekt på å sikre representativitet på prosjektnivå, i den betydning at vi ønsker svar fra en størst mulig andel av prosjektene. Vi sendte ut undersøkelsen til alle aktørene i prosjektet, slik at både administrator, prosjektansvarlig og samarbeidspartnere fikk anledning til å besvare.

Segment	Antall som mottok undersøkelsen	Antall som svarte	Svarprosent	Svarprosent prosjekt
Tilsagn	94	51	55 %	97 %
Avslag	191	92	48 %	61 %
TOTAL	295	143		

Vi mottok mange svar, og i en betydelig andel av prosjektene fikk vi svar fra flere aktører. Vi oppdaget raskt at det var betydelig variasjon i svarene mellom de ulike aktørgruppene. Gjennomgående fant vi at svarene fra administrator var mest realistiske, og dette ble bekreftet av telefonintervjuene. Vi valgte derfor å behandle svarene på følgende måte:

1. Gitt at det er flere svar per prosjekt, så beholder vi administrator.³⁸
2. Gitt at det er flere svar per prosjekt, og at administrator ikke har svart, så beholder vi prosjektleder.
3. Gitt at det er duplikat, og at hverken administrator eller prosjektleder har svar, så vurderer vi svarene fra de ulike samarbeidspartene.³⁹

Dybdeintervjuer

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

- Kommunens størrelse
- Tjenestoområde
- Type innovasjoner
- Geografi

³⁸ Det ble likevel gjort en kvalitetssjekk for å teste kredibiliteten til dataene.

³⁹ Det var ingen prosjekter i denne gruppen.

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

Tabell V-1 Oversikt over intervjuobjekter

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

Nærmere om kategorisering

I denne rapporten har vi søkt å kategorisere alle innkomne søknader om forprosjekt etter fem ulike sektorkategorier og fem ulike metodiske kategorier. Det er flere av de innkomne søknadene som omhandler flere sektorer/temaer og flere metoder, noe som gjør det utfordrende å kategorisere søknadene. I de følgende avsnittene viser vi hva de ulike kategoriene inneholder.

Sektorkategorisering



Helse

Denne kategorien inkluderer søknader som søker å finne innovative løsninger innen ulike helsetemaer. Søknadene omhandler temaer som er forebyggende, for eksempel fokus på måltider for eldre eller utvikling av metoder for å unngå bruddskader. Enkelte av søknadene går også ut på omfangsreduserende tiltak, som forhindring av smerter og plager under behandling. I tillegg er det flere søknader som er mer sektorovergripende – som for eksempel mer forskning på helse- og rusarbeid i kommunen.



Ledelse og styring

Denne kategorien inkluderer søknader som går ut på å finne innovative løsninger som legger til rette for bedre styring, kommunikasjon og digitalisering av ulike prosesser.



Velferd, arbeidsliv og utdanning

Denne kategorien inkluderer søknader som omhandler integrering, utvikling av velferdsteknologi, barnevern, læringsressurser, koordinering av frivillige ressurser, arbeidsmarkeds-tiltak og samfunnssikkerhet.



Planlegging og infrastruktur

Denne kategorien inkluderer søknader til forprosjekter innen utvikling av byliv, vann- og avløpssystemer samt forprosjekter som søker å identifisere innovative løsninger for bedre boligbygg.



Klima og miljø

Kategorien «klima og miljø» inkluderer for eksempel søknader om forprosjekter innen utslipp fra vedfyring, klimaomstilling, måling av ekstremnedbør, avfallsproblematikk. I tillegg inkluderer kategorien mer overordnede søknader der man søker å styrke klimaarbeidet.

Metodisk kategorisering



Kartlegging og metodeutvikling

Flere av søknadene om forprosjekt er prosjekter der man søker å utvikle nåværende metoder innen en rekke ulike tema. I tillegg er det også en rekke prosjekter som søker å identifisere faktorer eller erverve ny kunnskap innen et bestemt område. Disse prosjektene utgjør kategorien «kartlegging og metodeutvikling».



Digitalisering

Flere av søknadene omhandler prosjekter der man søker å enten digitalisere prosesser, informasjon inn mot ulike brukere eller at brukerne selv skal bli digitale ved opplæring i for eksempel smartteknologi.



Teknologiutvikling

Denne kategorien inkluderer søknader om forprosjekt til prosjekter der man for eksempel søker å utvikle Virtual Reality-teknologi, roboter eller annen teknologi for å oppnå ulike mål innen en rekke temaer.



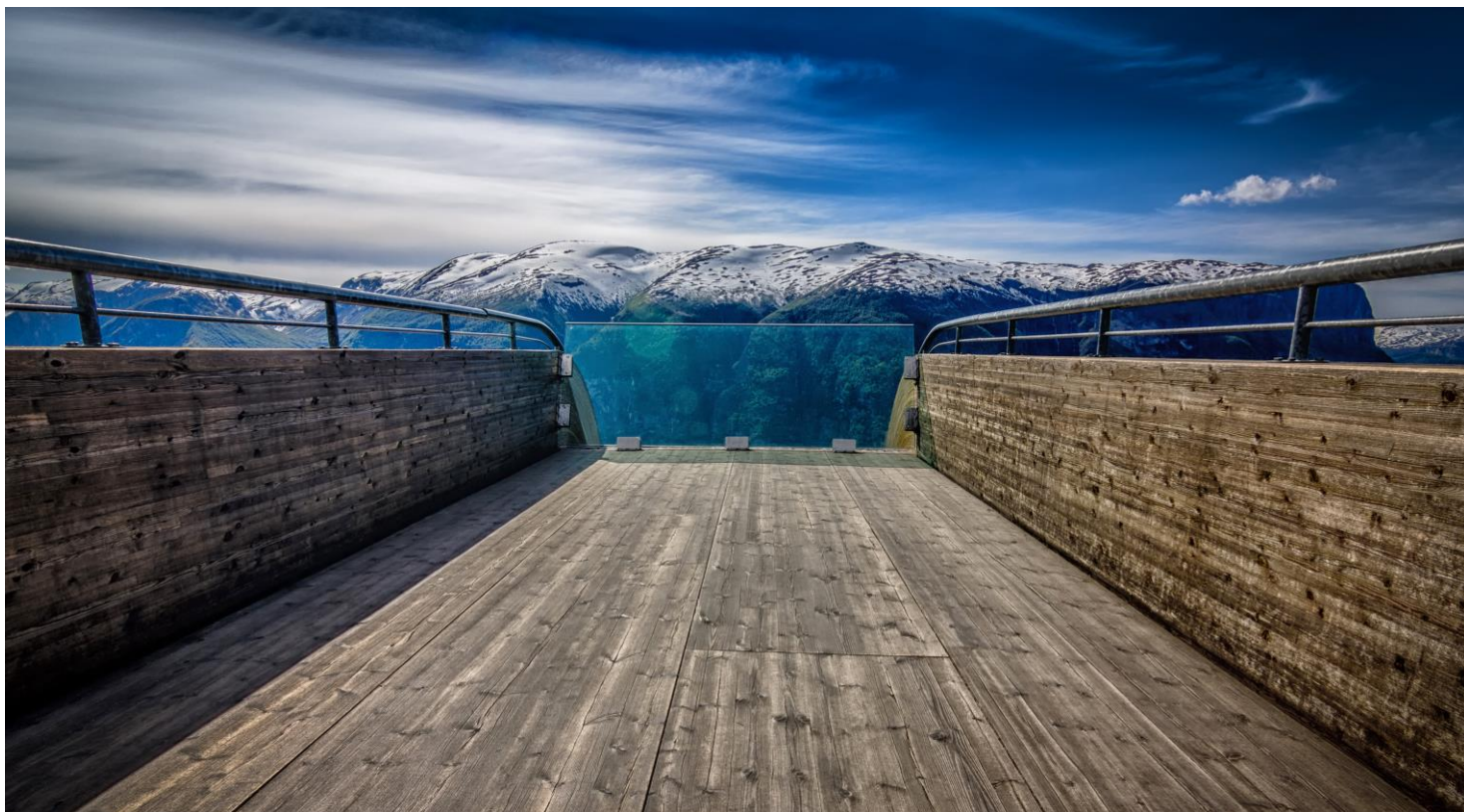
Samskaping, samarbeid og nettverk

Flere av søknadene fokuserer på å øke samarbeidet mellom ulike kommuner, mellom kommunen og andre offentlige instanser, forskningen generelt eller brukerne i kommunen. Alle prosjektene i denne kategorien fokuserer på at man gjennom samskaping, samarbeid eller nettverk kan oppnå innovasjon.



Annet

Det er flere prosjekter som ikke spesifiserer hvordan de skal oppnå de ulike innovasjonene enten fordi en del av forprosjektet er å identifisere dette, eller vi har mangelfull informasjon om hvordan prosjektet skal løses.



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