



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 30

(2019–2020)

Melding til Stortinget

## En innovativ offentlig sektor

Kultur, ledelse og kompetanse







DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 30

(2019–2020)

Melding til Stortinget

---

En innovativ offentlig sektor

Kultur, ledelse og kompetanse



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	5	4.3	Lover og forskrifter påvirker handlingsrommet .....	28
<b>2</b>	<b>Innovasjon i offentlig sektor</b> ....	7	4.3.1	Situasjonen i dag .....	28
2.1	Norge trenger en innovativ offentlig sektor .....	7	4.3.2	Vurdering av situasjonen .....	28
2.2	Regjeringens politikk for innovasjon i offentlig sektor .....	7	4.3.3	Veien videre .....	28
2.2.1	Ett mål og tre prinsipper for innovasjon i offentlig sektor .....	8	4.4	Rammer for beslutningsgrunnlag i staten .....	29
2.2.2	Ti hovedgrep .....	8	4.4.1	Situasjonen i dag .....	29
2.3	Utfordringer og muligheter i de neste tiårene .....	9	4.4.2	Vurdering av situasjonen .....	29
2.3.1	Demografiendringer .....	9	4.4.3	Veien videre .....	30
2.3.2	Mindre økonomisk handlingsrom .....	10	4.5	Organisasjonsformer og innovasjon .....	30
2.3.3	Klima- og miljøutfordringer .....	10	4.5.1	Situasjonen i dag .....	30
2.3.4	Bærekraftsmålene .....	10	4.5.2	Vurdering av situasjonen .....	31
2.4	Inkluderende meldingsprosess ....	11	4.5.3	Veien videre .....	31
			4.6	Regjeringen vil .....	32
<b>3</b>	<b>Definisjoner og utgangspunkt</b> ..	13	<b>5</b>	<b>Virkemidler for innovasjon</b> .....	33
3.1	Hva er innovasjon i offentlig sektor .....	13	5.1	Situasjonen i dag .....	33
3.1.1	Definisjon av innovasjon i offentlig sektor .....	13	5.1.1	Aktører og virkemidler for innovasjon i offentlig sektor .....	33
3.1.2	Se mulighetene, og definere behov i stedet for løsning .....	13	5.1.2	Status i bruken av virkemidler for innovasjon i offentlig sektor .....	36
3.1.3	Skrittvis og radikal innovasjon .....	15	5.1.3	De nordiske landenes arbeid med innovasjon i offentlig sektor .....	36
3.1.4	Transformerende innovasjon .....	16	5.1.4	Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet .....	37
3.1.5	Flere typer innovasjon spiller sammen .....	16	5.2	Vurdering av situasjonen .....	38
3.2	Et godt utgangspunkt for innovasjonsarbeid .....	17	5.3	Veien videre .....	38
3.2.1	Sektorer og forvaltningsnivåer ....	17	5.3.1	Råd for innovasjon i offentlig sektor .....	39
3.2.2	En mangfoldig kommunesektor ...	18	5.3.2	Samlet og brukervennlig tilgang til virkemidler .....	39
3.2.3	Risikoaversjon og insentiver .....	19	5.4	Regjeringen vil .....	40
3.3	Innovasjon i krisetider .....	20	<b>6</b>	<b>Digitalisering og ny teknologi</b> ...	41
3.3.1	Covid-19-pandemien .....	20	6.1	Situasjonen i dag .....	41
3.3.2	Eksempler på innovasjon under covid-19-pandemien .....	20	6.1.1	God digital infrastruktur .....	41
3.3.3	Læring fra kriser .....	22	6.1.2	Utnytte ny teknologi .....	42
			6.1.3	Sammenhengende digitale tjenester .....	42
<b>4</b>	<b>Rammebetingelser for innovasjon</b> .....	24	6.1.4	Digitale økosystemer og innovasjon .....	43
4.1	Styring .....	24	6.1.5	Digitalisering i kommunesektoren .....	43
4.1.1	Situasjonen i dag .....	24	6.2	Vurdering av situasjonen .....	43
4.1.2	Vurdering av situasjonen .....	25	6.3	Veien videre .....	44
4.1.3	Veien videre .....	26	6.3.1	Datadrevet økonomi og innovasjon .....	44
4.2	Finansielle strukturer og insentiver .....	26	6.3.2	Datakvalitet .....	46
4.2.1	Situasjonen i dag .....	26	6.4	Regjeringen vil .....	46
4.2.2	Vurdering av situasjonen .....	27			
4.2.3	Veien videre .....	27			

<b>7</b>	<b>Kultur for innovasjon</b> .....	47	11.1.1	Rolledeling mellom offentlig sektor og næringslivet .....	72
7.1	Situasjonen i dag .....	47	11.1.2	Partnerskap og samarbeid mellom offentlig sektor og næringsliv .....	72
7.1.1	Kultur for innovasjon .....	47	11.1.3	Innovative anskaffelser .....	74
7.1.2	Lederes rolle .....	48	11.1.4	Oppstartsselskaper .....	78
7.1.3	Politikerens rolle .....	48	11.1.5	Sosiale entreprenører .....	80
7.1.4	Partssamarbeid og medarbeideres rolle .....	48	11.2	Vurdering av situasjonen .....	80
7.2	Vurdering av situasjonen .....	49	11.2.1	Innovative anskaffelser .....	81
7.2.1	Kultur for innovasjon .....	49	11.2.2	Oppstartsselskaper og sosiale entreprenører .....	82
7.2.2	Å lede for innovasjon .....	49	11.3	Veien videre .....	82
7.2.3	Politikere som ledere .....	49	11.3.1	Innovative anskaffelser .....	83
7.2.4	Involvering av medarbeidere og tillitsvalgte .....	49	11.3.2	Program for innovasjonsskjøp fra oppstartsselskaper .....	84
7.3	Veien videre .....	50	11.4	Regjeringen vil .....	85
7.3.1	Kultur for innovasjon .....	50	<b>12</b>	<b>Samarbeid med forskningsmiljøer</b> .....	86
7.3.2	Å lede for innovasjon .....	51	12.1	Situasjonen i dag .....	86
7.3.3	Partssamarbeid for økt innovasjon	53	12.1.1	Programmer for forsknings-samarbeid .....	87
7.4	Regjeringen vil .....	53	12.1.2	Mobilisering til forskning .....	88
<b>8</b>	<b>Kompetanse for innovasjon</b> .....	54	12.1.3	Nye samarbeidsformer .....	88
8.1	Situasjonen i dag .....	54	12.2	Vurdering av situasjonen .....	89
8.1.1	Kompetanse gjennom høyere utdanning .....	54	12.3	Veien videre .....	90
8.1.2	Arbeidsmetoder og kompetanser som kan fremme innovasjon .....	55	12.3.1	Data til forskning og åpen tilgang til forskningen .....	90
8.2	Vurdering av situasjonen .....	58	12.3.2	Forskningsprosjekter, langvarige samarbeid og partnerskap .....	90
8.3	Veien videre .....	58	12.3.3	Kunnskapsoppsummeringer som verktøy for innovasjon .....	90
8.4	Regjeringen vil .....	60	12.3.4	Tverrsektoriell forskning og innovasjon .....	91
<b>9</b>	<b>Forsøk og utprøving</b> .....	61	12.3.5	Missions som tilnærming .....	91
9.1	Situasjonen i dag .....	61	12.4	Regjeringen vil .....	92
9.1.1	Juridiske rammer for utprøving av nye løsninger .....	61	<b>13</b>	<b>Realisere verdi og spre innovasjoner</b> .....	93
9.1.2	Eksempler og erfaringer .....	63	13.1	Gevinstrealisering .....	93
9.2	Vurdering av situasjonen .....	65	13.1.1	Situasjonen i dag .....	93
9.3	Veien videre .....	66	13.1.2	Vurdering av situasjonen .....	94
9.4	Regjeringen vil .....	66	13.1.3	Veien videre .....	95
<b>10</b>	<b>Samarbeid om innovasjon</b> .....	67	13.2	Spredning av kunnskap, erfaringer og innovasjoner .....	96
10.1	Situasjonen i dag .....	67	13.2.1	Situasjonen i dag .....	96
10.1.1	Demokrati og innovasjon .....	67	13.2.2	Vurdering av situasjonen .....	99
10.1.2	Samskaping med innbyggere om tjenesteutvikling .....	68	13.2.3	Veien videre .....	99
10.1.3	Frivillig sektor .....	69	13.3	Regjeringen vil .....	99
10.2	Vurdering av situasjonen .....	70	<b>14</b>	<b>Virkninger</b> .....	101
10.3	Veien videre .....	70			
10.3.1	Demokrati og innovasjon .....	70			
10.3.2	Frivillig sektor .....	70			
10.3.3	Samarbeidsmodeller .....	71			
10.4	Regjeringen vil .....	71			
<b>11</b>	<b>Innovative anskaffelser og partnerskap med næringslivet</b> ..	72			
11.1	Situasjonen i dag .....	72			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 30

(2019–2020)

Melding til Stortinget

## En innovativ offentlig sektor

Kultur, ledelse og kompetanse

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 23. juni 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Sammendrag

Regjeringens mål er en effektiv offentlig sektor som leverer gode tjenester til innbyggerne, har høy grad av tillit i befolkningen, og finner nye løsninger på samfunnsutfordringer i samarbeid med innbyggerne, næringslivet, forskningsmiljøer og sivilsamfunnet.

For å nå målet har regjeringen utviklet tre prinsipper for å fremme innovasjon i offentlig sektor:

- Politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til å innovere.
- Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, der man har mot til å tenke nytt og lærer av feil og suksesser.
- Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid.

Denne meldingen presenterer utviklingstrekk, status, endringsbehov og regjeringens politikk for det videre arbeidet med innovasjon i offentlig sektor.

I *kapittel 2 og 3* presenteres regjeringens mål og tiltak for innovasjon i offentlig sektor, samt definisjoner og utgangspunkt.

I *kapittel 4* omtales rammebetingelsene for det daglige arbeidet i offentlig sektor, som styring, finansielle strukturer, lover og regler, organisasjonsformer og krav til utredninger. Rammebetingelsene kan gjøre innovasjon i offentlig sektor mulig, de kan oppmuntre til og legge til rette for innovasjon, eller de kan begrense mulighetene.

I *kapittel 5* beskrives virkemiddelapparatet for innovasjon i offentlig sektor. Flere aktører har virkemidler som skal støtte opp om innovasjon i offentlig sektor gjennom finansiering og rådgivning.

I *kapittel 6* omtales mulighetene digitalisering og ny teknologi gir for å løse oppgavene i offentlig sektor på nye og bedre måter. God digital infrastruktur, kunstig intelligens, 5G og den store fremveksten av data åpner nye muligheter for at offentlig sektor kan tilby bedre og mer sammenhengende digitale tjenester til innbyggerne.

I *kapittel 7* omtales viktigheten av en innovasjonsvennlig kultur, som én sentral forutsetning for innovasjon. Kultur forstås i denne meldingen som den samlede adferd på et arbeidssted, og dermed som en kombinasjon av blant annet ferdigheter, holdninger og verdier. Både politikere, ledere og medarbeidere spiller viktige roller i å fremme innovasjon, og i kapitlet presenteres kjennetegn for innovasjonskultur. Disse kan offentlige virksomheter ta utgangspunkt i for å vurdere og videreutvikle kulturen i egen virksomhet.

I *kapittel 8* beskrives sammenhengen mellom kompetanse og innovasjon. Kompetanse er en kombinasjon av kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier. For å lykkes med innovasjon er det derfor en fordel både å ha fagkunnskap, ferdigheter og kjennskap til arbeidsmetoder som kan fremme innovasjon.

I *kapittel 9* vises det til hvordan forsøk og eksperimentering i offentlig sektor kan bidra til innovasjon. Ved å prøve ut nye løsninger på avgrensede områder, kan man redusere risiko og kostnader, og undersøke effekten av tiltak man vurderer å introdusere for flere.

I *kapittel 10* beskrives viktigheten av samarbeid med andre aktører for å kunne tenke annerle-

des, benytte muligheter og finne nye løsninger på små og store utfordringer. Både forskningsaktører, næringsliv, frivillig sektor og ikke minst innbyggere bidrar til at offentlig sektor kan utvikle og samskape bedre løsninger.

I *kapittel 11* synliggjøres det hvordan næringslivet kan bistå offentlig sektor med å nå sine mål. Næringslivet er en sentral samarbeidspartner for offentlig sektor, både gjennom anskaffelser, partnerskap og andre samarbeidsformer. For å utnytte hele potensialet i næringslivet kan offentlig sektor både samarbeide med etablerte selskaper, og nyttiggjøre seg innovasjonskraften i oppstartsbedrifter og hos sosiale entreprenører.

I *kapittel 12* trekkes det frem hvordan forskning kan bidra til mer innovasjon. Forskningsaktører bidrar både gjennom å gi ny kunnskap om hva som fungerer, ved å følge og dokumentere innovasjonsprosesser, og ved å være en driver for innovasjon gjennom å bidra til å utvikle nye, smarte løsninger.

I *kapittel 13* omtales viktigheten av å spre de gode løsningene, og å realisere gevinstene innovasjon gir. Innovasjon skaper verdi for samfunnet og innbyggerne, og innovasjon som har vist seg å gi verdi bør flere få mulighet til å ta i bruk.



## 2 Innovasjon i offentlig sektor



Figur 2.1

### 2.1 Norge trenger en innovativ offentlig sektor

Innovasjon i offentlig sektor er å iverksette noe nytt som skaper verdi for innbyggerne og for samfunnet. Det kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte, og åpner for å tenke nytt om hvordan Norge kan løse store samfunnsoppgaver og utvikle offentlig sektor. Slik kan innovasjon bidra til langsiktig og bærekraftig effektivitet.

Norge er et godt land å leve i. Offentlig sektor nyter høy tillit i befolkningen, og er kjernen i et velferdssamfunn med ansvarlig myndighetsutøvelse og godt tjenestetilbud. Fremover vil Norge møte utfordringer som utfordrer bærekraften i dagens velferdssamfunn. Petroleumsnæringen vil fortsatt være viktig i flere tiår til, men vil bidra langt mindre til det økonomiske handlingsrommet enn det Norge har vært vant til. Andelen eldre øker, samtidig som det blir færre yrkesaktive. Den globale oppvarmingen og de negative miljøendringene må begrenses. Samtidig vil befolkningen fortsatt ha høye forventninger til offentlig sektor, og Norge skal bidra til å nå verdensmålene for bærekraftig utvikling innen 2030.

Sammen med disse kjente utfordringene står Norge og verden våren 2020 i en global krise, med covid-19-pandemien. Den gir store økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser nå, og vil antakelig prege både Norge og verden i lang tid fremover.

I 2019 utgjorde de offentlige utgiftene nærmere 59 prosent av fastlands-BNP og omtrent en

tredel av de sysselsatte arbeidet i offentlig sektor. For å møte utfordringene som kommer må offentlig sektor jobbe smartere, mer målrettet og systematisk med innovasjon. En innovativ tilnærming åpner for å tenke nytt og vil være blant regjeringens hovedstrategier for økt bærekraft. De mulige gevinstene av innovasjon er store, for eksempel ved bruk av innovative offentlige anskaffelser, digitalisering og innovasjon som forebygger utenforskap og helseutfordringer.

Offentlig sektor er både en pådriver for innovasjon i samfunnet, forskningen og næringslivet, og innoverer innenfor sine områder. Denne meldingen handler primært om offentlig sektor som innovatør, men rollene som innovatør og pådriver utfyller hverandre. For eksempel kan innovasjon i offentlig sektor ha betydning for verdiskapingsmulighetene i privat sektor.

Regjeringen vil legge til rette for at offentlig sektor kan ta ut det fulle potensialet som ligger i innovasjon, og på den måten legge til rette for god ressursbruk og økt samlet verdiskaping.

### 2.2 Regjeringens politikk for innovasjon i offentlig sektor

Denne meldingen presenterer utviklingstrekk, status, endringsbehov og regjeringens politikk for det videre arbeidet med innovasjon i offentlig sektor.

Innovasjon i offentlig sektor er én av regjeringens hovedstrategier for å løse utfordringene som samfunnet vil møte i årene fremover.

### 2.2.1 Ett mål og tre prinsipper for innovasjon i offentlig sektor

Regjeringens mål er en effektiv offentlig sektor som leverer gode tjenester til innbyggerne, har høy grad av tillit i befolkningen, og finner nye løsninger på samfunnsutfordringer i samarbeid med innbyggerne, næringslivet, forskningsmiljøer og sivilsamfunnet.

For å nå målet har regjeringen utviklet tre prinsipper for å fremme innovasjon i offentlig sektor. Prinsippene er inspirert av OECDs erklæring for innovasjon,<sup>1</sup> som Norge har sluttet seg til, og innspillene fra meldingsprosessen.

Regjeringens prinsipper for innovasjon i offentlig sektor:

- *Politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til å innovere.*
- *Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, der man har mot til å tenke nytt og lærer av feil og suksesser.*
- *Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid.*

### 2.2.2 Ti hovedgrep

Regjeringen vil nå målet for innovasjon i offentlig sektor gjennom følgende ti hovedgrep.

#### 1. Rammebetingelser for innovasjon

Rammebetingelser som styringsprinsipper og praksis, finansiering, lover og regler, organisasjonsformer og krav til utredninger, påvirker hvordan offentlige virksomheter kan løse sine samfunnsoppdrag. Regjeringen vil jobbe for at rammebetingelsene gir handlingsrom og motivasjon til innovasjon, og bidrar til god ressursbruk og økt samlet verdiskaping.

#### 2. Virkemidler for innovasjon

En rekke aktører og virkemidler er etablert for å understøtte offentlige virksomheters arbeid med innovasjon. Regjeringen vil utvikle et mer helhetlig og brukerrettet virkemiddelapparat for innovasjon i offentlig sektor. Dette skal blant annet gjøres ved å etablere et råd for innovasjon i offentlig sektor med sentrale aktører fra både tilbuds- og etterspørselssiden.

<sup>1</sup> OECD (2019) *Declaration on Public Sector Innovation*. OECD/LEGAL/0450. Erklæringen etablerer fem prinsipper for innovasjon i offentlig sektor: Omfavne og forsterke innovasjon i offentlig sektor, oppmuntre og sette medarbeidere i stand til å innovere, dyrke frem nye partnerskap og involvere forskjellige stemmer, fremme utforskning, eksperimentering og testing, og spre og dele læring og praksiser. Erklæringen er underskrevet av 40 land, inkludert Norge

#### 3. Digitalisering og ny teknologi

Regjeringen vil at offentlig sektor skal utnytte mulighetene digitalisering og ny teknologi gir for innovasjon. Regjeringen vil arbeide for én digital offentlig sektor på tvers av forvaltningsnivåene, utnytte mulighetene kunstig intelligens gir for å løse oppgavene på nye måter, og legge til rette for datadrevet innovasjon.

#### 4. Kultur for innovasjon

Innovasjon må bli en større del av arbeidet i offentlig sektor. Det betyr at ledere må legge til rette for en kultur preget av nysgjerrighet og åpenhet for nye idéer, og mot til å lære av feil og suksesser. Regjeringen vil utvikle kompetansetiltak og verktøy som kan hjelpe ledere i arbeidet med å tilrettelegge for innovasjon i egen virksomhet.

#### 5. Kompetanse for innovasjon

Digital kompetanse, utredningskompetanse, designkompetanse og kompetanse i bruk av ulike arbeidsformer og teknikker kan bidra til å fremme innovasjon. Regjeringen mener kunnskap og livslang læring er en nøkkel til en bedre og mer effektiv offentlig sektor, og vil styrke samspillet mellom universitets- og høgskolesektoren og arbeidslivet.

#### 6. Forsøk og utprøving

Forsøk og eksperimentering innebærer utprøving av nye løsninger, teknologier eller lovreguleringer. Regjeringen vil etablere regulatoriske sandkasser<sup>2</sup> på flere områder, og vurdere hvordan offentlig sektor kan bruke forsøk og utprøving mer systematisk for å senke terskelen for å ta i bruk innovative løsninger og legge til rette for at resultater fra vellykkede forsøk blir varige løsninger.

#### 7. Samarbeid om innovasjon

Innovasjon i offentlig sektor krever ofte samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer, næringsliv, sivilsamfunn og utdannings- og forskningsmiljøer – og med innbyggerne. Det kan bringe nye perspektiver og idéer inn i utviklingen av offentlig sektor. Regjeringen vil systematisere og spre erfaringer fra ulike typer samarbeid om innovative løsninger.

#### 8. Innovative anskaffelser og partnerskap med næringslivet

Offentlig og privat sektor må samarbeide om å løse de store samfunnsutfordringene og utvikle bedre og mer innovative løsninger. Regjeringen vil videreføre virkemidlene for inno-

<sup>2</sup> Begrepet *regulatoriske sandkasser* blir brukt om måter å prøve ut nye teknologier, lovreguleringer og forretningsmodeller innenfor gitte rammer (kapittel 9)

vative anskaffelser og styrke veiledningen, med mål om økt innovasjon i offentlig sektor. Oppstartsselskaper og andre små aktører kan ha innovative løsninger på offentlige behov. Regjeringen vil derfor etablere et program for samarbeid mellom offentlig sektor og oppstartsselskaper.

#### 9. Samarbeid med forskningsmiljøer

Forskning og samarbeid med forskningsmiljøer kan bidra til innovasjon og læring, mer radikale innovasjonsprosjekter i offentlig sektor og spredning av vellykkede innovasjoner. Regjeringen vil oppfordre til økt samarbeid mellom offentlig sektor og forskningsmiljøer, med mål om bedre og mer effektive tjenester og tiltak, og gjøre forskning mer tilgjengelig ved å stimulere til forskningsformidling, mer åpne data og flere kunnskapsoppsummeringer.

#### 10. Realisere verdi og spre innovasjoner

Innovasjon er ikke et mål i seg selv, det må skape verdi for samfunnet og innbyggerne. Regjeringen vil vurdere hvordan det best skal legges til rette for å spre erfaringer fra innovasjonsprosesser og resultater, og legge til rette

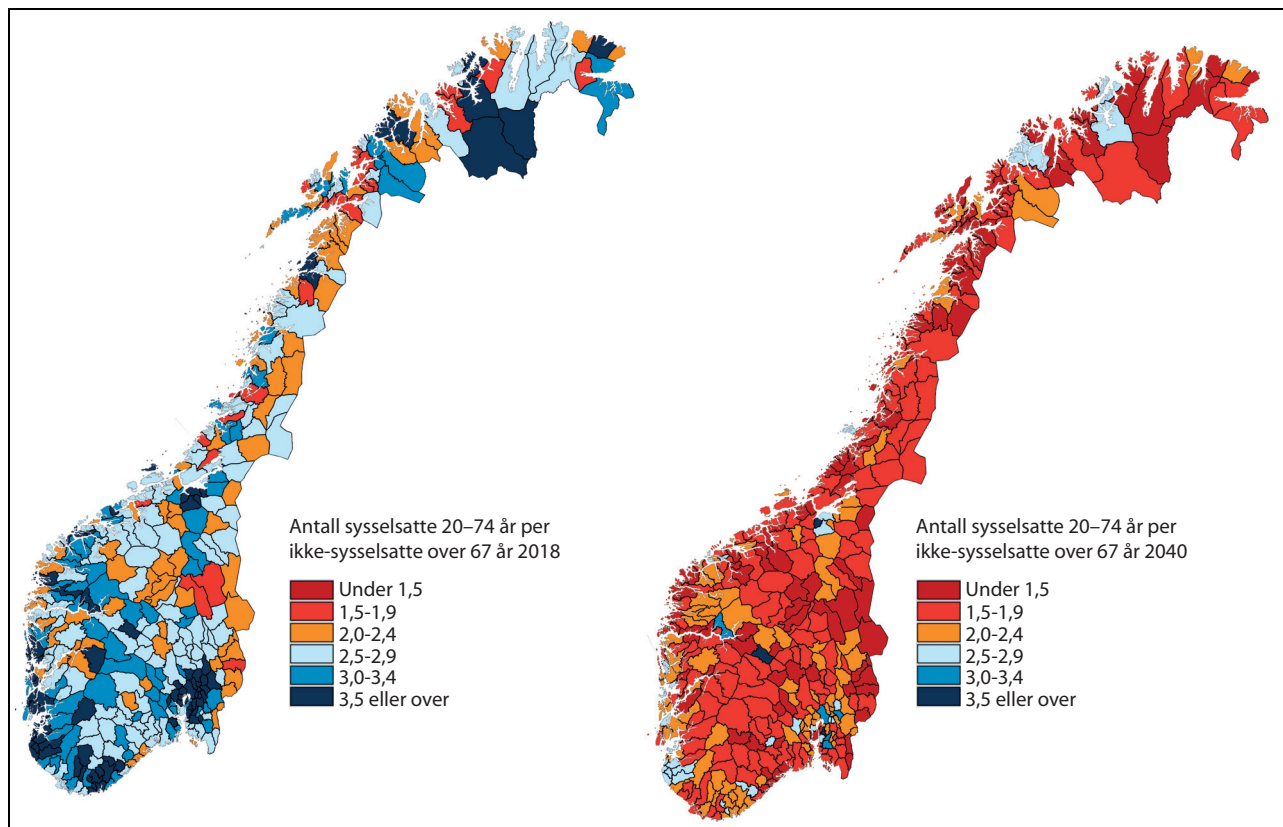
for at gevinster av innovasjon synliggjøres og realiseres i form av bedre tjenester og budsjettbesparelser.

## 2.3 utfordringer og muligheter i de neste tiårene

Demografiendringer, mindre økonomisk handlingsrom, klima- og miljøutfordringer, og å nå verdensmålene for bærekraftig utvikling er kjente utfordringer Norge og offentlig sektor vil stå overfor de neste tiårene. I tillegg viser covid-19-pandemien hvor raskt rammebetingelsene kan endre seg i en globalt sammenkoblet verden. Ettersom det er for tidlig å si noe om hvilke konsekvenser pandemien vil få, tar dette kapitlet for seg de utviklingstrekkene som er relativt sikre.

### 2.3.1 Demografiendringer

Alderssammensetningen i befolkningen kommer til å endre seg betydelig i årene fremover. Det vil bli en sterk vekst i antall eldre. På nasjonalt nivå



Figur 2.2 Andel sysselsatte 20–74 år per antall ikke-sysselsatte over 67 år i 2018 og 2040

Aldersfordelingen i befolkningen framkommer gjennom hovedalternativet i SSBs befolkningsframskriving (2018a). Antall sysselsatte er beregnet ved å bruke framskrevet befolkning på ulike aldersgrupper og samme sysselsetningsandel som i 2017 for aldersgruppene 20–24 år, 25–39 år, 40–54 år, 55–66 år og 67–74 år.

Kilde: SSBs befolkningsframskrivinger (hovedalternativet) og registerbasert sysselsetting. Beregninger: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

vil både andelen og antallet som er 80 år eller mer bli doblet frem mot 2040. Samtidig vil det bli lav vekst i befolkningen i arbeidsfør alder, særlig i mindre sentrale deler av landet (figur 2.2).

De eldre vil ha helt andre forutsetninger enn tidligere generasjoner i møte med alderdommen. De har høyere utdanning, bedre boliger og bedre økonomi. Bedre helse kan dempe, men ikke fjerne, det økte behovet for helse- og omsorgstjenester.<sup>3</sup> SSB har beregnet at Norge i 2035 vil kunne mangle 28 000 sykepleiere og 17 000 helsefagarbeidere.<sup>4</sup> De bynære områdene må håndtere økt omsorgsbehov som følge av en stor økning i antall eldre, og de mindre sentrale områdene får færre yrkesaktive til å håndtere omsorgsbehovet blant sine eldre.

For å møte demografiendringene må offentlig sektor bruke de tilgjengelige ressursene mer effektivt. Innovasjon, ikke minst knyttet til bruk av ny teknologi, kan gi nye løsninger som gjør det mulig for eldre å bo i eget hjem lenger, og dermed legge til rette for at helse- og omsorgspersonell kan bruke kompetanse og tid på de som trenger det mest. Samtidig er det vanskelig å anslå hvordan den teknologiske utviklingen vil bidra.

Lav vekst i befolkningen i arbeidsfør alder mange steder i landet vil føre til økt konkurranse om arbeidskraften, både mellom sektorer og mellom regioner. Allerede i dag finnes det kommuner som mangler nødvendig kapasitet og kompetanse til å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.<sup>5</sup>

### 2.3.2 Mindre økonomisk handlingsrom

Norge har de to siste tiårene hatt en vekst i budsjettene og et handlingsrom i finanspolitikken som få andre land har opplevd. Det neste tiåret bidrar flere forhold til at budsjettsituasjonen blir mer utfordrende. Utfordringer som lenge har blitt omtalt som langsiktige, er kommet nærmere. Olje- og gassproduksjonen anslås å øke noe de nærmeste årene og vil kunne holde dagens nivå ut dette tiåret, men perioden med sterk vekst i bruken av olje- og fondsinntekter i norsk økonomi er i hovedsak over.<sup>6</sup> Samtidig vil veksten i utgiftene til store regelstyrte ordninger fortsette å øke og det vil komme en høyere vekst i etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester.

<sup>3</sup> Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*

<sup>4</sup> SSB (2019) *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035*. Rapport 2019/11

<sup>5</sup> Telemarksforskning (2019) *Utredning om små kommuner*. TF-rapport 473

<sup>6</sup> Revidert Nasjonalbudsjett 2020

Innovasjon og ny teknologi kan blant annet bidra til mer effektiv pengebruk. Det er likevel svært sannsynlig at handlingsrommet i det neste tiåret vil bli betydelig lavere enn i det forrige. Den siste tiden har sterkt fall i petroleumsprisene og sterk økning i bruken av fondsmidler over offentlige budsjetter som følge av tiltak i forbindelse med utbruddet av covid-19 bidratt til ytterligere press på offentlige finanser, som vil gi konsekvenser i årene fremover. I tillegg kan konsekvensene av covid-19-pandemien redusere handlingsrommet ytterligere, både gjennom reduserte inntekter og økte utgifter. Dette vil belyses nærmere av en ekspertgruppe regjeringen har nedsatt for samfunnsøkonomisk vurdering av blant annet smitteverntiltak innført mot covid-19.

### 2.3.3 Klima- og miljøutfordringer

Flere rapporter de siste årene har understreket alvoret i de klima- og miljøutfordringene verden står overfor og at utviklingen mange steder går raskere enn tidligere antatt.<sup>7</sup> Samtidig kan fortsatt et grønt skifte bringe nettoutslippene av klimagasser ned mot null. Regjeringen har forsterket Norges klimamål for 2030 til å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 prosent, og opp mot 55 prosent, sammenlignet med 1990-nivå.<sup>8</sup> I 2050 skal Norge være et lavutslippssamfunn.

Offentlig sektor spiller en viktig rolle i den grønne omstillingen Norge skal gjennom. Klima-utfordringer og tap av naturmangfold må sees i sammenheng. Fordi klima- og miljøutfordringene er komplekse og tverrfaglige, er forskning og innovasjon nødvendig for å utvikle helhetlige løsninger.

### 2.3.4 Bærekraftsmålene

I 2015 vedtok FNs medlemsland 2030-agendaen for bærekraftig utvikling. Den består av 17 mål og 169 delmål for økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft.

Bærekraftsmålene omfatter alle land og berører alle deler av samfunnet. De legger vekt på samarbeid, gjensidige partnerskap og sammen-

<sup>7</sup> IPCC (2018) *Special Report – Global Warming of 1.5°C*, Naturpanelet/IPBES (2019) *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental science-policy on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPCC (2019) *IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems*

<sup>8</sup> Update of Norway's nationally determined contribution



Figur 2.3 Bærekraftsmålene

Kilde: FN

hengene mellom målene. Norge har et stort ansvar for å bidra til oppnåelsen av målene innen 2030. Regjeringen har bestemt at bærekraftsmålene skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge.<sup>9</sup>

Regjeringen mener at innovasjon og digitalisering er en forutsetning for å nå målene innen 2030. For å lykkes er også samarbeid mellom offentlig sektor, næringsliv, academia og sivilsamfunn avgjørende. Mange kommuner, fylkeskommuner og offentlige virksomheter er godt i gang med å følge opp bærekraftsmålene på en systematisk måte. Samtidig er det store forskjeller.

Regjeringen har styrket den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene slik at de blir mer styrende for utformingen av nasjonal politikk. Ansvaret er lagt til kommunal- og moderniseringsministeren. Det gir mulighet til å se arbeidet med bærekraftsmålene i sammenheng med arbeidet med innovasjon i offentlig sektor. I løpet av våren 2021 vil regjeringen legge frem en handlingsplan for bærekraftsmålene i Norge, i form av en melding til Stortinget.

## 2.4 Inkluderende meldingsprosess

I arbeidet med meldingen har det vært et mål å ha en åpen og inkluderende prosess. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor brukt metoder som har lagt til rette for samskaping og nytenking. Å bruke tid på å utforske og forstå aktørenes opplevelse av innovasjon i offentlig sektor, har gitt større forståelse for behovene og åpnet opp for å se nye muligheter.

Innspillene handler i hovedsak om hindringer i rammebetingelsene for offentlig sektor, at det er nødvendig at offentlig sektor har en kultur for innovasjon, at offentlig sektor må samarbeide om innovasjon – både internt og med andre aktører, og hvor viktig det er at kommuner og virksomheter lærer av hverandre og sprer gode innovasjoner. Det er også gitt mange innspill om hvor vanskelig det kan være å hente ut nytten av innovasjon og hvor viktig det er at offentlig sektor bruker innovasjon for å løse de store samfunnsutfordringene. Disse innsiktene sammenfaller godt med hva forskning og OECD har kommet frem til at hemmer og fremmer innovasjon i offentlig sektor generelt.

### Gjennomførte aktiviteter i meldingsprosessen

- *Utforskning og dialogsamling*: For å kartlegge hva som kan fremme og hemme innovasjon i

<sup>9</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*

offentlig sektor, har departementet gjennomført intervjuer, besøk, spørreundersøkelser, arbeidsmøter, kunnskapsoppsummeringer og dialogsamling<sup>10</sup>.

- *Fremsynsprosess og scenarioer*: For å utvikle politikk som står seg over tid, ble det utviklet scenarioer for offentlig sektor i 2040. Arbeidet ledet frem til en rapport<sup>11</sup> som er benyttet i strategiske diskusjoner i flere offentlige virksomheter<sup>12</sup> og en utstilling<sup>13</sup>.
- *Kultur for innovasjon*: Kjennetegn ved kultur for innovasjon (figur 7.2, kapittel 7.3) ble utviklet for å diskutere og fremme kultur for innovasjon.
- *De nordiske landenes innovasjonspolitik*: For å hente inspirasjon fra andre nordiske land har

<sup>10</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) *Dialogsamling om innovasjon i offentlig sektor*. Rapport

<sup>11</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Scenarioer for offentlig sektor i 2040*. Rapport

<sup>12</sup> Blant annet Utdanningsdirektoratet, Kunnskapscenteret for distriktsutvikling, Domstolsadministrasjonen, Bærum kommune, Alna Bydel og Arbeidsgiverrådet i staten

<sup>13</sup> Arkitektur- og designhøyskolen og Design og arkitektur Norge (DOGA) arrangerte høsten 2019 utstillingen *Framtidslaboratoriet 2040*, i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Digitaliseringsdirektoratet og KS fått laget en sammenstilling av de nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor<sup>14</sup> (kapittel 5.1).

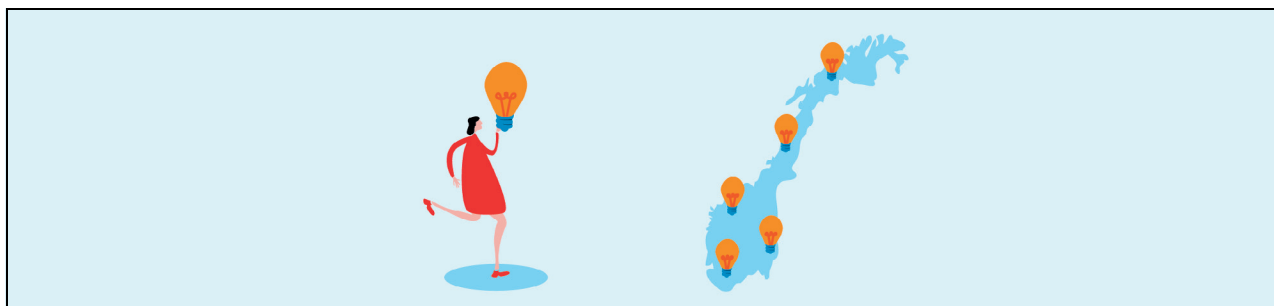
- *Kartlegging av samarbeidsmodeller*: For å få dypere innsikt i hvordan samarbeid kan bli gjennomført, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Forskningsrådet fått kartlagt modeller for samarbeid om innovasjon som benyttes i offentlig sektor i dag.<sup>15</sup>
- *Workshop i samarbeid med OECD-OPSI*: OECDs Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) har kartlagt status for innovasjon i offentlig sektor i Norge på overordnet nivå gjennom blant annet intervjuer og en workshop.<sup>16</sup>
- *Jevnlige møter med virkemiddelaktørene og KS*

<sup>14</sup> NIFU og Rambøll Management Consulting (2019): *De nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor*. Rapport

<sup>15</sup> InFuture (2019) *Dynamiske modeller for samarbeid om innovasjon i offentlig sektor*. Rapport

<sup>16</sup> OPSI (2019) *Insights and Questions from OECD Missions to Inform the Norwegian White Paper on Public Sector Innovation*. Rapport

## 3 Definisjoner og utgangspunkt



Figur 3.1

Innovasjon i offentlig sektor er ikke et nytt politikkområde, men har kommet mer på dagsorden de senere årene. Som forskningsfelt er det også relativt nytt. En gjennomgang i 2016 viste at over halvparten av studiene om innovasjon i offentlig sektor var publisert etter 2010.<sup>1</sup>

### 3.1 Hva er innovasjon i offentlig sektor

#### 3.1.1 Definisjon av innovasjon i offentlig sektor

Innovasjon er å iverksette noe nytt som skaper verdi for innbyggerne og samfunnet.<sup>2</sup> I denne meldingen er OECDs definisjon utgangspunktet, og innovasjon i offentlig sektor er definert slik:

*Innovasjon i offentlig sektor kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte. At innovasjonen er ny, betyr at den er ny for den aktuelle virksomheten, den kan likevel være kjent for og iverksatt i andre virksomheter.<sup>3</sup>*

Definisjonen harmonerer med beskrivelsen av innovasjon som noe *nytt og nyttig som er nyttig-*

*gjort*, som KS og mange offentlige virksomheter bruker (figur 3.2).<sup>4</sup> Det er videre lagt til grunn at innovasjon i offentlig sektor også kan skje i systemer, strukturer og på større samfunnsområder, ofte kalt transformativ innovasjon.

#### *Brukeren i sentrum*

Brukere er både innbyggere, offentlige og private virksomheter, og frivillig sektor.<sup>5</sup> Brukerne skal oppleve offentlige tjenester som sammenhengende og helhetlige, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem.<sup>6</sup> Statens kommunikasjonspolitikk har blant annet som mål at innbyggerne skal inviteres til å delta i utformingen av politikk, ordninger og tjenester.<sup>7</sup>

#### 3.1.2 Se mulighetene, og definere behov i stedet for løsning

En viktig forutsetning for innovasjon i offentlig sektor er å se nye muligheter og å bruke tid på å undersøke hva behovet egentlig er. For å lykkes bør en ikke å starte med å definere en detaljert løsning med klare spesifikasjonskrav, men være

<sup>1</sup> DeVries et al. (2016), *Innovation in the Public Sector: A systematic review and future research agenda*. Public Administration, volume 94, issue 1

<sup>2</sup> I denne meldingen er offentlig sektor brukt som generell betegnelse. Offentlige virksomheter kan være både statlige, fylkeskommunale og kommunale. Kommunesektoren er både kommuner og fylkeskommuner

<sup>3</sup> Definisjonen er hentet fra OECDs publikasjon *Oslo manualen*, og benyttes av blant annet EU og OECD. Se OECD (2018): *Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition*

<sup>4</sup> Nytt, nyttig og nyttiggjort er også brukt som definisjon i innovasjonsbarometrene for offentlig sektor utviklet av KS og Digitaliseringsdirektoratet, og i indikatorene helseforetakene rapporterer på for å få bedre oversikt over innovasjonsaktiviteten

<sup>5</sup> Frivillig sektor og sivilsamfunnet er brukt synonymt i denne meldingen

<sup>6</sup> Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for enklere hverdag og økt produktivitet*

<sup>7</sup> [Regjeringen.no/kmd](http://Regjeringen.no/kmd)



Figur 3.2 Innovasjonstyper fra KS' og Difis innovasjonsbarometre

Kilde: KS

åpen for at løsningen på behovet kanskje ikke er oppfunnet eller utviklet ennå. Man bør også være åpen for at problemet eller behovet kan være et annet enn det man først har forstått, eller det kan være større og omfatte andre aktører. Løsningene man først så er ikke nødvendigvis de som best løser problemet. Derfor bør man definere behovet og ikke løsningene først. Når man undersøker behovet er det viktig med involvering, for behovene kan tilhøre både innbyggere eller brukere, næringsaktører, sivilsamfunnet eller offentlig sektor selv. Digitaliseringsrådet, som er et rådgivningstilbud til alle statlige virksomhetsledere, erfarer at mangel på tidlig involvering av interne og eksterne brukere er en utfordring i offentlig sektor.<sup>8</sup>

Offentlige anskaffelser er et område der det er særlig viktig å definere behovet fremfor løsningen for å stimulere til innovasjon. Det offentlige kjøper inn varer og tjenester for mer enn 560 milliarder kroner hvert eneste år. Hvordan offentlig sektor bruker de pengene har stor betydning, både for innovasjonsgraden i offentlig sektor og utviklingen av næringslivet.

Offentlige innkjøpere har ansvar for å forvalte skattebetalernes penger på en fornuftig måte, og det er ikke nødvendigvis lett å løse oppgavene på helt nye måter. Det er både enkelt og komforta-

belt å gjøre som man alltid har gjort eller å bestille varer og tjenester som man opplever fungerer tilfredsstillende.

Hvis offentlige virksomheter bestiller det samme i morgen som de bestilte i går, begrenser det innovasjonen i offentlig sektor og gir lite rom for nye, spennende idéer, som kan gi ressursbesparelser eller utvikle tjenester og tilbud som gir ønsket effekt. Det er derfor viktig at offentlig sektor har en kultur der det oppfordres til å være åpen og tenke nytt, der man har mot til å løse oppgaver på nye måter, og der man er nysgjerrig og ikke låser seg til bestemte løsninger.

#### Behovsorientering og tidlig testing

Behovsorientering kombinert med tidlig testing av uferdige løsninger legger til rette for å endre kurs underveis i et utviklingsløp. *Gjør feilene raskt, fail fast*, er et begrep som handler om nettopp å teste idéer og uferdige løsninger før man har lagt for mye tid og penger i å utvikle dem.

Arbeidsmåten med diagnose av behov, utforsking og uttesting, er blant annet illustrert i den triple diamanten (boks 3.1). Dette er modellen Digitaliseringsdirektoratet<sup>9</sup> benytter i prosjektene

<sup>8</sup> Digitaliseringsrådet (2019) *Erfaringsrapport 2019*

<sup>9</sup> Digitaliseringsdirektoratet består av tidligere Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Altinn og deler av Brønnøysundregistrene



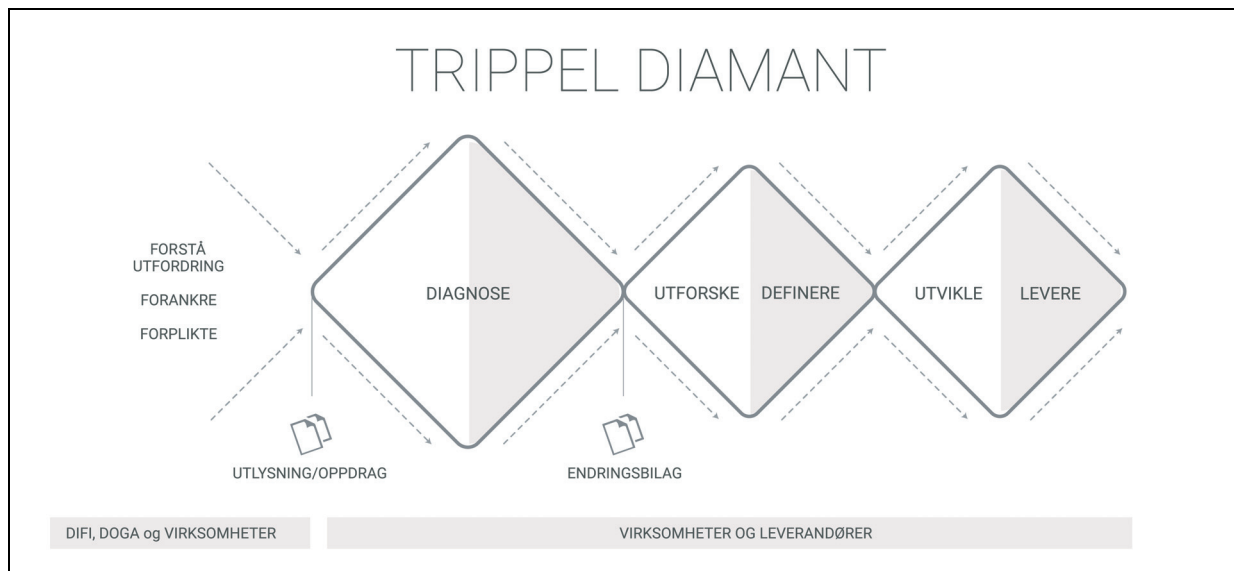
### Boks 3.1 Den triple diamanten

Den triple diamanten viser fasene i en prosess for behovsdefinering, utforskning og utvikling.

Diagnosefasen er sterkt vektlagt i modellen og flere aktører blir trukket inn allerede her. Diagnosefasen skal resultere i en felles forankret problemforståelse for det videre arbeidet, som sikrer at løsningen som skal utvikles eller

anskaffes er basert på reelle behov og ikke antakelser. I diamant nummer to utvikler man idéer, involverer brukere og tester ulike konsepter, for til slutt å velge det som svarer best på oppgaven.

I den siste diamanten blir den valgte løsningen videreutviklet, prototypet og simulert, før den blir implementert.



Figur 3.3 Trippel diamant

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet, StimuLab

i Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenestedesign (kapittel 8).

#### 3.1.3 Skrittvis og radikal innovasjon

Innovasjon er et begrep for forandring og utvikling som innebærer et brudd med tidligere praksis. Dette skiller innovasjon fra kontinuerlig endring og annet utviklingsarbeid. Man må gjøre noe annet, ikke bare forbedre det man allerede gjør.

Innovasjon kan skje i store sprang, ved *radikal innovasjon*, eller steg for steg, ved *skrittvis* eller *inkrementell innovasjon*. *Skrittvis innovasjon* skjer gradvis, men innebærer likevel brudd med det som har vært. Graden av risiko og usikkerhet ved hvert skritt er lavere enn ved radikal innovasjon. Summen av flere skrittvis innovasjoner kan representere en radikal endring. Et eksempel er Skatteetatens arbeid, som over ti til tyve år har radikalt endret hvordan befolkningen leverer skattemeldingen gjennom flere skrittvis endringer (boks 3.2).

*Radikal innovasjon* handler om å grunnleggende endre måter å levere tjenester eller utvikle produkter. Radikale innovasjoner innebærer større brudd med nåtilstanden og dermed større risiko og usikkerhet i utviklingsfasen.

Radikale innovasjoner kan snu opp ned på hele virksomheter eller bransjer, endre spilleregler og folks forventninger. I næringslivet utfordrer for eksempel Airbnb spillereglene i hotellmarkedet, og Vipps i bankmarkedet. Disse aktørene skaper merverdi for kundene gjennom samarbeid i verdikæde og økende nettverk. I offentlig sektor gjennomgår blant annet sykehusene og bibliotekene radikale endringer. Sykehusene flytter ved hjelp av teknologi deler av tjenestene hjem til pasienten.<sup>10</sup> Bibliotekene har gått fra å være steder å finne, hente og levere bøker, til sosiale arenaer for opplevelser, skaping og kunnskapsdeling. Ny teknologi som kunstig intelligens kan fremover gi radikale

<sup>10</sup> Meld. St. 7 (2019–2020) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023*

### Boks 3.2 Skattemeldingen: en skrittvis og radikal innovasjon

Bruk av informasjonsteknologi på skatteområdet har gamle røtter. Skatteberegning var en av de viktigste anvendelsene av interkommunale hullkortsentralene som ble etablert på 1950-tallet. På 1960-tallet utviklet Skattedirektoratet tjenester for sentral maskinell skatteberegning. Utover på 1980-tallet kunne arbeidsgivere og banker levere inn opplysninger til skattemyndighetene maskinelt. På 1990-tallet ble disse opplysningene benyttet til en forenklet selvangivelse til de som kunne bekrefte at de hadde mottatt riktige og fullstendige årsoppgaver. Etter et omfattende arbeid med å heve datakvaliteten og datatilfanget, kunne alle lønnstakere og pensjonister korrigere og supplere opplysninger skattemyndigheten alt hadde mottatt fra andre. Da var rollene snudd, slik at etaten informerer og den skattepliktige kontrollerer. Elektronisk levering over internett ble etablert fra starten av 2000-tallet, og fra og med innleveringen i 2008 ble det innført leveringsfritak for de som ikke hadde noen endringer.

Fra 2017 ble de maskinelle prosessene beskrevet som hovedløp for behandlingen i lovverket, ikke som unntak fra et manuelt hovedløp. Fra og med 2020 vil de fleste lønnstakere og pensjonister kunne benytte en ny dialogbasert skattemelding. Den tar konsekvensen av at de aller fleste nå bruker mobiltelefon, nettbrett eller datamaskin for å se på og behandle sin skattemelding. I en maskinell dialog stilles konkrete og relevante spørsmål basert på det Skattemyndigheten vet og de handlinger den skattepliktige gjør i utfyllingsøyeblikket. Den enkelte må aktivt ta stilling til spørsmålene og vil ha mulighet til å besvare der og da. Innovasjonen er overgangen fra korrespondanse til digital dialog med den skattepliktige. Intensjonen er å aktivisere den enkelte i egne skatteforhold og sikre at skattemeldingen blir mest mulig fullstendig og korrekt før innlevering.

Kilde: Finansdepartementet

endringer med stor effekt på hvordan det offentlige jobber.

Offentlig sektor har kommet langt med skrittvis innovasjon. Regjeringen mener skrittvis innovasjon ikke alltid er tilstrekkelig for å utnytte mulighetene som blant annet ligger i ny teknologi som kunstig intelligens og datadeling. Ei heller når man ser på utfordringene offentlig sektor står overfor, hvor endringene kommer hurtigere enn tidligere antatt. Covid-19-pandemien har vist at det er mulig å utvikle løsninger i samarbeid raskere.

#### 3.1.4 Transformerende innovasjon

*Transformasjon* eller transformerende innovasjon er gjennomgående endringer på et område. Et eksempel kan være det grønne skiftet og å oppfylle de ambisiøse klimamålene Norge og verden har. Det krever store endringer både hos innbyggerne, næringslivet, offentlig sektor og organisasjoner. Transformerende innovasjon vil alltid ha radikale elementer og krever eksperimentering, forskning og endring på mange områder samtidig. Lokale, regionale, nasjonale og internasjonale innsatser må spille sammen.

Offentlig sektor kan være pådriver for transformerende innovasjon, blant annet gjennom å gi retning for forsknings- og innovasjonsinnsats, være tydelige på behov og muligheter og forvente innovative tilnærminger til kjente utfordringer. En slik tilnærming til innovasjon omtales gjerne som en tredje tilnærming til eller tredje generasjon av innovasjonspolitikken.<sup>11</sup>

*Digital transformasjon* betyr å endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgavene på ved hjelp av teknologi. En slik tilnærming kan føre til at organisasjonen må endres, ansvar flyttes, regelverket skrives om, eller prosesser designes på nytt.<sup>12</sup>

#### 3.1.5 Flere typer innovasjon spiller sammen

Innovasjon i *tjenester og produkter* er det mange forbinder med innovasjon. Offentlig sektor kan selv innovere i sine tjenester, som Asker Velferds-

<sup>11</sup> Kuhlman og Rip (2018) *Next Generation Innovation Policy and Grand Challenges*. Science and Public Policy 45 (4): 448–454

<sup>12</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025*

lab (boks 10.2) er et eksempel på. Eller offentlig sektor kan kjøpe inn eller samskape innovative varer og tjenester, som ved innovative anskaffelser (kapittel 11).

Innovasjoner i varer og tjenester kan gi behov for å endre arbeidsmetoder. For eksempel når pasienten er hjemme istedenfor på sykehuset, krever det at legene og sykepleierne arbeider på nye måter. Dette er *prosessinnovasjoner og organisatoriske innovasjoner*, altså nye eller endrede arbeidsmåter og prosesser innad i de offentlige virksomhetene.<sup>13</sup>

Å gjennomføre eller ta i bruk en innovasjon kan også gi behov for endring i de formelle og uformelle rammene for virksomheten, som beslutnings- og styringsregimene, budsjetterings- og rapporteringsrutinene, finansieringssystemet og uformelle rutiner, normer og verdier. Når bibliotekene tar rollen som sosial arena, kan det for eksempel være mer nyttig å måle hvor mange som deltar enn hvor mange bøker som blir lånt ut.

Flere virksomheter fra ulike sektorer eller forvaltningsnivåer kan være del av samme innovasjonsprosjekt, for eksempel både et sykehus og kommunal hjemmesykepleie. Da er det behov for endring, eller innovasjon, i flere organisasjoner og på flere forvaltningsnivåer samtidig. I tillegg kan uenighet mellom profesjoner spille inn i prosessen. Forståelse av denne kompleksiteten har stor betydning for vellykket gjennomføring av innovasjoner i offentlig sektor.

### 3.2 Et godt utgangspunkt for innovasjonsarbeid

Norge har et godt utgangspunkt for innovasjon i offentlig sektor. Både utdanningsnivået i befolkningen, bruken av digitale tjenester og produkter og tilliten til hverandre, offentlig sektor og offentlige myndigheter, er høyt. Den norske arbeidslivsmodellen, med blant annet utstrakt partssamarbeid, blir ofte sett på som en av forutsetningene for de gode resultatene som er oppnådd med et velfungerende arbeidsliv, et godt arbeidsmiljø, lav arbeidsledighet og høy yrkesdeltagelse. Dette gir et godt utgangspunkt for innovasjon i offentlig sektor.

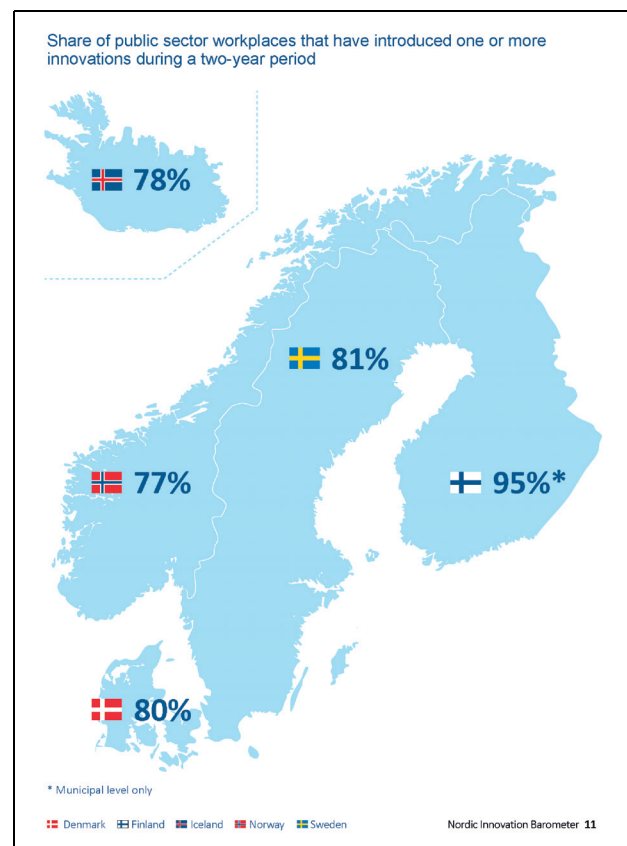
I innovasjonsbarometrene for stat og kommune svarer 74 prosent av kommunene og 85 prosent av de statlige virksomhetene at de har innført minst to innovasjoner de siste to årene.<sup>14</sup> Dette er om lag på linje med våre nordiske naboer (figur 3.4).

<sup>13</sup> Halvorsen et al. (2005) *On the differences between public and private sector innovation*. Publin Report no. D9

Innovasjon i offentlig sektor skjer innenfor en politisk ramme, der de øverste lederne er statsråder og valgte politikere på Stortinget, i kommunene og i fylkeskommunene. Forvaltningsverdiene er demokrati og rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet.<sup>15</sup> Åpenhet, etterrettelighet og etterprøvbarhet fremmer disse verdiene.

#### 3.2.1 Sektorer og forvaltningsnivåer

Statsforvaltningen er tematisk inndelt. Det innebærer at hver statsråd har ansvar for saker som sorterer under sitt departement med underlig-



Figur 3.4 Innovasjoner siste to år

Andel ledere som har rapportert at deres virksomhet/arbeidsplass har innført en eller flere innovasjoner siste to år. Det er ikke spesifisert hva slags innovasjoner. Tallet for Norge er et vektet gjennomsnitt av resultatene fra stat og kommune.

Kilde: *Measuring New Nordic Solutions, Innovation Barometer for The public Sector*. Rapport 2019.

<sup>14</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*. Innovasjonsbarometrene er spørreundersøkelser til henholdsvis statlige og kommunale virksomheter om innovasjon. Barometeret for kommunesektoren er i 2020 for sektorene helse og omsorg, oppvekst og utdanning, sosial sektor, teknisk sektor og kultursektoren. I 2018 omfattet undersøkelsen helse og omsorg, oppvekst og utdanning

<sup>15</sup> Meld. St. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

gende organer. Fordelene ved en slik inndeling er at oppgaver samles hos fagmiljøer med kompetanse på området og ansvaret er tydelig plassert. På den annen side kan streng praktisering av sektoransvaret være til hinder for nødvendig samordning og innovasjon.

Ofte krever innovasjon innsats og koordinering fra flere forvaltningsnivåer og sektorer. Samtidig som offentlig sektor og Norge har et godt utgangspunkt for innovasjon, er det i flere sammenhenger påpekt at utgangspunktet for samarbeid er krevende. Det gjelder særlig de tilfellene hvor investeringene må tas ett sted, mens gevinstene kommer et annet sted.

### 3.2.2 En mangfoldig kommunesektor

Det er 356 kommuner i Norge per 2020. Det er en mangfoldig kommunesektor med tanke på folketall, størrelse, beliggenhet og kompetanse. Om lag halvparten av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere og flere enn 120 kommuner har færre enn 3 000 innbyggere. 20 kommuner har mer enn 50 000 innbyggere.

Kommunesektoren har vidtgående myndighet og stor grad av lokalt selvstyre.<sup>16</sup> Det kommunale selvstyret er de siste årene styrket, både i Grunnloven med en bestemmelse om lokalt selvstyre og i den nye kommuneloven fra 2018.<sup>17</sup>

Kommunesektoren har ansvaret for mange oppgaver, herunder grunnleggende velferdstjenester og lokal samfunnsutvikling. Kommunenes oppgaver har økt betydelig de siste årene. Samtidig har samfunnsutfordringene blitt mer komplekse, og det stiller økte krav til kommunesektoren både som tjenesteleverandør og utviklingsaktør.<sup>18</sup> Det er hele tiden behov for utvikling og innovasjon på kommunale tjenesteområder, både innen kjerneområdene omsorg, helse og skole og tekniske områder som vann- og avløpshåndtering. Norsk Vann har anslått investeringskostnaden for de kommunalt eide vann- og avløpsanleggene frem til 2040 til ca. 280 milliarder kroner.<sup>19</sup>

Kommunene er den viktigste planmyndigheten og har ansvaret for den lokale samfunns- og arealplanleggingen. Alle interesser i lokalsamfunnet bør bli involvert i utarbeidelse av og gjennom-

føring av planene.<sup>20</sup> Digitalisering vil spille en betydelig rolle på alle tjenesteområdene framover.

#### *Kommunesektorens arbeid med innovasjon*

Kommuner og fylkeskommuner arbeider med innovasjon innen både tjenesteyting, myndighetsutøving, samfunnsutvikling og som demokratisk arena. Innenfor kommunesektoren er det forskjeller i hvilke kommuner som rapporterer at de driver med innovasjon. I henhold til KS' innovasjonsbarometer fra 2020 er de mest innovative kommuner som oftest mellomstore eller relativt store (20–50 000 innbyggere), har sentral beliggenhet, liten andel frie korrigerede inntekter, store virksomheter med mange ansatte og ligger noe oftere på Østlandet enn ellers i landet.<sup>21</sup>

I distriktsområdene har kommunene få innbyggere og store avstander. Kapasiteten til innovasjon og fornyede arbeidsformer er svakere i mindre sentrale kommuner enn i større og mer sentrale.<sup>22</sup> Små distriktskommuner kan også ha vansker med å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse til å kunne utvikle og levere tjenester.

KS er en medlemsorganisasjon, der alle norske kommuner og fylkeskommuner er medlemmer. De er utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner, interessepolitisk aktør overfor sentrale myndigheter og andre, og forhandlingspart for arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren. KS har utformet en rekke pedagogiske virkemidler knyttet til innovasjon og bidrar aktivt inn i partnerskap som skal fremme innovasjon i kommunesektoren. I samarbeid med kommuner og fylkeskommuner etablerte KS i 2019 et *Partnerskap for radikal innovasjon*. KS har også flere relevante ordninger for digitalisering, som for eksempel Digifin (boks 6.3).

Evalueringer viser at kommuner som har slått seg sammen har blitt bedre rustet til å møte fremtidige utfordringer knyttet både til tjenesteproduksjon og til nærings- og samfunnsutvikling.<sup>23</sup> Større fagmiljøer gir også økt sikkerhet for at de beslutninger som fattes er korrekte. Kommunene har fått bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerhet, særlig innen barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester.

<sup>16</sup> Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*

<sup>17</sup> Vedtatt av Stortinget våren 2016

<sup>18</sup> Meld. St. 5 (2018-2019) *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*

<sup>19</sup> Rostad (2017) *Finansieringsbehov i vannbransjen 2016–2040*. Norsk Vann. Rapport 223/2017

<sup>20</sup> Meld. St. 5 (2018-2019) *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*

<sup>21</sup> KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*

<sup>22</sup> Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540

<sup>23</sup> Brandtzæg 2009 i Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540

Nullpunktsmålingen i forbindelse med den pågående kommunereformen viser stor variasjon mellom kommunene i hvordan de ivaretar sentrale oppgaver. En betydelig større andel små enn større kommuner vurderer egen kapasitet som dårlig.<sup>24</sup> Små kommuner under 3000 innbyggere har ikke tilfredsstillende kompetanse ut fra behovet på flere spesialiserte tjenesteområder, verken i egen organisasjon, via interkommunalt samarbeid eller kjøp fra private.<sup>25</sup>

Samarbeid er utbredt mellom kommune. Blant annet i formaliserte interkommunale samarbeid eller i nettverk for eksempel for digitalisering (boks 6.4).

#### *Kommunereform og innovasjon*

Reformer og strukturendringer kan legge til rette for både digitalisering og innovasjon. I sammenslåingen av kommuner må man for eksempel bli enige om hvilke systemer, rutiner og praksiser den nye kommunen skal benytte. Det gir rom for å tenke nytt. Det er samtidig ingen automatikk i sammenhengen mellom reform og innovasjon. Reformprosesser kan være utfordrende og det krever ofte ekstra innsats å innovere i store omslittingsprosesser, i tillegg til å videreføre det som fungerer godt. En rekke av sammenslåingskommunene i den pågående kommunereformen har innovasjon på dagsorden i sammenslåingsprosessen (se eksempel i boks 3.3).

#### *Fylkeskommunene er regionale samfunnsutviklere*

Fylkeskommunenes regionale samfunnsutviklerrolle handler om å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn; og å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.<sup>26</sup> Samfunnsutviklerrollen gir dermed rom for å fremme innovasjon både i offentlig sektor og næringslivet, blant annet gjennom samarbeid og offentlige anskaffelser. Boks 11.5 viser et eksempel.

### **3.2.3 Risikoaversjon og insentiver**

Offentlig sektor forvalter fellesskapets ressurser og innbyggernes rettigheter. Feil fra offentlig sek-

<sup>24</sup> Borge et al 2017 i Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540

<sup>25</sup> Brandtzæg et al 2019 i Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540

<sup>26</sup> Meld. St. 5 (2018–2019) *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*

### **Boks 3.3 Innovasjon i nye Øygarden kommune**

Fjell, Sund og Øygarden har fra 1. januar 2020 slått seg sammen til nye Øygarden kommune. Kommunene har hver for seg hatt fragmenterte og ulikt organiserte tjenester til utsatte barn og unge og deres pårørende. Som del av prosessen med å slå sammen kommunene ønsket de å utvikle en ny helhetlig tjeneste til denne utsatte gruppen.

De tok i bruk tjenstedesign som metode og prosessveiledning for å legge best mulig til rette for samarbeid og å utvikle den nye tjenesten i fellesskap.

Samordningen av de kommunale tjenestene til utsatte barn og unge i nye Øygarden er et eksempel på hvordan større organisatoriske endringer, som en kommunesammenslåing, kan gi rom for å tenke nytt om hvordan oppgavene løses til det beste for innbyggerne.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

tor kan få negative, og i verste fall alvorlige, konsekvenser.

Mange kommuner trekker frem driftsfokus som den største barrieren for innovasjon.<sup>27</sup> Ønske om effektiv drift kan hemme viljen til å prøve noe nytt. Motviljen mot å ta risiko henger også sammen med at offentlige virksomheter har et politisk ansvar, og blir fulgt opp av kontrollmekanismer som statlig tilsyn med kommunesektoren eller Riksrevisjonen.

Offentlige virksomheter blir heller ikke utkonkurrert hvis de ikke klarer å fornye seg, slik som en privat virksomhet. Samtidig kan risikoen ved å ikke gjøre endringer være større på sikt, for eksempel ved at man blir utdatert og mister tilliten fra befolkningen.

Innovasjon i offentlig sektor er én av regjeringens hovedstrategier for å løse utfordringene og gripe mulighetene som samfunnet vil ha i årene fremover. Samtidig skal ikke innovasjon gå på bekostning av enkeltindividers rettigheter, offentlig myndighetsutøvelse eller innbyggernes rettsikkerhet og likebehandling. Det vil være negativt både for innbyggerne som blir rammet og for tilliten til det offentlige.

<sup>27</sup> Menon (2018) *Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren*. Publikasjon 88/2018. Det er ikke gjort tilsvarende undersøkelser i staten.

### 3.3 Innovasjon i krisetider

Beredskap ved krise handler om å kunne møte krisen og de utfordringene den fører med seg på en god måte, også når man ikke kan forutse hvordan krisen vil utvikle seg. Det handler for eksempel om å ha kapasitet, kultur og trening i innovasjon og raske endringer.

#### 3.3.1 Covid-19-pandemien

I slutføringen av denne stortingsmeldingen står Norge og verden i en krise. Koronaviruset SARS-CoV-2, som forårsaker sykdommen covid-19, har ført til en pandemi. Sårbare grupper, som eldre og personer med underliggende sykdommer, blir særlig hardt rammet. Myndighetene i Norge og mange andre land har iverksatt kraftige tiltak for å redusere smittespredningen og belastningen på helsevesenet. Det er fremdeles stor usikkerhet rundt det nye viruset og det er behov for mer kunnskap og forskning fremover.

Covid-19 og de strenge smitteverntiltakene har ført til store endringer i måten å leve, jobbe og samhandle med andre, også internasjonalt. Situasjonen utfordrer myndighetene når store og inngripende beslutninger må tas raskt og basert på informasjon som endrer seg fra time til time. Samtidig vedvarer eller forverres utfordringer i Norges sikkerhetspolitiske omgivelser. Situasjonen krever innovasjon og nye løsninger i en tid hvor tradisjonelle mekanismer for samhandling i seg selv utfordres. Endringskapasiteten er til stede selv om forutsetningene varierer.

Erfaringene fra pandemiutbruddet har vist at det er et potensial for å fremskynde digitaliseringen i mange sektorer, som helse- og omsorgssektoren. Det vil gi nytte også etter at pandemien er over, og som vil treffe langt bredere enn håndtering av kriser. Det er for tidlig å si hvordan krisen vil påvirke samfunnet og våre omgivelser på sikt og hvilke løsninger og endringer som også viser seg å fungere i en normalsituasjon.

#### 3.3.2 Eksempler på innovasjon under covid-19-pandemien

##### *Forskning*

EU har lyst ut 164 mill. euro til bedrifter som kan utvikle innovative løsninger som kan bidra til å håndtere pandemien. Forskningsrådet i Norge har gjennomført hasteutlysninger for kunnskap om covid-19, med midler til henholdsvis kompetanse og samarbeidsprosjekter og innovasjonspro-

sjekter med offentlig-privat samarbeid. Trond Mohn stiftelse og Kreftforeningen har også gått inn med betydelige midler.<sup>28</sup>

Rask deling av forskningsresultater bidrar til at land i størst mulig grad kan basere sine beslutninger på forskning. Folkehelseinstituttet (FHI) lager en oversikt over vitenskapelige publikasjoner fra hele verden, med detaljerte undergrupper for enkelt å vise vei til relevante publikasjoner på spesifikke emner. Oversikten gjør det synlig hvor forskning mangler, noe som kan stimulere til nye, viktige studier. FHI samarbeider med McMaster University i Canada.

##### *Digitale løsninger i helsevesenet*

Bruk av videokonsultasjon hos fastlegene har økt kraftig under pandemien. I uken før 12. mars 2020, da de strenge smitteverntiltakene ble iverksatt, ble det i snitt gjennomført 142 videosamtaler mellom fastlege og pasient daglig. I ukene etter ble det gjennomført mellom 4 000 og 5 000 videosamtaler daglig. Videokonsultasjon er under pandemien også i økende grad tatt i bruk av fysioterapeuter, psykologer og annet helsepersonell.<sup>29</sup>

Fellesløsninger som helsenorge.no tilbyr kvalitetssikret helseinformasjon og mulighet for å benytte administrasjonstjenester som timebestilling, reseptfornyelse, e-konsultasjon og meldinger til legen. Flere millioner innbyggere har benyttet disse tjenestene i perioden. Videre har Helsenorge.no vist seg å være helt avgjørende for å få på plass nye digitale løsninger for helse- og omsorgssektoren. Plattformen bidrar til å bygge ned barrierene for og stimulerer til mer bruk av digitale løsninger i pasientbehandlingen.

Helsemyndighetene mottar mange innspill fra små og store aktører til digitale løsninger som kan støtte arbeidet med covid-19-pandemien. Alle henvendelser samles hos Direktoratet for e-helse. Innspillene vurderes i lys av behov og utfordringer i helse- og omsorgstjenesten. De vurderes av arbeidsgrupper med representanter fra FHI, HelseDirektoratet og Direktoratet for e-helse, eller andre hvis det er relevant. Per 8. april 2020 var det mottatt 283 forslag, og ti tiltak var allerede under innføring eller ferdig gjennomført.

I en krise og beredskapssituasjon må nye digitale hjelpemidler være enkle å innføre og ta i

<sup>28</sup> Forskningsrådet.no og pressemelding fra Forskningsrådet 3. april 2020

<sup>29</sup> ehelse.no melder at i mars foregikk 33 prosent av alle konsultasjoner hos fastlege digitalt, sammenlignet med 3 prosent i henholdsvis januar og februar

bruk. I de fleste tilfeller betyr det at tiltakene må koples til løsninger som allerede finnes. Mange av de gode forslagene som er sendt inn vil derfor kunne være mer aktuelle på et senere tidspunkt, når krisen ikke lenger er akutt.

Smittesporing, og mulighet til å oppsøke personer som smittede kan ha vært i kontakt med, er en effektiv strategi for å redusere smittespredningen. Mange land har utviklet digitale systemer for sporing. Samtidig som smittesporing er et vesentlig tiltak for å bremse pandemien, utfordrer flere av systemene personvernet. I Norge har Folkehelseinstituttet lansert appen Smittestopp, utviklet av forskningsinstitusjonen Simula.

Nasjonalt velferdsteknologi-program bidro til en felles anskaffelse av elektroniske medisindispensere for 57 kommuner. Dispenserne reduserer behovet for manuell fordeling av medisin og bidrar dermed både til å hindre smitte og effektiviserer arbeidet til helsepersonell.

Videre har pandemien bidratt til å styrke samarbeidet om digitaliseringstiltak mellom Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet, de regionale helseforetakene, KS, Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett SF. Det samme gjelder samarbeidet med leverandørmarkedet.

#### *Digitale kontor og undervisning*

Mange arbeidstakere i Norge og resten av verden arbeider hjemmefra under krisen. Møter gjennomføres via telefon og video, og konferanser gjennomføres digitalt i mye større omfang enn tidligere. Teknologien for dette har vært i bruk lenge, men kompetansen og omfanget har økt betydelig på svært kort tid.<sup>30</sup> I tillegg har alle skolebarn hatt hjemmeundervisning i flere uker. Situasjonen har utfordret både elevene, foreldrene og lærerne, men har bidratt til betydelig læring og erfaringsdeling mellom lærerne på digitale plattformer.

Også høyere utdanning underviser digitalt. For eksempel ble det ved det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo raskt etablert digital undervisning, som allerede etter få uker ble evaluert for å lære av hvordan dette fungerte. Det ble etablert en digital ressursbank for digital undervisning, med lærerveiledning om både fore-

lesninger, kurs og veiledninger av studenter. Fakultetets Centre for Experiential Legal Learning (CELL) etablerte også, i samarbeid med kolleger fra OsloMet, en facebookgruppe for digital dugnad i høyere utdanning. Denne har fungert som en plattform for å dele tips, råd og digitale seminar om hvordan man bruker digital undervisning.

#### *Samarbeid med næringslivet*

Flere land gjennomfører hackathons der nye løsninger blir diskutert og utviklet på kort tid. Design og arkitektur Norge (DOGA) gjennomførte en hackathon i Norge 27.–29. mars 2020. Idéene ble vurdert etter originalitet, gjennomførbarhet og betydning.<sup>31</sup> Førsteprisen gikk til teamet *Makers mot Covid-19*. De har utviklet et visir til bruk i helsetjenesten som er enkelt å desinfisere og dermed kan brukes flere ganger. Visiret kan 3D-printes og et nettverk av aktører i hele landet gjør den jobben slik at helsevesenet kan bestille tilstrekkelig mange visirer. Løsningen er dermed både et konkret visir, og en produksjons- og distribusjonsløsning som også kan benyttes for andre produkter.

Forsvarsmateriell jobbet i løpet av få dager frem en løsning for sikker helikoptertransport av pasienter smittet av covid-19. Det norske selskapet EpiGuard har utviklet kuvøsen EpiShuttle, og samarbeid med blant annet Redningstjenesten og Kongsberg Aviation Maintenance Services gjorde at fly med kuvøse kunne tas i bruk på rekordtid.<sup>32</sup>

Flere private bedrifter har utviklet nye løsninger, som svar på nye behov i samfunnet. Seilmaker Gran seil i Bærum har begynt å lage smittevernfrakker av spinnakerduk og Janus-fabrikken har under utvikling et vaskbart munnbind i ull<sup>33</sup>.

Private aktører som allerede samarbeider med offentlig sektor for å fremme samhandling og effektiv bruk av ressursene har fått forsterket betydning. Nyby, Luado og Friskus er eksempler på dette. Dette er samhandlingsplattformer for å koble behov med ressurser, for eksempel velferdsoppgaver med tilgjengelige ressurspersoner eller aktiviteter i kommuner, frivillighet, organisasjoner og lag og innbyggere.

<sup>31</sup> Hackthecrisisnorway.com

<sup>32</sup> Forsvaret.no

<sup>33</sup> Teknisk ukeblad 17.3.2020, janus.no/munnbind

<sup>30</sup> Blant annet nrk.no/kultur/korona-gir-boom-for-teknologien-1.14952712

### Boks 3.4 Kompensasjonsordning for foretak med stort inntektsbortfall som følge av virusutbruddet

Svært mange bedrifter ble våren 2020 rammet av akutt omsetningssvikt som følge av virusutbruddet og smitteverntiltakene som ble innført. Det ble derfor innført en midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall, jf. Prop. 70 LS (2019–2020). Gjennom denne ordningen kan foretak søke staten om kompensasjon for tapt omsetning som følge av virusutbruddet og smitteverntiltakene. Det er satt av 30 mrd. kroner til tilskudd gjennom ordningen, jf. Prop. 127 S (2019–2020). Tilskuddsordningen forvaltes av Skatteetaten.

Fra Skatteetaten fikk oppdraget med å forbedre arbeidet med å utvikle de tekniske løsningene for tilskuddsordningen til ordningen var klar og ble åpnet for søknader, gikk det kun tre uker. På disse tre ukene etablerte Skatteetaten nye løsninger for mottak og behandling av søknader, og verktøy for produksjonsoppfølging og saksbehandling. Det ble også utviklet grensesnitt mot eksisterende løsninger for regnskap og utbetaling i Skatteetaten, meldingstjenester i Altinn og en søknads- og veiledningsportal som ble utviklet parallelt av Finans Norge og DNB. Saksbehandling og kontroll av søknadene baserer seg i stor grad på automatiserte løsninger med bruk av avanserte regel- og fastsettingsmo-

torer og kunstig intelligens. Selv om et stort antall ansatte i Skatteetaten har arbeidet med etableringen av kompensasjonsordningen, ble de tekniske løsningene utviklet av et forholdvis lite antall utviklere som benyttet smidig utviklingsmetodikk. Teknologi- og forretningsutviklingen foregikk samtidig med utviklingen av regelverket for ordningen. Dette medførte svært korte tidsløp for implementering av endringer og testing av løsningene. Parallell utvikling av regelverk og løsninger og tett dialog mellom ulike fagdisipliner i Skatteetaten bidro til korte læringsløyper og mulighet til å tilpasse arbeidet raskt underveis.

De tekniske løsningene for kompensasjonsordningen er et resultat av en ekstraordinær innsats for å løse ekstraordinære utfordringer. Selv om det ikke vil være forsvarlig å innrette arbeidet på samme måte under mer normale omstendigheter, har arbeidet med kompensasjonsordningen bidratt med både teknologiutvikling og verdifulle lærdommer om effektive arbeidsformer og samarbeid under høyt tidspress.

Kilde: Finansdepartementet

### 3.3.3 Læring fra kriser

I samfunnssikkerhetsinstruksen stilles det krav om at alle departementer skal evaluere hendelser og øvelser, og sørge for at funn og læringspunkter følges opp.<sup>34</sup> Det kan være en utfordring å omsette resultater fra granskning til tiltak og endringsprosesser. Det er likevel viktig at dette gjøres, også med tanke på mulighetene for innovasjon i offentlig sektor. To kriser Norge har stått i de senere årene er terrorangrepene 22. juli 2011 og asyltilstrømmingen i 2015.

22. juli-kommisjonen, som gjennomgikk og vurderte responsen offentlig sektor hadde på hendelsene, konkluderte med at beredskapen var

mangelfull, og at det var behov for å lære mer av øvelser og gjennomføre det man har bestemt seg for og planlagt. Kommisjonen mente lærdommene handlet om ledelse, samhandling, kultur og holdninger, heller enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning eller organisering.<sup>35</sup> Dette er i stor grad sammenfallende med driverne for innovasjon som er identifisert i denne meldingen.

En viktig lærdom fra asylkrisen er at en innovativ løsning ett sted, som for eksempel forenklet stedlig registrering av flyktninger og asylsøkere, ble krevende i andre deler av asylprosessen. Nye løsninger kan være hensiktsmessige i en krisesituasjon, men vise seg å være mindre optimale og gi utilsiktede konsekvenser når krisen er over.

<sup>34</sup> Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet, fastsatt 1. september 2017.

<sup>35</sup> NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen



Regjeringen mener at det er viktig å lære av kriser, og har i samråd med Stortinget nedsatt en uavhengig kommisjon for å få en grundig og hel-

hellig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien.

## 4 Rammebetingelser for innovasjon



Figur 4.1

Rammebetingelser er de formelle systemene som setter betingelser for det daglige arbeidet i offentlig sektor, som styring, finansiering, lover og regler, organisasjonsformer og krav til utredninger. Rammebetingelsene kan gjøre innovasjon i offentlig sektor mulig, de kan oppmuntre til og legge til rette for innovasjon, eller de kan begrense mulighetene. Særskilte virkemidler for å støtte opp om innovasjon i offentlig sektor er omtalt i kapittel 5.

### 4.1 Styring

#### 4.1.1 Situasjonen i dag

##### *Statlig styring av kommunesektoren*

Rammestyring skal være utgangspunkt for statlig styring av kommunesektoren. Det vil si at man skal unngå detaljert regulering av organisatoriske forhold i kommuner og fylkeskommuner og generelt unngå detaljert regulering av hvordan oppgaver skal løses. Staten har samtidig et legitimt behov for å styre kommunesektoren. Slik styring skal da ta utgangspunkt i nasjonale mål og hensyn, som likhet, likeverd og bærekraftig utvikling. *Rammestyring* er hovedprinsippet for statens styring av kommunesektoren, fordi det er en forutsetning for at kommunene skal ha handlingsrom til å gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene. *Rammefinansiering* (kapittel 4.2) og *juridisk rammestyring* (kapittel 4.3) er også med på å gi kommunene fleksibilitet til å finne gode og innovative løsninger innenfor og på tvers av sektorer, og på tvers av forvaltningsnivåene.

##### *Styring i staten*

I staten er mål- og resultatstyring et grunnleggende prinsipp for styring.<sup>1</sup> Mål- og resultatstyring skal løfte styringen fra detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver, til å nå ønskede bruker- og samfunnseffekter. Hensikten med mål- og resultatstyring er å gi virksomhetene handlingsrom og frihet i oppgaveløsningen fordi det forventes at resultatet blir best når de som kjenner situasjonen best, får frihet til å bestemme hvordan de skal jobbe for å nå målene. Når mål- og resultatstyring fungerer etter hensikten, gir det virksomhetene handlingsrom til å finne de beste løsningene for bruker og innbygger.

Difi undersøkte i 2018 hvordan departementene styrer og tilrettelegger for innovasjon i underliggende virksomheter.<sup>2</sup> Departementer og virksomheter er omforent om at tillit og handlingsrom i oppgaveløsningen er viktig for å kunne innovere. Og virksomhetene gir i hovedsak uttrykk for at departementene styrer og tilrettelegger på en slik måte at det gir rom for innovasjon. Også i innovasjonsbarometerets undersøkelse til toppledere i staten, ga to av tre respondenter uttrykk for at departementet legger til rette for at deres virksomhet kan benytte innovative arbeidsmetoder.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dfo.no

<sup>2</sup> Difi (2018) *Departementenes styring og tilrettelegging for innovasjon i underliggende virksomheter*. Notat 2018:5

<sup>3</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport

Samtidig viser en undersøkelse av departementenes rolle i å fremme omstilling at den strategiske styringen er svak, og embetsverket synes å ta en defensiv rolle i å initiere og tilrettelegge for omstilling.<sup>4</sup>

Erfaringsrapporten fra *Program for bedre styring og ledelse i staten* (2014–2017) viser at flere statlige virksomheter opplever å bli styrt for detaljert, og derfor mangler handlingsrom til å løse oppdraget sitt på nye måter og samarbeide med andre aktører.<sup>5</sup> Flere ledere oppga at de ikke alltid har det handlingsrommet som trengs. Detaljstyring, økt rapportering og kontroll virker hemmende for ledere og medarbeidere som ønsker å finne de beste løsningene for samfunnet og brukerne, gjerne på tvers av sektorer og nivåer.

Antall styringskrav til statlige virksomheter ble redusert med 24 prosent fra 2012 til 2015. Et forskningsprosjekt ved Universitetet i Oslo (UiO) viste at det etter denne reduksjonen fremdeles var et betydelig antall virksomheter som hadde både høy grad av aktivitetsstyring og resultatstyring samtidig. Dette gjaldt først og fremst større virksomheter med stor politisk betydning.<sup>6</sup> På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har masterstudenter i statsvitenskap ved UiO oppdatert studien med data fra tildelingsbrev fra 2020. Gjennomgangen viser at reduksjonen er reversert og at det har vært en økning siden 2015. I tildelingsbrevene fra 2020 har hver virksomhet i gjennomsnitt to mål og styringsparametere flere enn de hadde i 2015. Det tilsvarende tallet for aktivitetskrav er syv flere. Men dersom årets funn sammenlignes med resultatene fra 2012, har det vært en nedgang i antall mål og styringsparametere. Antall aktivitetskrav er tilbake på samme nivå som i 2012.<sup>7</sup>

#### 4.1.2 Vurdering av situasjonen

##### *Styring av kommunesektoren*

Gjennom de siste tiårene er kommunene i økende grad blitt tillagt oppgaver gjennom særlover. Sam-

tidig har det særlig på velferdsområdene vært tendenser til mer detaljert styring gjennom blant annet prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter.<sup>8</sup> Innenfor hjemmesykepleie, praktisk bistand og opplæring, hjemmehjelp og avlastningstiltak er det blitt en sterkere rettighetsfesting. Målet er å styrke innbyggernes rettssikkerhet og å gi sterkere føringer for et godt tilbud på de enkelte områdene. Samtidig medfører slik detaljert styring betydelig merarbeid og beslaglegger større ressurser i kommunene. Implisitt innebærer de dermed også en nedprioritering av andre områder, uten at dette er uttalt.

Også bemanningsnormer sikter mot å sikre et godt og likeverdig tilbud på utvalgte områder, på tvers av kommuner. Samtidig låser de kommuner eller virksomheter til fastsatte løsninger. Kostnadene kan bli svært høye og begrense interessen for å investere i nye og innovative løsninger som kan gi et like godt eller bedre tilbud med lavere bemanning.

##### *Styring i staten*

Skal offentlig sektor løse sammensatte, komplekse og tverrgående oppgaver for innbyggerne, krever det gjensidig tillit og åpenhet, samt felles forståelse av problemet og hvordan oppgaver og tjenester henger sammen.

Det kan være krevende å finne god balanse mellom det å gi handlingsrom og insentiver for innovasjon og det å stille krav til leveranser, resultater og rapportering.<sup>9</sup> Samtidig er det et mål for regjeringen at statlige virksomheter ikke gis flere styringskrav enn nødvendig.

Videre er det ikke nødvendigvis nok å gi statlige virksomheter handlingsrom til å innovere. Det er i tillegg viktig at departementene følger med på om virksomhetene tar i bruk handlingsrommet og at departementene klarer å vurdere virksomhetenes kompetanse og kapasitet på innovasjon. Det krever at departementene selv har tilstrekkelig kompetanse om styring, innovasjon, innovative arbeidsmåter og digitalisering, og at innovasjon inngår i styringsdialogen.

Etatsstyringen har en viktig funksjon i å motivere virksomhetene til innovasjon, støtte virksomhetene til å ta nødvendig risiko i innovasjonsprosjekter når det trengs, og bidra til at innovasjonen

<sup>4</sup> Difi (2019) *Departementene i førerretet for omstilling?* Rapport 2019:3

<sup>5</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017*. Erfaringsrapport

<sup>6</sup> Askim et al (2019) *Quasi-contractual ministry-agency steering of state agencies: Its intensity, modes and association with agency characteristics*. International Public Management Journal

<sup>7</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012–2020)*. Rapport

<sup>8</sup> NIBR (2019) *Nasjonal standardisering vs. Lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis*. Rapport 2019:12, Difi (2019) *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2015:19

<sup>9</sup> Difi (2018): *Departementenes styring og tilrettelegging for innovasjon i underliggende virksomheter*. Notat 2018:5

gir ønsket effekt og gevinster. Videre har departementene muligheten til å bruke etatsstyringsdialogen både til å samle inn og spre gode eksempler på innovasjon, og til å koble virksomheter sammen der det er hensiktsmessig.

#### 4.1.3 Veien videre

##### *Styring av kommunesektoren*

Regjeringen har som mål å redusere statlig detaljstyring og desentralisere mer makt og myndighet til lokalsamfunn og deres folkevalgte. Rammestyring skal fortsatt være hovedprinsippet for statlig styring av kommunene. Regjeringen la i 2018 frem forslag til ny kommunelov, som i hovedsak trådte i kraft høsten 2019. Den lovfester det kommunale selvstyret ved å tydeliggjøre at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter med egen folkevalgt ledelse, som statsforvaltningen ikke kan styre eller instruere uten hjemmel i lov. Den lovfester også noen viktige prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. En slik lovfesting av prinsippene bidrar til å understreke kommunenes handlefrihet og bygge opp under og understreke kommunenes helhetlige ansvar.

##### *Styring i staten*

Regjeringen fastholder tillitsbasert mål- og resultatstyring som et grunnleggende prinsipp i staten, og vil jobbe for å redusere antall mål- og aktivitetskrav, fordi det gir handlingsrom og insentiver til innovasjon både i egen virksomhet og på tvers av virksomheter og sektorer. Samtidig erkjenner regjeringen at det fremdeles er et forbedringspotensial i praktiseringen av mål- og resultatstyring. Dette handler blant annet om at det er vanskelig å sette gode effektmål og at det kan være utfordrende å måle effektene av innsatsen. Departementene må i samarbeid med virksomhetene vurdere praktisering av mål- og resultatstyring i staten, og om praksisen gir nok handlingsrom og insentiver til innovasjon. Regjeringen vil reversere den økningen som har vært i antall mål, styringsparametere og aktivitetskrav siden 2015.

Departementene skal legge til rette for langsiktighet og samarbeid på tvers av sektorer og nivåer i offentlig sektor, og med aktører utenfor offentlig sektor. For å støtte departementene og virksomhetene i dette arbeidet videreutvikler Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sitt veiledningsmaterieell og tjenestetilbud innenfor blant annet mål- og resultatstyring, etatsstyring, virksomhetssty-

ring, samordnet styring og langsiktig styring, og strategi, samt kompetansetilbud til lederne.

## 4.2 Finansielle strukturer og insentiver

### 4.2.1 Situasjonen i dag

Budsjettssystemet i staten er basert på rammebudsjettering, altså at virksomheter mottar en bevilgning som virksomheten disponerer innenfor de rammer og føringer som er gitt av Stortinget. Det innebærer muligheter for å prioritere og omdisponere. Kombinasjonen av en forutsigbar budsjettprosess, med fastsatte rutiner og frister, og friheten som rammebudsjetteringen gir, legger til rette for planlegging og gjennomføring av prosjekter og andre endringer som krever samarbeid på tvers av sektorer.

Innovasjonsprosjekter kan innebære risiko og kostnader i tillegg til ordinær drift. Hovedvekten av innovasjons- og utviklingstiltak må finansieres innenfor de eksisterende budsjetttrammene i kommunesektoren og statlige virksomheter. Det stiller krav til å omdisponere midler på eget område. Det er lagt til rette for fleksibilitet i dagens budsjett rutiner og økonomiregelverk for staten, blant annet gjennom mulighetene for å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål. Ordinære statlige forvaltningsorganer har adgang til å overskride driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i løpet av de følgende fem budsjettår. Det beregnes ikke renter av beløpet, og innsparingen må først starte i år tre etter at investeringen er gjort. Ordningen kan bidra til at utviklingsprosjekter, herunder innovasjons- og digitaliseringsprosjekter, kan dekkes innenfor virksomhetenes ordinære rammer. Se også omtalen av effektkontrakter (kapittel 11) som eksempel på alternativ finansieringsløsning.

Innovasjonsbarometrene for stat og kommune viste at begrensede økonomiske ressurser blir ansett som både en hemmer og fremmer for innovasjon. KS viser også til at de mest innovative kommunene har liten andel frie inntekter korrigert for utgiftsbehov.<sup>10</sup>

Den nye kommuneloven lovfester at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Rammefinansieringsprinsippet innebærer at kommunenes inntekter fra staten, sammen med skatteinntektene, i hovedsak

<sup>10</sup> KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*, Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport

er frie midler som kommunene selv kan disponere innenfor rammene av lov og forskrifter. Dette styrker mulighetene for å benytte ressursene etter lokale prioriteringer og kostnadsforhold, ut fra den nærhet og kunnskap kommunene har om behov, muligheter og utfordringer i lokalsamfunnet. Ramefinansiering fremmer innovasjon gjennom at gevinster ved tjenesteutvikling og effektivisering tilfaller kommunen. Øremerkede tilskudd utgjør kun omtrent 6 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Det er likevel et betydelig antall øremerkede tilskudd til kommunesektoren.<sup>11</sup>

Øremerkede tilskudd er ofte rettet mot bestemte brukergrupper, temaer eller aktiviteter og kan dermed stimulere til tiltak innenfor mer eller mindre avgrensede områder. For øremerkede tilskudd er det krav om at midlene lyses ut og kommunene må som hovedregel søke om og rapportere på bruken av midlene. Søknadsprosesser og rapportering er ressurskrevende for både søker og forvalter. Blant annet kravene til administrasjon gjør at kommuner med relativt god totaløkonomi utnytter øremerkede tilskudd best.<sup>12</sup>

#### **Boks 4.1 Programfinansiering i 0–24-samarbeidet**

Regjeringen har etablert 0–24-samarbeidet for å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom tjenestene. Som en del av samarbeidet har regjeringen satt i gang en pilot for programfinansiering der deler av eksisterende tilskuddsordninger som retter seg mot sårbare barn og unge slås sammen i et program. Hensikten er at det skal bli lettere for kommunene å søke om midler til tiltak som inkluderer flere sektorer, og tilpasse tiltakene til lokale forhold. Et viktig mål er å øke det lokale handlingsrommet.

Piloten omfatter fem tilskuddsordninger og 12 kommuner i Trøndelag, Innlandet, Vestfold og Telemark. Forsøket vil vare ut 2022.

Øremerkede tilskudd for å stimulere til innovasjon kan gi insentiver til å teste ut nye løsninger. De kan også bidra til at innovasjon ikke sees på som en integrert del av virksomheten, men heller som noe som skjer på siden av den ordinære virksomheten. Hvor åpen eller smal den enkelte tilskuddsordning er, kan påvirke søkers mulighet for nytenking og løsninger på tvers av sektorer. Programfinansieringen som blir prøvd ut i 0–24-samarbeidet (boks 4.1) er et eksempel på en mer fleksibel finansieringsmodell enn mange sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger.

#### **4.2.2 Vurdering av situasjonen**

I arbeidet med denne meldingen ga flere tilbakemelding om at det i praksis er krevende å prioritere innovasjons- og utviklingsprosjekter, særlig de som krever samarbeid på tvers av sektorer, og hvor utgiftene og gevinstene kommer på ulike områder.

At både regjeringen og Stortinget behandler statsbudsjettet som en helhet, skal legge til rette for å gjennomføre prosjekter hvor utgiftene og gevinstene kommer på ulike områder eller sektorer. Det viser seg likevel krevende å få gjennomført i praksis.

Regjeringen har innlemmet øremerkede tilskudd for om lag 3,6 mrd. kroner i rammetilskuddet til kommunene i 2020, men det er fremdeles et potensial for å innlemme og forenkle.

#### **4.2.3 Veien videre**

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å innlemme og forenkle øremerkede ordninger. Dette vil gi større økonomisk handlingsrom for kommunene og fylkeskommunene, og mindre byråkrati i stat og kommune. Lokalt handlingsrom er en forutsetning for at kommunene kan jobbe med innovasjon og lokalt tilpassede løsninger.

Regjeringen vil jobbe videre med å tydeliggjøre hvordan departementer og virksomheter kan utnytte de mulighetene og det handlingsrommet som ligger i budsjettssystemet med tanke på å prioritere innovasjons- og utviklingsprosjekter innenfor egen virksomhet og sektor, og på tvers av disse. Regjeringen vil fremover omtale viktige innovasjonsprosjekter i den årlige budsjettproposisjonen. Denne synligheten kan bidra til å bygge innovasjonskultur og gi bedre oversikt og læring på tvers av departementer og sektorer.

<sup>11</sup> *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren*. Rapport fra ekspertgruppe, desember 2017  
Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2021*, vedlegg nr. 5

<sup>12</sup> Håkonsen og Løyland 2011 og Hagen 2020 i Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540

## 4.3 Lover og forskrifter påvirker handlingsrommet

### 4.3.1 Situasjonen i dag

Forskning og innovasjonsbarometrene viser at lover, forskrifter og annet regelverk både kan fremme og hemme innovasjon.<sup>13</sup> Både omfang og utforming av regelverket påvirker handlingsrommet.

Lover som stiller krav om at noe skal utføres på nye måter, med nye virkemidler eller andre tekniske løsninger, vil kunne skape nye behov og dermed fremme innovasjon. Et eksempel er nye miljøkrav som kan fremme innovasjon fordi tidligere løsninger ikke lenger er tilpasset kravene. Det er også noen lover eller forskrifter som direkte oppmuntrer eller bidrar til innovasjon, for eksempel ved å ha unntak fra ordinære krav eller åpne for at det kan søkes om unntak eller forsøk nettopp for å prøve ut noe nytt (kapittel 9).

I forslaget til ny forvaltningslov er det en nærmere omtale av automatisert saksbehandling, og når dette kan være aktuelt.<sup>14</sup> Dersom en slik bestemmelse blir vedtatt vil den kunne fremme innovasjon på en rekke områder.

Styring gjennom lover og forskrifter kan bidra til å sikre rettssikkerhet, likebehandling og likeverdige tjenester for innbyggerne over hele landet. Samtidig kan for detaljert lovregulering hemme eller begrense innovasjon. For eksempel kan eksplisitte og detaljerte lovkrav svekke muligheten til å gjøre lokale prioriteringer, eller redusere insentivene til å investere i nye og innovative løsninger som kan gi bedre tilbud med lavere bemanning. Lover og forskrifter kan også utgjøre hindre for å ta i bruk nye eller digitale løsninger dersom utformingen av regelverket ikke tar høyde for dette. Tidligere i kapitlet ble det pekt på hvordan sterk lovregulering, som rettighetsfesting eller bemanningsnormer, kan ha negative konsekvenser ved å låse kommuner eller virksomheter til forhåndsbestemte løsninger.

Det er også en rekke lover og forskrifter som regulerer rammer og forutsetning for offentlig sektor, og dermed også for innovasjonen i offentlig sektor. I tillegg til nasjonale lover, forskrifter og annet regelverk er det internasjonale rammeverk, forskrifter og regelverk som påvirker handlingsrommet, og dermed kan hemme innovasjon og

effektivisering. For å utvikle offentlig sektor til det beste for innbyggerne, kan samarbeid mellom sektorer og forvaltningsorganer være avgjørende og nødvendig. Forvaltningsloven regulerer saksbehandling og vedtak fattet av de fleste statlige og kommunale forvaltningsorganer. I forslaget fra forvaltningslovutvalget er behovet for samarbeid tatt inn i formålsbestemmelsen:

Loven skal legge til rette for at forvaltningens saksbehandling er god, tillitsskapende og effektiv. Den skal ivareta hensynet til den enkelte og til samfunnet. For å oppnå lovens formål skal forvaltningsorganet opptre saklig og samarbeide med andre forvaltningsorganer.<sup>15</sup>

### 4.3.2 Vurdering av situasjonen

Selv om lover og regler i Norge som oftest er teknologinøytralt og åpner for innovasjon, er det også mye regelverk som ikke henger med i utviklingen og som kan virke hemmende for innovasjon. Utviklingen går raskt og lovverket er ikke nødvendigvis tilpasset de nye mulighetene. Det kan også være en utfordring at regelverket tolkes for strengt, slik at muligheter for innovasjon ikke utnyttes.

Skjønnsmessige bestemmelser i lovgivningen er nødvendig for å gi lokalt selvstyre, og kan gi rom for innovasjon. Samtidig kan skjønnsmessige bestemmelser gjøre det vanskelig å innføre automatisert saksbehandling. Balanse mellom flere hensyn og konkrete vurderinger av behovene i de enkelte tilfellene er derfor avgjørende ved utarbeidelse av lover og forskrifter. Innovasjon, digitalisering, kommunalt selvstyre og norsk lovgivningstradisjon, med ikke for lange og detaljerte lover, er blant forholdene som må ivaretas i regelverksarbeid.

### 4.3.3 Veien videre

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått innspill til enkelte konkrete hindringer for digitalisering i regelverket, og det jobbes videre med å få oversikt over hindringene og å følge dem opp. At det per i dag ikke synes å være mange konkrete hindringer for digital kommunikasjon, betyr ikke at regelverket er tilrettelagt for digitalisering og innovasjon. I digitaliseringsstrategien for offentlig sektor ble det varslet at regjeringen vil se på regelverket for å fjerne hindringer for digitalisering.<sup>16</sup> Gjennomgangen vil blant annet ta utgangspunkt i arbeidet med sammenhengende

<sup>13</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport, KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*, DeVries et al. (2016), *Innovation in the Public Sector: A systematic review and future research agenda*. Public Administration, volume 94, issue 1

<sup>14</sup> NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*

<sup>15</sup> *ibid*

offentlige tjenester (kapittel 6). Det er også behov for å definere prinsipper og kjennetegn for et digitaliseringsvennlig regelverk. Regjeringen vil etablere et nasjonalt ressurscenter i Digitaliseringsdirektoratet, for deling av data. Senteret skal ha spisskompetanse på sammenhengen mellom juss, teknologi, forretnings- og forvaltningsprosesser. Senteret vil få en sentral rolle i arbeidet med et digitaliseringsvennlig og klart regelverk. Regjeringen legger til grunn at digitaliseringsvennlighet og behovet for handlingsrom og innovasjon i offentlig sektor blir veid opp mot hverandre i dette arbeidet.

I forbindelse med covid-19 har det dukket opp behov for fortgang i digitaliseringen flere steder. Dette gjelder blant annet domstolene, som har hengt etter med hensyn til muligheter for elektronisk kommunikasjon og signering, hvor det nå er fastsatt midlertidige regler for bruk av elektronisk signatur.<sup>17</sup> Antallet telefon- og videokonsultasjoner med fastlegene økte kraftig, og takstsystemet for video- og telefonkonsultasjoner ble endret, for å gjøre det enklere for fastleger å gjennomføre konsultasjoner uten fysisk kontakt med pasientene. I forbindelse med covid-19 er det også gjort en rekke endringer i lovverk for å bedre mulighetene for digital kontakt. Det er blant annet kommet midlertidige forskrifter om unntak fra regler om fysisk oppmøte til eksamener, undervisning, og møter i aksjeselskaper og stiftelser. Erfaringene med unntaksbestemmelsene kan danne grunnlag for permanente lovendringer på enkelte områder.

## 4.4 Rammer for beslutningsgrunnlag i staten

### 4.4.1 Situasjonen i dag

Innovasjon innebærer ofte å lære av feil og suksesser, gjennom skrittvis utvikling og eksperimentering. Dette er ikke motstykker til utredninger eller evidensbasert hypotesetesting. Men det kan stille nye krav til gjennomføringen av utrednings- og samordningsprosesser i det offentlige, inkludert bevissthet om og strukturert gjennomgang av risiko- og usikkerhet.

I staten legger utredningsinstruksen og statens prosjektmodell med kvalitetssikringsordningen

(KS-ordningen) rammene for utredninger av nye satsinger og større prosjekter.

*Utredningsinstruksen* er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen. Instruksen skal sikre et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Da ny utredningsinstruks trådte i kraft i 2016, var formålet å gjøre det enklere å etterleve kravene. Det ble etablert tydelige minimumskrav i form av seks grunnleggende spørsmål som alle utredninger skal besvare.<sup>18</sup> Formålet er å sikre gode vurderinger av hvordan problemet kan løses og hvilke alternativer som er aktuelle.

Den nye instruksen har tydeligere krav om tidlig involvering av berørte parter. Dette skal motvirke silo- og sektortenkning, og bidra til at departementer og virksomheter i større grad samordner sine tiltak. Videre har instruksen gitt økt fleksibilitet gjennom prinsippet om forholdsmessighet. Det betyr at hvor grundig og omfattende utredningen må være, skal stå i forhold til tiltakets forventede virkninger. For tiltak med vesentlige virkninger må det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse, mens det for mindre tiltak holder med en mindre omfattende utredning. Disse endringene i utredningsinstruksen skal samlet sett gjøre regelverket bedre tilpasset behovet for innovasjon.

*Statens prosjektmodell* er et felles rammeverk for utredning, planlegging og ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter. Målet er å unngå feilinvesteringer, og holde god kontroll med kostnader og nytte gjennom planlegging og gjennomføring av prosjektene. Det skal bidra til mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme over 1 milliard kroner (over 300 millioner kroner, for digitaliseringsprosjekter) omfattes av kravene.

### 4.4.2 Vurdering av situasjonen

Utredninger skal gjennomføres i tråd med utredningsinstruksen selv om det allerede er bestemt på politisk nivå å gjennomføre tiltaket. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har kartlagt status for utredninger i statsforvaltningen i 2019 og sett på utviklingen siden ny utredningsinstruks ble iverksatt i 2016. Undersøkelsen viser at det

<sup>16</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*

<sup>17</sup> Med hjemmel i *Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.* (koraloven)

<sup>18</sup> De seks spørsmålene er: Hva er problemet, og hva vil vi oppnå? Hvilke tiltak er relevante? Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene? Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt? Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor? Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

fortsatt er et stort forbedringspotensial med å etterleve instruksene. Som i 2016, er den største mangelen i utredningene fraværet av alternative tiltak, der om lag 70 prosent bare utreder ett tiltak.<sup>19</sup> Videre utarbeides samfunnsøkonomiske analyser i for liten grad. Departementene peker på tidspres, politiske føringer og mangel på ressurser som de viktigste årsakene til mangelfulle utredninger, mens underliggende virksomheter fremhever ressurser til rådighet, kompetanse i egen virksomhet og behovet for samordning.

#### 4.4.3 Veien videre

Utredninger av statlige tiltak må ikke bli et hinder for innovasjon, men stimulere til nytenkning i en tidlig fase og gi rom for innovasjon underveis. Ledere i staten har en nøkkelrolle og må sørge for at virksomheten har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å utrede. Det må skapes en kultur for å tenke nytt. I tillegg til å løse utfordringene og ta i bruk mulighetene innenfor virksomhetenes eget ansvarsområde, er tverrfaglig samarbeid og samordning med andre virksomheter sentralt. Det er også viktig å arbeide med kultur og ledelse for sikre tilstrekkelig bredde i beslutningsgrunnlag. Regjeringen har derfor bedt Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Digitaliseringsdirektoratet om å gjennomføre kompetansetiltak og utvikle relevante veiledere. Disse vil videreutvikles i tråd med behov og erfaringer fra den nevnte undersøkelsen om statlige utredninger.

Regjeringen har senket kostnadsrammen for hvilke digitaliseringsprosjekter som omfattes av kravene til utredning i statens prosjektmodell, fra 1 milliard kroner til 300 millioner kroner. Terskelverdien er lavere enn for øvrige investeringsprosjekter, fordi digitaliseringsprosjekter i denne størrelsen vurderes som minst like komplekse og risikofylte som fysiske infrastrukturprosjekter med langt høyere kostnadsramme. Samtidig må utredning og kvalitetssikring ta hensyn til at digitaliseringsprosjekter kjennetegnes ved rask teknologisk endringstakt, store muligheter for innovasjon, og kontinuerlig tjenesteutvikling.

For å støtte arbeidet med å utrede, planlegge og kvalitetssikre digitaliseringsprosjekter har Finansdepartementet i samarbeid med andre departementer, utviklet en egen veileder for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell. Ve-

lederen hjelper aktørene involvert i utredning og kvalitetssikring med hvordan kravene i rundskrevet kan forstås i en digitaliseringskontekst, herunder om det kan tas hensyn til de særegenheter som kjennetegner digitaliseringsprosjekter. Bedre utredning og kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter, kombinert med bedre veiledning, vil gi et bedre grunnlag for å velge de riktige prosjektene, og gjøre det mulig å hente ut flere gevinster av prosjektene.

## 4.5 Organisasjonsformer og innovasjon

### 4.5.1 Situasjonen i dag

Hvordan offentlig forvaltning organiserer seg må være tilpasset behov og muligheter.<sup>20</sup> Dette gjelder organiseringen både internt i den enkelte virksomhet, mellom virksomheter, mellom forvaltningsnivåer og den geografiske organiseringen. Innovasjon, digitalisering og effektivisering driver frem nye løsninger og krav som påvirker virksomhetenes organisering og utvikling. De senere årene har det vært en utvikling mot økt bruk av funksjonell organisering i statlige etater. Tidligere var de fleste regionkontorer av statlige virksomheter organisert som egne enheter, med samtlige fag- og støttefunksjoner på hvert sted. Nå har flere store etater gått over til en struktur basert på funksjon. Regionkontorene har blitt funksjonelle sentre, som spesialiserer seg og tilbyr tjenester til hele landet. Eksempler finnes i Skatteetaten, Arkiverket, Statens Vegvesen, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Statens Lånekasse.

Siden 1990-tallet har offentlig sektor tatt markedet i bruk for å styrke og effektivisere tjenesteytingen på en rekke områder. Tidligere monopolsektorer er deregulert og virksomheter skilt ut som selvstendige rettssubjekter. Eierstyring, med mer styring i stort og mindre i smått, har da erstattet tradisjonell etatsstyring. Etableringen av Nye Veier AS er et eksempel på dette (boks 4.2). Endringene har gitt bedre og billigere tjenester og er i seg selv innovasjon på strukturnivå. I tillegg har det gitt et grunnlag for innovasjon på virksomhetsnivå. Andre eksempler på markeder som er deregulert finner vi innen tele-, post- og kraftsektorene. Virksomheter som er skilt ut som egne selskaper er for eksempel Posten Norge AS,

<sup>19</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring rapport 2020:1 *Tilfredstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav?*

<sup>20</sup> Difi-rapport 2019:4: *Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon. Om utvikling i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser*



**Boks 4.2 Etablering av Nye Veier AS**

Nye Veier AS var operativt fra 1. januar 2016. Selskapet skal planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde utvalgte veistrekninger. Selskapet skal prioritere utbygging ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette gir konkurranse mellom prosjektene, både om å redusere utbyggingskostnadene og om å øke nytten. Nye Veier vurderer at kostnadene ved utbygging av de strekningene som lå i oppstartsportsporføljen kan reduseres med anslagsvis 20 prosent.<sup>1</sup> Opprettelsen av Nye Veier AS har skapt konkurranse med Statens vegvesen. Også Statens vegvesen anslår at de kan gjennomføre betydelige kostnadsreduksjoner i fremtidige veiprojekter. I forbindelse med overføringen av ansvaret for administrasjon av fylkesveier fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 2020, endret gjenværende Statens vegvesen organisasjonsmodell fra en regional organisering til en funksjonsorganisering med divisjoner. Ny organisering gir større og mer spesialiserte miljøer som er bedre rustet til å løse stadig mer komplekse oppgaver og utnytte ny teknologi på en god måte. Satsing på digitalisering i Statens vegvesen gir reduserte kostnader og mer tilgjengelige tjenester for brukerne via selvbetjeningsløsninger.

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet

**Boks 4.3 Nye organisasjonsmodeller kan fremme innovasjon**

Oslo kommune organiserer tjenestene til hjemmeboende i små, tverrfaglige team etter en modell som baserer seg på tillit. Formålet er å sikre bedre kontinuitet i relasjoner mellom innbyggere og medarbeidere, myndiggjøre medarbeidere og bidra til å skape trygghet og økt kvalitet i tjenestene. Tjenestene tildeles og utøves etter prinsippet *Hva er viktig for deg?*, og den ansatte har myndighet til å tilpasse tjenesten til den enkeltes behov.

Modellen ble først innført gjennom et pilotprosjekt i fire bydeler. En evaluering av pilotprosjektet viser en økning i brukertilfredshet, og at medarbeiderne opplevde at endringene hadde påvirket deres arbeid positivt. Oslo kommunens erfaringer fra håndtering av covid-19-pandemien våren 2020 er at det også er en positiv sammenheng mellom små, tverrfaglige team og muligheten til å hindre smittespredning. En slik effekt vil være gjenstand for ytterligere evaluering.

Alle de 15 bydelene i Oslo har nå innført denne tillitsmodellen i tjenestene til hjemmeboende, men har valgt ulike organisatoriske løsninger.

Kilde: Eide et al. (2018) *Tillitsmodellen hovedpiloting i Oslo kommune*

Telenor ASA, Avinor AS, Statnett SF og Statkraft AS.

**4.5.2 Vurdering av situasjonen**

Krav til innovasjon og omstilling, mer effektiv forvaltning og brukerrettede tjenester utfordrer offentlig oppgaveløsning og eksisterende organisasjonsformer. Digitalisering, kunstig intelligens og robotisering muliggjør tjenester og oppgaveløsning som virket utenkelig for bare få år siden. Det gir muligheter for, men stiller også krav til, en mer sammenhengende forvaltning. Det er også slik at en rekke samfunnsutfordringer og nye muligheter påvirker flere sektorer og forvaltningsnivåer samtidig. Dette kan utfordre tradisjonelle arbeidsmåter og organisasjonsformer i forvaltningen, og stille krav til mer helhetlige tilnærminger og samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

**4.5.3 Veien videre**

Innovasjon, digitalisering og gjenstridige problemer ser ut til å gi endrede behov for organisasjonsformer. Det er behov for mer kunnskap om organisatoriske endringer som skjer i forvaltningen og hvilken virkning endringene har på innovasjon og effektivitet. Regjeringen vil derfor igangsette et arbeid for å vurdere om det er behov for tilpasninger i eksisterende modeller for hvordan staten organiserer sin virksomhet, og om det er behov for helt nye modeller.

Regjeringen vil også følge med på hvilke gevinster som kan hentes ut av de reformene som har blitt gjennomført de siste årene, blant annet innenfor samferdselssektoren. Det er regjeringens mål at ressursene prioriteres til de rette tiltakene og at disse tiltakene gjennomføres mest mulig effektivt. Et viktig grep i reformene i samferdselssektoren har vært å legge til rette for mindre politisk detaljstyring, mer konkurranse og

større operasjonell frihet i virksomhetene. Reformene har i tillegg åpnet for å prøve ut hvorvidt en annen organisering og andre rammebetingelser kan føre til en raskere, mer effektiv og helhetlig utbygging av deler av riksveinettet.

Flere virksomheter prøver ut alternative organisasjonsformer til formelle hierarkier, fordi hierarkier kan begrense endringskapasiteten til organisasjonene, i en stadig mer kompleks og omskiftelig virkelighet. Oslo kommune har innført en modell som har gitt økt brukertilfredshet og økt tilfredshet hos medarbeiderne (boks 4.3). Regjeringen oppfordrer til at flere virksomheter i offentlig sektor prøver ut alternative organisasjonsformer som legger bedre til rette for innovasjon og nytenkning.

#### **4.6 Regjeringen vil**

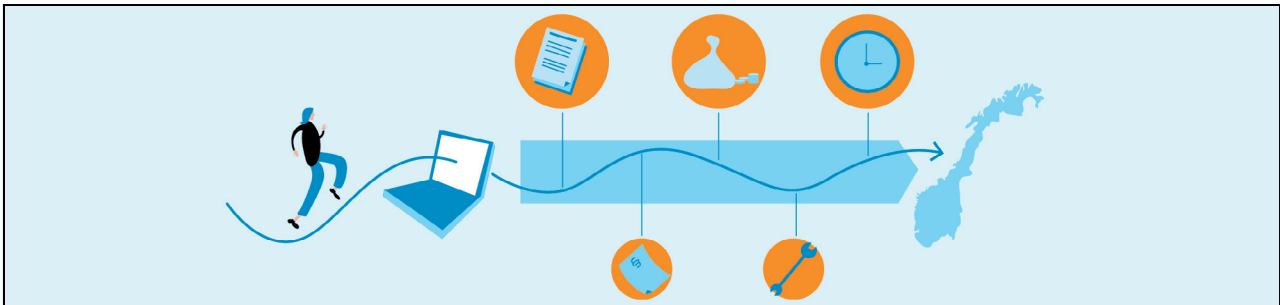
---

Rammebetingelsene i offentlig sektor må gi handlingsrom og insentiver for innovasjon.

##### *Regjeringen vil*

- fastholde tillitsbasert mål- og resultatstyring som et grunnleggende prinsipp i staten, og jobbe for å redusere antall mål- og aktivitetskrav til statlige virksomheter
- redusere statlig detaljstyring og forenkle øremerkede ordninger til kommunesektoren
- gjennomgå og oppdatere lov- og regelverk med sikte på å gjøre det teknologinøytralt og digitaliseringsvennlig, og prioritere lov- og regelverk som er relevant for arbeidet med sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dette skal skje uten at det skaper nye hindringer for innovasjon i offentlig sektor
- omtale viktige innovasjonsprosjekter i den årlige budsjettproposisjonen

## 5 Virkemidler for innovasjon



Figur 5.1

Det er den enkelte fylkeskommune, kommune og virksomhet som er ansvarlig for å finne nye og bedre måter å løse sitt samfunnsoppdrag på, gjerne i samarbeid med andre. I noen tilfeller har de behov for støtte i form av kompetanse, forskning eller økonomiske midler. Det er derfor etablert egne virkemidler for innovasjon i offentlig sektor.

### 5.1 Situasjonen i dag

#### 5.1.1 Aktører og virkemidler for innovasjon i offentlig sektor

Det er flere virksomheter som forvalter virkemidler og som har et særskilt ansvar for å bidra til at offentlig sektor setter i gang, gjennomfører og får resultater av sine innovasjonssatsinger. Figur 5.2 gir en oversikt over virksomhetene og virkemidlene. Videre har KS utformet en rekke pedagogiske virkemidler knyttet til innovasjon og bidrar aktivt inn i partnerskap som skal fremme innovasjon i kommunesektoren (kapittel 3.2). Det er også flere sektorer som har laget egne virkemidler for innovasjon, blant annet helsesektoren (boks 5.1).

*Regjeringen og departementene* har viktige roller som pådrivere for innovasjon gjennom å være ansvarlige for politikkutforming, mål, rammer og virkemidler for innovasjon. Pådriverrollen for innovasjon innebærer blant annet å gi mål, handlingsrom og insentiver til innovasjon i underliggende virksomheter, og jobbe for spredning og læring både innenfor eget departementsområde og

mellom departementsområder. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for forvaltningsutvikling i stat og kommune, herunder også innovasjon og digitalisering i offentlig sektor. Regjeringen har også opprettet et digitaliseringsutvalg som ledes av statsministeren. Øvrige medlemmer er de statsrådene som har særlig viktige digitale satsinger. Utvalget skal se fremover og organisere regjeringens satsing på digitalisering for å sikre god koordinering og fremdrift i arbeidet.

*Innovasjon Norge* er statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Innovasjon Norge har også flere virkemidler hvor offentlig sektor deltar sammen med næringslivet. Innovasjon Norge skal bidra til at norske bedrifter er med på å løse store samfunnsutfordringer. For å oppnå dette må virkemidler og ordninger styrke det offentlig-private samspillet slik at prosjektene lykkes med å implementere og skalere ny teknologi. Dette gjør Innovasjon Norge gjennom ordninger som innovasjonspartnerskap, innovasjonskontrakter og klynger (kapittel 11), samt Pilot-T og Pilot-E i samarbeid med Forskningsrådet. Her tildeles innovasjonsmidler for å stimulere både næringsliv og etterspørsel fra det offentlige, og prosjektene tilføres kompetanse og prosessveiledning.

*Design og arkitektur Norge (DOGA)* sitt hovedformål er å bidra til økt konkurransevne i næringslivet og fornyelse av offentlig sektor gjennom designdrevet innovasjon. De utvikler blant annet pedagogiske verktøy for innovasjon og er

samarbeidspartner i StimuLab-ordningen som forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet (kapittel 8).

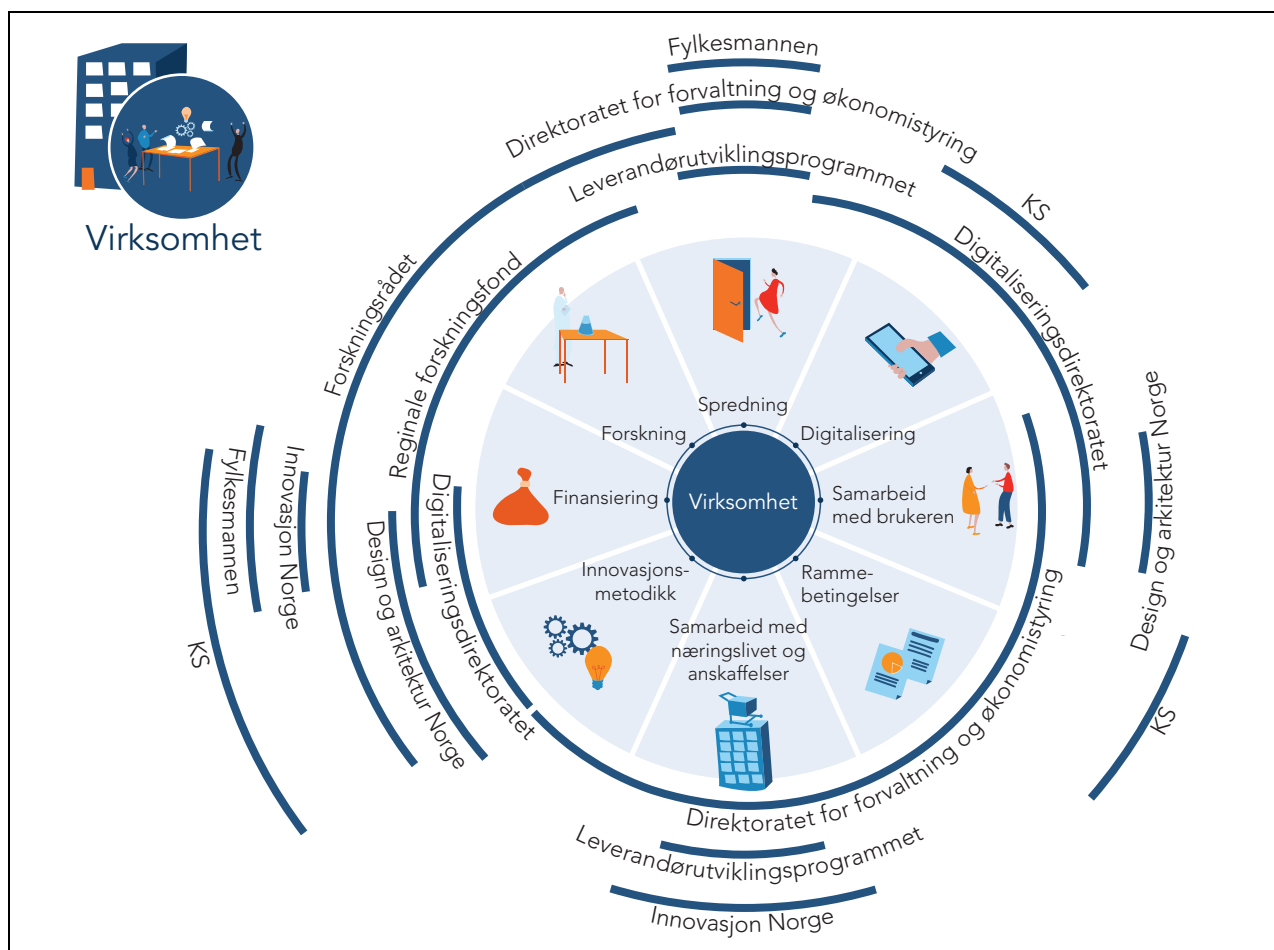
*Nasjonalt program for leverandørutvikling* er en uavhengig pådriver for å få flere offentlige virksomheter til å gjennomføre innovative anskaffelser (kapittel 11). Leverandørutviklingsprogrammet er et partnerskap med over 30 kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter og forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet gir tilskudd til programmet. Det er regionale kontakter ved flere av NHO og KS sine regionskontorer. NHO, KS, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (Digitaliseringsdirektoratet frem til høsten 2020), Innovasjon Norge og Forskningsrådet utgjør programmets styringsgruppe.

*Regionale forskningsfond* ble opprettet i 2010 og finansierer forsknings- og innovasjonsprosjekter med midler fra Kunnskapsdepartementet. Flere av fondene har prioritert å finansiere

forskning for og i offentlig sektor, og var tidlig ute med midler til denne typen prosjekter (kapittel 12).

*Norges forskningsråd* (Forskningsrådet) har et helhetlig ansvar for at forskningsmiljøene kan spille en sentral rolle for å utvikle en mer kunnskapsbasert og innovativ offentlig sektor. Forskningsrådet forvalter midler til, gir råd om og skaper møteplasser for forskning og innovasjon. Forskningsrådets strategi for 2018–2023 har en uttalt satsing på innovasjon i offentlig sektor. Forskningsrådet forvalter forsknings- og innovasjonsmidler på sentrale offentlige områder som helse, skole og velferd, transport og digitalisering, offentlig sektor-ph.d. og forskningsbasert innovasjon i kommunesektoren (kapittel 12). I 2019 hadde Forskningsrådet første utlysning til førkommersielle anskaffelser (kapittel 11).

*Digitaliseringsdirektoratet* skal være regjeringens fremste verktøy for digitalisering i offentlig sektor, og bidra til formålstjenlig digitalisering av



Figur 5.2 Oversikt over aktører og virkemidler

Overordnet oversikt over aktørene som tilbyr virkemidler til innovasjon i offentlig sektor og typer av virkemidler de tilbyr.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet, Design og arkitektur Norge, Innovasjon Norge, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Forskningsrådet, Leverandørutviklingsprogrammet og KS. Design: Halogen AS

### Boks 5.1 Virkemidler for helsesektoren

#### *Nasjonalt velferdsteknologiprogram*

Bruk av velferdsteknologi kan bidra til at eldre kan bo hjemme lenger, og oppleve økt trygghet og livskvalitet. Samtidig gir det store muligheter til å forbedre ressursutnyttelsen i omsorgssektoren. Regjeringens satsing på velferdsteknologi gjennom Nasjonalt velferdsteknologiprogram har siden etableringen i 2013 bidratt til økt innovasjonsaktivitet i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Programmet ledes av Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med Direktoratet for e-helse og KS. Målet med programmet er at norske kommuner skal ha velferdsteknologi som en integrert del av helse- og omsorgstjenesten. Så langt dekker satsingen mer enn 90 prosent av innbyggerne ved at kommunen de bor i har deltatt i prosjekter, som for eksempel implementering av trygghets- og mestrings teknologi, utprøving av medisinsk avstandsoppfølging og teknologi for å hjelpe barn og unge med funksjonsnedsettelse. Helse- og omsorgsdepartementet har i 2020

igangsatt en prosess for å vurdere hvordan best tilrettelegge for utvikling og implementering av velferdsteknologi i kommunene.

#### *InnoMed*

InnoMed er en nasjonal kompetansetjeneste for behovsdrivet tjenesteinnovasjon i helse- og omsorgssektoren, etablert av Helse- og omsorgsdepartementet. InnoMed stimulerer til økt aktivitet gjennom blant annet verktøy for helseinnovasjon. For å knytte kompetansetjenesten nærmere til tjenestene, ble ansvaret for InnoMed overført til de regionale helseforetakene i 2019, i samarbeid med KS. InnoMed legger vekt på hvordan samhandlingsutfordringer innad og på tvers av tjenestenivåene kan løses. Det jobbes med å skalere opp og utvide InnoMed til å inkludere flere kompetanseområder, slik som tjenstedesign, juss og innovative offentlige anskaffelser. Utvidelsen skal være basert på tjenestenes kompetansebehov.

samfunnet som helhet. Direktoratet skal også være en pådriver for innovasjonsarbeid i offentlig sektor, utvikle kunnskap på feltet, samarbeide om innovasjon, og gi faglige innspill til utvikling av politikk for innovasjon i offentlig sektor. Direktoratet forvalter også flere virkemidler som for eksempel innovasjonsprisen, Stimuleringsordningen for tjenstedesign (StimuLab) (kapittel 8) og medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter (kapittel 13). Digitaliseringsdirektoratet ble etablert 1.1.2020 og består av tidligere Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Altinn og deler av Brønnøysundregistrene.

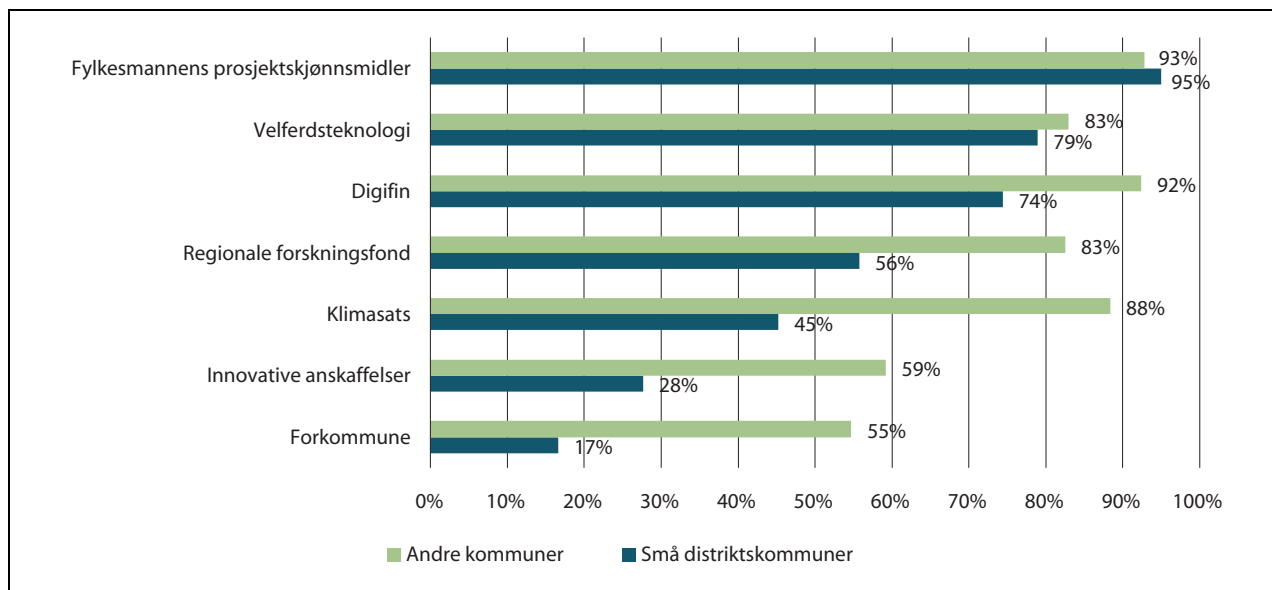
*Direktoratet for forvaltning og økonomistyring* er statens fagorgan for styring, organisering og ledelse i staten, og skal være en pådriver for en helhetlig utvikling av disse fagområdene. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring er delegert forvaltningsansvaret for økonomiregelverket og utredningsinstruksen, og leverer fellestjenester til forvaltningen på økonomiområdet. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har ansvaret for flere virkemidler som kompetansetilbud til medarbeidere og ledere, og infrastrukturen for e-læring i staten. I løpet av andre halvår

2020 får Direktoratet for forvaltning og økonomistyring også ansvaret for fagområdet offentlige anskaffelser, inkludert innovative anskaffelser. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har dermed ansvar for viktige rammebetingelser og virkemidler for innovasjon i offentlig sektor.

*Fylkesmannsembetene* er statens representanter i fylkene. De forvalter prosjektskjønnsmidler til kommunale innovasjons- og fornyingsprosjekter. Formålet med prosjektskjønnsmidlene er å gi kommunesektoren støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid.

#### *EU, EØS og EFTA*

EU-landenes samarbeid om innovasjon og utvikling av offentlig sektor inngår som deler av flere politikkområder. EU har flere virkemidler for innovasjon i offentlig sektor som også er relevante for Norge. Rammeprogrammet for forskning- og innovasjon har betydelige satsinger på innovasjon i offentlig sektor (kapittel 12). Digitalisering er også et satsingsområde der Norge samarbeider tett med EU.



Figur 5.3 Andel kommuner som har deltatt i ulike ordninger

Kilde: Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540.

### 5.1.2 Status i bruken av virkemidler for innovasjon i offentlig sektor

I innovasjonsbarometeret for kommunesektoren svarer om lag 60 prosent at de kun har brukt eget budsjett til innovasjonsarbeidet. 16 prosent har brukt særskilt bevilgning eller innovasjonsmidler i kommunen eller fylkeskommunen og 15 prosent har benyttet norske offentlige støtteordninger eller tilskudd.<sup>1</sup> I staten er tilsvarende tall at omtrent 11 prosent har benyttet norske offentlige støtteordninger eller tilskudd.<sup>2</sup> Alt i alt blir de fleste av innovasjonene finansiert av midlene aktørene allerede har. Samtidig er det stort trykk på de virkemidlene som finnes. Når det lyses ut støtte og midler gjennom ordninger som for eksempel StimuLab, FORKOMMUNE og innovasjonspartnerskap, er det langt flere gode søknader enn det er midler til.

Større kommuner deltar oftere i de statlige ordningene for innovasjon og digitalisering enn de små. Blant de små distriktskommunene har flest vært med i prosjekter med støtte fra fylkesmannens prosjektskjønnsmidler og nasjonalt velferdsteknologiprogram. I tillegg er andelen i Regionale forskningsfond betydelig høyere enn i Forskningsrådets forskningsprogram FORKOMMUNE (figur 5.3).

Små kommuner er i større grad avhengig av samarbeid for å delta i større innovasjons- og

utviklingsprosjekter og er oftere med som partnere enn som hovedsøkere.<sup>3</sup>

### 5.1.3 De nordiske landenes arbeid med innovasjon i offentlig sektor

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Rambøll har, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjennomført en kartlegging av de nordiske landenes innovasjonspolitik.<sup>4</sup> Omtalen her av de nordiske landene baserer seg på denne.

#### *Island: Integrert og fleksibel tilnærming til offentlig innovasjon*

For å stimulere til økt utfordringsdrevet innovasjon har Island siden 2016 utviklet policy-drevet budsjettering, der de grupperer budsjettet etter tema istedenfor etter sektor- og departementsnivå. Island har en strategi for innovasjon i privat og offentlig sektor (2019–2030) og tester ut *Innovation meet-ups* der privat sektor presenterer mulige løsninger på offentlige problemer eller samfunnsmessige utfordringer. Regjeringen har en *forbedringsenhet* i Finansdepartementet, som arbeider for å få offentlige virksomheter til å

<sup>1</sup> KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*

<sup>2</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport

<sup>3</sup> Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540

<sup>4</sup> NIFU og Rambøll Management Consulting (2019): *De nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor*. Rapport

arbeide bedre og tettere sammen, og en *fremtidskomité* som ledes av statsministeren og gir råd om blant annet teknologisk utvikling, klimautfordringen og demografiske endringer.

#### *Finland: Toppforankring og eksperimentering*

Finland har siden 2008 hatt en nasjonal innovasjonsstrategi for både offentlig og privat sektor. Ansvaret for innovasjon er lagt til statsministeren og statsministerens kontor. I perioden 2015–2019 var *Experimental Finland* et av statsministerens hovedprosjekter, der målet var å fremme eksperimentering i offentlig sektor (kapittel 9). Programmet *Design Finland* skal øke landets konkurransevne og forbedre brukeropplevelse og effektivitet i offentlig sektor.

#### *Sverige: Bred tilnærming*

*Det Nationella Innovationsrådet* blir ledet av statsministeren og angir et overordnet program for arbeidet med å tilrettelegge for et innovativt Sverige på tvers av offentlig og privat sektor. Sverige har ikke én enkelt strategi for innovasjon i offentlig sektor. I likhet med Norge er ansvaret for innovasjon fordelt på flere statlige og kommunale aktører.

Vinnova har det tydeligste ansvaret for innovasjonsarbeidet i offentlig sektor. De finansierer forsknings- og innovasjonsinitiativer, blant annet *testbeds* og *innovasjonsplattformer*, og de arbeider med oppdrag, eller missions, innen helsefremmende og bærekraftig transport og mat.

Finansdepartementet har satt ned *Tillitsdelgasjonen* som har som mandat å diskutere handlingsrommet for innovasjon i offentlige virksomheter. Hvert fjerde år utarbeider regjeringen en *forsknings- og innovasjonsproposisjon*.<sup>5</sup> Regjeringen har opprettet en *Komité for teknologisk innovasjon og etikk* (KOMET) som skal utarbeide analyser, kartlegge behov for tilpasning av regelverk og levere policyutviklende forslag til regjeringen.

#### *Danmark: Innovasjon som arbeidsform og systemiske reformer*

Danmark synes å følge to hovedspor i arbeidet med innovasjon i offentlig sektor. Ett spor der de introduserer nye verktøy og arbeidsformer i

offentlige virksomheter, og ett spor der de politisk og top-down introduserer offentlige reformer som skal fornye dansk forvaltning. Fra 2016 til juni 2019 hadde Danmark en egen minister for offentlig innovasjon, underlagt Finansministeriet.

*Center for Offentlig Innovasjon* (COI) ble opprettet i 2014. De finansieres og styres av regjeringen, Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner.<sup>6</sup> COI jobber med å skape og spre kunnskap om offentlig innovasjon. De har utviklet felles ressurser som innovasjonsbarometer, innovasjonspriser, podcaster, eksempelsamlinger og guider.<sup>7</sup> Danmark har også hatt initiativ som *sammenhengsreformen* og *frikommuneforsøk* (kapittel 9).

Mye forskning og innovasjon i Danmark er finansiert av private fond eller stiftelser, som Carlsbergfondet, A.P. Møller Fonden, Juni Fonden og Novo Nordisk Fonden.

### 5.1.4 Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet har i 2019 fått gjennomført en områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Formålet har vært å vurdere hvordan midlene som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet kan legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser. Virkemidler for innovasjon i offentlig sektor har ikke vært en del av denne gjennomgangen, men flere aktører inngår både i det næringsrettede virkemiddelapparatet og virkemiddelapparatet for innovasjon i offentlig sektor. Derfor vil eventuelle endringer som følge av områdegjennomgangen også kunne få betydning for innovasjon i offentlig sektor. Gjennomgangen peker på at virkemiddelapparatet er velfungerende, men også komplekst. Det viser seg gjennom overlapp mellom aktører og virkemidler, og grenseflater som kunne vært tydeligere.<sup>8</sup> De eksterne utrederne anbefaler konsolidering og forenkling.

<sup>5</sup> Tilsvarende Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning i Norge

<sup>6</sup> KL er interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for danske kommuner, mens Danske Regioner har denne rollen for de fem regionene. Til sammen tilsvarer altså KL og DR norske KS

<sup>7</sup> [www.coi.dk](http://www.coi.dk)

<sup>8</sup> Deloitte (2019): *Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Rapport*

## 5.2 Vurdering av situasjonen

### *Manglende helhet og vanskelig å orientere seg*

Norge har en rekke aktører og virkemidler som skal understøtte offentlige virksomheters arbeid med innovasjon. Virkemidlene retter seg både mot finansiering, forskning, kompetanse, innovative metoder og samarbeid mellom både brukere og næringsliv, inkludert innovative anskaffelser. Virkemidlene er utviklet over tid og i flere organisasjoner. Det viser at innovasjon er et viktig tema for mange. Gjennomganger og evalueringer viser at virkemidlene og virkemiddelaktørene oppnår resultater, og at brukerne setter pris på aktørenes kompetanse.<sup>9</sup> Samtidig gir bredden og mangfoldet noen utfordringer. Under utarbeidingen av meldingen var Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tett kontakt med virkemiddelaktørene og brukere av virkemidlene. Ut fra de innspillene som ble gitt, er departementets vurdering at mange av virkemidlene for innovasjon i offentlig sektor retter seg inn mot en tidlig fase av innovasjonsforløpet, mens det mangler virkemidler i implementeringsfasen. Leverandørutviklingsprogrammet har spilt inn tilsvarende erfaringer; at mange av virkemidlene for innovative anskaffelser retter seg inn mot en tidlig fase av anskaffelsesforløpet, mens det mangler virkemidler i utviklings- og implementeringsfasen.

Flere virksomheter i offentlig sektor gir uttrykk for at det er vanskelig og tidkrevende å orientere seg i tilgjengelige virkemidler for innovasjon i offentlig sektor.<sup>10</sup> Det er heller ikke enkelt å se hvordan virkemidlene henger sammen og utfyller hverandre.

### *Virkemidler for enkeltprosjekter og skrittvis innovasjon*

Sammenligninger viser at Norge primært har verktøy og støtte for enkeltvirksomheter, og ikke har en like systemisk tilnærming til innovasjon i offentlig sektor som våre naboland.<sup>11</sup> OECD-organisasjonen Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) påpeker at Norge har lav bevissthet om hva slags innovasjon virkemidlene skal stimu-

lere til.<sup>12</sup> OPSI anbefaler derfor at Norge innfører en systembasert porteføljetilnærming til innovasjon i offentlig sektor. Det vil si en tilnærming der virkemidlene utfyller hverandre og fremmer flere typer innovasjon, blant annet både skrittvis og radikal innovasjon. Å få til radikal innovasjon er utfordrende, derfor anbefaler OPSI å aktivt prioritere virkemidler som kan fremme dette. Videre anbefaler OPSI at Norge peker ut én virksomhet som er ansvarlig pådriver for innovasjon i offentlig sektor, og som kan fremme porteføljetilnærmingen.

### *Årsaker til lav deltagelse i ordningene fra mindre kommuner*

Telemarksforskning har undersøkt små distriktskommuners deltagelse i nasjonale virkemidler for innovasjon og digitalisering. I kartleggingen peker kommunene på at kommunestørrelsen, og dermed kompetanse og kapasitet, begrenser evne til å engasjere seg i innovasjons- og utviklingsprosjekter.<sup>13</sup> Fagmiljøene er små og tidsavgrensede prosjektlederstillinger kan være avsluttet mot slutten av prosjektperioden, når nye løsninger skal implementeres og gevinster hentes ut. Videre er det en utfordring at mindre kommuner har relativt få medarbeidere, som arbeider som generalister med brede ansvarsområder. De mangler dermed kapasitet til å holde seg oppdatert om hva som skjer nasjonalt. Rekruttering av relevant kompetanse blir også trukket frem som en utfordring.

At små distriktskommuner i større grad deltar i ordninger som er tilpasset regionale utfordringer og behov indikerer at innretningen på ordningene kan ha betydning for hvilke kommuner som benytter dem. Samtidig har kjennskap til ordningene og samarbeid med større kommuner betydning. Departementene vil vurdere tiltak i lys av resultatene fra Telemarksforskningens kartlegging.

## 5.3 Veien videre

Norge har mange og gode virkemidler for innovasjon i offentlig sektor. Samtidig mener regjeringen det er behov for en mer helhetlig, samordnet tilnærming, og større vekt på brukerperspektivet. Det innebærer at virkemidlene, både hver for seg

<sup>9</sup> Menon (2017) *Midtveisevaluering av Nasjonalt program for leverandørutvikling*. Publikasjon 66/2017, Difi (2017) *Innovasjon i offentlig sektor – både heilskap og mangfold*. Rapport 2017:1

<sup>10</sup> Difi (2017) *Innovasjon i offentlig sektor – både heilskap og mangfold*. Rapport 2017:1

<sup>11</sup> NIFU og Rambøll Management Consulting (2019): *De nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor*. Rapport

<sup>12</sup> OPSI (2019) *Insights and Questions from OECD Missions to Inform the Norwegian White Paper on Public Sector Innovation*. Rapport

<sup>13</sup> Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltagelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540



og totalt, blir innrettet mot det brukerne trenger, og at de tilbys på en brukervennlig måte. Virkemidlene skal bidra til løsninger på de utfordringene offentlig sektor og samfunnet står overfor, og at offentlig sektor utnytter nye muligheter. De må også blant annet ivareta små distriktskommuners behov for innovasjon og utvikling. Det vil kreve virkemidler som både tar hensyn til regionale forskjeller og som sikrer spredning av innovasjoner til kommuner med ulike forutsetninger. Endringene forutsetter et tydeligere system- og porteføljeperspektiv, både når det gjelder virkemidlene og virkemiddelaktørene. Figur 5.4 illustrerer ønsket situasjon med et helhetlig og brukerrettet tilbud.

Denne stortingsmeldingen er et første skritt for å etablere en helhetlig, nasjonal politikk for innovasjon i offentlig sektor, og er dermed et bidrag i arbeidet med å utvikle et helhetlig innovasjonssystem for offentlig sektor.

### 5.3.1 Råd for innovasjon i offentlig sektor

For at virkemiddelaktørene sammen skal gi et godt og helhetlig tilbud til brukerne og få mest mulig effekt ut av ressursene, vil regjeringen etablere et råd for innovasjon i offentlig sektor. Rådet vil bestå av representanter fra virksomhetene som forvalter virkemidler for innovasjon i offentlig sektor, og kommuner og statlige virksomheter som er i målgruppen for virkemidlene. Ettersom det er grenseflater mellom virkemidlene rettet mot offentlig sektor og næringslivet, må det vurderes om det også skal være med representanter fra det næringsrettede virkemiddelapparatet. Formålet med samarbeidet vil være å koordinere innsatsen på feltet, sørge for at tiltak og virkemidler støtter opp om vedtatt politikk, og skape en felles forståelse for kunnskaps- og utviklingsbehov i et langsiktig perspektiv. Rådet bør i sin vurdering av virkemidlene søke å ivareta alle typer kommuner og virksomheter. Innovasjonsrådet kan gi råd til utviklingen av regjeringens politikk for innovasjon i offentlig sektor, og politikkområder av betydning for innovasjon i offentlig sektor, som for eksempel Langtidsplan for forskning og høyere utdanning. Rådet vil jobbe med et langsiktig perspektiv, og legge til rette for kontinuerlig utvikling av økosystemet for innovasjon i offentlig sektor. Kommunal- og moderniseringsministeren har ansvaret for å samordne innovasjonspolitikken i offentlig sektor, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet er pådriver for å utvikle feltet. Kommunal- og

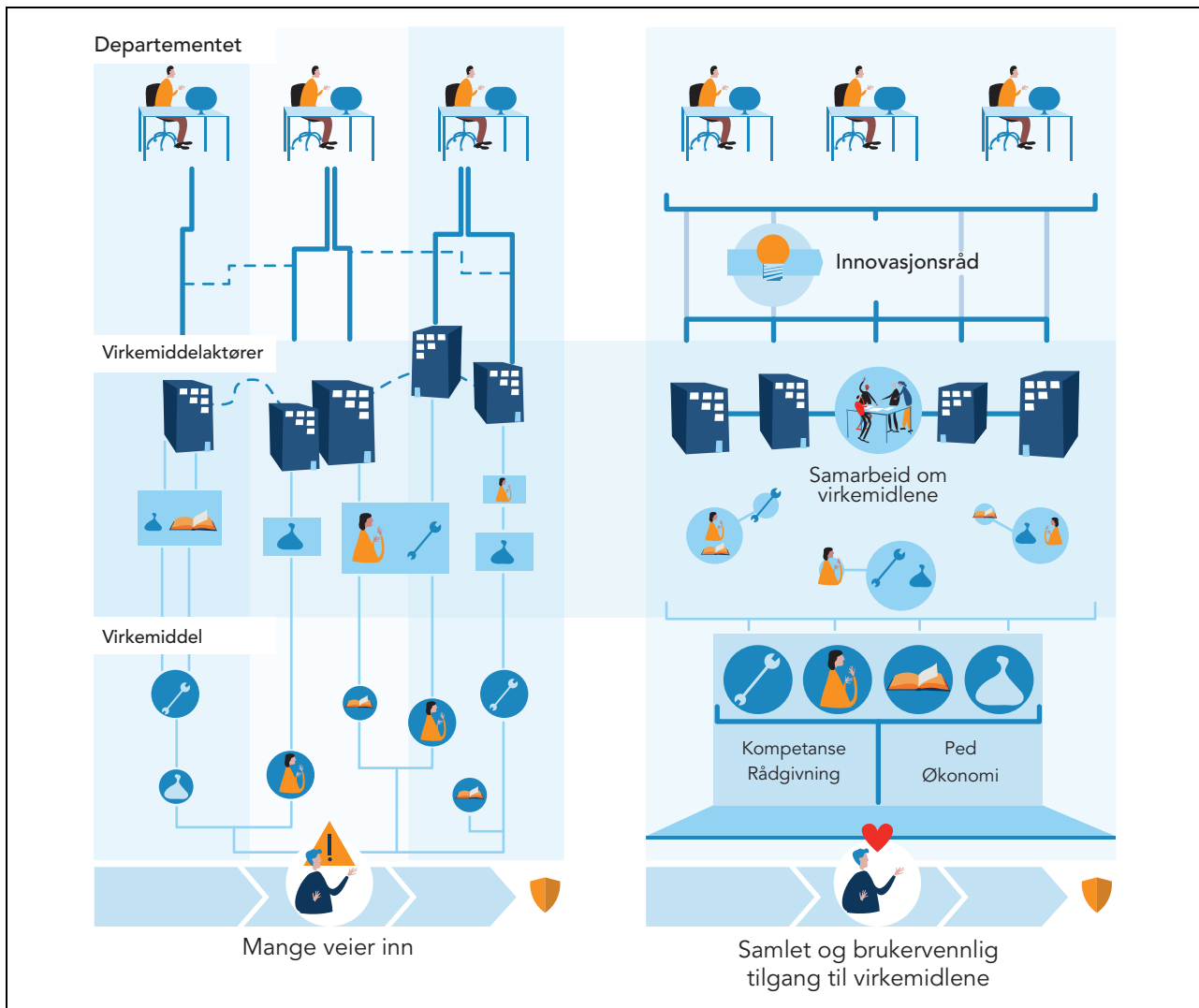
moderniseringsdepartementet vil ha ansvaret for å oppnevne, utvikle og drifte rådet. Rådet skal evalueres før det tas stilling til eventuell videreføring.

Departementet ser også betydningen av uformelt og åpent samarbeid mellom virkemiddelaktørene, KS og representanter fra målgruppen for virkemidlene både i stat og kommune. Gjennom arbeidet med stortingsmeldingen er det etablert et uformelt nettverk mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, virkemiddelaktørene og KS. Formålet med videre samarbeid vil være å forsterke sammenhengen mellom aktørene og virkemidlene, bevisstgjøre om eventuelle blindsoner og utviklingsbehov, og utvikle felles initiativer og prosjekter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Digitaliseringsdirektoratet vil ta ansvar for å videreutvikle nettverkssamarbeidet. Ettersom dette er et uformelt nettverk, vil det samtidig være et kollektivt ansvar å drifte og utvikle samarbeidet.

De to samarbeidsforaene må ses i sammenheng og spille på hverandre, samt KS' partnerskap for radikal innovasjon. KS' partnerskap for radikal innovasjon skal utvikle og realisere prioriterte og nødvendige systeminnovasjoner på viktige samfunnsområder som utenforskap, fremtidens velferdsløsninger og klima og miljø. Som en del av programmet er det opprettet et Strategisk råd for innovasjon og forskning, bestående av kommunale og fylkeskommunale toppledere med bred og strategisk kompetanse innen innovasjon og forskning. Rådet skal bidra med strategiske vurderinger, prioriteringer og retningsvalg for programmet, samt drøfte valg av innovasjonstemaer og sammensetning av innovasjonsporteføljen.

### 5.3.2 Samlet og brukervennlig tilgang til virkemidler

Virkemidler som ikke er kjent hos målgruppen, har liten verdi. Regjeringen vil derfor jobbe for å gjøre virkemidlene for innovasjon i offentlig sektor tilgjengelige på en mer samlet og brukervennlig måte. Arbeidet må ses i sammenheng med allerede eksisterende løsninger og pågående arbeid. Nærings- og fiskeridepartementet arbeider med en digital portal for bedrifter som skal søke midler til forskning og innovasjon, og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring arbeider med en digital oversikt over statlige tilskudd til frivillig sektor.



Figur 5.4 Et helhetlig og brukerrettet tilbud

Illustrasjon av ønsket situasjon med samlet og brukervennlig utvikling og tilgang til virkemidlene.

Design: Halogen AS

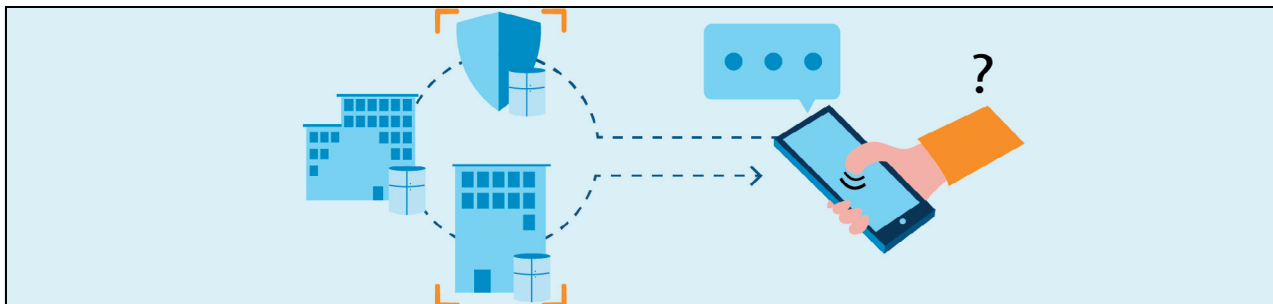
## 5.4 Regjeringen vil

Virkemidler for innovasjon i offentlig sektor må være tilpasset brukerne og bidra til mer innovasjon, flere radikale innovasjoner og spredning av vellykkede innovasjoner.

### Regjeringen vil

- etablere et råd for innovasjon i offentlig sektor med representanter fra virkemiddelaktørene, statlige virksomheter og kommunal sektor
- tilgjengeliggjøre virkemidlene på en samlet og brukervennlig måte

## 6 Digitalisering og ny teknologi



Figur 6.1

Digital teknologi påvirker hele samfunnet på mange områder, både hvordan innbyggerne utfører sine daglige gjøremål og hvordan organisasjoner løser sine oppgaver. Digitalisering er å benytte digital teknologi til å endre tjenester, prosesser og arbeidsformer.<sup>1</sup>

Gevinstpotensialet ved digitalisering er stort, både for innbyggerne, næringslivet og offentlig sektor. Digitalisering kan også skape nye forretningsmodeller og endre verdikjeder på kort tid. Digitaliseringen forventes å øke og ha en stor betydning for hvordan samfunns-, nærings- og arbeidslivet fremstår og fungerer i årene fremover. Hvordan offentlig sektor utnytter digitalisering vil ha stor betydning.

### 6.1 Situasjonen i dag

#### 6.1.1 God digital infrastruktur

Norge har et godt utgangspunkt for videre digital utvikling, med en velfungerende digital infrastruktur, et godt og kompetent næringsliv, en offensiv

offentlig sektor med avanserte digitale tjenester og en befolkning som tidlig tar i bruk nye teknologier.

Den digitale utviklingen går svært raskt, og det vokser frem nye teknologier som påvirker alle, som for eksempel stadig kraftigere smarttelefoner og kommunikasjonsinfrastruktur med større kapasitet. Det er fortsatt vesentlige forskjeller i fibertilbudet mellom tettbygde strøk og distriktene, men muligheten til å overføre enorme informasjonsmengder i fiberkabler over stadig større avstander øker kraftig, over hele landet.<sup>2</sup> Tilbud om nye 5G-baserte bredbåndstjenester vil være viktig for å nå målet om bredbånd til hele befolkningen, og i 2018 startet Norges første 5G-pilotprosjekt (boks 6.1). Dette er nødvendig for å kunne håndtere digitaliseringen.

I tillegg er det en betydelig utvikling innen sensorteknologier, omtalt som tingenes internett, da stadig flere ting er koblet til nettet. Datakraft blir stadig billigere og enklere tilgjengelig gjennom bruk av skytjenester og datasentre, og det forsterker denne utviklingen.

<sup>1</sup> Osmundsen et al. (2018) *Hva er digitalisering, digital innovasjon og digital transformasjon? En litteraturstudie* NOKO-BIT vol.26, no.1. Kilden bruker begrepet sosio-tekniske strukturer på det som her er betegnet tjenester, prosesser og arbeidsformer

<sup>2</sup> Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) gjennomfører årlig en undersøkelse av bredbåndsdekningen i Norge

**Boks 6.1 5G pilotprosjekt**

Norges og Skandinavias første 5G-pilotprosjekt startet offisielt i november 2018 på Kongsberg i regi av Telenor med flere samarbeidspartnere. De tester blant annet selvkjørende busser knyttet til et 5G-nett og løsninger for nødkommunikasjon, e-Helse og droneanvendelser. Telia åpnet en 5G-pilot i Oslo i desember 2018. Siden dette er det startet mange 5G-piloter fra Svalbard i nord, til Herøya i sør. I mars 2020 lanserte Telenor 5G kommersielt i Norge, gjennom å åpne sitt 5G-nett i Trondheim. Tilbud om nye 5G-baserte bredbåndstjenester vil også være viktig for å nå målet om bredbånd til hele befolkningen.

**6.1.2 Utnytte ny teknologi**

Teknologiske innovasjoner, som bilen, elektrisitet, datamaskiner og smarttelefoner, har frigjort ressurser og bidratt til økonomisk vekst. Nye teknologier vokser stadig hurtigere frem. I tillegg virker teknologiene bedre sammen, og de kan brukes til å løse stadig mer kompliserte oppgaver.

Kunstig intelligens er eksempel på et teknologiområde i rask utvikling (boks 6.2). Regjeringen la tidlig i 2020 frem en strategi for kunstig intelligens. Strategien varsler at regjeringen vil legge til rette for at Norge får infrastruktur for kunstig intelligens i verdensklasse, i form av digitaliseringsvennlig regelverk, gode språkressurser, raske og robuste kommunikasjonsnett og tilstrekkelig regnekraft. Det skal legges til rette for deling av data innenfor og på tvers av bransjer og sektorer. Allerede i dag er det kommuner som har begynt å ta i bruk samtaleroboter for å kunne gi mer effektiv respons til innbyggerne.

**6.1.3 Sammenhengende digitale tjenester**

For å lykkes med digitaliseringen av Norge er det nødvendig med samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Å utvikle sømløse digitale tjenester som setter brukeren i sentrum, krever at aktørene tenker utover egen virksomhet og åpner for å tenke nytt om hvordan tjenestene skal utøves. En erfaring fra pågående utviklingsarbeid, på tvers av virksomhetsgrenser og forvaltningsnivåer<sup>3</sup>, er at det er krevende å finne gode modeller for drift og forvaltning av det som utvikles.

**Boks 6.2 Kunstig intelligens**

Kunstig intelligens (KI) er en samlebetegnelse på informasjonsteknologi der maskinlæring og -resonnering og robotikk står sentralt. Kunstig intelligente systemer utfører handlinger, fysisk eller digitalt, basert på tolkning og behandling av strukturerte eller ustrukturerte data, for å oppnå et gitt mål. Enkelte KI-systemer kan også tilpasse seg gjennom å analysere og ta hensyn til hvordan tidligere handlinger har påvirket omgivelsene. De siste årene har den teknologiske utviklingen på feltet vært stor. Eksempler på praktiske anvendelser av kunstig intelligens i dag er:

- Datasyn eller identifisering av objekter i bilder (*computer vision*), som for eksempel brukes til ansiktsgjenkjenning.
- Gjenkjenning av mønstre eller avvik, som for eksempel brukes til å avsløre bank- og forsikringssvindel.
- Behandling av naturlig språk (*natural language processing, NLP*), som for eksempel brukes til å sortere og klassifisere dokumenter og informasjon, til å trekke ut relevante elementer i store informasjonsmengder, i intelligente assistenter og i samtaleroboter.
- Robotikk, som for eksempel brukes til smart industriproduksjon og til å utvikle autonome fartøy som biler, skip og droner.

For å følge opp Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital Agenda for Norge*, har regjeringen og KS utviklet digitaliseringsstrategien *Én offentlig sektor* (2019–2025).<sup>4</sup> Ett av de viktigste tiltakene i strategien handler om å etablere sammenhengende digitale tjenester innenfor syv definerte livshendelser. Arbeidet med hver livshendelse ledes av ett ansvarlig departement. Ett av virkemidlene for å lykkes med utviklingen av sammenhengende digitale tjenester, er deling av data.

Tjenesteyting som involverer mange selvstendige enheter, ofte på ulike forvaltningsnivåer, gjør det nødvendig med nye former for permanent samarbeid, inkludert klare og bærekraftige finan-

<sup>3</sup> Blant annet prosjekter i medfinansieringsordningen og StimuLab, DigiFin-ordningen og arbeidet med Helseanalyseplattformen

<sup>4</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*

sieringsmodeller og fordeling av ansvar for håndheving av aktuelt regelverk. Videre styrkes slike samarbeid ved god forankring og samstyring med medvirkende departementer og direktorater.

Gjennom strategisk styring av digitalisering og økt oppmerksomhet om innovasjon kan departementene følge opp underliggende virksomheters samlede digitalisering- og innovasjonsinnsats når de konkrete oppgavene skal løses. En slik pådriverrolle innebærer å stille krav til, og følge opp, utfordringer, muligheter og tiltak på tvers av sektorer og statlige virksomheter. Det trengs mye innovasjonsinnsats fremover for å løse sammensatte oppgaver på en smart måte.

#### *Sammenhengende digitale tjenester innenfor syv livshendelser*

Målet i digitaliseringsstrategien er å utvikle sammenhengende digitale tjenester som setter brukeren i sentrum. Strategien peker ut syv livshendelser som blir prioritert i arbeidet fremover. Tre av de utvalgte hendelsene betyr mye for folk og berører de fleste i løpet av et liv, nemlig å få barn, dødsfall og arv. Tre av livshendelsene kan gjøre livet lettere for sårbare grupper, de handler om å få et alvorlig sykt barn, miste eller finne jobb og å være ny i Norge. Sammenhengende digitale tjenester for å starte og drive en bedrift eller en frivillig organisasjon vil gjøre hverdagen lettere for henholdsvis næringsliv og frivillig sektor. De syv livshendelsene som er valgt, skal ikke hindre utviklingen av sammenhengende digitale tjenester for andre livshendelser.

#### **6.1.4 Digitale økosystemer og innovasjon**

Digitaliseringsstrategien tegner opp et nasjonalt økosystem av fellesløsninger, datakilder, arkitekturer og ulike enkeltkomponenter som kan senke terskelen for innovasjon og tjenesteutvikling i den enkelte virksomhet.

Fremveksten av digitale økosystemer er viktig for digital innovasjon, ikke minst for de offentlige digitale plattformene, som for eksempel Altinn. Videre utvikling kan skje enten gjennom viderebruk av offentlige data som tilbys på slike plattformer, eller gjennom offentlig-private samarbeid der slike plattformer inngår som en del av løsningen for næringslivet.

Det er utviklet sektorstrategier for tilgjengeliggjøring av offentlige data på flere områder. Blant annet strategi for tilgjengeliggjøring av offentlige data for samferdselssektoren, strategi for åpne kulturdata, strategi for tilgjengeliggjøring og

deling av forskningsdata og nasjonal geodatastrategi.

#### **6.1.5 Digitalisering i kommunesektoren**

Regjeringen er opptatt av at kommunene satser på innovasjon og digitalisering, og at innbyggerne møter kommuner som er effektive, og som tenker nytt om hvordan de kan gi best mulige tjenester. Imidlertid behøver ikke kommunenes utviklingsarbeid innebære at alle kommuner selv står for innovasjon og nyutvikling av teknologi og arbeidsformer.

For at kommunal sektor i fellesskap skal kunne utvikle flere digitale fellesløsninger, er finansieringsordningen *Digifin* etablert (boks 6.3). Ordningen gjør det mulig å utvikle bedre innbyggertjenester raskere og til en lavere kostnad.

Det er også mange kommuner som går sammen i regionale digitaliseringsnettverk for å gi bedre tjenester til innbyggere og næringsliv (boks 6.4). Samtidig kan samarbeid være utfordrende, for eksempel kostnadsfordeling og å både utvikle og implementere nye løsninger noenlunde samtidig. Også kostnads- og ansvarsdelingen mellom stat og kommunesektor kan være krevende. Regjeringen er derfor i god dialog med kommunesektoren om dette.

## **6.2 Vurdering av situasjonen**

Digitalisering spiller en avgjørende rolle for verdiskaping, omstilling i offentlig sektor og den enkeltes liv og mestring av hverdagen. Behovet for tverrsektorielle grep er stort innen digitalisering fordi det ligger store muligheter i samhandling på tvers av samfunnssektorer og -strukturer. Derfor er digitalisering et viktig politikkområde, og det er de siste årene utviklet nasjonal, helhetlig politikk og strategier for digitalisering og kunstig intelligens<sup>5</sup>. I innovasjonsbarometrene fremhever både stat og kommune ny teknologi som den viktigste driveren for innovasjon.

Det er en tydelig sammenheng mellom digitalisering og innovasjon, både direkte og indirekte. Direkte ved at det innoveres i arbeidsmetoder, tjenester og produkter som er digitale i utgangspunktet, og som derfor kan skaleres og spres ras-

<sup>5</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Nasjonalt strategi for kunstig intelligens*, Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*

kere enn tilsvarende fysiske innovasjoner. Og indirekte ved at digitaliseringen skaper muligheter for innovasjon innen tjenester og produkter, både digitale og ikke-digitale.

Offentlig sektor må i større grad enn i dag ta i bruk nye arbeidsmetoder, aktivt teste ut nye løsninger og nyttiggjøre seg ny teknologi og nye digitale muligheter. Data som ressurs vil bli sentralt i fremtidig verdiskaping, både i privat og offentlig sektor.

Offentlig sektor må arbeide med inkluderende digitalisering. Universell utforming av IKT er et viktig verktøy i dette arbeidet. Mange digitale tjenester kan stille store krav til blant annet oppfatning, orienteringsevne, syn, hørsel, leseferdigheter og kompetanse på ulike områder. Derfor må offentlig sektor utvikle digitale tjenester og IKT-løsninger som alle kan bruke. Målet med universell utforming er å oppnå reell likestilling og sikre likeverdig samfunnsdeltakelse. For å ivareta hensynet til universell utforming er det helt avgjørende å få til god medvirkning fra brukere i planleggingen og utviklingen av digitale tjenester. Offentlige virksomheter må derfor sikre nødvendig mangfold i medvirkningsprosessene som gjennomføres i forbindelse med digitalisering.

### Boks 6.3 Digifin-ordningen

For at kommunal sektor i fellesskap skal kunne utvikle flere digitale fellesløsninger, er finansieringsordningen Digifin etablert. Ordningen gjør det mulig å utvikle bedre innbyggertjenester raskere, og til en lavere kostnad.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i 2017 og 2018 totalt bidratt med 125 mill. kroner til finansiering av ordningen, som administreres av KS. Forutsetningen er at kommunal sektor bidrar med minst like mye. De fleste fylker og kommuner har allerede betalt sin andel for å bli med i ordningen, basert på innbyggertall.

De som kan motta støtte fra ordningen er kommuner, fylkeskommuner og KS. Kommunalt eide foretak og interkommunale selskaper kan også motta støtte dersom kommunen eller fylkeskommunen er med på søknaden

Blant prosjektene som har mottatt støtte fra ordningen så langt er *Digihelse* for digital dialog med helsetjenesten, *Digisos* for digitale sosialtjenester, og *Min side* for tilgang til post, eiendommer og byggesaker.

Digital infrastruktur med høy kvalitet i hele landet er en viktig forutsetning for digitalisering. 5G-infrastruktur blir viktig blant annet for å gjennomføre en fullskala realisering av tingenes internett med en kapasitet som dagens teknologi ikke kan levere. Dette kan åpne for helt nye anvendelser i offentlig sektor, for eksempel innen helse og omsorg og smarte byer.

Det er blitt hevdet at utviklingen kan gå i retning av en femte industriell revolusjon. Den fjerde revolusjonen, som vi anses å være inne i nå, er preget av digitalisering, automatisering, robotisering og maskinlæring. Den femte revolusjonen tar teknologien i bruk for å fremme bærekraft og menneskelige behov (figur 6.2).<sup>6</sup>

Offentlig sektor er under kontinuerlig omstilling. Bedre utnyttelse av data i offentlig sektor er nødvendig for å håndtere denne omstillingen og nå målsettingene i politikken. Sammen med muliggjørende teknologier slik som kunstig intelligens, spiller data en helt sentral rolle for at offentlig sektor skal omstille seg, i samarbeid med privat sektor, akademia og forskning.

Det er en rekke forutsetninger for at offentlig sektor skal nyttiggjøre seg det innovasjonspotensialet som digital transformasjon innebærer. For det første må virksomhetene ha de riktige juridiske og økonomiske rammebetingelsene for å utnytte mulighetsrommet og utvikle organisasjonen, ledelse og kultur (kapittel 4 og 7). Videre må både medarbeidere og ledere ha den nødvendige kompetansen (kapittel 8).

## 6.3 Veien videre

Offentlige tjenester og myndighetsutøvelse må raskere tilpasses endringene i samfunnet, og det er viktig at både stat og kommune tar i bruk de mulighetene ny teknologi og digitalisering gir. Regjeringen er derfor opptatt av at innbyggerne møter en offentlig sektor som tenker nytt om hvordan man kan gi best mulige tjenester, på en effektiv måte, og som satser på innovasjon og digitalisering som virkemidler for å oppnå dette.

### 6.3.1 Datadrevet økonomi og innovasjon

Den store fremveksten av data representerer en viktig ressurs for Norge fremover. Å sørge for at Norge har de beste rammebetingelsene for å dra nytte av verdien av data, blir derfor viktig. Regjer-

<sup>6</sup> Se blant annet Eerden (2020): *A Davos POV About 5th Industrial Revolution*

### Boks 6.4 Regionale digitaliseringsnettverk

Fordi alle kommuner har de samme lovpålagte oppgavene, er det særlig nyttig å samarbeide på tvers av kommunegrensene. I Vestland, Rogaland, Agder, Trøndelag og deler av Viken er regionale nettverk etablert for å gi bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. Tilsvarende formelle samarbeid om digitalisering og innovasjon er under etablering i flere andre fylker, i tillegg til de interkommunale samarbeidene som allerede er etablert ulike steder.

Det digitaliseringssamarbeidet som ble etablert i tidligere Hordaland fylke er en modell som flere nettverk har sett til. Der gikk 33 kommuner sammen om å etablere et felles sekretariat og fagkompetanse innen innovasjon, strategisk IKT og digitalisering. De samordnet seg med Bergen kommunes fagmiljøer på området.

I Rogaland har 26 kommuner opprettet et tilsvarende samarbeid. Hensikten er blant annet at kommunene skal bli enda bedre rustet til å ta imot og implementere nasjonale og regionale prosjekter.

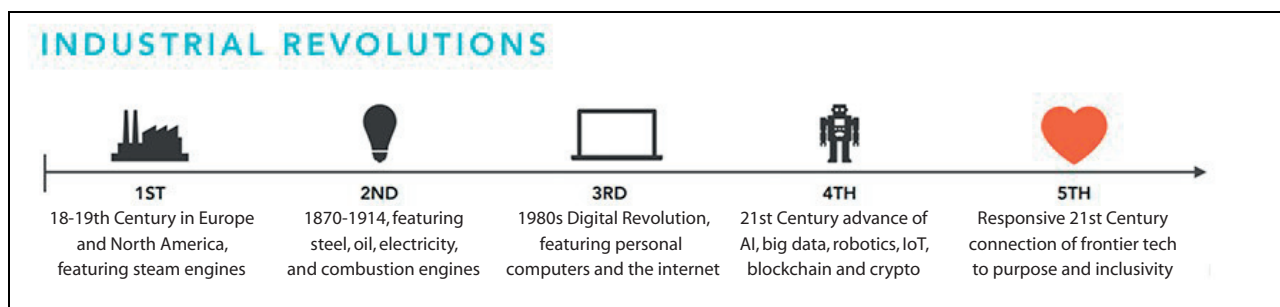
DigiTrøndelag er opprettet for å legge til rette for økt samhandling om digitalisering i Trøndelag. DigiTrøndelag bygger bro mellom kommuner og opp mot nasjonale fellesprosjekt. Med i nettverket er kommunene i Trøndelag, fylkeskommunen og KS. Nettverket legger til

rette for informasjonsutveksling, kompetanseheving og implementering av nasjonale og eventuelle regionale løsninger i Trøndelag.

Kommunene i Agder har jobbet sammen om e-helse i regional koordineringsgruppe siden 2015. Nettverket er strategisk besluttet av rådmannsgruppen i Regionplan Agder, og de jobber med både felles anskaffelse og innføring av digitale løsninger. Kommunene i Agder etablerer nå en regional nettverksstruktur som vil omfatte all digitalisering og innovasjon innen alle sektorer.

Fylkeskommunene har allerede et godt samarbeid seg imellom på digitaliseringsområdet, og noen har også spilt en viktig rolle overfor kommunene med tanke på regionalt samarbeid. Deling og gjenbruk av ressurser og erfaringer vil sikre bedre og mer effektiv gjennomføring av prosjekter.

For å koordinere og samordne digitaliseringsarbeidet i kommunesektoren ble det i 2016 etablert et nasjonalt strategisk rådgivende organ til KS – KommIT-rådet. KommIT-rådet spiller en avgjørende rolle i samordningsarbeidet i kommunesektoren. Rådet skal bidra til utvikling av felles løsninger og ivareta kommunesektorens interesser. KommIT-rådet med underliggende utvalg skal bidra til å styrke kommunesektorens felles innsats på området.



Figur 6.2 Industrielle revolusjoner

Kilde: Eerden (2020) A Davos POV About 5th Industrial Revolution

ingen har satt i gang arbeidet med en melding til Stortinget om datadrevet økonomi og innovasjon. Det tas sikte på at meldingen skal legges frem ved årsskiftet 2020/21. Med den ønsker regjeringen å bidra til en bedre og mer effektiv offentlig sektor, økt verdiskaping i norsk økonomi og flere lønnsomme arbeidsplasser. Meldingen vil blant annet

omhandle datadeling i og mellom offentlig og privat sektor, og hvordan norsk næringsliv kan skape verdier og øke sin konkurransevne med bedre utnyttelse av både offentlige og private data. Viktige problemstillinger vil være, hvordan balansere mellom private virksomheters eiendomsrett til egne data og samfunnets behov for tilgang til

informasjon og kunnskap, og hvordan sikre at verdien av data kommer fellesskapet til gode.

Å legge til rette for viderebruk av offentlige data har flere formål. Ett av dem er at offentlige data kan brukes til å utvikle verdiøkende tjenester og produkter. Derfor har Norge i nesten to tiår hatt regelverk for viderebruk av offentlige data. Sentrale deler av regelverket rundt viderebruk er basert på EUs regelverk, som nylig er omarbeidet med flere nyvinninger og utvidet virkeområde. Det omarbeidede direktivet er EØS-relevant og vil ved implementering også innebære endringer i norsk rett. Endringene har en sammenheng med både teknologisk og organisatorisk utvikling, men også samfunnsutviklingen mer generelt og forståelsen av verdiene som ligger i data.

Både etterlevelsen av kun-en-gang-prinsippet<sup>7</sup> og implementering av viderebruksdirektivet<sup>8</sup> forutsetter deling av data. Arbeidet med livshendelser og realiseringen av sammenhengende tjenester på tvers av forvaltningsområder og -nivåer vil medføre adskillig mer deling av data enn i dag.

Personvern hensyn setter ofte grenser for tjenesteinnovasjon basert på data. Det er krevende å utvikle og teste nye løsninger basert på data som er samlet inn for et annet spesifikt formål. Flere virksomheter tar derfor i bruk syntetiske data generert til testformål<sup>9</sup>, for å teste ut nye tjenestekonsepser, analysere sammenhenger og frembringe ny kunnskap, uten risiko for å bryte med personvernet (boks 6.5). Regjeringen vil etablere en regulatorisk sandkasse, en ordning for å gi virksomheter mulighet til å prøve ut nye løsninger innenfor gitte rammer, for personvern under Data-tilsynets myndighetsområde (kapittel 9).<sup>10</sup>

### 6.3.2 Datakvalitet

Utviklingen av en mer datadrevet offentlig sektor øker betydningen av god datakvalitet og effektiv dataforvaltning. Effektive metoder for innsamling,

<sup>7</sup> Prinsipp fra Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*, om at det offentlige bare skal be en bruker om samme informasjon en gang

<sup>8</sup> Viderebruksdirektivet er et EU-direktiv om viderebruk av offentlig informasjon (2003/98/EF)

<sup>9</sup> Dataene er kunstig konstruerte og ikke bare anonymiserte data, og det er dermed ikke mulig å re-identifisere personer

<sup>10</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*

### Boks 6.5 Bruk av syntetiske data i skatt

Skatteetaten utvikler en løsning for å generere syntetiske testdata basert på Folkeregisteret. I stedet for at utviklere og testere får tilgang på mine og dine personopplysninger, kan de teste med fiktive testpersoner. Skatteetaten er også bidragsyter i et tverretattlig samarbeid, hvor det er laget en søkeløsning, *Tenor testdatasøk*. Tenor er et verktøy for enkelt å kunne søke og finne syntetiske testdata. Testpersonene fra Folkeregisteret blir tilgjengelige fra Tenor både for offentlig og privat sektor.

rammer for bruk og kvalitetssikring av data, er interessante områder for innovasjon. Samfunnet bruker store ressurser på å samle inn data gjennom blant annet jordobservasjoner, flyfotografering, værdata, loggdata, sensordata, og så videre. For å bidra til å effektivisere datafangst, informasjonsforvaltning og videreforedling av data, kan det tas i bruk innovativ teknologi som kunstig intelligens.

## 6.4 Regjeringen vil

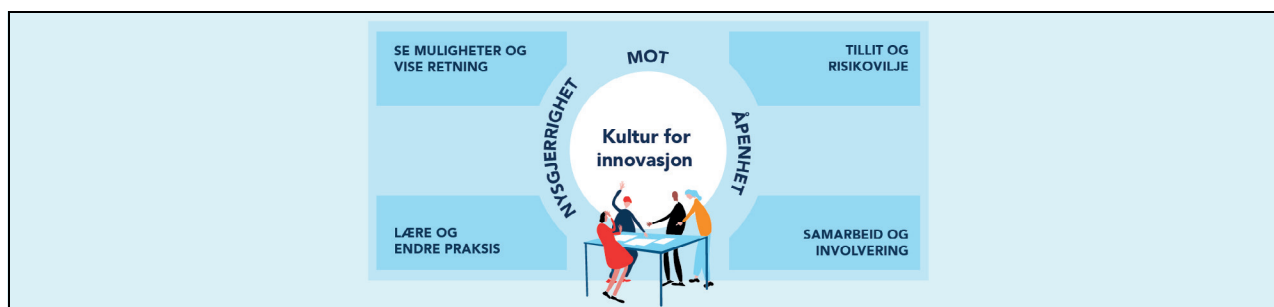
Regjeringen vil at offentlig sektor skal utnytte mulighetene digitalisering og ny teknologi gir for å løse sine oppgaver på nye og innovative måter.

### Regjeringen vil

- legge til rette for økt bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor
- legge til rette for rask utrulling av 5G og høyhastighetsbredbånd i alle deler av landet
- legge frem melding til Stortinget om markedet for elektronisk kommunikasjon (ekom)
- legge frem melding til Stortinget om datadrevet økonomi og innovasjon
- fortsette å legge til rette for tilgjengeliggjøring av data fra offentlig sektor for foredling og verdiskaping
- videreutvikle det nasjonale ressurscenteret for deling av data i samarbeid med interessenter i offentlig og privat sektor



## 7 Kultur for innovasjon



Figur 7.1

En innovasjonsvennlig kultur er en viktig forutsetning for innovasjon. Kultur forstås i denne meldingen som den samlede adferd på et arbeidssted, og dermed som en kombinasjon av blant annet ferdigheter, holdninger og verdier. Politikere, ledere og medarbeidere er alle kulturbærere og har vesentlige roller i å utvikle en innovasjonsvennlig kultur.

### 7.1 Situasjonen i dag

Generelt vil en virksomhet påvirke og påvirkes av sin kompetansebeholdning, kultur og struktur. Det er utfordrende å balansere innovasjon og nytenking med drift og kontroll. Det vil være større rom for innovasjon der kulturen er preget av åpenhet, nysgjerrighet, risikohåndtering, fleksibilitet og utvikling, vil det være mer rom for innovasjon. Der kulturen er preget av lukkethet, kontroll og tilfredshet med status quo, vil innovasjonskapasiteten være lavere.

Innovasjon handler ofte om nye måter å tilnærme seg et problem eller nye måter å organisere arbeidet på. Det krever en kultur preget av nysgjerrighet, åpenhet og mot, og å lære av feil og suksesser. Både politikere, ledere og medarbeidere har vesentlige roller i den prosessen.

#### 7.1.1 Kultur for innovasjon

Innovasjonsbarometrene fremhever at *organisasjonskultur* med risikovillighet, åpenhet, etter spørre nye ideer, anerkjennelse og samarbeid er

med på å fremme innovasjon.<sup>1</sup> Det samsvarer med innsiktsfasen i arbeidet med denne meldingen: at kompetanse for innovasjon er viktig, men enda viktigere er kultur og endringskapasitet. Innovasjonsklima i staten var blant temaene i Statsansatteundersøkelsen 2018.<sup>2</sup> Der rapporterte 46 prosent av medarbeiderne at de opplever et godt eller svært godt innovasjonsklima. Blant departementene varierte andelen medarbeidere som opplever å ha et svært godt innovasjonsklima mellom 6 og 19 prosent.

Før arbeidet med denne stortingsmeldingen startet, var det ingen felles beskrivelse av hva som kjennetegner en innovasjonsvennlig kultur i norsk offentlig sektor. Undersøkelser av innovasjon, omstilling og innovasjonsklima, som innovasjonsbarometrene og statsansatteundersøkelsen, viser at oppmerksomheten om problemstillingene er høy, men gjennomføringen er utfordrende.

Det er også slik at kultur for innovasjon og endring kan være vesentlig forskjellig mellom to offentlige virksomheter som ellers deler like rammevilkår i måten de er styrt, organisert og finansiert. Det finnes derfor ikke én oppskrift på hvordan en offentlig virksomhet bygger innovasjonskultur. Hver enkelt organisasjon må bygge innovasjonsvennlig kultur gjennom systematisk å identifisere og forsterke ferdigheter og praksis som gir innovasjon, og bygge ned det som hindrer innovasjon.

<sup>1</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport, KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*

<sup>2</sup> Difi og Rambøll (2018) *Statsansatteundersøkelsen 2018. Temahefte: Innovasjonsklima i staten*

### 7.1.2 Lederes rolle

Lederne har et særlig ansvar for å jobbe strategisk og systematisk med innovasjon, kultur, endring og kompetanse, og å gi medarbeiderne handlingsrom til å stille spørsmål, tenke nytt og jobbe på nye måter.

Innovasjonsbarometrene for staten og kommunesektoren fremhever *ledere* som den viktigste pådriveren for at den nyeste innovasjonen ble satt i gang.<sup>3</sup>

I *Program for bedre styring og ledelse* i staten var fokuset rettet mot gjennomføringskraft og resultatorientering. I programområdet bedre ledelse ble det utviklet en lederplakat *God ledelse i staten* (boks 7.2). Plakaten formidler overordnede forventninger til statlige ledere, og angir viktige kjennetegn ved god ledelse i staten. Som del av programmet ble det også igangsatt en satsing på lederutvikling og mobilitet for statsansatte kalt *mobilitetsprogrammet*. Mobilitetsprogrammet er nå i pilotering.

Statsansatteundersøkelsen 2018 viser at ledere i staten har høy oppmerksomhet om at endring og omstilling er viktige oppgaver de nærmeste tre årene. Og 72 prosent av de ansatte mener deres leder er støttende når feil skjer.<sup>4</sup>

KS' arbeidsgivermonitor 2019 viser at ledere i kommuner og fylkeskommuner er opptatt av å utvikle innovasjonskompetanse og kapasitet, læringsferdigheter og omstillingskultur hos både lederne selv og hos medarbeiderne. Samtidig rapporterer de at omstillingsprosesser og evne til innovasjon og nyskaping er blant de fremste arbeidsgiverutfordringene.<sup>5</sup>

### 7.1.3 Politikeres rolle

Offentlig sektor er politisk styrt både lokalt og sentralt. Politikere spiller derfor en nøkkelrolle i å få til innovasjon. Politikere setter rammer og påvirker handlingsrommet for innovasjon gjennom strategier, regelverk og formell organisering (kapittel 4), og politikere er viktige kulturbærere.

I KS' politiske innovasjonsbarometer fra 2020 sier nesten 80 prosent av ordførerne at politikernes oppgave primært er å være igangsettere av kommunale innovasjoner. De aller fleste mener at

administrasjonen legger til rette for politisk initiert innovasjon. Samtidig svarer 70 prosent at de ikke har tilstrekkelig kunnskap til å ta initiativ til innovasjon i kommunen eller fylkeskommunen. Andelen som opplever dette er høyere i de minste kommunene (80 prosent) enn i de største kommunene (knappt 60 prosent). Tilsvarende undersøkelse på politisk nivå er ikke gjort nasjonalt.

### 7.1.4 Partssamarbeid og medarbeideres rolle

Norsk arbeidsliv er preget av liten avstand og høy tillit mellom ledere og medarbeidere. Medarbeiderinvolvering i innovasjon forutsetter tett og god dialog mellom ledere og medarbeidere, preget av gjensidig tillit.<sup>6</sup>

Den norske arbeidslivsmodellen, med blant annet utstrakt partssamarbeid, blir ofte sett på som en av forutsetningene for de gode resultatene som er oppnådd med et velfungerende arbeidsliv, et godt arbeidsmiljø, lav arbeidsledighet og høy yrkesdeltagelse. Sammenliknet med mange land, har Norge et arbeidsliv hvor arbeidstakerne har stor grad av selvstendighet og ansvar. Direkte medvirkning og medbestemmelse er to vesentlige komponenter som legger til rette for innflytelse og involvering. Det kan bidra til et bredt og omfattende engasjement fra den enkelte medarbeider og gir et betydelig potensial for medarbeiderdrevet innovasjon og nyskaping.

Partssamarbeid er et formalisert samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. Arbeidstakere har unik innsikt og kunnskap om sitt fagområde, og involvering på et tidlig tidspunkt gir forankring til arbeidet. Partene og den enkelte medarbeider har nøkkelroller i innovasjon, i at arbeid med nye løsninger kommer i gang, blir gjennomført og skaper verdi. Medarbeiderne har idéer, kunnskap og erfaring fra eget saksfelt og er nærmest problemstillingen og dermed løsningen. I innovasjonsbarometeret for kommunesektoren (2020) ble det oppgitt at medarbeidere hadde en nøkkelrolle i 86 prosent av de nyeste innovasjonene.

Medarbeiderdrevet innovasjon er en fellesbetegnelse på medarbeideres aktive deltagelse i utvikling av nye løsninger.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport, KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*

<sup>4</sup> Difi og Rambøll (2018) *Statsansatteundersøkelsen 2018*

<sup>5</sup> KS (2019) *Arbeidsgivermonitor*

<sup>6</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2012) *Håndbok i medarbeiderdrevet innovasjon*

<sup>7</sup> Ibid

## 7.2 Vurdering av situasjonen

### 7.2.1 Kultur for innovasjon

Regjeringen vil at alle virksomheter i offentlig sektor arbeider systematisk med å utvikle en kultur for innovasjon. Det har tidligere ikke foreligget en beskrivelse av hva som kjennetegner en innovasjonsvennlig kultur i norsk offentlig sektor. Fordi en slik beskrivelse vil gi offentlige virksomheter et godt utgangspunkt for å vurdere hvorvidt kulturen i egen virksomhet legger til rette for innovasjon, er dette utviklet som en del av arbeidet med denne meldingen. Kjennetegnene ved en innovasjonsvennlig kultur for norsk offentlig sektor presenteres i kapittel 7.3.1 og figur 7.2.

### 7.2.2 Å lede for innovasjon

Å lede for innovasjon og nytenking krever at ledere lager rutiner og strukturer som støtter oppunder utvikling av nye idéer og nye samarbeidsformer. Formålet er å legge til rette for smidighet og endringskapasitet, i tillegg til kontroll og driftssikkerhet. Å utvikle nye idéer til konkrete løsninger krever handlingsrom, fleksibilitet og risikostyring.

Lederne står i et spenn mellom å innfri eget samfunnsoppdrag og opprettholde drift, samtidig som man i økende grad forventes å samarbeide med andre aktører om felles mål. Gode relasjoner og tillit er avgjørende for å skape resultater på tvers og utover eget oppdrag og ansvarsområde.

Å starte med å definere behovene fremfor løsningene innebærer at det man vil gjennomføre er ukjent når man starter et innovasjonsprosjekt. Det er derfor viktig at ledere og politikere dokumenterer om forventede effekter er oppnådd. Det kan være særlig krevende å ta tak i behov som man ikke vet om det er mulig å løse.

Innovasjonene, det nye, skal iverksettes i virksomheter som allerede er i ordinær drift, og mange kan oppleve at det som de synes fungerte godt, må endres. Det er altså langt fra enkle oppgaver lederne står i, når virksomheten skal bli mer innovative.

### 7.2.3 Politikere som ledere

Det er sider ved rollen som politiker som kan gjøre det krevende å støtte opp om innovasjon. Blant annet kan gevinstene av innovasjonsprosesser være vanskelig å identifisere, eller kan komme først etter lengre tid. Det kan gjøre det mer aktuelt å prioritere prosjekter med mer synlige gevin-

ster nærmere i tid. Politikere er valgt på grunnlag av et politisk program. Dette kan gjøre at de legger listen høyt for å involvere innbyggere i politikkutvikling.<sup>8</sup> Samarbeid både med innbyggere, organisasjoner og næringsliv må gjøres slik at prosessene forblir demokratiske. Det innebærer åpenhet om prosessen, hvem som deltar og hvilke muligheter eller utfordringer man tar utgangspunkt i. Kravene til åpenhet er høye i norsk offentlig forvaltning, og de må være like høye i innovativt arbeid.

Innovasjon innebærer en viss risiko og løsningen kan bli en helt annen enn den man først så for seg, fordi man starter med å definere behovet og ikke løsningen. Dette kan være vanskelig å formidle til offentligheten, og kan innebære at politikere vegrer seg for å iverksette eller støtte opp om innovasjonsprosesser. Disse utfordringene understreker behovet for åpenhet om prosessen, åpenhet om at resultatet ikke er kjent når prosessen starter, og åpenhet om muligheten for at man ikke oppnår ønsket effekt innen en gitt tid.

Politikernes sentrale rolle i innovasjonsarbeidet tydeliggjør viktigheten av at politikerne er bevisst de muligheter og utfordringer som ligger i innovasjonsarbeidet. Dette er blant temaene i KS Folkevalgtprogram, som tilbys alle kommunestyre, fylkesting og bydelsutvalg i hver valgperiode. Programmet skal styrke de folkevalgtes motivasjon, rolleforståelse og trygghet til å løse utfordringer og skape muligheter i kommunen eller fylkeskommunen. Som en del av folkevalgtprogrammet, har KS laget en håndbok for folkevalgte som heter Tillit. Ett av temaene der er innovasjon og hvilken rolle folkevalgte har i innovasjonsarbeid.

### 7.2.4 Involvering av medarbeidere og tillitsvalgte

Medarbeidere på alle nivå og med forskjellige kompetanser og fagbakgrunner bidrar til innovasjon.

For å benytte seg av medarbeideres engasjement for nytenking må de bli vist tillit og få ansvar. I tillegg må de ha anledning til å få oversikt over det større bildet slik at de kan foreslå løsninger som er innenfor de mål, strategier og budsjett virksomheten har. Dette kan ledere sørge for gjennom generell informasjon og involvering, og gjennom det lokale partssamarbeidet.

Tillitsvalgte kan spille en viktig rolle i innovasjon på flere måter. Blant annet som ledelsens

<sup>8</sup> Sønderskov (2019), *Lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltagelse: En propp for demokratisk innovasjon?* PhD-avhandling, Høgskolen i Innlandet

### Boks 7.1 Trepertssamarbeid i barnehage og sykehjem

SINTEF ferdigstilte i 2019 i samarbeid med Fagforbundet prosjektet *Trepertssamarbeid om medarbeiderdrevet omstilling*. De deltakende virksomhetene utviklet nye måter ledere og medarbeidere kunne samarbeide om utvikling på. Flere av virksomhetene opplevde i tillegg en betydelig reduksjon av sykefraværet i løpet av prosjektperioden.

Samarbeidet viste at å bygge innovasjonskapasitet og sikre at endringsprosjekter fører til varig praksisendring, betinger strukturer som involverer de ansatte i å omsette endringskrav til gode arbeidsprosesser. Det lov- og avtalefestede medvirkningssystemet i norsk arbeidsliv er et slikt system.

Prosjektets kunnskap og erfaringer kan komme hele kommunesektoren til gode.

Kilde: SINTEF (2019) *Trepertssamarbeid som drivkraft i kommunal tjenesteutvikling*. Rapport 2019:01412

samtalepartnere, eller som samtalepartner for sine medlemmer, og gjennom å informere om og forberede kommende endringsprosesser.<sup>9</sup> Boks 7.1 viser et eksempel på partssamarbeid for innovasjon og omstilling.

## 7.3 Veien videre

### 7.3.1 Kultur for innovasjon

Regjeringen vil legge til rette for at alle virksomheter i offentlig sektor arbeider systematisk med å utvikle en innovasjonskultur. Figuren *Kjennetegn ved kultur for innovasjon* (figur 7.2) er utviklet med formål om å gi retning og et verktøy til offentlig sektor i arbeidet med å øke innovasjonstakten.

Figuren illustrerer hvilke ferdigheter, tankesett og praksiser som kan fremme innovasjon. Den kan være utgangspunkt for diskusjon i offentlige virksomheter om hva som kjennetegner dagens situasjon, og hvilke endringer som er viktigst å starte med for å utvikle en mer innovasjonsvennlig kultur.

Kjennetegnene er viktige hver for seg, samtidig som de bygger på hverandre. Som figuren viser, er motoren for innovasjon ferdighetene, nysgjerrighet, åpenhet og mot.

*Nysgjerrighet* betyr å oppsøke ny kunnskap og læring, og å utforske muligheter og motsetninger. Det betyr å belyse en sak fra mange sider og å være kreativ i utforskningen, altså vurdere flere nye løsninger på samme problem før man konkluderer. Nysgjerrighet krever mot og åpenhet.

*Åpenhet* gir muligheter til å se ting på nye måter slik at kursen kan endres underveis. Dette krever både empati, fleksibilitet og refleksjon. Å dele kunnskap og erfaringer, utveksle idéer og gi tilbakemeldinger er viktige elementer i en innovativ kultur. Både ledere og medarbeidere må anerkjenne initiativ, fordi det skaper engasjement og flere nye initiativ.

Man må ha *mot* til å utfordre det bestående, og det krever utholdenhet. Å gjøre noe nytt, eller på nye måter, tar oss ut av komfortsonen. Det kan ta lang tid fra en innovasjonsidé oppstår eller et endringsarbeid starter, til ny praksis er innført. Da er det viktig å holde motet oppe og ha tro på at endringen er mulig.

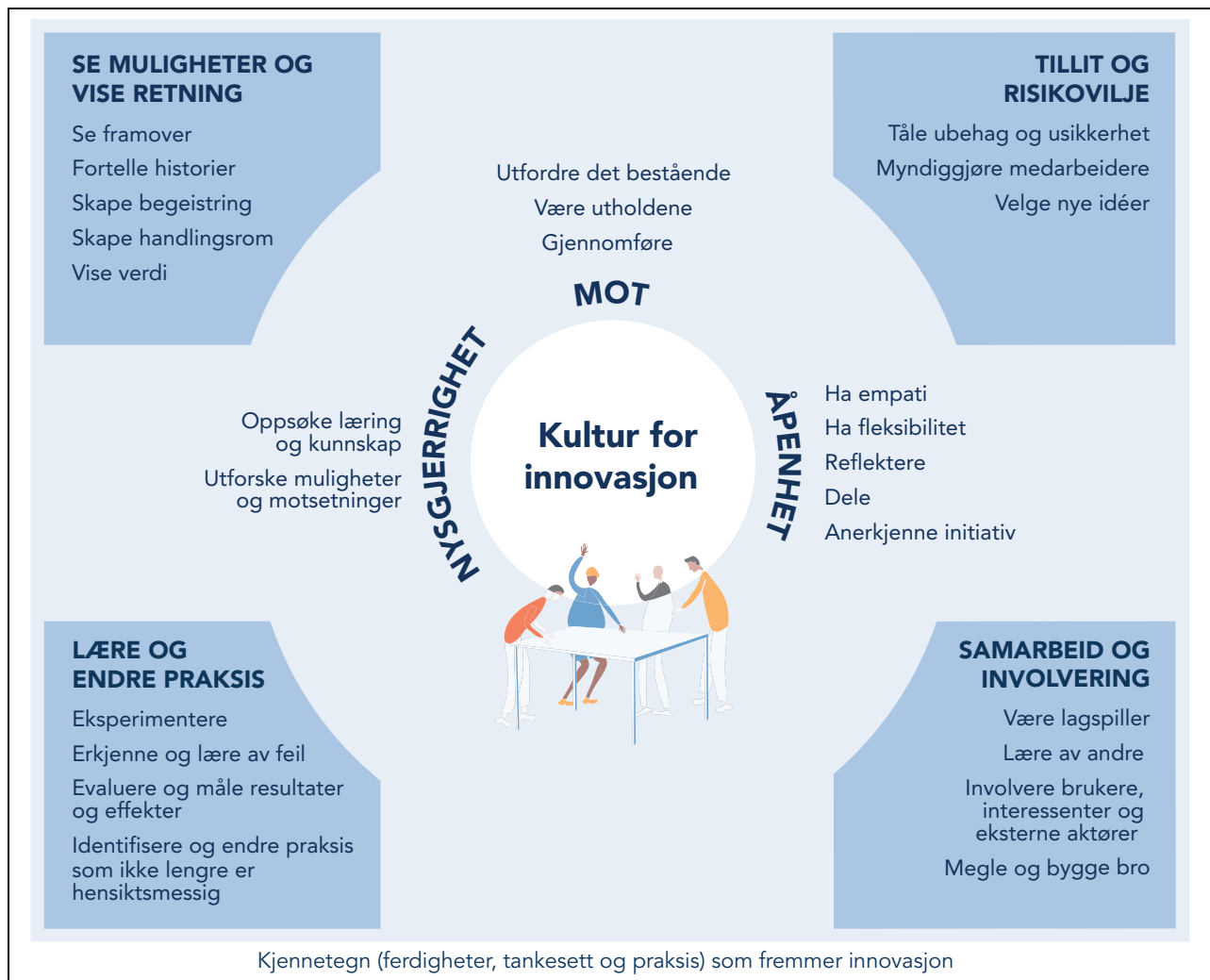
Figuren viser fire praksiser som kan fremme innovasjon: 1) å se muligheter og vise retning, 2) tillit og risikovilje, 3) samarbeid og involvering, og 4) lære og endre praksis.

*Å se muligheter og vise retning.* Å løse et problem handler ikke bare om her og nå. Det handler også om hva løsningen kan bety for og i fremtiden, og i en helhet. Å fortelle en overbevisende historie skaper begeistring og viser verdien av mulige løsninger. Historier kan på den måten skape et handlingsrom. Fremtidstenking åpner diskusjoner om mulige retninger fremover (kapittel 8).

*Å ha tillit og risikovilje.* Å gjøre noe annet enn i dag, eller gjøre noe på andre måter, kan innebære risiko og usikkerhet. Risikostyring handler om å ha oversikt over risikofaktorene, iverksette tiltak for å redusere eller fjerne risiko, og avklare hvilken risiko man er villig til å leve med. Det trengs også tillit til at løsningen kan bli bedre og tillit til samarbeidspartnere. I enhver styringslinje må det være tillit, for eksempel må ledere ha tillit til sine medarbeidere. I perioder betyr dette en tettere dialog for å opprettholde tillit og håndtere risiko. Det er medarbeiderne, gjerne sammen med brukerne eller innbyggerne, som er tettest på problemstillingene og dermed mulige løsninger. Ved å delegerer ansvar og gi støtte, vil medarbeidere få mer frihet til å ta initiativ. Ledere må også velge å benytte de nye idéene som kommer.

*Å samarbeide og involvere.* Innovasjon skjer ofte i samarbeid og gjennom involvering av brukere, andre innbyggere, interessenter og eksterne aktører. Flere stemmer gir et mangfold av kunn-

<sup>9</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2012) *Håndbok i medarbeiderdrevet innovasjon*



Figur 7.2 Kjennetegn ved kultur for innovasjon

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020)

skap, perspektiver og erfaringer som beriker løsningsrommet. Mange av samfunnsutfordringene offentlig sektor må bidra til å løse er komplekse og sammensatte og trenger løsninger på tvers av fag og sektorer. Det kan kreve megling og brobygging å finne felles mål og plattform, fremfor å dyrke egenart og motsetninger. Da behøves lagspillere som er åpne for å lære av andre, og som tar innover seg andre perspektiver og kunnskap.

*Å lære og endre praksis.* En endring er innovasjon først når den er tatt i bruk og gir merverdi. For å sikre det må man lære, og endre praksis. Læring i denne sammenheng handler både om å forstå hva som er problemet og å lære om en løsning kan fungere eller ikke. Når en ny løsning er utviklet, evaluert og implementert, vil det være behov for å endre den etablerte praksisen.

Regjeringen oppfordrer alle virksomheter og kommuner til å arbeide for å utvikle en innovasjonskultur, og vil utvikle verktøy som hjelper

virksomheter med å måle innovasjonskultur og bruke resultatet til å utvikle tiltak i virksomheten. I tillegg vil det utvikles verktøy som måler modenhet i innovasjonskultur på tvers av virksomheter i offentlig sektor.

### 7.3.2 Å lede for innovasjon

Det er lederes oppgave å utvikle sin organisasjon gjennom rutiner og strukturer som bidrar til innovasjon. I dette ligger det også å utvikle medarbeidere, endringskapasitet og en kultur for innovasjon.

Flere guider og beskrivelser søker å fremme god ledelse i offentlig sektor (boks 7.2). Elementene i *kultur for innovasjon* tangerer og supplerer disse, og må også ses i sammenheng med andre lederverktøy.

Ledere skal sette sin egen organisasjon i stand til å løse samfunnsoppdraget og å løse det enda bedre enn forrige år. Dette skal de følges opp på

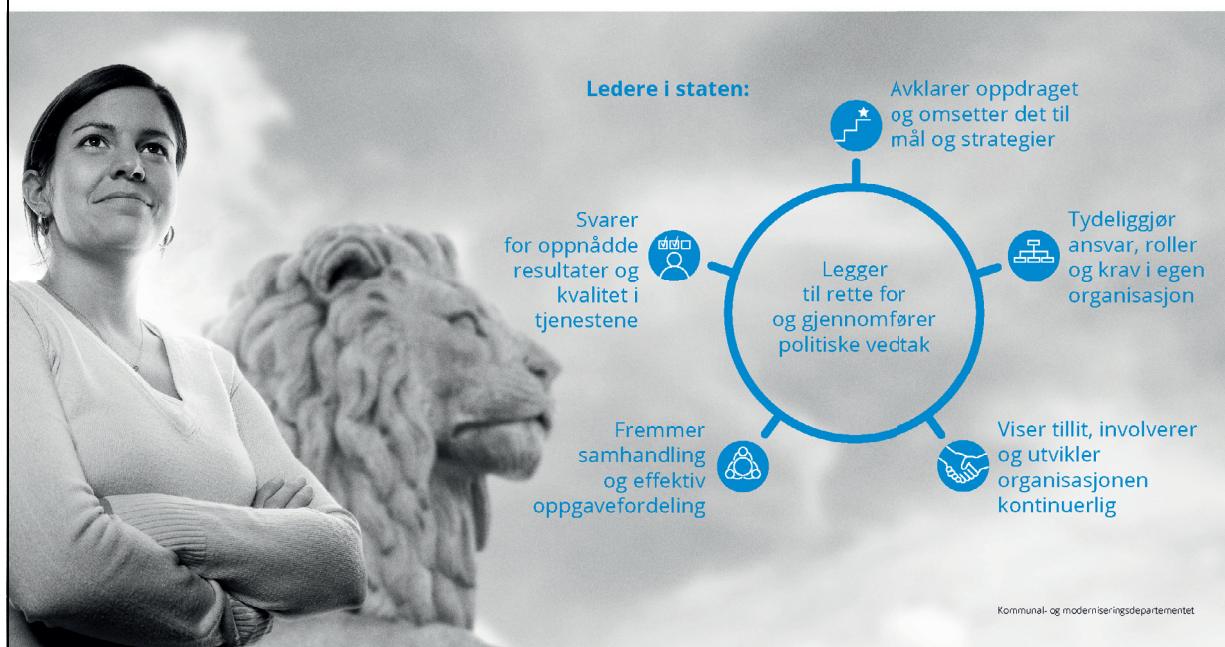
### Boks 7.2 Kultur for innovasjon og relaterte lederverktøy

Lederplakaten *God ledelse i staten* (figur 7.3) skal fremme resultatorientering og gjennomføringskraft. Lederplakaten og *kultur for innovasjon* (figur 7.2) må ses i sammenheng. Å se muligheter og vise retning handler både om å bidra til å utvikle og gjennomføre politikk, og også om å bruke handlingsrommet og bryte

oppdrag ned til mål og strategier. Å innovere handler ikke bare om å komme opp med nye idéer, idéene må også nyttiggjøres. Dette handler om kvalitet og resultater, som er et sentralt element i lederplakaten. Relatert til innovasjon mangler Lederplakaten omtale av risiko- og læringsdimensjonene.

## God ledelse i staten

God ledelse bidrar til at forvaltningen har gjennomføringskraft, oppnår resultater for samfunnet og har attraktive, moderne arbeidsplasser. Forvaltningen skal fremme **demokrati** og **rettssikkerhet**, og stå for **faglig integritet** og **effektivitet**.



Figur 7.3 Lederplakaten *God ledelse i staten*

*Guide til god ledelse* er utviklet av KS som et refleksjonsverktøy for ledere i kommunesektoren. Guiden vektlegger at ledelse er avgjørende for innovasjon og utvikling av kommunesektoren, og viktigheten av å bygge kultur for nyskaping og læring. Kjennetegnene guiden fremhever ved god ledelse er å vise gjennomføringskraft for å oppnå gode resultater, å skape tillit gjennom tydelige roller, å legge til rette for mestring og motivasjon, og å skape en organisasjonskultur med godt arbeidsmiljø og høy etisk bevissthet. Guiden fremhever også samspillet mellom endrings-, oppgave- og relasjonsorientering som grunnleggende ferdigheter hos ledere.

Digitaliseringsdirektoratet har definert *sju lederkompetanser for å lykkes med digital transformasjon*. Dette er å sette borgeren i sentrum, belønne og motivere, samarbeide på tvers, prøve og feile, fortelle de gode historiene, peke ut retning og utfordre det eksisterende. Mange av disse lederkompetansene er relevante for innovasjon, og sammenfaller med Kultur for innovasjon.

Kilder: Regjeringen.no/KMD, KS (2018) *Guide til god ledelse* og Digitaliseringsdirektoratet

av sin egen leder. Det betyr at ledere kontinuerlig må arbeide med kompetanse, kultur, strukturer og rutiner som bygger oppunder bedre kvalitet, resultater og mer effektiv drift.

Endringskompetanse må bygges inn i lederrollen, slik at førstelinje-, mellom- og toppledere er forberedt og trygge i arbeid med innovasjon. Flere kommuner, som Asker, Bærum og Trondheim, har gjennomført omfattende ledertreningsprogrammer for alle lederne i kommunen spesielt for innovasjon og innovative arbeidsmetoder, som også har gitt økt kompetanse for endring. Lederprogrammene er utviklet og gjennomført internt i kommunene og uavhengig av hverandre.

Strategisk kompetansestyring er essensielt for å sikre riktig kompetansebeholdning og er en lederoppgave. I strategisk kompetansestyring<sup>10</sup> ligger planlegging for hvilken kompetanse virksomheten må ha nå og i fremtiden, og hvordan denne kan bygges og utvikles, blant annet gjennom kompetanseoverføring, mobilitet, omskoleing og rekruttering. Regjeringen har tilrettelagt for mobilitet gjennom mobilitetsprogrammet i staten, som gjennomføres som en pilot i 2020, i et samarbeid mellom Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Mobilitetsprogrammet tilrettelegger for økt mobilitet blant annet mellom virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer, gjennom strategiske kompetansesamarbeid og utveksling av kompetanse og ressurser på virksomhetsnivå. Dette kan både bidra til styrket samarbeid, delingskultur og endringskapasitet.

Regjeringen har prioritert kompetansearbeidet i staten og har tilrettelagt for digital læring i staten gjennom *virksomhetsplattformen og På nett med læring*. De digitale verktøyene spiller sammen med virksomhetens strategiske kompetanse-

utvikling og -styring. Virksomhetene kan dele kompetanseutviklende tiltak på plattformen med andre.

Det finnes e-læringskurs på områder som endringsledelse og kompetanseledelse, men det er ikke laget noen ressurser som handler spesielt om innovasjon, verken for ledere eller medarbeidere. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Digitaliseringsdirektoratet skal sammen utvikle et kompetansetilbud til ledere knyttet til innovasjon og digitalisering.

### 7.3.3 Partssamarbeid for økt innovasjon

Partssamarbeidet står sentralt i norsk arbeidsliv, også i tiden fremover. Ambisjonen er å bruke treparts- og topartssamarbeidet som et virkemiddel for å øke arbeidet med innovasjon i offentlig sektor.

## 7.4 Regjeringen vil

---

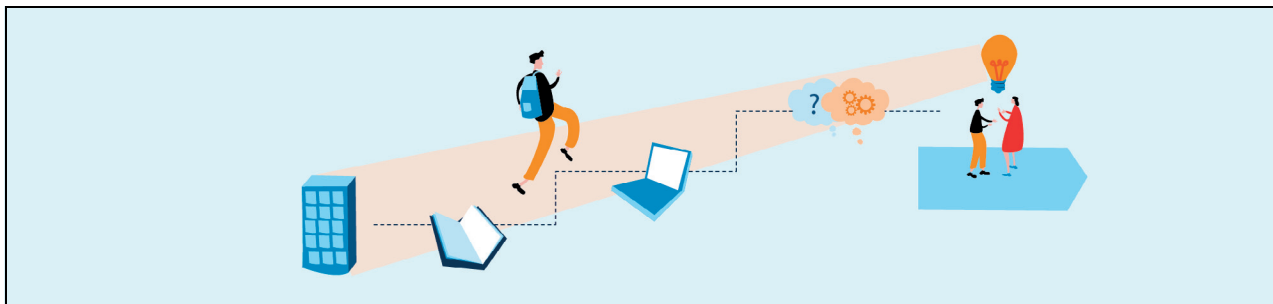
Innovasjon krever kultur for nysgjerrighet, åpenhet og mot, og å lære av feil og suksesser.

### *Regjeringen vil*

- legge til rette for at alle virksomheter og kommuner arbeider systematisk med å utvikle en innovasjonskultur
- videreutvikle ledelsesprogrammer som understøtter innovasjon, digitalisering og endring i offentlig sektor
- tilrettelegge for økt mobilitet for ledere og medarbeidere både i og mellom sektorer gjennom mobilitetsprogrammet
- fortsette å bruke partssamarbeidet som et virkemiddel for å øke innovasjonsarbeidet i offentlig sektor

<sup>10</sup> Lai (2004) *Strategisk kompetansestyring*, Fagbokforlaget

## 8 Kompetanse for innovasjon



Figur 8.1

Riktig kompetanse bidrar til mer innovasjon i offentlig sektor. Det er derfor viktig at offentlige virksomheter rekrutterer og utvikler nødvendig kompetanse gjennom strategisk kompetansestyring. Universiteter og høyskoler må tilby utdanning som gir arbeidstakerne relevant kompetanse for å løse både dagens og morgendagens utfordringer, og se nye muligheter. Sammen med andre aktører må utdanningsinstitusjonene tilby solide grunnutdanninger og etter- og videreutdanninger i samarbeid med arbeidslivet.

### 8.1 Situasjonen i dag

Kompetanse er et omfattende begrep. I denne meldingen benyttes Kompetansebehovsutvalgets definisjon, som sier at kompetanse er en kombinasjon av kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier.<sup>1</sup>

Kompetansebehovene i offentlig sektor dekkes ved å mobilisere, fornye og videreutvikle kompetansen som medarbeidere har, eller gjennom å rekruttere kompetente, nye medarbeidere som virksomhetene trenger nå og i fremtiden. Begge deler er en del av strategisk kompetanseutvikling og -styring i offentlige virksomheter.

Å fornye og videreutvikle kompetanse kan skje gjennom utdanning, opplæring, arbeidserfaring, løpende kompetanseutvikling på arbeidsplassen og gjennom forskjellige typer etter- og videreutdanning.<sup>2</sup> Med andre ord kan kompetanser som

behøves for innovasjon dekkes av utdanningssektoren, gjennom statlige og kommunale programmer, og gjennom arbeidserfaring med ulike metoder som fremmer innovasjon. Da teknologi er en av muliggjørerne av innovasjon, er også teknologi-kompetanse viktig for at innovasjonstakten kan øke.

Regjeringen har prioritert kompetansearbeidet i staten og har blant annet tilrettelagt for digital læring gjennom *virksomhetsplattformen* og *På nett med læring*, jf. omtale i kapittel 7.

#### 8.1.1 Kompetanse gjennom høyere utdanning

God kvalitet og godt samspill mellom arbeidslivet og forskning og utdanning er sentrale faktorer for modernisering, effektivisering og innovasjon i offentlige virksomheter. Det er i dag et utstrakt samarbeid mellom universitetene og andre offentlige og private aktører om forskning, innovasjon og utdanning. Regjeringen ønsker å utvikle dette samarbeidet videre. Høyere utdanning i Norge skal være forskningsbasert og forskning er omtalt i kapittel 12.

Universitetene og høyskolene skal bidra til at samfunnet får kompetent arbeidskraft, og mange ansatte i offentlig sektor har utdanning fra norske utdanningsinstitusjoner. Universitets- og høyskoleloven og det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning gjør det klart at institusjonene skal bidra til innovasjon og at kandidatene på

<sup>1</sup> NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*

<sup>2</sup> Fafo (2013) «Saman om» kompetanse og rekruttering – en kunnskapsstatus. Fafo-notat 2013:3



alle nivåer i utdanningene skal ha innsikt i innovasjonsprosesser. Studenter på masternivå skal også kunne bidra til innovasjon. De fleste universiteter og høyskoler legger til rette for og støtter ulike former for studentinnovasjon. Det skal utruste studentene til en rolle som endringsagenter i fremtidens helsevesen, skole eller annen offentlig virksomhet. Dette muliggjør bærekraftig utvikling av samfunnet og innovasjon i offentlig sektor.

I *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (2019–2028)* trekker regjeringen frem at offentlig sektor må ta i bruk ny forskningsbasert kunnskap og nye arbeids- og organisasjonsformer.<sup>3</sup> Det finnes ingen oppskrift på innovasjon, men både forskning og systematisk læring av praksis viser at det er noen metoder og verktøy som er særlig egnet for å finne nye og innovative løsninger.

Det er etablert et Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) for å bidra til økt og bedre samarbeid mellom universiteter, høyskoler og arbeidslivet. De fleste statlige universiteter og høyskoler har også arbeidslivsrelevans direkte eller indirekte som en del av sin utviklingsavtale med Kunnskapsdepartementet.

### 8.1.2 Arbeidsmetoder og kompetanser som kan fremme innovasjon

Offentlig sektor må i større grad ta i bruk arbeidsmetoder som kan fremme innovasjon, selv om flere arbeidsmetoder og verktøy er tatt i bruk de siste årene. Da trengs det kompetanse i slike arbeidsmetoder og i hvilke situasjoner de er nyttige. I en Menonrapport om innovasjonsaktivitet i kommunesektoren, indikerte over 40 prosent av de som ble intervjuet at kompetanse er en barriere for å gjennomføre mer innovasjon.<sup>4</sup> Kompetanse kan erverves gjennom utdanninger, kurs og annen kunnskapsheving, kombinert med erfaring. Det finnes kurs og etterutdanninger som er relevante, men disse blir ikke presentert systematisk eller samlet.

Arbeidsmåtene presentert under er heller ikke en uttømmende liste, og må blant annet sees i sammenheng med kultur for innovasjon (kapittel 7), bruk av stordata i innovasjon (kapittel 6) og forsøk (kapittel 9).

#### Design

Design er menneskeorientert, og behov danner grunnlaget for problem- eller mulighetsforståelsen. Design bringer inn et tankesett som kan oppsummeres med setningen: *Hva og for hvem, før hvordan.*

Tjenstedesign er en spesialisering innen designfaget som legger til rette for å forbedre en tjenesteopplevelse og styrke dens verdiskaping. Systemorientert design benytter visualisering for å tilgjengeliggjøre kompleksitet. Begge disse designtypene er de siste årene anvendt i offentlig sektor.

Flere aktører har utviklet guider eller veikart for designdrevet innovasjon. *Veikart for tjenesteinnovasjon* er KS sin verktøykasse for å skape bedre tjenester for innbyggerne i en kommune. Mens Design og Arkitektur Norge (DOGA) har utviklet *Guide for designdrevet innovasjon*, for både private og offentlige virksomheter. Sveriges Kommuner och Regioner har utviklet *Innovationsguiden.se*, en guide for designdrevet innovasjon i offentlig sektor. De kombinerer nettverktøyet med kurs og bistand til innovasjonsprosesser.

Digitaliseringsdirektoratet, i samarbeid med DOGA, har utviklet *Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign* (StimuLab). StimuLab skal støtte og stimulere til brukerorientert nyskaping i offentlig sektor gjennom bruk av tjenstedesign, testing og eksperimentering. Ordningen skal styrke innovasjonskapasiteten og -kompetansen i offentlig sektor, både ved å støtte konkrete innovasjonsprosjekter og bidra til kompetanseheving og erfaringsspredning på tvers. StimuLab bidrar med midler og tverrfaglig veiledning til å forstå problemet og definere behovene, og til å forankre prosessen hos de involverte virksomhetene og forplikte dem til å investere nødvendige ressurser og innsats både i prosessen, leveransen og implementeringen i etterkant. Midlene går til å kjøpe kompetanse i markedet, og prosjektene som blir rekruttert skal ende opp i nye og forbedrede tjenester, prosesser eller systemer. Prosjekter som krever samarbeid mellom flere aktører og har komplekse problemstillinger som ikke en aktør kan løse alene blir prioritert i ordningen. Boks 8.1 viser eksempel på et prosjekt i StimuLab.

#### Smidig

I smidige arbeidsmåter, som blant annet lean eller agile-prosesser, løser selvorganiserte team innovasjonsarbeidet med rask testing og implementering av delløsninger underveis. Da jobber det samme teamet både med behov, løsning, test og implementering.

<sup>3</sup> Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*

<sup>4</sup> Menon (2018) *Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren*. Publikasjon 88/2018

### Boks 8.1 Digital førerrettsforvaltning

Digital førerrettsforvaltning er et eksempel på utfordringene og mulighetene i samarbeid på tvers av sektorer. Årlig søker 200–300 000 innbyggere om fornying av førerrett, for eksempel fordi de er over 80 år. Det å miste retten til å føre kjøretøy oppleves mange som et stort inngrep i deres livsutfoldelse.

Prosessen for fornying av førerrett er preget av papirbasert, manuell saksbehandling og personlig oppmøte fra innbygger i flere omganger. Vegdirektoratet, Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse, Politidirektoratet, fylkesmannsembetene og alle landets fastleger og optikere har sentrale roller og ansvar.

Utfordringen er særlig vurderingen av helsekravene i førerretten og ansvarsforholdet mellom de involverte aktørene. Kompleksiteten og ineffektiviteten var forsøkt løst i ti år og var meldt inn som en tidstyv i forvaltningen da direktoratene etablerte et prosjekt. Prosjektet

mottok fra 2018 støtte og finansiering fra StimuLab-ordningen. Gjennom en prosess basert på designmetodikk og en åpen og utforskende tilnærming til problemstillingen, roller og ansvar, klarte virksomhetene i løpet av ni måneder i fellesskap å skissere et løsningskonsept. For å realisere konseptet ble Program for digital førerrettsforvaltning etablert. Programmet er finansiert av direktoratene med støtte fra Digitaliseringsdirektoratets medfinansieringsordning, og skal utvikle en digital utveksling av helseattestens konklusjon mellom fastlege og Statens vegvesen. Gevinstene er vurdert til en netto nåverdi på 940 mill. kroner over ti år.

Førerrettsprosjektet har også avdekket potensial for å ta i bruk et nytt rammeverk for informasjonsdeling som kan betydelig forenkle innføring av nasjonale e-helseløsninger.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

Innen IKT går man i stadig større grad bort fra de store prosjektene, og løser heller utfordringer litt av gangen og med teknologi der mindre deler kan bygge på hverandre på flere måter. Det gir større fleksibilitet til endring og er en arbeidsmåte som kan være nyttig også på andre områder.

#### Fremsyn

Å se fremover er en praksis som fremmer innovasjon. OECD argumenterer for at de som vil lykkes med innovasjon i offentlig sektor klarer å se for seg og handle utfra diskusjoner og vurderinger om fremtiden. Å utvide hvorfor og hvordan man forstår fremtiden gir flere valg. Åpenhet og bredt samarbeid er avgjørende for gode fremsynsprosesser.<sup>5</sup> Det finnes et mangfold av fremsynsmetoder.

*Futures Literacy* er en fremtidsmetode som blant annet UNESCO benytter. Å være *future literate* innebærer å møte fremtiden mer forberedt, og dermed ta en mer langsiktig og strategisk tilnærming.

*Strategisk fremsyn*, eller *scenarioutvikling*, anerkjenner at det eksisterer flere mulige utviklingsretninger og diskuterer disse i scenarier. Strategisk fremsyn gir mulighet til å kartlegge,

forstå og reagere på trender og beskrive ulike mulige fremtider.<sup>6</sup>

I arbeidet med denne stortingsmeldingen har Kommunal- og moderniseringsdepartementet utviklet fire scenarier om offentlig sektor i 2040. Scenariene er utviklet for å starte strategiske dialoger som skaper endringsberedskap, men er ikke uttrykk for regjeringens ønsker eller frykt. Scenariofortellingene er publisert i en egen rapport<sup>7</sup>.

UNESCO og OECD arbeider aktivt med å øke samfunnets evne til å utvikle kunnskap om fremtidige effekter av teknologier, for å styre mot ønsket utvikling.

#### Dulting og adferdsvitenskap

Teorien om *dulting* (fra engelsk nudging), har sitt utspring i adferdsvitenskap, psykologi og adferdsøkonomi. Idéen er at små endringer i hvordan valg presenteres, kan gjøre store utslag i hvordan man bevisst eller ubevisst velger. Det skjer uten at direkte regulering gjennom regelverk er nødvendig.

Det er eksempler på endring av aktørenes adferd ved bruk av kunnskap fra adferdsvitenskapene innen pensjonssparing, forbrukerspørsmål, effektivitet internt i organisasjoner og skatte-

<sup>5</sup> OECD (2019), *Public Value in Public Service Transformation: Working with Change*, OECD Publishing, Paris

<sup>6</sup> Regeringskansliet, Sverige. *Strategisk framsyn*

<sup>7</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019) *Scenarier for offentlig sektor i 2040*. Rapport

innkreving. Mange land har tatt i bruk adferdsvitenskap i politikktutforming, blant annet Behavioural Insights Team i Storbritannia. I Norge har en del offentlige virksomheter tatt i bruk kunnskapen og metodene, men anvendelsen er spredt og lite systematisk. Våren 2013 gjennomførte Skatteetaten sammen med Norges Handelshøyskole (NHH) et forsøk der grupper av innbyggere fikk brev med ulike tekster om å føre opp inntekter fra utlandet i selvangivelsen. Erfaringene var at brev som forsiktig appellerte til folks moral for å betale skatt førte til at skattebetalerne oppga større summer. Brev som spilte på risikoen for å bli tatt, førte til at flere meldte fra om sine utenlandsinntekter.<sup>8</sup>

### Klart språk

Klart språk handler om å tilpasse teksten til de som skal bruke den. Slik bidrar det til en mer effektiv forvaltning, bedre og mer brukervennlige tjenester. Brukeren i sentrum er et prinsipp som fremmer innovasjon og slik spiller klarspråk- og innovasjonsarbeid sammen. Digitaliseringsdirektoratet og Språkrådet samarbeider om tiltak for å stimulere til godt og brukervennlig språk i statlige virksomheter.<sup>9</sup> De samarbeider også med KS om klart språk i kommunal sektor og er i kontakt med blant annet Universitetet i Oslo som har en satsing på klart juridisk språk og et bachelorprogram i klart språk. Tromsø kommune har laget en bruksanvisning i hvordan man kan arbeide med klart språk i tjenstedesign. Veilederen kan brukes av hele offentlig sektor og inneholder åtte steg til å lykkes med brukervennlige tjenester<sup>10</sup>.

I Skedsmo kommune har arbeid med klart språk endret både kommunikasjonsmåten og organiseringen av en tjeneste til innbyggerne. Det startet med ønske om å bedre informasjonen om tildeling av og innflytting i omsorgsboliger, men førte til endring av arbeidsprosessen. Et resultat var at ventetiden for innbyggerne som trenger omsorgsbolig ble redusert fra fire til fem måneder ned til fem uker.

### Digital kompetanse kan bidra til mer innovasjon

Både medarbeidere og ledere må ha nødvendig digital kompetanse. Det handler både om strategisk teknologiforståelse, evne til å koble teknologi og systemforståelse, økosystemforståelse, anskaf-

felseskompetanse og digital verktøy-, metode- og brukerkompetanse.

Kartlegginger viser at ledere og arbeidstakere i både private og offentlige virksomheter mangler nødvendig kompetanse for å se og nyttiggjøre seg mulighetene teknologien gir.<sup>11</sup>

SSBs undersøkelse om bruk av IKT i offentlig sektor viser at tre av fire statlige virksomheter som har forsøkt å ansette IKT-spesialister det siste året opplevde problemer. Blant kommunene er det tilsvarende tallet 36 prosent.<sup>12</sup> Det er imidlertid store variasjoner i offentlig sektor når det gjelder hvor mange som opplever vanskeligheter med å finne kompetente kandidater. Videre virker behovet for spesialister å øke med størrelse. Kommuner med flere innbyggere, og statlige virksomheter med mange ansatte, forsøker oftest å ansette personer med høy IKT-kompetanse.<sup>13</sup> Ulstein kommune var i 2019 nominert til innovasjonsprisen for sitt helhetlige innovasjonsarbeid, som blant annet innebærer satsing på koding i skolen (boks 8.2).

### Boks 8.2 Ulsteinmodellen

Ulstein er den første kommunen i landet der alle elevene lærer å programmere. Kommunen og Høgskulen i Volda har sammen skapt Ulsteinmodellen, der alle lærerne i kommunen får videreutdanning i bruk av digitale verktøy og ressurser i undervisningen. Møre og Romsdal fylkeskommune har gitt støtte til teknologisatsingen. Organisasjonen Lær Kidsa Koding har vært en viktig medspiller.

Ulsteinmodellen er en del av kommunens helhetlige satsing på innovasjon og nytenking, som de i 2019 ble nominert til innovasjonsprisen for. Kommunen legger spesiell vekt på digitalisering for fremtida, men går også nye veier i både helse- og omsorgsetaten, i teknisk etat og i sentraladministrasjonen. Samskaping og dialog med innbyggere, frivillige, næringslivet og offentlige aktører er en forutsetning i prosjektene.

Kilde: Ulstein kommune

<sup>8</sup> Skatteetaten

<sup>9</sup> Klarsprak.no, difi.no, sprakradet.no

<sup>10</sup> KS.no

<sup>11</sup> IT i praksis 2018

<sup>12</sup> SSB (2019) *Offentlig sektor sliter med rekruttering av IKT-spesialister*. Artikkel

<sup>13</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019) *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*

Fordi digitaliseringen skjer på tvers av sektorer, ansvarsområder og landegrensener skaper det nye avhengigheter og sårbarheter som det offentlige må håndtere. Igjen er kompetanse avgjørende, særlig på informasjonssikkerhetsområdet.

## 8.2 Vurdering av situasjonen

Virksomhetene i offentlig sektor bør ha en strategisk tilnærming til kompetanseutvikling og oppmerksomhet på kompetanseprofiler både ved rekruttering og i forbindelse med kompetanseutvikling av medarbeidere. I arbeidsgiverstrategien i staten er et av hovedmålene at statlige virksomheter tar grep for å møte fremtidens kompetansebehov.<sup>14</sup>

For å sette yrkesutøvere i stand til å møte utfordringene samfunnet står overfor, vil det være viktig å videreutvikle kvaliteten i høyere utdanning.<sup>15</sup> Norge må utdanne kandidater som ikke bare kan gå inn i yrket i dag, men som har god omstillingsevne, kan utvikle seg videre, ta i bruk ny kunnskap, reflektere over egen yrkespraksis og dermed også bidra til kunnskapsutviklingen på sitt fagområde i årene fremover. De offentlige tjenestene er avhengig av hverandre, og må være koordinert overfor brukere med sammensatte behov. Ved flere universiteter og høyskoler jobber derfor studenter og ansatte på tvers av fag- og profesjonsgrensener for å øve på denne ferdigheten.

Digitaliseringsdirektoratet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har en rekke verktøy av relevans for innovasjon. Et eksempel er Prosjektveiviseren, en prosjektmodell for styring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter. Dette verktøyet er imidlertid ikke utviklet for innovasjonsarbeid spesielt og kan dermed kreve tilpasning. Tilbud om veiledning, kurs og virkemidler som kan fremme innovasjon og innovative arbeidsmetoder er fragmentert. Som for de øvrige virkemidlene for innovasjon i offentlig sektor, kan tilbudene sees bedre i sammenheng (kapittel 5). Tilbud om etter- og videreutdanning bør videreutvikles, og formidles mer samlet.

Digitaliseringsstrategien *Én digital offentlig sektor* vektlegger at økt digital kompetanse handler både om å rekruttere og å utvikle kompetanse hos medarbeidere og ledere. Det er vanskelig å

forutse fremtidens kompetansebehov. Det har skjedd en utvikling fra tungt teknologifokus på 1980- og 90-tallet, via digitalisering på 2000-tallet, med fokus på forbedring av eksisterende prosesser ved bruk av digital teknologi og data. I dag er fokuset på digital transformasjon der digitalisering griper mer inn i kjernevirksomheten i en virksomhet. Det fremtidige kompetansebehovet handler overordnet om å ha kunnskap om hvordan mulighetene som ligger i teknologien kan utnyttes i virksomheten.<sup>16</sup> Det vil være behov for følgende digitale kompetanser:

- Grunnleggende digital kompetanse: Kompetanse hele den voksne befolkningen trenger for å fungere i studier, arbeids- og samfunnsliv.
- Yrkes- og profesjonstilpasset digital kompetanse: Arbeidstakere har kompetanse som er spesifikk for sin kontekst, med en god forståelse av hva digitalisering innebærer for sin arbeidsutførelse.
- Spesialisert digital kompetanse: Kompetanse for å utvikle nye avanserte løsninger – informatikere, eksperter på IKT-sikkerhet, spesialister i rettsinformatikk, digital forretningsutvikling, og så videre.

## 8.3 Veien videre

### *Arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*

Regjeringen tar sikte på å legge frem melding til Stortinget om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning våren 2021. Meldingen vil ha følgende fire hovedmål:

- øke arbeidstilknytningen i høyere utdanning
- styrke nytenking og innovasjonskompetanse i høyere utdanning
- øke kvaliteten i praksis i helse- og sosialfagutdanninger og lærerutdanninger
- bedre kontaktflater mellom arbeidslivet og universiteter og høyskoler

Et eksempel på arbeid med arbeidslivsrelevans i utdanning er universitetskommunesamarbeidet i Agder. Kristiansand kommune har sammen med Universitetet i Agder tatt et nasjonalt ansvar for å utvikle kompetente barnevernsarbeidere og en effektiv barneverntjeneste som er i stand til å møte fremtidige utfordringer.

<sup>14</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Arbeidsgiverstrategi 2020–2023 for det statlige tariffområdet*

<sup>15</sup> Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*

<sup>16</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*

### Styrking av lærerutdanningen

En varig styrking av den norske lærerprofesjonen er viktig for å stå godt rustet til å håndtere fremtidige utfordringer, der kunnskap og kompetanse vil få stadig større betydning. Skoler og barnehager er med på å forme fremtidige samfunnsaktører. Både direkte og indirekte er de viktige endringsagenter i offentlig sektor. Direkte kan skoler og barnehager i samarbeid med andre aktører bidra til å påvirke prosesser, kommunikasjonsmåte og organisering. Skoler og barnehager bidrar indirekte til innovasjon når elevene og barnehagebarna blir utfordret til selv å se etter nye løsninger og å kommunisere på nye måter. Dette er kompetanser de tar med seg inn i yrkeslivet.

I 2017 ble grunnskolelærerutdanningene (GLU) løftet til masternivå. GLU-reformen er et skritt i retning av både mer innovasjon og mer forskningsdrevet utvikling av lærerutdanning og skoler. Utdanningene legger vekt på at lærerstudenter kan bidra i innovasjonsprosesser knyttet til skolens virksomhet og legge til rette for at lokalt arbeids-, samfunns- og kulturliv involveres i opplæringen. Videre skal studentene kunne bidra til å videreutvikle skolen som en institusjon for dannelse og læring i et demokratisk og mangfoldig samfunn. Det er et mål at lærerne som uteksamineres selv skal kunne opptre innovativt. I 2019 ble ti offentlig sektor-ph.d.-stillinger øremerket lærere (for omtale av offentlig sektor-ph.d.-ordningen, se kapittel 12.1). Flere lærere med doktorgrad, ph.d., er et langsiktig tiltak for styrke lærerprofesjonen og være i forkant av samfunnsutfordringer som krever høy kompetanse i offentlig sektor.

I 2017 lanserte regjeringen *Lærerutdanning 2025, Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene*. Strategien er blant annet fulgt opp gjennom en innovasjonsordning der barnehager, skoler, kommuner og fylkeskommuner kan søke om midler sammen med forskere til å prøve ut og evaluere virkningen av tiltak. Ordningen er en del av programmet Forskning og innovasjon i utdanningssektoren (FINNUT) i Forskningsrådet. Tett samarbeid mellom lærerutdanningene og praksisfeltet er en nøkkel til felles og gjensidig utvikling, og sikrer høy kvalitet. Strategien er også fulgt opp gjennom partnerskapssamarbeid mellom lærerutdanning og skoler og skoleeiere, eller barnehager og barnehageeiere, om klinisk utprøving av praksis av høy kvalitet.

### Etter- og videreutdanning

Arbeidstakere må tilbys etter- og videreutdanning slik at de kan vedlikeholde og oppdatere kompetansen sin i en livslang læringsprosess. Regjeringen varslet derfor i sist langtidsplan for forskning og høyere utdanning at den forventer at universitetene og høyskolene aktivt tar initiativ til samarbeid om etter- og videreutdanning med tjenestetilbyderne.<sup>17</sup>

Regjeringen la våren 2020 frem Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Reformen har to mål. Det ene er at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse. Alle skal få mulighet til å fornye og supplere sin kompetanse, slik at flere kan stå lenger i arbeid. Det andre er å tette kompetansegapet, det vil si gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse og den kompetansen arbeidstakerne faktisk har. Meldingen inneholder en rekke tiltak som skal bidra til at fagskoler, universiteter og høyskoler leverer fleksible videreutdanningstilbud som arbeidslivet har behov for. Blant annet vil regjeringen satse på økt kapasitet for videreutdanning og fleksible utdanningstilbud i universitets- og høyskolesektoren gjennom konkurransebaserte midler. Gjennom kompetansereformen legger også regjeringen opp til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet om utvikling av tilbud.

#### Boks 8.3 D-box Nasjonalt senter for tjenesteinnovasjon

D-box skal være en strategisk arena for brukersentrert utvikling og tverrfaglig kompetansebygging i offentlig sektor. D-box skal møte kompetansebehov for tjenesteinnovasjon på tvers av fag og sektorer, med blant annet designmetodikk som sentral tilnærming.

Senteret har mål om å legge til rette for kunnskapsbaserte beslutninger hos myndigheter og ledere knyttet til brukersentrert innovasjon, samt god bruk av markedet og forskningsmiljøer. D-box ønsker å være en pådriver for å utvikle feltet tjenesteinnovasjon nasjonalt og internasjonalt og bidra til økt innovasjonsevne.

Kilde: Design og Arkitektur Norge (DOGA)

<sup>17</sup> Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*, kapittel 5.3

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Handelshøgskolen BI og Design og Arkitektur Norge åpner i 2020 senteret D-box, Nasjonalt senter for tjenesteinnovasjon. D-box skal utvikle etter- og videreutdanningstilbud som svarer på nye behov hos ledere og ansatte i offentlig sektor (boks 8.3).

### Digital kompetanse

Mangel på kompetent arbeidskraft er en av utfordringene Norge vil møte fremover. Det kan handle om mangel på folk i arbeidsdyktig alder, særlig i distriktsområder, men det handler også om mangel på riktig kompetanse. Et av regjeringens viktigste prosjekter de neste fire årene er derfor en kompetansereform i arbeidslivet. Målet er at alle skal være kvalifisert for et arbeidsliv i endring som følge av digitalisering og ny teknologi. Spesielt digital kompetanse kan bli en stor utfordring og her har universitetene og høyskolen en sentral rolle.

Som en del av regjeringens nasjonale strategi for kunstig intelligens, har NTNU tilgjengeliggjort nettkurset *Elements of AI* på norsk. Regjeringen oppfordrer alle offentlige virksomheter til å la deres ansatte gjennomføre nettkurset og vil tilgjengeliggjøre nettkurset på felles digital læringsplattform i staten. Kommuner og fylkeskommuner har også tilgang til kurset gjennom læringsplattformen KS Læring. Regjeringen vil utarbeide en strategi for digital kompetanse i offentlig sektor. KS og andre relevante aktører vil bli involvert i arbeidet.<sup>18</sup>

Digitalisering er også et sentralt virkemiddel for å heve kvaliteten og relevansen i forskning og høyere utdanning, og ruste universitets- og høyskolesektoren til å realisere langtidsplanens ambisjoner. *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren for 2017–2021* gir en tydelig ret-

ning. Regjeringen forventer at alle høyskoler og universiteter har løftet digitalisering opp på et strategisk nivå og har utarbeidet mål og forpliktende tiltak for digitalisering av utdanning og forskning. I tillegg til faglig relevant digital kompetanse skal studenten tilegne seg mer overordnet IKT-kompetanse og digital dømmekraft som er relevant på tvers av fagområdene. Digitalisering gjør det mulig å utføre forskning mer effektivt og skaper nye muligheter for metodeutvikling, samarbeid og utvikling innenfor eksisterende og nye fagfelt. Digitaliseringen gir muligheter til å dele både data og resultater fra forskning på nye måter, men stiller også forskerne overfor nye utfordringer knyttet til datasikkerhet og riktig håndtering av data.

## 8.4 Regjeringen vil

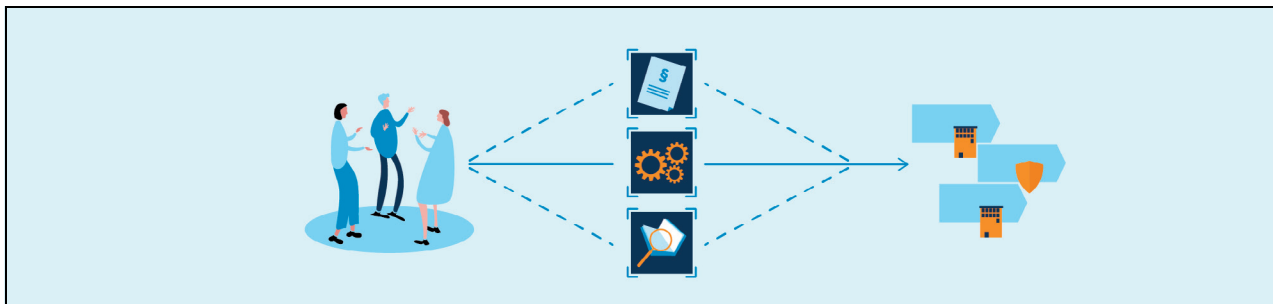
For å lykkes med innovasjon, må offentlige virksomheter rekruttere og utvikle kompetanse som fremmer innovasjon, og utdanning må være tilpasset innovasjon og behovene i arbeidslivet.

### Regjeringen vil

- bidra til at utdanningsprogrammene og etter- og videreutdanningstilbudene gir økt innovasjonskompetanse. Regjeringen forventer at studiestedene tar initiativ til samarbeid om etter- og videreutdanning.
- legge frem melding til Stortinget om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning våren 2021
- videreføre og utvikle StimuLab og oppfordre til utforskning av innovative arbeidsformer i offentlig sektor
- utarbeide en strategi for digital kompetanse i offentlig sektor i samarbeid med KS
- oppfordre offentlige virksomheter til å la deres ansatte gjennomføre nettkurset *Elements of AI*, som nå er tilgjengelig på norsk

<sup>18</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019) *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*

## 9 Forsøk og utprøving



Figur 9.1

### 9.1 Situasjonen i dag

Innovasjon kan være komplekst og medføre risiko. For å håndtere disse sidene av innovasjon, kan forsøk og eksperimentering være hensiktsmessige tilnærminger.

Forsøk blir ofte gjennomført innenfor en definert tidsramme og et avgrenset område, hvor de involverte får testet effekten av nye løsninger i et realistisk miljø. Det gjør at man kan redusere kostnaden og risikoen, sammenlignet med om alle kommuner eller virksomheter må gjennomføre det samme. Ved bruk av kontrollgrupper og/eller følgeevaluering vil det kunne avdekkes hva som har ønsket effekt og hvilke løsninger man ikke bør gå videre med. I større studier vil det være en forutsetning at forskere er koblet inn i arbeidet. Dette legger til rette for at alle som er involvert genererer kunnskap og læring som andre kan benytte, og gir grunnlag for å vurdere om løsningene bør eller ikke bør implementeres og spres i større skala.

Det finnes ulike begreper og metoder for utprøving av nye løsninger. I nordisk sammenheng brukes gjerne begrepene forsøk og eksperimentering litt om hverandre. I denne meldingen brukes i hovedsak begrepet forsøk om det å teste ut nye løsninger.

Det foregår og har foregått forsøk i Norge i lang tid, men det finnes ingen samlet oversikt over forsøk, prøveordninger eller labvirksomhet i

offentlig sektor i dag. Begreper og ordninger er også under utvikling, både i Norge og resten av verden.

#### 9.1.1 Juridiske rammer for utprøving av nye løsninger

Alle typer forsøk og utprøving av nye løsninger som etableres i offentlig sektor må forholde seg til de lover og forskrifter som regulerer offentlig virksomhet. Noen forsøk gjennomføres etter aktuelle lovbestemmelser som regulerer forsøk ved at det, på visse vilkår, åpnes for å gjøre unntak fra gjeldende lover eller forskrifter. Noen lovbestemmelser åpner selv for dispensasjoner fra øvrige krav for å kunne prøve ut nye ting.

Det er i flere tilfeller mulig å prøve nye løsninger uten at det er behov for unntak fra lov eller forskrift. Dette kan for eksempel være utprøving av nye måter å organisere det interne arbeidet i virksomheten på eller nye digitale løsninger for å ha en mer effektiv saksbehandling. I det partsbaserte utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune* testet kommuner alternative turnusordninger for å oppnå mer heltidsarbeid. Stillingsprosent var en indikator som ble målt både før, underveis og ved slutten. Kommunene rapporterte inn hvilke løsninger de testet og hvilke resultater de oppnådde. Testingen krevde ikke unntak fra lovverket, men noen alternative turnuser krevde godkjenning fra partene i arbeidslivet.

### Boks 9.1 Regulatorisk sandkasse for FinTek-virksomheter

Finanstilsynet åpnet 12. desember 2019 for søknader om delttagelse i en regulatorisk sandkasse for finansiell teknologi. Den regulatoriske sandkassen gir virksomheter mulighet for å prøve ut nye, innovative produkter, teknologier og tjenester under oppfølging av Finanstilsynet. Sandkassen skal bidra til teknologisk innovasjon og gi innovative virksomheter en bedre forståelse av regulatoriske krav og hvordan regelverket får anvendelse på nye forretningsmodeller, produkter og tjenester. Sandkassen skal også bidra til å øke Finanstilsynets forståelse av nye teknologiske løsninger i finansmarkedet.

Fristen for søknad om opptak til første pulje var 12. februar 2020, og det kom inn tolv søknader. Tilsynet besluttet i april å ta opp to prosjekter fra henholdsvis Quesnay AS og Sparebank 1 SR-Bank i sandkassen. Prosjektet til Quesnay vil utvikle løsninger knyttet til anti-hvitvaskingsarbeid hos rapporteringspliktige foretak, mens prosjektet til Sparebank 1 SR-Bank vil utvikle en løsning for digital kunde-rådgiving.

Kilde: Finansdepartementet

#### Regulatoriske sandkasser

Begrepet *regulatoriske sandkasser* blir brukt om måter å prøve ut nye teknologier, lovreguleringer og forretningsmodeller innenfor gitte rammer. Konseptet regulatoriske sandkasser har særlig vært brukt i finanssektoren, hvor man har gitt utvalgte virksomheter mulighet til å teste bestemte produkter, teknologier eller tjenester på et begrenset antall kunder og i en begrenset tidsperiode, under tett oppfølging av tilsynsmyndigheten. Det kan også dreie seg om omfattende tiltak med tett oppfølging og veiledning fra for eksempel tilsynsmyndighetene på et konkret område. Finanstilsynet åpnet i desember 2019 for søknader til en regulatorisk sandkasse for finansiell teknologi (boks 9.1).

#### Unntaksbestemmelser

En annen måte å prøve ut nye løsninger på, er å benytte seg av unntaksbestemmelser i gjeldende

lover om for eksempel krav til virksomheten eller aktivitetene. Lov om utprøving av selvkjørende kjøretøy er et slikt eksempel, hvor loven selv åpner for å prøve ut nye løsninger. Et annet eksempel er § 25 i den nye havne- og farvannsloven som imøtekommer ny teknologi som selvkjørende, autonome skip. Paragrafen åpner for at man etter søknad kan få tillatelse til autonom kystseilas og fritak fra kravet om los. Denne typen lovhjemlede unntaksbestemmelser fra en lovs øvrige krav er det lang erfaring med. Det er nyttige utprøvingstiltak som ikke må gå veien om forsøksloven eller forsøksbestemmelser i særlov.

I noen særlover finnes det egne forsøkshjemler. Et eksempel er opplæringsloven som gir hjemmel for å gjøre avvik fra regelverket for tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Valgloven har egen hjemmel om forsøk ved gjennomføring av valg. Barnevernloven har en forsøkshjemmel som gir anledning til å gjøre unntak fra lovbestemt taushetsplikt i flere særlover.

I noen tilfeller kan det være aktuelt med endring i lov eller forskrift for å etablere en egen forsøkshjemmel i sektorregelverket basert på konkrete saker og faglige vurderinger, slik at det muliggjør forsøk.

#### Forsøksloven

Den viktigste loven om formelle forsøk er *forsøksloven* (lov av 27.06.1992 nr. 87). Den har som formål å åpne for forsøk som et ledd i å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning og å få en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. Loven skal bidra til forbedring av offentlig tjenesteyting overfor borgerne, best mulig ressursutnyttelse og gode demokratiske styringsformer.

Loven åpner for at stat, fylkeskommune og kommune etter søknad kan få gjennomføre forsøk. Det gir mulighet for avvik fra blant annet sentrale regler om hvordan virksomhetene skal organisere seg og løse sine oppgaver. Det er også adgang til å avvike fra lovbestemmelser om oppgavefordeling mellom disse organene.

Forsøk må være forsvarlig og faglig godt underbygget. De gjelder for en periode på inntil fire år, med enkelte muligheter for å forlenge perioden. Forsøkene må ta sikte på å oppfylle formålene i lovens § 1 som sier at målet skal være å teste om ordningen er så god at det er ønskelig å gjøre det til en fast ordning. Forsøket må også inneholde et godt opplegg for evaluering.



Det kan ikke gjennomføres forsøk som innebærer avvik fra kommunelovens grunnleggende regler om organisering av kommuner og fylkeskommuner, sentrale saksbehandlingsregler eller annet som vil innebære en innskrenkning av rettigheter eller utvidelse av plikter for enkeltpersoner. Det kan heller ikke godkjennes forsøk etter forsøksloven med materielt nytt innhold, det vil si forsøk som innebærer rene dispensasjoner fra loven.

Ved gjennomføring av forsøk skal det utarbeides nærmere regler for gjennomføringen av det enkelte forsøket. Gjelder det forsøk i kommuner skal kommunestyret vedta forskrifter om det aktuelle forsøket som deretter godkjennes av departementet.

### 9.1.2 Eksempler og erfaringer

Å gjennomføre forsøk er ikke noe nytt verken i Norge eller andre nordiske land. I kommunesektoren har det blant annet vært gjennomført forsøk med direkte valg av ordfører, utvidet myndighet til ordfører, stemmerett for 16-åringer og den politiske organiseringen i kommunene. Forsøkene med direkte ordførervalg og stemmerett for 16-åringer ble avsluttet og ble ikke foreslått videreført som permanente løsninger. Forsøk om utvidet myndighet til ordfører resulterte i nye regler i kommuneloven av 2018. Forsøket om politisk organisering i kommunen var et sentralt grunnlag for at kommuneloven fra 1992 innførte muligheten for at kommunene kunne benytte seg av en parlamentarismemodell fremfor formannskapsmodellen.

Forsøkene på valgområdet som er gjennomført de siste valgene har gitt avgjørende bakgrunn for å vurdere om løsningene skulle innføres for resten av landet (boks 9.2).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet startet i 2019 et forsøk med anonyme jobbsøknader i staten. Forsøket skal dokumentere om bruk av anonyme søknader fører til at flere innvandrere innkalles til jobbintervju og tilbys stilling hos en statlig arbeidsgiver. Alle departementene har pekt ut én virksomhet som skal delta i forsøket. Forsøket startet våren 2019 og avsluttes i 2020 med en påfølgende evaluering. Forsøket er en del av regjeringens integreringsløft. Målet for integreringsløftet er at innvandrere i større grad skal delta i små og store fellesskap i samfunnet. Det viktigste er at flere kommer i jobb.

### Boks 9.2 Forsøk på valgområdet

Forsøk med å sende SMS og brev for å gi velgere en påminnelse om å stemme ved valget ble gjennomført ved lokalvalget i 2015 og stortingsvalget i 2017. Tilfeldig utvalgte velgere fikk SMS med påminnelse og oppfordring om å stemme. Meldingene ble sendt de siste dagene før og frem til valgdagen, og hadde valg.no (Valgdirektoratet) eller Oslo kommune som avsender.

Tilfeldig utvalgte velgere med innvandrerbakgrunn fikk tilsendt mer omfattende brev med fylkesmannen som avsender. Det var tre varianter av dette brevet. Alle inneholdt praktisk informasjon om stemmegivningen og en generell oppfordring til å bruke stemmeretten, men ett avsnitt var ulikt mellom brevene. Formålet var å undersøke om hvordan oppfordringen til å stemme var formulert, hadde betydning for deltagelsen.

Begge disse tiltakene viste effekt på valgdeltagelsen, først og fremst ved lokalvalget. Effekten var størst for unge under 30 år som mottok SMS og for velgere med innvandrerbakgrunn som mottok brev. I tilknytning til forsøket i 2017 ble det også gjennomført et forsøk i samarbeid med Landsrådet for Norges Barne- og Ungdomsorganisasjoner, der unge voksne ringte førstegangselgere for å oppfordre dem til å stemme. Dette tiltaket hadde ingen effekt.

Ved lokalvalget i 2019 ble det sendt SMS til alle velgere. Alle velgere med innvandrerbakgrunn fikk i tillegg et brev med oppfordring til å bruke stemmeretten. Tiltaket vil bli evaluert, og evalueringen vil danne grunnlag for om slik oppfordring til å stemme skal sendes ut ved fremtidige valg.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### Experimental Finland

I Finland etablerte regjeringen i 2016 programmet *Experimental Finland*, med mål om å fremme en eksperimentell kultur i forvaltningen. Tiltaket var forankret på Statsministerens kontor, og innebar en tredelt satsing:

- uttrykke et tydelig politisk ønske om at offentlig sektor skal eksperimentere mer

- organisere opplæring i eksperimenterende arbeidsformer
- gjennomføre konkrete eksperimenter på strategiske områder for regjeringen

Mange ulike eksperimenter ble gjennomført og har resultert blant annet i en guide for hvordan støtte prosjekter som utfører forsøk. De ulike delene av programmet lever nå videre i en annen form, nå som eksperimentering er blitt en større del av forvaltningens arbeidsform.

#### *Frikommuneforsøk i Norden*

Siden midten av 80-tallet har frikommuneforsøk blitt gjennomført til sammen seks ganger i Sverige, Danmark, Norge og Finland<sup>1</sup>. Begrepet frikommune blir brukt om kommuner som gjennom en egen lovbestemmelse får unntak fra utvalgte lover og regler. Frikommuneforsøkene har vært basert på premisset om at generering, testing og spredning av innovasjoner skjer i rommet mellom statlig styring og lokal autonomi. I motsetning til flesteparten av andre utviklingsprogram med mål om å teste og mulighet for å feile, inkluderer frikommuneprogram juridiske prosedyrer for å få unntak fra lover som regulerer lokale tjenester

I Norge vedtok Stortinget allerede i 1986 et frikommuneforsøk der utvalgte kommuner fikk teste ut nye måter å organisere tjenestene på. I januar 1991 var til sammen 63 forsøk godkjent. Omfanget av forsøkene varierte og noen kommuner hadde flere forsøk.

Grimstad fikk i 1989 status som frikommune for å prøve ut samordnet styring av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak overfor unge. Senere prøvde blant annet Løten og tolv andre kommuner ut tilsvarende ordninger. Dette ble også kalt samordningsforsøket. Erfaringene fra disse kommunene ble brukt i utformingen av NAV-reformen.

Erfaringene fra frikommuneforsøket var delte. De utløste engasjement og stimulerte utviklings- og fornyelsesarbeidet generelt. Men det var vanskelig å overføre erfaringer til reformtiltak og det var ikke lett å identifisere sikre årsakssammenhenger basert på erfaringsgrunnlag i enkeltkommuner. Basert blant annet på erfaringene fra frikommuneforsøkene, kom forsøksloven av 1993. Dette ble da en generell, permanent forsøkslov, som avløste frikommuneloven, og som også

skulle gjelde staten og statlig initierte forsøk i kommunesektoren.

I Danmark har det vært nærmest sammenhengende frikommuneforsøk siden 2012. Det pågående frikommuneforsøket gjelder for perioden 2016–2020. Forsøkene i Danmark er forankret i en avtale mellom regjeringen og KL<sup>2</sup>. Til forskjell fra tidligere frikommuneforsøk er det pågående forsøket organisert slik at kommunene inngår i tematiske nettverk. Det er valgt ut åtte frikommunenettverk med hvert sitt overordnede tema, og i alt 44 kommuner deltar. Tanken er at mer samlede forsøk med flere kommuner vil gjøre det enklere å samle og systematisere kunnskap, og gjøre det enklere å følge opp og spre resultater til alle kommunene. Det blir også enklere å følge utviklingen innenfor de enkelte temaene.

#### *Labvirksomhet*

Det siste tiåret har en rekke land bygget opp innovasjonslaber for offentlig sektor. En lab er et rom, fysisk eller metodisk, der testing, eksperimentering og måling kan skje under mest mulig kontrollerte forhold. Hensikten med labvirksomheten har vært å finne nye måter å utvikle tjenester, løsninger og politikk. Labene har tatt i bruk metoder som design thinking og tjenestedesign (kapittel 8), forsøk og analyse av stordata. Arbeidet i labene tar gjerne utgangspunkt i brukerbehov, innenfor en ramme som gir frihet til å utforske eller teste før løsningen eventuelt blir tatt i bruk. Det er altså ikke klare skiller mellom forsøk og labvirksomhet.

I Sverige har regjeringen gitt i oppdrag til den statlige innovasjonsmyndigheten Vinnova å innføre eksperimenterende arbeidsformer gjennom *Policylabs*. De definerer en *policylab* som en tilfeldig eller etablert gruppe av aktører med ulike kompetanser, som anvender og utvikler innovative metoder for å forandre regelverk. I *policylab*en bruker de brukersenterte kompetanser og metoder for å teste, eksperimentere og lære innen *policyutvikling*.<sup>3</sup>

Policy Lab i UK bringer nye utviklingsmetoder for politikk til virksomheter i hele offentlig sektor, hjelper med å utvikle tjenester med brukeren i sentrum, og bruker dataanalyse og nye digitale verktøy. Der er altså ikke regelverksendring i kjernen av virksomheten.<sup>4</sup> Et mål i både Sverige og UK er en mer åpen, brukersentert og endringsdyktig offentlig sektor.

<sup>1</sup> Hjelmar et. al. (2018) *Turning Innovation into Evidence-based Policies: Lessons Learned from Free Commune Experiments*. Scandinavian Political Studies, Vol. 41 – No. 4

<sup>2</sup> KL er kommunenes organisasjon i Danmark

<sup>3</sup> Vinnova.se

<sup>4</sup> Policy lab gov.uk

### Boks 9.3 Norwegian Battle Lab and Experimentation

Norwegian Battle Lab and Experimentation (NOBLE) ble etablert i Forsvaret for å styrke den operative evnen gjennom konseptutvikling og eksperimentering. NOBLE gjennomfører en stor andel av de årlige innovasjons- og eksperimenteringsaktivitetene i Forsvaret og spiller en viktig rolle i Forsvarets fellesoperative utvikling. NOBLE har et tett samarbeid med alle forsvarsgrenene og spesielt med Forsvarets operative hovedkvarter for å utvikle interoperabilitet, konsepter, taktikk og prosedyrer for anvendelse av våpensystemer og kapasiteter.

Kilde: Forsvarsdepartementet

Helsinki Design Lab i Finland fremmer det de kaller strategisk design, som hjelper beslutningstagere til å se det store bildet og skape helhetlige løsninger. Dette kan ligne formålet med StimuLab i Norge.

Eksempler på labvirksomhet i Norge er Norwegian Battle Lab and Experimentation i forsvar (boks 9.3), fremtidslaben Ålesund (boks 9.4), StimuLab (kapittel 8), og Universitetskommunesamarbeidet Trd.3.0, et samarbeid mellom Trondheim kommune og NTNU (boks 12.2).

## 9.2 Vurdering av situasjonen

Det er mange hensyn som må tas når forsøk skal gjennomføres, blant annet fordi det offentlige utøver myndighet og innbyggernes rettssikkerhet og likebehandling må ivaretas på en god måte. Forsøksloven gir noen grenser, blant annet skal ikke forsøk innebære innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning. Dette er grunnleggende for å ivareta tilliten til det offentlige. Tilliten til det offentlige vil være sentral ved eksperimentering og forsøk generelt. På den ene siden er det bra med avgrensede forsøk eller eksperimenter, slik at nye ideer kan prøves ut før det innføres i større skala. På den annen side vil for mange forsøk med løsninger som viser seg å fungere dårlig, også kunne svekke tilliten til det offentlige.

Der et forsøk viser seg å gi gode resultater, bør de nye løsningene kunne implementeres og

### Boks 9.4 Fremtidslaben i Ålesund

Ålesund kommune har etablert Nord-Europas første smartbylab i samarbeid med FN; Ålesund fremtidslab. Fremtidslaben er del av den nye kommunens satsing på innovasjon og teknologi. Den er basert på tverrfaglig samarbeid og skal utvikles i et samarbeid mellom næringsliv, academia og andre samfunnsaktører. Per i dag har Ålesund fremtidslab om lag 30 partnere og flere interessenter.

Målet til Ålesund fremtidslab er å utvikle og iverksette bærekraftsprosjekt innen tema som utdanning, helse, infrastruktur, mobilitet og energi, i tillegg til å støtte og få fart på nye prosjekt. Ålesund har gjennom NTNU Campus Ålesund og Norsk Maritimt Kompetansesenter, en unik tilgang til både teknologisk infrastruktur, forskings- og utviklingsmiljø og kompetansenettverk.

FN-nettverket samarbeider også med Offshore Simulator Center og AugmentCity ved Campus i Ålesund. Selskapet tilbyr simulator trening for blant annet oljebransjen, og har sammen med kommunen utviklet en digital tvilling av Ålesund. Tvillingen er en tredimensjonal digital kopi av virkeligheten, som kan visualisere blant annet trafikkavvikling, vannforsyning og strømbruk, og dermed ulike bruksmønstre. Dette kan igjen brukes til for eksempel bedre boligplanlegging eller å forbedre brannvesenets utrykningsruter.

Kilde: Ålesund kommune

erfaringene spres. I de tilfellene der et forsøk ikke oppnår ønsket effekt, bør lærdommene brukes i det videre arbeidet og deles med andre aktører som vurderer lignende forsøk. For å få til dette, må eksperimenter og forsøk evalueres grundig. I tillegg bør det fra starten av legges til rette for eventuell implementering og spredning. Det er flere eksempler på vellykkede innovasjoner i offentlig sektor som ikke skaleres og spres. Å gjennomføre en rekke forsøk med positive resultater, uten at de implementeres og fører til varig endring, kan gi tretthet i organisasjonen.

Å utvikle et godt opplegg for forsøk er viktig, og noen ganger må forsøket virke i en viss tidsperiode, oftest over flere år, for å kunne si noe om effekten. Når det sluttføres må forsøket også eva-

lueres. Noen ganger kan det være hensiktsmessig å forsøke å oppnå erfaringer raskere enn gjennom formelle forsøk. Det kan være utfordrende å identifisere sikre årsakssammenhenger mellom modeller og resultater. Det kan derfor ikke uten videre generaliseres fra forsøk i én eller få kommuner eller virksomheter, til alle lignende kommuner eller virksomheter.

I noen tilfeller kan forsøk være så kontroversielle eller kompliserte at det kan være vanskelig å få etablert enighet mellom de berørte instanser, både om prosjekt, om evaluering og til sist om eventuelle reformer. Videre kan det være krevende å identifisere hvilke lover og regler som eventuelt må endres, eller om det i det hele tatt er behov for unntak fra lovverket. Dette viser erfaringer fra den pågående danske frikommuneordningen, der en rekke av søknadene om forsøk er blitt vurdert til ikke å være aktuelle å følge opp.<sup>5</sup>

### 9.3 Veien videre

Forsøksloven har nå virket i snart tretti år. Den siste tiden har loven imidlertid blitt brukt mindre. Enkelte kommuner har søkt, men noen av søknadene har vist seg å gjelde forsøk der det ikke er behov for fritak fra lovbestemmelser. Regjeringen vil se på behovet for eventuelle endringer i forsøksloven, som blant annet kan gi bedre muligheter for innovasjon og nytenking i offentlig sektor. Våren 2020 lyste Kommunal- og moderniseringsdepartementet ut et oppdrag om en utredning som skal evaluere forsøksloven og vurdere behovet for eventuelle endringer. Endringene skal blant annet ha som mål å bidra til flere forsøk. Det er videre ønskelig at utredningen også har en vurdering av hvilket handlingsrom forsøksloven gir og hvilke endringer som eventuelt er aktuelle for

<sup>5</sup> Vive (2018) *Frikommuneforsøg 2016–2020. En status på forsøg, evalueringsdesign og implementeringsforhold*. Notat

testing av nye løsninger basert på kunstig intelligens.

Et statlig initiert tiltak for mer utprøving av nye løsninger kan gi oppmerksomhet om, og mobilisere til, bruk av eksperimentering og forsøk både med og uten lovunntak. Det kan bidra til å generere nye idéer og mobilisere til utprøving av nye løsninger. Samtidig viser erfaringer og forskning at utprøving av løsninger må ha et tydelig og omfattende evalueringssystem på plass for å kunne overføre eventuelle løsninger til andre, og at det fra starten av bør planlegges for hvordan erfaringene kan spres videre. Regjeringen vil se på hvordan offentlig sektor mer systematisk kan bruke forsøk til å teste ut nye løsninger på større samfunnsutfordringer.

Regjeringen vil etablere en regulatorisk sandkasse for personvern under Datatilsynets myndighetsområde, som omtalt i strategi for kunstig intelligens<sup>6</sup>. Regjeringen er positiv til å etablere regulatoriske sandkasser innenfor flere områder hvis det er etterspørsel etter det.

### 9.4 Regjeringen vil

Forsøk og regulatoriske sandkasser er eksempler på måter å prøve ut nye løsninger i praksis.

#### *Regjeringen vil*

- vurdere behovet for endringer i forsøksloven, som kan gi bedre muligheter for innovasjon og nytenking i offentlig sektor
- vurdere hvordan man mer systematisk kan bruke forsøk til å teste ut nye løsninger på større samfunnsutfordringer
- etablere en regulatorisk sandkasse for personvern under Datatilsynets myndighetsområde, som omtalt i strategi for kunstig intelligens

<sup>6</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*

## 10 Samarbeid om innovasjon



Figur 10.1

Offentlige virksomheter kan, sammen med forskningsaktører, næringsliv, sivilsamfunnet og innbyggere, tenke annerledes, benytte muligheter og finne nye løsninger på små og store utfordringer. Å la nye stemmer og perspektiver være en del av utviklingen av velferdssamfunnet, kan bidra til nye muligheter og nye måter å forstå og løse samfunnsutfordringene på. Det kan gi bedre løsninger for innbyggerne og styrke demokratiet.

### 10.1 Situasjonen i dag

I innovasjonsbarometrene er respondentene spurt om hvem de samarbeider med i arbeidet med sin nyeste innovasjon. Både statlige og kommunale respondenter oppgir at de samarbeider i hovedsak med andre offentlige aktører. Omtrent 20 prosent av de statlige virksomhetene og 15 prosent av de kommunale respondentene oppgir å ha samarbeidet med private virksomheter. Omlag 15 prosent oppgir å ha samarbeidet med brukere eller innbyggere.<sup>1</sup>

#### 10.1.1 Demokrati og innovasjon

Nye og alternative former for involvering og medvirkning er tema i den internasjonale diskusjonen om demokratiets tilstand. OECDs rapport *Governance at a Glance* viser at utviklingen i mange land er inspirert av *open government*-prinsippene

åpenhet, etterrettelighet og innbyggerengasjement.<sup>2</sup>

Åpenhet omkring problemstillinger og saker, om prosesser og om resultater, og ikke minst om på hvilke måter innbyggerinvolvering skjer, fremmer tillit. Åpenhet er også en forutsetning for at innbyggerne skal kunne holde myndighetene ansvarlige for sine handlinger og sine beslutninger. Dette er ikke minst viktig i innovasjonssammenheng.

Norge var en av initiativtakerne til Open Government Partnership, med mål om å styrke samarbeidet mellom innbyggere og forvaltning. Open Government Partnership tar utgangspunkt i at den beste måten å skape en mer åpen, velfungerende og brukervennlig forvaltning er et åpent, ærlig og utstrakt samarbeid mellom offentlig sektor og sivilsamfunnet. Norges fjerde Open Government Partnership handlingsplan inneholder i alt åtte forpliktelser, og er utarbeidet i et samarbeid mellom departementene og sivilsamfunnet.<sup>3</sup>

Å involvere innbyggerne i innovasjon kan gjøres på mange måter. Flere av disse er utprøvd i Norge. Fellesnevneren er å engasjere innbyggerne på nye måter og inkludere flere i diskusjoner om viktige spørsmål for lokalsamfunnet eller samfunnsutviklingen. Innbyggerne representerer en ressurs og har kunnskaper og erfaringer som valgte myndigheter kan dra nytte av. I tillegg har innbyggerne både idéer og synspunkter som kan

<sup>1</sup> *Measuring New Nordic Solutions, Innovation Barometer for The public Sector*. Rapport. Tilgjengelig på [innovationbarometer.org](http://innovationbarometer.org)

<sup>2</sup> OECD (2019) *Governance at a glance*. Rapport

<sup>3</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: *Norges handlingsplan 4 Open Government Partnership*

### Boks 10.1 Involvering av barn og unge

Flere kommuner involverer barn og unge i by- og samfunnsutvikling på innovative måter.

*Barnetråkk* er i dag et digitalt verktøy og undervisningsopplegg. Det er utviklet av DOGA, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Universitetet i Bergen. Barnetråkk lar barn fortelle planleggere, kommunen og lokalpolitikere hvordan de bruker stedet der de bor, og hva de vil ha annerledes. Gjennom Barnetråkks digitale verktøy kan barn og unge enkelt registrere og kartfeste hvordan de bruker sitt nærmiljø. 185 kommuner har gjennomført barnetråkk.

*Stavanger kommune* har involvert barn og unge i utvikling av sin sentrumsplan. Kommunen involverte både barne- og ungdomsskole-

elever gjennom utviklingsverksted. De tok også i bruk dataspillet Minecraft. Planleggerne hadde på forhånd lagt kommunens planforslag inn i spillet. Barna utforsket omgivelsene og kunne forandre dem slik de ønsket. I siste post av verkstedet fikk barna 3D-briller og en spillkonsoll og vandret rundt i en virtuell 3D-modell av Stavanger sentrum og planforslaget. Det ble registrert hvilke steder barna oppsøkte, og hvilke kommentarer og responser som ble gitt. Resultatene fra involveringen var blant annet at det ble tegnet inn flere åpne byrom i planforslaget, og det ble tatt stilling til hvor lekeareal skal plasseres ved fremtidige utbyggingsprosjekter i sentrum.

Kilde: Regjeringen.no/KMD

være viktig for beslutningstakere å kjenne til. De nye ordningene for innbyggerdeltakelse skjer med det representative demokratiet som utgangspunkt og ramme.

Eksempler på ordninger som er prøvd ut er byborgerpanel i Bergen kommune, som har gitt råd i konkrete saker. Nærmiljøutvalg i nye Sandefjord kommune har bidratt til gode oppvekstmiljøer og aktivitetstilbud. Gjestebud har gitt innspill til større planprosesser i både Svelvik, Tjeldsund og Hammerfest kommune. Tromsø kommune har involvert innbyggerne i politiske saker og saksutvikling gjennom Smartdemokrati. Flere kommuner involverer også barn og unge i by- og samfunnsplanlegging (boks 10.1).

#### 10.1.2 Samskaping med innbyggere om tjenesteutvikling

Befolkningen har høye forventninger til offentlig sektor. Å sette brukeren i sentrum handler ikke om å møte disse forventningene for enhver pris, men å la innbyggernes behov stå i sentrum for utvikling av de tjenestene det offentlige tilbyr.

Brukermedvirkning er et sentralt prinsipp som er nedfelt i flere lover, blant annet i bruker- og pasientrettighetsloven, helse- og omsorgstjenesteloven og lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukermedvirkning har som mål å bedre kvaliteten på tjenestene ved at brukerne får reell innflytelse på valg og utforming av tjenestetilbudet. Brukermedvirkning innebærer at tjenestetilbudet så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren, og at det legges stor vekt på hva brukeren ønsker. Når innbyggerne eller brukerne tar del i utviklingen eller gjennomføringen av tjenestene kan deres erfaringsbaserte kunnskap utfylle fagkunnskapen i offentlig sektor. Dette har for eksempel skjedd i utviklingen av Asker Velferdslab (boks 10.2).

Eksempler på at innbyggeren selv gjennomfører tjenester er selvbetjeningsløsninger hos offentlige aktører som NAV, Skatteetaten eller kommunen. Her gjør innbyggerne selv oppgaver som det offentlige tidligere gjorde, og med det blir offentlige tjenester mer tilgjengelige og effektive for innbyggerne.

### Boks 10.2 Asker Velferdslab

Erfaringer fra Asker kommune og deres Velferdslab viser at samskaping med brukeren og andre berørte aktører er både relevant og effektivt i utviklingen av tjenester.

Asker kommune ble i 2013 pilotkommune i Husbankens testing av tjenstedesign som metode i utviklingen av brukersentrerte boligsosiale tjenester. Asker gjennomførte en åpen og inkluderende prosess med vekt på å forstå brukernes behov. Innsikten fra arbeidet viste at brukerne av de boligsosiale tjenestene hadde komplekse og sammensatte behov, som ikke bare hørte hjemme under kommunens boligsosiale tjenestetilbud.

Som respons på denne konklusjonen etablerte kommunen Asker Velferdslab. Det er en ny type samarbeidsmodell der de koordinerer tjenester til familier eller ungdommer i en vanskelig livssituasjon i et langsiktig perspektiv. Asker har med Velferdslaben gått fra å tenke velferd som en kostnad, til å tenke velferd som en investering.

De familiene eller innbyggerne som kommer med i Velferdslaben har sammensatte behov og vil ha behov for kommunale tjenester over lang tid. Ved oppstart blir deltagerne tildelt et investeringsteam. Teamet består av medarbeidere i de tjenestene som er relevante i nettopp denne personen eller familiens situasjon. Teamet har budsjettmidler og deltar med beslutningsmyndighet fra sine etater. Det gjør at teamet kan handle raskt og ubyråkratisk.

Eksempelen viser at ved god involvering av innbyggerne og et investeringsperspektiv på velferdsoppgaver, kan offentlig sektor flytte innsats fra å reparere til å forebygge.

For å illustrere endring i en innbyggers livssituasjon som følge av tiltakene er det utarbeidet en investeringsferd fra situasjonen uholdbar, til utsatt, til stabil og bærekraftig. Disse kategoriene omfatter kombinasjoner og grader av utfordringer innenfor temaene bolig, arbeid, skole, nettverk, økonomi, helse og barnas oppvekstvilkår. Målet for Asker kommune er å flytte flest mulig av innbyggerne/familiene til en stabil eller bærekraftig livssituasjon.

PwC har utviklet en modell for beregning av gevinstene ved Asker Velferdslab. De mener, gitt forutsetningene i modellen om blant annet suksessrate, at Asker Velferdslab er lønnsom.

Asker Velferdslab har inspirert andre aktører. Blant annet samarbeider Fylkesmannen i Oslo og Viken med kommunene om å tilby koordinert og samlet innsats fra det regionale statsapparatet i *Velferdspiloten i Oslo og Viken*. De tester blant annet ut bruk av direkte investering i kommunene, og at medlemmer av faggrupper i større grad får delegert myndighet fra sin etat.

Kilder: Asker kommune, PwC (2019) *Følgenotat til videreutviklet effektmodell for Asker Velferdslab*, Fylkesmannen i Oslo og Viken

#### 10.1.3 Frivillig sektor

Frivilligheten står sterkt i Norge. Sivil innsats, dugnad og ideelle organisasjoner er en grunnleggende del av vår kultur og står sentralt både nasjonalt og lokalt. I 2018 la regjeringen frem *Frivillighetsmeldingen* for å styrke sivilsamfunnets mulighet til å delta i samfunnsutviklingen og bidra i arbeidet med å løse samfunnsutfordringene.<sup>4</sup>

Det er mange eksempler på at frivillige organisasjoner og ildsjeler bidrar til utvikling av nye løsninger for samfunnet. Frivillig sektor er mangfoldig og rommer mange aktører, fra store organisasjoner med bredt innsatsfelt til små og mellomstore organisasjoner innen idrett, kultur og fri-

luftsliv. Mange ideelle tjenesteleverandører vil også ha frivillig innsats og frivillige aktiviteter. Rundt halvparten av de som definerer seg som sosiale entreprenører er frivillige organisasjoner, stiftelser eller ideelle aksjeselskap med rett til å registrere seg i Frivillighetsregisteret.<sup>5</sup> En kartlegging av sosiale entreprenører i Norge viste at om lag 40 prosent av de sosiale entreprenørene var organisert som en frivillig organisasjon.<sup>6</sup>

Kommunen har en viktig rolle som aktiv samarbeidspartner for frivilligheten og ildsjelene. Samtidig er det bare omlag 5 prosent av respondentene i KS' innovasjonsbarometer fra 2020 som

<sup>4</sup> Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken*

<sup>5</sup> Kraglund og Enjolras (red.) (2017) *Norsk frivillighet: Utviklingstrender og samfunns effekter*

<sup>6</sup> Eimhjellen og Loga (2016) *Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge*. UniResearch Rokkansenteret. Rapport 9/2016

oppgir å ha samarbeidet med frivillige om innovasjon.<sup>7</sup>

I digitaliseringsstrategien er *Starte og drive en frivillig organisasjon* identifisert som en av syv livshendelser.<sup>8</sup> Tiltakene under denne livshendelsen har til hensikt å forenkle og samordne kommunikasjonen mellom frivilligheten og offentlig sektor. Frivillighetsregisteret har en viktig funksjon i denne prosessen. Frivillighetsregisteret legger til rette for at opplysninger fra frivillige organisasjoner kun skal rapporteres én gang til det offentlige, og at digitale løsninger benyttes. Dette arbeidet må også ses i sammenheng med forenklingsreformen som er et uttalt mål i *Frivillighetsmeldingen*. Her slås det fast at det skal være enkelt for frivilligheten å søke, ta imot og rapportere på offentlig støtte. Effektiv forvaltning og digitalisering er blant virkemidlene for å oppnå forenkling.<sup>9</sup>

## 10.2 Vurdering av situasjonen

Innovasjon i offentlig sektor innebærer helhetlige tilnærminger, på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Samarbeid med aktører utenfor offentlig sektor som ideelle og frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer, sosiale entreprenører, privat sektor og ikke minst innbyggerne selv, styrker innovasjonsarbeidet. Samarbeid bringer nye perspektiver og muligheter inn i utviklingen av offentlig sektor og øker dermed innovasjonsevnen.

KS' og Difis innovasjonsbarometre viser at det er vanlig å samarbeide om innovasjon. Regjeringen mener likevel at det er et uutnyttet potensial for samarbeid både internt i offentlig sektor og med andre aktører, særlig med frivillig sektor.

Mulighetene og utfordringene i samfunnet endrer seg over tid. Dette endrer offentlig sektors behov for verktøy, roller og arbeidsformer. Modernisering og innovasjon kan skape behov for nye arbeidsformer- og samarbeidsformer.

## 10.3 Veien videre

### 10.3.1 Demokrati og innovasjon

Offentlige virksomheter arbeider etter lover og regler som fastslår at berørte interesser skal høres når en sak forberedes.<sup>10</sup> Videre er de underordnet politikere, som blir valgt av innbyggerne hvert fjerde år. Involvering av innbyggerne mellom de demokratiske valgene kan være et supplement til det representative demokratiet. Det kan kompensere for avstander og forskjeller mellom de folkevalgte og innbyggerne.

Regjeringen vil satse videre på Open Government Partnership og andre initiativ som fremmer innovasjon gjennom samskaping.

Samtidig skal det representative demokratiet i formelle rammer fortsatt være hovedordningen. Nye ordninger for innbyggerdeltakelse må ha det som utgangspunkt, og utføres innenfor de rammene.

Nye måter å involvere innbyggerne på må skje innenfor regelverket. Kommuneloven har enkelte bestemmelser som direkte åpner for innbyggerdeltakelse mellom valg, som innbyggerforslag og folkeavstemning. Måten dette gjøres på må imidlertid ikke være i strid med det som ellers er regulert i loven og som blant annet skal bygge opp under det ordinære valgsystemet, de folkevalgte og de folkevalgte organene.

Kommuneloven setter noen rammer, men gir kommunene og fylkeskommunene stor grad av frihet til å organisere sin egen virksomhet, både når det gjelder det politiske arbeidet og i administrasjonen. Kommunal og moderniseringsdepartementet oppfordrer kommuner og fylkeskommuner til å utforske disse mulighetene.

Som et lokaldemokratisk tiltak for å inkludere innbyggerne mer, har mange ønsket å oppnevne såkalte oppgaveutvalg. Det er ingen entydig og klar definisjon av slike oppgaveutvalg. Dette er heller ikke en type organ som er særskilt omtalt eller regulert i kommuneloven. Oppgaveutvalg vil derfor måtte opprettes og organiseres innenfor lovens generelle regler om organiseringen av folkevalgte organer som gjelder for utvalg opprettet av de folkevalgte i kommunen.

### 10.3.2 Frivillig sektor

Frivillig sektor kan utgjøre en sentral del av den totale utviklingskapasiteten i samfunnet og kan bidra til innovasjon i offentlig sektor. Regjeringen

<sup>7</sup> KS (2020) *Innovasjonsbarometer 2020*

<sup>8</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019): *Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*

<sup>9</sup> Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken*

<sup>10</sup> Blant annet forvaltningsloven og utredningsinstruksen



er opptatt av frivillighetens rolle i samfunnsutviklingen. Regjeringens frivillighetspolitiske mål handler blant annet om bred deltagelse og at frivillig sektor er sterk, uavhengig og vokser nedentil.<sup>11</sup>

I en undersøkelse har NIBR konkludert med at ildsjeler kan og bør defineres og verdsettes som aktører for utvikling, i langt sterkere grad enn hva som er tilfellet i mange kommuner i dag. Ildsjelene utvider kommunens utviklingskapasitet og den totale kapasiteten som finnes i kommunen som lokalsamfunn.<sup>12</sup>

Det kan være glidende overganger mellom frivillighet og kommersiell virksomhet. Noen sosiale entreprenører har grenseflater til frivilligheten, blant annet ved tjenestene de leverer, eller ved at de ansetter eller engasjerer frivillige som del av sin forretningsmodell. Ideelle organisasjoner tilbyr tjenester i konkurranse med kommersielle aktører, for eksempel på rusfeltet og i helse- og omsorg. Digitaliseringsdirektoratet utvikler en veileder for helse- og sosialtjenester, som skal vise hvordan man kan tilrettelegge for at ideelle aktører kan delta i de offentlige anbudskonkurransene.

### 10.3.3 Samarbeidsmodeller

Regjeringen vil at offentlige virksomheter i større grad går sammen både om å løse komplekse samfunnsutfordringer, benytte nye muligheter og gi brukerne sammenhengende tjenester. Regjeringen har blant annet etablert 0–24-samarbeidet for å sikre bedre tjenester til barn og unge (boks 4.1) og helsefellesskap for å skape en mer sammenhengende helse- og omsorgstjeneste (boks 10.3).

Kunnskap og bevissthet om valg av samarbeidsmodell ut fra formålet med innovasjonsarbeidet, kan gi større effekt av samarbeidene. I forbindelse med denne meldingen har InFuture kartlagt modeller for samarbeid som er i bruk i innovative prosjekter. Gjennomgangen viser at de fleste samarbeidene er relativt tradisjonelt organisert, og at dette ikke alltid støtter oppunder den innovasjonen som er ønsket.<sup>13</sup> Arbeidet med de syv livshendelsene (kapittel 6) vil kunne medføre nye og kon-

<sup>11</sup> Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken*

<sup>12</sup> NIBR (2014) *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid*. Rapport 2014:2

<sup>13</sup> InFuture (2019) *Dynamiske modeller for samarbeid om innovasjon i offentlig sektor*. Rapport

### Boks 10.3 Helsefellesskap

Et av hovedtiltakene i *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023* (Meld. St. 7 (2019–2020)), for å skape en mer sammenhengende helse- og omsorgstjeneste, er å etablere 19 helsefellesskap. I helsefellesskapene skal representanter fra helseforetak, kommuner, lokale fastleger og brukere, møtes for å planlegge og utvikle tjenestene sammen. Regjeringen og KS har inngått en avtale om etableringen av helsefellesskapene og hvilke prinsipper som skal være førende. Det pekes på fire sårbare pasientgrupper som helsefellesskapene skal prioritere: barn og unge, personer med flere kroniske lidelser, skrøpelige eldre og personer med alvorlige psykiske lidelser og rusproblemer. Helsefellesskapene kan være gode arenaer for å skape og spre innovasjonsprosjekter.

strukture samarbeid mellom offentlig etater og myndighetsnivåer. Å lære fra arbeidet på disse områdene, slik at erfaringene kan overføres til andre, blir vesentlig for en effektiv tjenestutvikling.

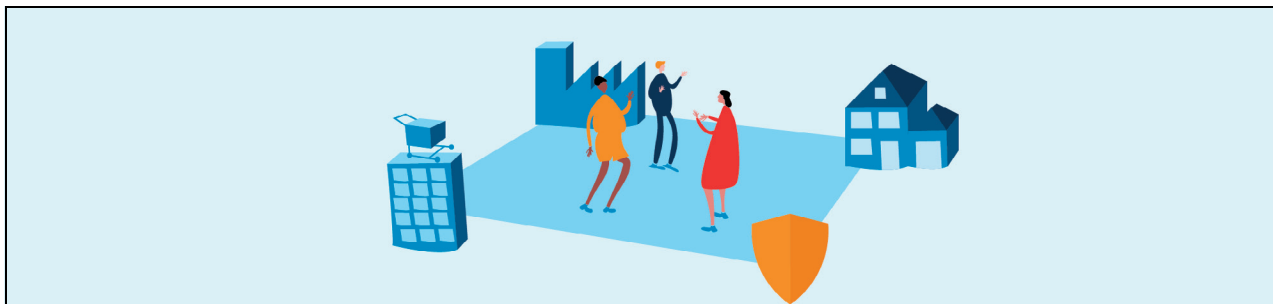
## 10.4 Regjeringen vil

Samarbeid bringer nye perspektiver og muligheter inn i utviklingen av offentlig sektor, og øker innovasjonsmulighetene.

### Regjeringen vil

- fremme åpenhet og involvering av innbyggere i utviklingen og gjennomføringen av politiske saker
- arbeide videre med syv livshendelser for å sikre brukernes behov for bedre og sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og lære av denne måten å arbeide på. Arbeidet vil også gi læring om samarbeidsformer.
- legge til rette for økt grad av brukerinvolvering og samskaping av tjenester med innbyggere og frivillig sektor, blant annet gjennom det videre arbeidet med rammebetingelser

## 11 Innovative anskaffelser og partnerskap med næringslivet



Figur 11.1

For å løse de store samfunnsutfordringene, ta ut potensialet i nye muligheter og utvikle mer innovative løsninger, er det viktig at offentlige virksomheter søker nye former for samarbeid. Næringslivet er en sentral samarbeidspartner for offentlig sektor, gjennom anskaffelser, partnerskap og andre samarbeidsformer. For å utnytte hele potensialet i næringslivet bør offentlig sektor både samarbeide med etablerte selskaper, og nyttiggjøre seg innovasjonskraften i oppstartsbedrifter og hos sosiale entreprenører.

### 11.1 Situasjonen i dag

#### 11.1.1 Rolledeling mellom offentlig sektor og næringslivet

Offentlig sektor leverer forvaltnings- og velferdstjenester til befolkningen og næringslivet. Noen tjenester produserer det offentlige selv, noen kjøpes inn, mens noe leveres som en kombinasjon av egenproduserte tjenester og innkjøpte varer og tjenester. Å se til næringslivet og samarbeide om løsninger handler ikke om at offentlig sektor skal bli som næringslivet. Det handler om at næringslivet, med sine arbeidsformer og rammebetingelser, kan bistå offentlig sektor med å nå sine mål. I Norge pågår det diskusjoner på flere områder om når løsninger skal anskaffes fra næringslivet og når det offentlige selv skal utvikle og produsere løsninger. Dette diskuteres blant annet knyttet til IKT og digitalisering. Hvor langt skal det

offentlige gå i å produsere i egenregi. I digitaliseringsstrategien ble det trukket fram at det offentlige i utgangspunktet ikke skal gjøre selv det markedet kan gjøre bedre. Offentlig sektor skal ta føringen på hvilke behov som skal løses og gå i dialog med markedet om mulige løsninger. Innovasjon og samarbeid med næringslivet er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å fremme bedre måloppnåelse i offentlig sektor. Samtidig kan arbeidet med innovasjon i offentlig sektor også bidra til næringsutvikling og konkurransekraft i næringslivet, som en tilleggseffekt. Det å stimulere til næringsutvikling gjøres ellers av et næringsrettet virkemiddelapparat som har dette som mål.

#### 11.1.2 Partnerskap og samarbeid mellom offentlig sektor og næringsliv

Likeverdige og gjensidige partnerskap mellom offentlige og private aktører har fått økt utbredelse og oppmerksomhet de senere årene. Involvering av private aktører kan skje på fysiske og digitale arenaer, gjennom langsiktige arenaer eller kortsiktige prosjekter. Et eksempel på langsiktige samarbeid er *Inn på tunet*, som er tilrettelagte og kvalitetssikrede velferdstjenester på gårdsbruk. Det er om lag 400 slike godkjente gårder spredt rundt i hele Norge. Gårdene tilbyr tilpassede tjenester innen blant annet oppvekst og opplæring, arbeid og arbeidstrening, og helse og omsorg. I innovasjonsbarometrene oppgir om lag 20 prosent

### Boks 11.1 Smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn

Smarte byer og lokalsamfunn handler om å utvikle og ta i bruk nye løsninger for å gjøre byer og lokalsamfunn til bedre steder å leve, bo og arbeide i. Dette innebærer ofte å ta i bruk teknologi og digitale løsninger, samt samarbeid mellom offentlig sektor, næringsliv, organisasjoner og forskning.

*Nasjonalt veikart for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn* definerer Smarte byer og lokalsamfunn ved at de setter innbyggerne i sentrum, og tar i bruk både ny teknologi, innovative metoder, samarbeid og samskaping for å bli mer bærekraftige, attraktive, produktive og tilpasningsdyktige.

Veikartet fremmer åtte prinsipper for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn. Det er å sette innbyggeren i sentrum, tenke helhetlig, prioritere klima og miljø, vektlegge inkludering og samskaping, satse på neste generasjon næringsliv, dele og ta i bruk åpne data, satse på omstilling, kompetanseutvikling og innovasjon, og begynne lokalt, men tenke globalt.

Et eksempel på smartbyinitiativer er Stavanger Smart City. De ser smartby som en ny måte å jobbe på i kommunen og gjennomfører små og store prosjekter innen blant annet helse, kunst og demokrati.

Smarte løsninger er ikke bare relevante for byer. Også bygder og lokalsamfunn trenger å tenke nytt om for eksempel velferdsløsninger og kollektivtransport. Oversiktlig bygder kan fungere godt som levende laboratorium, der nye løsninger blir testet og der befolkningens medvirkning har en sentral plass. EU har satt dette på dagsorden gjennom initiativet Smart Villages.

Kilde: Stavanger kommune, Nasjonalt veikart for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn, Vestland fylkeskommune

av de statlige virksomhetene og kommunale aktører å ha samarbeidet med private virksomheter.<sup>1</sup>

Eksempler er blant annet initiativer der offentlige og private aktører samarbeider om fremti-

<sup>1</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*, KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*

### Boks 11.2 Pilot på lokale arenaer for samarbeid

KS, Innovasjon Norge, SoCentral og Ferd Sosiale Entreprenører tester ut fysiske regionale møteplasser for kommuner, sosiale entreprenører, private bedrifter, ideelle aktører og innbyggere, for å løse lokale utfordringer. De mener fysiske møteplasser, lokale eller regionale, kan gjøre det enklere for ressursene og samfunnet å finne hverandre, og senke terskelen for samskaping på tvers av sektorer og tradisjonelle skillelinjer i samfunnet.

For å få møteplassene til å bli gode samskapingsarenaer har arrangørene erfart at det er nødvendig med et grundig forarbeid. Det innebærer å definere en konkret og lokal utfordring, lage et kunnskapsgrunnlag som gir deltakerne et felles utgangspunkt, og identifisere og invitere aktører fra alle målgrupper. For å få til reell samskaping må de lokale behovene vises tydelig frem, og det må skapes en åpen og likeverdig dialog rundt hva som kan være løsningen. Det er blant annet arrangert møter om hvordan de lokale aktørene kan samskape et samfunn hvor flere unge kan delta, der utenforskap og frafall reduseres og der man etablerer nye fellesskapsverdier i kommunen.

Kilde: KS, SoCentral

dens smarte byer og lokalsamfunn (boks 11.1). Fylkeskommunene har lang erfaring med partnerskap sammensatt av representanter fra næringsliv, partene i arbeidslivet, virkemiddelaktører, NAV og forsknings- og utdanningsinstitusjoner om regional næringsutvikling. Fylkeskommunene skal medvirke til gode analyser av utfordringer og at aktørene trekker i samme retning. Disse partnerskapene kan være arenaer for samarbeid om å møte samfunnsutfordringer. KS, Innovasjon Norge og Ferd Sosiale Entreprenører tester lokale arenaer for å tenke nytt om hvordan løse samfunnsutfordringer (boks 11.2).

Samarbeid kan gi stor innovasjonskraft, men det kan også utfordre rollene både til næringslivet og offentlig sektor. Det fordrer bevissthet og åpenhet fra begge sider, for å sikre gode og transparente prosesser og avgjørelser.

Stadig flere av klyngeprosjektene i næringslivet inkluderer offentlige virksomheter. For

### Boks 11.3 Fellestjenester Bygg legger til rette – markedet leverer løsningene

Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) lanserte i 2014 *ByggNett-strategien*, med mål om å tilrettelegge for framtidens digitale byggesektor. Utfordringene i sektoren var mange, og regelverket var komplisert. Anslagsvis 40 prosent av byggesøknadene som ble sendt til kommunene, hadde mangler eller feil som medførte at saksbehandler måtte be om tilleggsinformasjon fra søker. En rekke tiltak for å digitalisere byggesaksprosessen er gjennomført, for å svare på utfordringene. Et av initiativene er *Fellestjenester Bygg*. Det er en digital regelverksplattform, basert på statlige felleskomponenter, som kan sjekke byggesøknader mot gjeldende regelverk og sikre informasjonsflyt mellom alle berørte parter. Gjennom Fellestjenester Bygg blir byggesøknader automatisk kontrollert i Altinn, før den sendes videre til riktig kommune. Fellestjenester Bygg er utviklet i tett samarbeid med næringen. DiBK har tilrettelagt for digital bruk av regelverket og bygget infrastrukturen, mens det er næringen som har utviklet sluttbrukerløsningene. Målet har vært å skape et attraktivt marked for kommersielle aktører som kan tilby gode søknadsløsninger til innbyggere og profesjonelle aktører. Så langt har fem leverandører i markedet utviklet digitale søknadsløsninger for innsending av byggesøknader. Flere av løsningene er tilpasset ulike søkergrupper, som arkitekter og rørleggere. Det er også utviklet en løsning for digital nabovarsling, som har skapt store gevinster for private og profesjonelle søkere.

eksempel tunnelklyngen Norwegian Safety Clusters, der både kommuner, brannvesen og Nye veier deltar i samarbeid for sikrere tunneler.<sup>2</sup> Offentlig sektor kan også legge til rette for at næringslivet leverer løsninger, gjennom å utvikle plattformer som Fellestjenester Bygg (boks 11.3) er et godt eksempel på.

#### 11.1.3 Innovative anskaffelser

Samlet kjøper det offentlige varer og tjenester for over 560 milliarder kroner årlig.<sup>3</sup> Hvordan disse

<sup>2</sup> tunnelcluster.no

<sup>3</sup> Digdir.no

pengene brukes, har betydning for hvor grønn, digital og innovativ offentlig sektor blir. Regjeringen vil at offentlige anskaffelser skal bidra til innovasjon og omstilling i norsk økonomi. Offentlige innkjøpere har store muligheter for å bidra til nytenking og utvikling i leverandørmarkedet, ved å etterspørre nye og bedre løsninger.<sup>4</sup> Hvordan ønsket anskaffelse blir beskrevet og størrelsen på anskaffelsen, kan ha stor betydning for hva slags næringsaktører som kan tilby løsninger.

Et nytt og forenklet anskaffelsesregelverk trådte i kraft 1. januar 2017.<sup>5</sup> Regelverket setter viktige krav til og rammer for hvordan konkurranser om offentlige kontrakter skal gjennomføres. Samlet sett inneholder nytt regelverk betydelige forenklinger og mer fleksibilitet enn tidligere regelverk.

Innovative offentlige anskaffelser er et virkemiddel for å fremme innovasjon gjennom anskaffelsene (boks 11.4). Nasjonalt program for leverandørutvikling har gjennomført gevinstanalyser for 15 av de innovative anskaffelsene de har bistått. Gevinstanalysene viser konkrete besparelser på totalt 429 millioner kroner og 390 nyskapede arbeidsplasser.<sup>6</sup>

#### Status for bruken av innovative anskaffelser

Det har vært en positiv utvikling i bruken av innovative anskaffelser de siste 10 årene. Siden oppstarten av arbeidet med innovative anskaffelser i Norge i 2010, har andelen offentlige virksomheter som har mål om innovasjon i sine anskaffelsesstrategier økt fra 6 prosent i 2011 til 30 prosent i 2018. Andel virksomheter som oppgir at de aktivt har søkt innovative løsninger de siste årene er 27 prosent, og rundt 40 prosent oppgir at de bruker leverandørdialog før konkurranser.<sup>7</sup>

Når det gjelder anskaffelse av innovasjon, der oppdragsgiver aktivt søker et produkt eller tjeneste som ikke er tilgjengelig i markedet, er tallene krevende å anslå. En relevant indikator kan være bruken av anskaffelsesprosedyrer som har som formål å fremme nye løsninger og innovasjon. Uttrekk fra kunngjøringsbasen Doffin gjen-

<sup>4</sup> Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien –grønnere, smartere og mer nyskapende*

<sup>5</sup> Det nye regelverket er anskaffelsesloven, anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften. I tillegg ble det gjort enkelte endringer i forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser

<sup>6</sup> Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*

<sup>7</sup> Difi og Rambøll Management Consulting (2018) *Modenheter i anskaffelser*. Rapport

#### Boks 11.4 Hva er innovative offentlige anskaffelser?

Innovative offentlige anskaffelser<sup>1</sup> er anskaffelsesmetoder som legger til rette for å inngå samarbeidsrelasjoner med markedet, for å utvikle nye og bedre løsninger i tett kontakt med brukerne og omgivelsene rundt. I en innovativ anskaffelse går offentlige oppdragsgivere i dialog med markedet før anskaffelsen og formidler behovet framfor detaljerte kravspesifikasjoner. Gjennom dialog med markedet får leverandørene kunnskap om den offentlige oppdragsgiverens behov og utfordringer. Samtidig får oppdragsgiver innsikt i hvordan de kan innrette konkurransen, slik at den muliggjør kjøp av innovative løsninger.

Regelverket for offentlige anskaffelser setter rammer for hvordan konkurranser om offentlige kontrakter skal gjennomføres. Metoden for innovative anskaffelser handler derfor om hvordan offentlige innkjøpere kan ivareta innovasjonspotensialet innenfor et rammeverk som også skal fremme hensyn til forutsigbarhet og åpenhet. For å skille mellom anskaffelser som legger til rette for innovasjon og anskaffelser som aktivt søker innovasjon, har regjeringen i stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser introdusert følgende skille:

*Innovasjonsvennlige anskaffelser* er anskaffelser som legger til rette for innovative løsninger, uten at anskaffelsen har dette som et krav. Et eksempel er Bane NOR, som utfordret markedet til å utvikle nye dronetjenester for raskere å kunne foreta observasjoner ved uventede hendelser, ras eller skred. Teknologien fantes, men var ikke tatt i bruk til slike formål før.

*Anskaffelser av innovasjon* er anskaffelser hvor oppdragsgiveren aktivt søker et produkt eller tjeneste som ikke er tilgjengelig i markedet. Et eksempel er det kommunale foretaket Bergen Vann KF. De satte i gang et utviklingsprosjekt for å få fram ny teknologi for å rengjøre tunnelbasseng for drikkevann. Det er i dag dyrt og farlig å fjerne slam, og den nye metoden vil åpne helt nye muligheter.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Begrepene innovative offentlige anskaffelser og innovative anskaffelser betyr det samme og brukes her om hverandre

<sup>2</sup> Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, avsnitt 7.2

#### Boks 11.5 Verdens første elektriske hurtigbåter i Trøndelag?

Trøndelag fylkeskommune har som mål at verdens første utslippsfrie hurtigbåter skal gå i rute i Trøndelag. I 2017 utfordret Trøndelag og 10 andre fylkeskommuner norsk og internasjonal industri til å utvikle verdens første utslippsfrie hurtigbåt. Satsingen ble støttet under PILOT-E, som er et samarbeid mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova. Målet er å øke tempoet i det grønne skiftet gjennom å sikre en raskere utvikling fra idé til marked. Året etter ble fem grupper, bestående av 19 selskaper, tildelt kontrakt om å utvikle og demonstrere at nullutslipp er mulig. Gruppene presenterte sine løsninger høsten 2019. Alle konkluderte med at det er mulig å utvikle en utslippsfri hurtigbåt. Som en konsekvens av arbeidet er et selskap, Flying Foil As, etablert. Fylkeskommunene vil fortsette dialogen med virkemiddelapparatet, leverandørindustrien og andre viktige støttespillere inn mot neste anbudsrunde.

Trøndelag bygger på tidligere erfaring med innovative anskaffelser. I 2015–2016 gjennomførte Sør-Trøndelag fylkeskommune en anskaffelsesprosess for klimavennlige ferger som resulterte i fire nye hybridferger. Anbudet utløste ikke bare nye ferger, det førte også til at Siemens la sin satsing på batteriutvikling for skip til Trondheim, og at de patenterte en unik ladeløsning for høye effektbehov på steder med lite strøm tilgjengelig.

Kilder: Trøndelag fylkeskommune, NRK

nomført i 2019, antyder at det er rundt 1 prosent av anskaffelsene som ble gjennomført med en prosedyre tilrettelagt for innovasjon.<sup>8</sup> Selv om det ikke er prosedyren alene som påvirker innovasjon, er dette en indikasjon på at offentlig sektor i liten grad bruker handlingsrommet i regelverket for å få innovative løsninger.<sup>9</sup> Offentlig sektor mangler fremdeles god statistikk for systematisk å måle status og følge utviklingen for innovative offentlige anskaffelser.

<sup>8</sup> Uttrekk fra Doffin av konkurranser etter anskaffelsesfor-skriften som er gjennomført etter prosedyrene innovasjonspartnerskap og konkurransepreget dialog

<sup>9</sup> *ibid*

Elektriske ferger er et område der norsk offentlig sektor har gått foran, og gjort innovative innkjøp av stor betydning for utviklingen av ny teknologi. Den første elektriske fergeren, Ampere, kom i 2015 og ble bygget som resultat av en utviklingskontrakt. I utviklingen var det tett samarbeid mellom deltagerne i konkurransen, Statens vegvesen som oppdragsgiver, samt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Sjøfartsdirektoratet som myndighetsansvarlige på sikkerhetssiden. Dette samarbeidet har gitt norsk maritim næring et bedre fundament for realisering av andre lav- og nullutslippsprosjekter.<sup>10</sup> Nå arbeider flere fylker for å utvikle elektriske hurtigbåter (boks 11.5). Dette er en viktig oppfølging av *Regjeringens handlingsplan for grønn skipsfart*, som stadfester ambisjonen om å halvere utslipp fra innenriks skipsfart, stimulere til null- og lavutslippsløsninger i alle fartøykategorier, og hvor man peker på krav i offentlige anskaffelser som et mulig virkemiddel for flere deler av skipsfarten.

#### Barrierer for innovative anskaffelser

Erfaringer og rapporter fra Norge og andre land, viser at det er barrierer for innovative anskaffelser. I en utredning utført av Menon Economics i 2016 ble fire hovedbarrierer identifisert (figur 11.2). Barrierene henger sammen og forsterker hverandre.

*Manglende kunnskap om innovative anskaffelser.* Offentlige virksomheter som oppdragsgivere har for lite innsikt i anskaffelsesregelverket, særlig om mulighetsrommet for innovasjon. Det er også mangel på spesifikk fagkompetanse, som

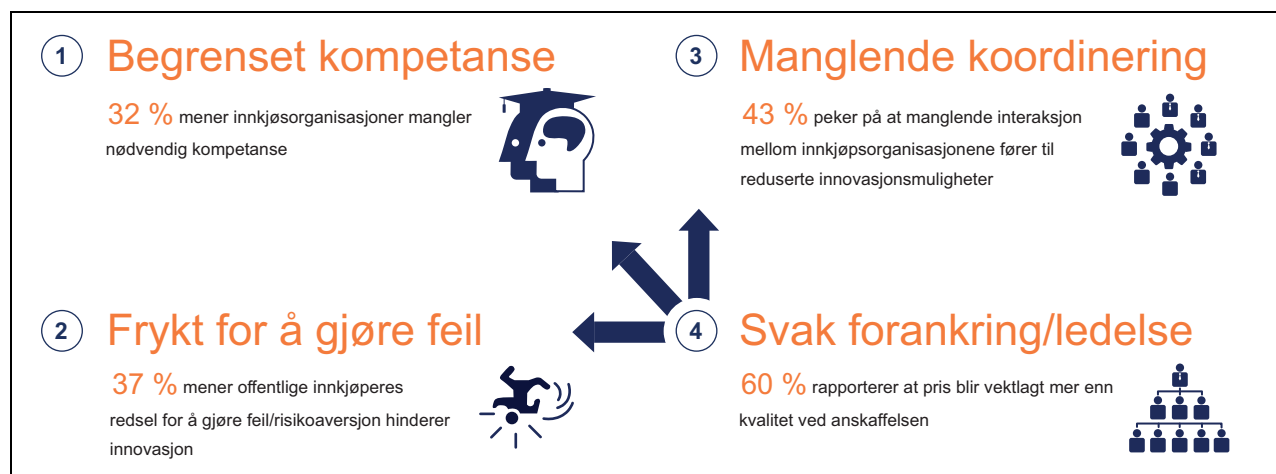
gjør det vanskelig å fastsette relevante og gode kriterier for innkjøpet. I tillegg gjør organiseringen av innkjøpsfunksjoner i små enheter at det ikke legges inn tid og ressurser til å benytte seg av mulighetene. I Norge gjennomfører hver enkelt offentlige virksomhet sine egne anskaffelser, dermed er det om lag 3 000 oppdragsgivere. Enkelte oppdragsgivere har store, profesjonelle innkjøpsfunksjoner, andre har begrenset med ressurser og kompetanse om offentlige anskaffelser. Det kan også være en utfordring at anskaffelsesmiljøet i virksomheten ikke har god nok kontakt med tjenesten, slikt at oppdragsbeskrivelsen eller bestillingen ikke svarer godt nok på virksomhetens behov.

*Risikoaversjon hos offentlige ansatte.* Offentlige innkjøpere er redde for å gjøre feil. Dette har blant annet bakgrunn i at de er usikre på regelverket, og derfor velger å gå for det kjente. Det skyldes også manglende insentiver. De offentlige aktørene opplever lite oppside i å søke nye løsninger. De kan oppleve at leverandørene er aggressiv og leter etter feil i offentlige anbudskonkurranser.

*Mangel på koordinering.* Det er utfordringer knyttet til spredning av beste praksis og samordning mellom forvaltningsnivåer og sektorer. Det er ofte små innkjøpsenheter, med lite kapasitet til å spre beste praksis og samordne. Samlet betyr dette at offentlig sektor ikke får hentet ut stor-driftsfordeler.

*Svak forankring og ledelse.* Innovative anskaffelser kan være vanskelig å forankre i organisasjonen. Dette kan ha bakgrunn i at det er svake insentiver til å ta eierskap, at det er tidspress, og at budsjett og svært mange ulike styringsmål fjerner oppmerksomhet fra innovative anskaffelser.

<sup>10</sup> Innsiktsartikler om grønt skifte på regjeringen.no/KLD



Figur 11.2 Fire hovedbarrierer for innovative offentlige anskaffelser

Kilde: Menon (2016) *Utredning om insentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative offentlige anskaffelser*. Rapport 12/2016

I 2016 fikk KS utarbeidet en rapport som så på spredning av innovative anskaffelser i norske kommuner.<sup>11</sup> Rapporten antydte at det ikke var noe systematisk arbeid knyttet til deling og spredning av løsninger mellom kommunene. Kommunene syntes mer opptatt av å gjennomføre innovative offentlige anskaffelsesprosesser i henhold til anskaffelsesregelverket. Tilsvarende ble det funnet svært begrenset erfaring med å koordinere anskaffelsesprosesser på tvers av kommuner.

#### *Virkemidler for innovative anskaffelser*

For å lykkes med innovative offentlige anskaffelser må offentlige virksomheter mestre både anskaffelsesmetodikk og innovasjonsmetodikk. Det er flere aktører som bistår offentlige virksomheter i å gjennomføre innovative anskaffelser, som Nasjonalt program for leverandørutvikling, Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Digitaliseringsdirektoratet (fra andre halvår 2020 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

*Nasjonalt program for leverandørutvikling* bistår med innovasjonsmetodikk til offentlige oppdragsgivere, og å spre gode eksempler og legge til rette for at flere oppdragsgivere med samme behov går sammen om dialogen med markedet. Eksempel på et slikt initiativ er utslippsfrie byggeplasser, som startet hos Oslo kommunes Omsorgsbygg, og som har spredd seg til aktører i flere andre land. At programmet mobiliserer flere kommuner med samme behov til å følge en dialog- og utviklingsprosess, er et viktig tiltak for å bidra til mer spredning.

Gjennom Leverandørutviklingsprogrammet er det etablert et samarbeid mellom stat, kommune, næringsliv og forskning som blir sett på som unikt. Norge er et av de første landene som har systematisert gjennomføringen av før-kommersielle anskaffelser og innovasjonspartnerskap.

*Innovasjonskontrakter*<sup>12</sup> er tilskudd til krevende innovasjonsprosjekter i små og mellomstore norske bedrifter, og krever samarbeid med en kunde i offentlig eller privat sektor. Midlene kan utbetales både til offentlige virksomheter og til den private aktøren. Tilskuddet tildeles bedriften for å avlaste risiko, og prosjektet skal føre frem til et markedsklart produkt, en løsning eller tjeneste som kunden har behov for. Pilotkunden er en referansekunde, og en viktig utviklingsaktør

for å sikre at utviklingsprosessen gir en løsning som svarer godt til deres utfordring eller behov. Innovasjonskontrakter rettet mot offentlig sektor er før-kommersielle samarbeid, der det ikke allerede finnes gode løsninger på markedet. Tilskuddet forvaltes av Innovasjon Norge.

*Innovasjonspartnerskap* er en anskaffelsesprosedyre som ble introdusert i Norge i ny lov om offentlige anskaffelser fra 2017. *Innovasjonspartnerskap* er også en ordning forvaltet av Innovasjon Norge, som legger til rette for en helhetlig innovasjonsprosess fra behovsavklaring til kjøp av helt nye løsninger. Formålet er å løse samfunnsutfordringer ved å utvikle nye, skalerbare løsninger i tett utviklingssamarbeid mellom offentlige aktører og næringslivet. En offentlig aktør eier og leder innovasjonsprosessene, og inviterer næringslivet inn gjennom å lyse ut konkurranse på anbudsportalen. Ordningen omfatter opsjoner om kjøp av ferdig løsning, både for prosjekteier og for følgevirkosomheter, og er utformet i henhold til den juridiske anskaffelsesprosedyren. Norge er med denne ordningen det landet i Europa som har flest pågående prosjekter etter prosedyren innovasjonspartnerskap. Ordningen har også vist seg å åpne opp for oppstartsselskaper (boks 11.6).

Forskningsrådet deler ut midler til *førkommersielle anskaffelser*. Det er anskaffelser av innovasjon, der både bedrifter og forskningsorganisasjoner inviteres til å løse en konkret utfordring. Førkommersielle anskaffelser går innunder unntaket i anskaffelsesregelverket for enkelte forsknings- og utviklingskontrakter.

Digitaliseringsdirektoratet (fra andre halvår 2020 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring) er fagorganet for offentlige anskaffelser, herunder innovative anskaffelser. De forvalter regelverket, utvikler skriftlig veiledning og gir støtte til gjennomføring av innovative anskaffelser.

Både ordningen innovasjonspartnerskap i Innovasjon Norge og Leverandørutviklingsprogrammet ble evaluert i 2019. Menon konkluderer i sin sluttevaluering av Leverandørutviklingsprogrammet at programmet har vært og er en viktig bidragsyter for å fremme innovative anskaffelser og innovasjon i offentlig sektor.<sup>13</sup> Videre peker rapporten på at Leverandørutviklingsprogrammets arbeid bidrar til å øke innovasjonshøyden i de enkelte anskaffelsene.

Evalueringen av ordningen innovasjonspartnerskap i Innovasjon Norge legger vekt på resultater på kort sikt, da det er for tidlig å måle eventu-

<sup>11</sup> Menon (2016) *Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner*. Publikasjon 13/2016

<sup>12</sup> Tidligere *Offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter* (OFU/IFU)

<sup>13</sup> Menon (2017) *Midtveisevaluering av nasjonalt program for leverandørutvikling*. Publikasjon 55/2017

### Boks 11.6 Kjøper robot fra oppstartsselskap

Stavanger kommune inngikk i 2018 et innovasjonspartnerskap med oppstartsselskapet Innocom AS. Bakgrunnen var at kommunen ønsket å øke den fysiske aktiviteten for pasienter på korttidsopphold på sykehjem, slik at flere blir bedre og dermed kan bo hjemme lenger.

Ordningen med innovasjonspartnerskap fra Innovasjon Norge gjorde det lettere for kommunen å velge den mest innovative løsningen, selv om den kom fra en av de minste og yngste bedriftene. Innocom AS ble etablert etter at gründeren deltok på en workshop i 2017, der Stavanger kommune presenterte utfordringen de ønsket å løse. Sammen utviklet kommunen og oppstartsselskapet en robot som gjør det lettere å følge opp og motivere flere pasienter til å være i aktivitet, og som var skreddersydd til kommunens behov. Roboten kan gi påminnelser som å spise frokost eller huske å ta medisiner, vise treningsvideoer og opprette videosamtaler mellom helsepersonell og pasient. Stavanger kommune har kjøpt inn flere aktiviseringsroboter som nå blir tatt i bruk på sykehjemmene i kommunen.

Kilde: Innovasjon Norge

elle langsiktige verdiskapningseffekter. Evalueringen viser at både de offentlige og private deltagerne er svært fornøyd med ordningen, og vil anbefale den til andre. Offentlig-privat samarbeid er utfordrende, og evalueringen foreslår blant annet mulighet for et enklere løp i noen av prosjektene.

Et annet tiltak for å styrke anskaffelsesfaget er at Digitaliseringsdirektoratet, NHO, LO, Virke, KS og høgskole- og universitetssektoren i 2017 gikk sammen om å etablere *Anskaffelsesakademiet*. Anskaffelsesakademiets formål er å dekke behov for kompetente offentlige innkjøpere, ved å bidra til å etablere nasjonal forskningsbasert utdanning i universitets- og høyskolesektoren innen offentlige anskaffelser. De jobber også for å utvikle og spre ny kunnskap gjennom forskning,

samarbeid og kunnskapsdeling mellom forvaltning, næringsliv og akademiske institusjoner.

#### 11.1.4 Oppstartsselskaper

Ny og billig teknologi, spesielt skytjenester, gir nye markedsmuligheter for oppstartsselskaper. Det er derfor en hurtig framvekst av nye markedssaktører, som i enkelte tilfeller kan transformere hele næringer. En slik transformasjon basert på ny teknologi har allerede skjedd innen områder som underholdning, varehandel og finans. Også innen offentlig sektor kan innovative oppstartsselskaper og teknologiske løsninger innebære et stort potensial for å spare ressurser, og å kunne tilby nye og bedre løsninger. Regjeringen er opptatt av å føre en næringspolitikk som gir gode rammer for hele mangfoldet av gründere og oppstartsselskaper. Norge er et av verdens mest likestilte land, men i gründerskap deltar ikke kvinner på lik linje som menn. Regjeringen har derfor blant annet lagt fram *Handlingsplan for kvinnelige gründere* i 2019.

Hvis offentlig sektor skal finne de beste løsningene leverandørene har, må de bli kjent med markedet. Flere statlige og kommunale virksomheter har erkjent dette, og sonderer i dag mulighetene for å samarbeide med oppstartsselskaper. I 2018 oppga 43 prosent av oppdragsgiverne at de har tidlig dialog med markedet i forbindelse med nye anskaffelser.<sup>14</sup>

#### Virkemidler for bruk av oppstartsselskaper

I flere andre land er det opprettet nye virkemidler for å legge til rette for samhandling mellom offentlig sektor, oppstartsmiljøer og GovTech-aktører. GovTech innebærer digital teknologi som offentlig sektor kan bruke for å utføre sine oppgaver. Det kan for eksempel være infrastruktur, verktøy og IKT-løsninger. CivTech er et begrep som benyttes synonymt med GovTech, og vektlegger teknologi som trekker inn innbyggerne. Eksempler på slike virkemidler er CivTech Programmet i Skottland, Start Up in Residence i Amsterdam og Nederland og GovTech-programmet i Danmark (boks 11.7). Virkemidlene er innrettet forskjellig, men inneholder felles elementer som enklere, mer tilpassede anskaffelsesprosesser, og kompetansetiltak for både den offentlige virksomheten og leverandørene.

<sup>14</sup> Difi og Rambøll Management Consulting (2018) *Modenhet i anskaffelser*. Rapport



### Boks 11.7 Program for bruk av oppstartsselskaper i andre land

#### CivTech i Skottland

Programmet startet opp i Skottland i 2015, med utgangspunkt i følgende:

- Offentlig sektor klarer ikke å nyttiggjøre seg det som skjer av utvikling hos oppstartsselskaper.
- Det er behov for mer innovasjon både i privat og offentlig sektor.
- Det er behov for mer smidige prosesser for digitalisering.
- Offentlige anskaffelsesprosesser tar for lang tid, og for mange anskaffelser har detaljspesifikasjoner.

Programmet er et rammeverk med bistand og kompetanse. Programmet setter ekspertise fra offentlig sektor sammen med kreativitet fra privat sektor for å løse reelle problemstillinger, utvikle nye løsninger, og tilby bedre, raskere og enklere tjenester. Sentralt i tilnærmingen er samarbeid med innbyggerne, og støtte fra akademia og private investorer.

Scottish Environment Protection Agency har benyttet programmet til utvikling av varslingsystem for flom i små elver. Skottland har effektive varslingsystemer for de store byene, men trengte småskalaløsninger til bruk på mindre steder, og for å varsle flom i små elver. Bedriften RiverTrack fikk utviklet et robust målings- og alarmsystem basert på akustiske sensorer og innovativ design, for overvåking av vannivåer.

#### Start-Up in Residence i Amsterdam og Nederland

Start-up in Residence er et initiativ fra Startup Amsterdam og Amsterdam bys egen innovasjonsenhet (Chief Technology Office Amsterdam). Formålet med programmet er å bygge bro mellom det offentlige og oppstartsselskaper, og er basert på lignende program i USA. Programmet er også etablert i andre byer og kommuner i Nederland.

Utfordringer de offentlige deltakerne har er knyttet til bærekraft, mobilitet, sirkulær økonomi, innbyggernes helse og digitalisering. Programmet kobler utfordringene med oppstartsselskaper som kan bidra til innovasjon og nye løsninger. Den offentlige virksomheten blir den første kunden.

Programmet legger til rette for at entreprenører kan gå løs på utfordringene i samhandling med ansatte i de deltakende offentlige virksom-

hetene. På den måten kan de påvirke retningen på løsningene oppstartsselskapene foreslår. Det hele skjer innenfor anskaffelsesregelverket, etter forenklete og ubyråkratiske innkjøpsprosesser. Programmet tilbyr blant annet

- bistand til den offentlige virksomheten for å finne egnede problemstillinger og beskrive disse, slik at oppstartsselskaper kan tilby løsninger
- en tilpasset innkjøpsprosess, forenklet og ubyråkratisk
- en akseleratorprosess, som er en samarbeidsperiode for gjensidig læring om hverandres arbeidsmåter og prosesser, der det utvikles en pilot

Den offentlige aktøren vurderer om de vil realisere og ta i bruk resultatene fra piloten, avhengig av om den tilfredsstillende forventningene og om samarbeidet fungerer tilfredsstillende. Programmet har bidratt til å utvikle en app som motiverer innbyggere og turister til å ta i bruk hele det geografiske området byen dekker, og software som hjelper innbyggere og ansatte i Amsterdam med å finne både formelle og uformelle omsorgs- og støttetjenester.

#### GovTech i Danmark

I Danmark har Erhvervsministeriet sammen med organisasjonen PUBLIC lansert GovTech-Programmet. Målet for programmet er å få oppstartsselskaper til å finne løsninger på utfordringer det offentlige har. Å innføre ny teknologi og innovasjon i offentlig sektor bidrar samtidig til å skape nye vekstmuligheter for oppstartsselskaper. Programmet bidrar til å identifisere utfordringer, og velger oppstartsselskaper til å utvikle løsninger for disse. Programmet lærer oppstartsselskapene hvordan offentlig sektor fungerer, inkludert anskaffelsespraksisen. I samarbeid med den offentlige myndigheten blir barrierer for oppstartsselskaper og små og mellomstore leverandører identifisert. Danmark jobber for å få på plass et akseleratorprogram for oppstartsselskaper. Det er en videreføring av GovTech-programmet, og fysiske arenaer for et komplett økosystem for samhandling mellom offentlig sektor og oppstartsselskaper, og et offentlig investeringsfond.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

### 11.1.5 Sosiale entreprenører

Kjennetegn ved sosiale entreprenører er at de retter innsats mot et sosialt formål der det er et udekket behov, de bidrar med nye løsninger på utfordringene, og de involverer brukerne, medarbeiderne og andre sentrale interessenter. De drives av de sosiale resultatene, men også av en forretningsmodell som kan gjøre virksomheten levedyktig og bærekraftig. De samarbeider på tvers av fagfelt og virksomhetsmodeller.<sup>15</sup> Sosiale entreprenører kan bidra til innovasjon i offentlig sektor.

Sosiale entreprenører har gjerne andre forutsetninger enn større aktører i markedet i møte med en offentlig oppdragsgiver, og trenger gjerne mer kunnskap om forretningsdrift, anbudsutforming, offentlig politikk med mer. Sosiale entreprenører kan benytte kompetanse- og rådgivningstjenester for oppstartsbedrifter, men det er også utarbeidet egne verktøy og veiledere direkte rettet mot sosiale entreprenører. Innovasjon Norge har blant annet en egen guide for sosialt entreprenørskap på sine nettsider, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet *Veier til samarbeid* – et inspirasjonshefte for samarbeid med sosiale entreprenører. Ferd Sosiale Entreprenører har i samarbeid med en rekke aktører utviklet en juridisk veileder for offentlige oppdragsgivere som ønsker å anskaffe varer og tjenester fra en sosial entreprenør. Denne veilederen er utarbeidet for offentlige oppdragsgivere i deres møte med sosiale entreprenører, slik at det blir lettere for partene å finne muligheter for samarbeid. Veilederen forklarer de juridiske mulighetsrommene som oppdragsgiver har i anskaffelsesregelverket.<sup>16</sup>

#### *Innovative finansieringsordninger*

Sosiale entreprenører kan i flere tilfeller mangle tilstrekkelig dokumentasjon på at deres løsninger har god effekt, for at det offentlige skal ønske å inngå samarbeid med dem. Det er bakgrunnen for nye løsninger for finansieringsbistand, som effektkontrakter og brofinansiering. *Effektkontrakter* eller *velferdsobligasjoner* er resultatbaserte avtaler mellom flere parter, som oftest offentlige myndigheter, investorer, stiftelser og private eller ideelle tjenesteleverandører. Formålet med effektkontrak-

ter er å løse sosiale problemer på nye måter.<sup>17</sup> De private investorene finansierer et sosialt program med målbare og forhåndsdefinerte resultatmål, og blir tilbakebetalt av det offentlige dersom disse målene oppnås. Slik reduserer effektkontraktene risikoen for den offentlige aktøren. *Brofinansiering* er et annet begrep for dette. Finansieringsordningene er under utvikling både i Norge og andre land.<sup>18</sup>

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning med formål å stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap rettet mot fattigdom og sosial utestengning. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet gjennomfører sammen et pilotprosjekt med bruk av velferdsobligasjoner. Hovedformålet er å teste ut velferdsobligasjoner som modell for utvikling og finansiering av nye tiltak for å forebygge tilbakefall til kriminalitet. Lier kommune har benyttet finansieringsbistand for å anskaffe et nyskape tilbud til unge (boks 11.8).

#### *Organisasjonsformer og merkeordninger*

Sosiale entreprenører kan være foreninger, samvirker eller stiftelser eller aksjeselskap med ideelle eller vanlige vedtekter.

Det finnes ingen egen juridisk ramme eller selskapsform for sosialt entreprenørskap eller sosialt entreprenørisk virksomheter i Norge. Universitetet i Sørøst-Norge har på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet kartlagt ordninger i seks europeiske land. Kartleggingen tyder ikke på at en egen selskapsform for sosiale entreprenører løser de ulike utfordringene entreprenørene står overfor.<sup>19</sup>

## 11.2 Vurdering av situasjonen

Det er fremdeles et uutnyttet potensial for samarbeid om innovasjon mellom offentlig sektor og næringslivet. Dette gjelder både samarbeid gjennom partnerskap og andre nye samarbeidsformer, men også innovative anskaffelser og samarbeid med oppstartsselskaper og sosiale entreprenører. Det er blant annet gode erfaringer med bruk av innovative anskaffelser for å stimulere markedet

<sup>15</sup> Nordisk Ministerråd (2015) *Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon*. Rapport

<sup>16</sup> Ferd sosiale entreprenører (2018) *Veileder for offentlige oppdragsgivere i møte med en sosial entreprenør. Hvordan slippe sosiale entreprenører inn i en offentlig anskaffelsesprosess*

<sup>17</sup> Blir også kalt velferdsobligasjoner

<sup>18</sup> Kobro (2019) *Sosialt entreprenørskap – Økt synlighet og større handlingsrom*. Rapport

<sup>19</sup> Kobro et al. (2017) *Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst*. Skriftserien USN hefte 14/2017

### Boks 11.8 Effektkontrakt gir tilbud til ungdom

Lier kommune ønsker å styrke sitt forebyggende livsmestringstilbud til barn og unge. Spesielt ser de behov for å tilby bedre tjenester til ungdom som sliter med å mestre livet sitt, og står i fare for å falle ut av videregående opplæring. Kommunen har hatt et ønske om å etablere et samarbeid med den sosiale entreprenøren *Trygg av Natur* som arrangerer Naturskoler for elever med ulike tilpasningsproblemer eller andre livsmestringsutfordringer. At kommunen ikke har økonomi til å betale for tjenesten uten å være sikker på at den har effekt, har hindret samarbeidet. Profinansiering, eller effektkontrakt, er et virkemiddel som gjør det mulig for Lier kommune å teste dette pilotprosjekt med lav risiko. Den sosiale investoren Ferd Sosiale Entreprenører fullfinansierer tiltaket Trygg av Natur i tre år. Dersom partene da har nådd avtalte mål, tar kommunen over finansieringsansvaret, forplikter seg til å videreføre tiltaket i egen regi, og tilbakebetale deler av investeringen. Kommunen tar dermed ingen risiko dersom tiltaket ikke virker etter hensikten.

Det kortsiktige målet med tiltaket er at lærere og elevene rapporterer forbedringer knyttet til livsmestring, redusert stress og press. Det langsiktige målet er lavere frafall fra videregående skole for ungdommer som har deltatt på Naturskolen. Både det kortsiktige og langsiktige målet vil bli evaluert ved hjelp av forhåndsbestemte indikatorer.

Kilde: Ferd

for lavutslippsløsninger. Et eksempel er offentlige innovative anskaffelser av nullutslippsfartøy. Det har resultert i en stor andel elektriske ferger i norske ferjesamband, som har muliggjort teknologiutvikling og andre markedsmuligheter. Det kan antas at det er et stort potensial for ytterligere å stimulere til lavutslippsløsninger gjennom offentlige anskaffelser, for eksempel i byggenæringen, transport og varehandel. Erfaringer viser at offentlige oppdragsgivere ofte detaljspesifiserer løsningene de ønsker seg når de lyser ut oppdrag, i stedet for å definere problemet som skal løses, eller effekten som ønskes oppnådd. I tillegg er anskaffelsesprosessene ofte lange og tidkrevende. Det betyr at

oppstartsselskaper og andre små aktører med innovative løsninger på offentlige behov, sjelden blir aktuelle. For å få en mer moderne offentlig sektor, må offentlig sektor definere behovene sine og etterspørre innovative løsninger. Regjeringen mener det allerede i dag er et handlingsrom i regelverket og budsjettammer som kan utnyttes bedre.

#### 11.2.1 Innovative anskaffelser

Innovative offentlige anskaffelser er én viktig driver for innovasjon. Offentlig sektor kan gjennom økt bruk av innovative anskaffelser bli en sterkere innovasjonsmotor i samfunnet.<sup>20</sup> Innovative anskaffelser gir positive effekter både for offentlig sektor som oppdragsgiver, næringslivet som leverandører og for innbyggerne. Norge ligger langt framme i Europa når det gjelder satsing på innovative anskaffelser.

Offentlig sektor mangler god statistikk for å følge utviklingen for innovative offentlige anskaffelser. Det er behov for relevante måltall og tilhørende indikatorer for hvilke effekter innovative anskaffelser bidrar til.

#### Vurdering av virkemidler for innovative anskaffelser

Målene med en innovativ anskaffelse er en ny løsning som gir god behovsdekning og mer verdi. Å realisere disse målene krever tilrettelegging fra planleggingsfasen og helt frem til implementering, og eventuelt spredning av en ny løsning. Virkemidlene er i dag primært innrettet mot planleggingsfasen, utviklingsfasen og til dels spredning av løsninger som er utviklet. Figur 11.3 viser på en forenklet måte hvordan virkemidlene er innrettet i dag. I planleggingsfasen bidrar hele virkemiddelapparatet. For å få nye løsninger i bruk, er det behov for innsats også i fasene etter utviklingsfasen. I innovasjonspartnerskap er kjøpet en del av prosedyren, men ikke selve implementeringen. En lignende utfordring påpekes også i evalueringen av Leverandørutviklingsprogrammet, der det foreslås å rette mer innsats mot å følge prosessene helt fram til faktisk anskaffelse, implementering og skalering.<sup>21</sup>

Med flere aktører som arbeider med å fremme innovative anskaffelser, er det også behov for å koordinere tiltak og aktiviteter. Det er i dag godt samarbeid mellom aktørene i virkemiddelapparatet. Likevel er det potensial for en klarere rollefor-

<sup>20</sup> Menon (2017) *Midtveisevaluering av nasjonalt program for leverandørutvikling*. Publikasjon 55/2017

<sup>21</sup> *ibid*

deling og mer samarbeid for å unngå dobbeltarbeid, få en bedre utnyttelse av de samlede ressursene og bli mer brukervennlig. For både offentlige innkjøpere og leverandører, kan det være vanskelig å forstå hvem som gjør hva i virkemiddelapparatet.

Det er behov for å videreutvikle virkemidlene og samtidig bygge videre på det som fungerer godt i dagens økosystem for innovative offentlige anskaffelser. For å lykkes med omstilling gjennom offentlige anskaffelser, må det også bygges mer profesjonelle og robuste innkjøpsfunksjoner med solid kompetanse og nok ressurser til å løse disse oppgavene på en god måte.<sup>22</sup>

### 11.2.2 Oppstartsselskaper og sosiale entreprenører

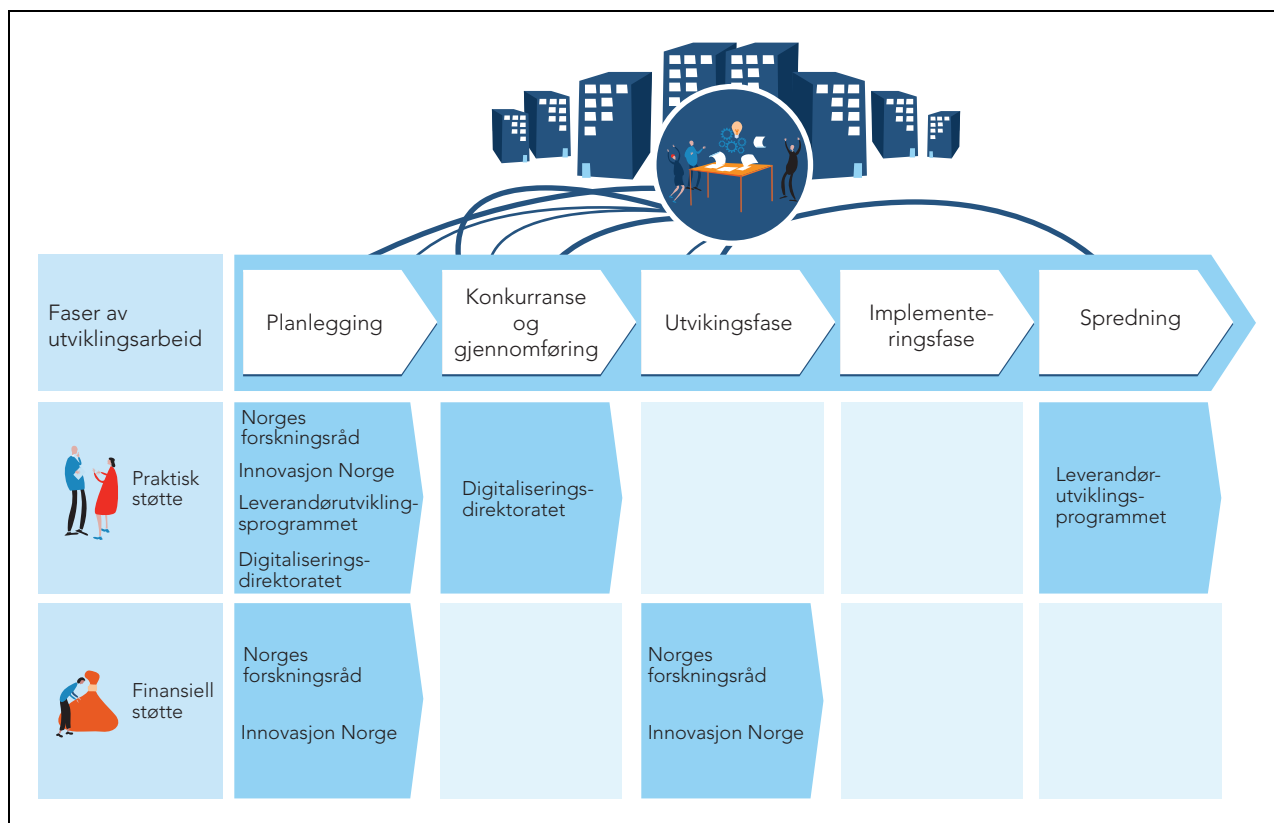
Strengt krav til leverandørene, stor grad av detalj-spesifikasjon av løsninger og lange anskaffelsesløp er lite egnet for å anskaffe løsninger fra oppstartsselskaper og sosiale entreprenører. Kjøp av nisjeløsninger fra disse miljøene kan være forbun-

<sup>22</sup> Meld. St. 22 (2018–2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

det med økt risiko, blant annet knyttet til om selskapene har den gjennomføringskapasiteten som skal til for å levere løsningen. Andre risikoer er at denne typen selskaper oftere går konkurs eller blir kjøpt opp av andre selskaper. Å gjennomføre anskaffelser fra slike markedsaktører krever derfor tettere oppfølging av leverandørene og god risikostyring. Hvis leverandøren går konkurs, vil det gå utover leveransen til offentlig sektor. I tillegg er det mange offentlige virksomheter som vet lite om hva oppstartsselskaper og sosiale entreprenører har å tilby, hvordan de fungerer og hva som skal til for å få de med i anskaffelsesprosesser. Det er derfor behov for økt kompetanse om denne typen selskaper i offentlig sektor, og støtte til å gjennomføre anskaffelsesprosesser som er tilpasset denne målgruppen.

### 11.3 Veien videre

Regjeringen mener offentlig sektor ikke skal gjøre selv det markedet kan gjøre bedre, og vil derfor at offentlig sektor i enda større grad utnytter ressursene i næringslivet. For å møte vår tids store samfunnsutfordringer mener regjeringen



Figur 11.3 Innretningen av dagens virkemidler for innovative anskaffelser

Kilde: Nasjonalt program for leverandørutvikling. Design: Halogen AS

det er nødvendig å utforske nye typer samarbeid mellom offentlig og privat sektor.

Hvis næringslivet skal være med på å utvikle gode og innovative løsninger for offentlig sektor, trenger de testfasiliteter for utprøving av ny teknologi, nye produkter og nye løsninger. I Meld. St. 18 (2018–2019) *Helsenæringen – Sammen om verdiskaping og bedre tjenester*, pekes det på at det i større grad må legges til rette for utprøving og testing av informasjonsløsninger og velferdsteknologi. Tilgang til data, systemer og brukere for å teste og validere produkter basert på reelle behov, er viktig for at leverandørene skal kunne utvikle gode løsninger.

Testarenaer som legger til rette for offentlig-privat samarbeid om evaluering av e-helseløsninger vil gi viktig innsikt om hva som fungerer og hva som må forbedres. Et eksempel er testsenteret I4Helse. Det er et senter for innovasjon og tjenesteutvikling innen helse- og omsorgsteknologi, som ligger på Universitetet i Agders campus i Grimstad. Her kobler utdanning, utvikling, næringsliv, forskning og innovasjon seg sammen, for å skape nye og innovative helsetjenester i et miljø med gode testfasiliteter. Senteret samarbeider tett med sykehus og kommuner, noe som gir gode vilkår for praksisnær og brukerorientert tjenesteutvikling.

Det kan være behov for å etablere flere arenaer for testing og verifisering av digitale helseløsninger. Regionale helseforetak og kommuner kan i samarbeid med helsenæringen legge til rette for testmiljøer for utvikling, pilotering og kvalitetssikring av e-helseløsninger. Regjeringen oppfordrer også til at offentlig sektor og næringslivet samarbeider om testmiljøer for utvikling, pilotering og kvalitetssikring av innovative løsninger på andre områder som vil gavne innbyggerne.

### 11.3.1 Innovative anskaffelser

Regjeringen ønsker at offentlige anskaffelser skal være en drivkraft for innovasjon og omstilling i norsk økonomi.<sup>23</sup> Da må en større andel av de omlag 560 mrd. offentlig sektor anskaffer for årlig, legge til rette for innovasjon, og innovasjonsgraden i hver anskaffelse må økes. Regjeringen oppfordrer derfor offentlige virksomheter til å gjøre en aktiv vurdering av om deres anskaffelser kan bidra til innovasjon, og bør gjennomføres som en innovativ anskaffelse.

<sup>23</sup> Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien -grønnere, smartere og mer nyskapende*

I Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* kom det fram et behov for bedre tilgang til data og statistikk om offentlige anskaffelser, og at regjeringen derfor vil sørge for bedre uthenting og tilgjengeliggjøring av data fra Doffin som grunnlag for utarbeidelse av statistikk om offentlige innkjøp. Ulike indikatorer viser at det er en positiv utvikling i bruk av innovative anskaffelser, men statistikkgrunnlaget gir ikke dekkende styringsinformasjon. Det er ikke tilstrekkelig å se på hvor ofte enkelte nøkkelord benyttes i konkurransegrunnlaget. Det må gjøres en mer helhetlig vurdering. Departementene vil derfor jobbe videre for å få et bedre datagrunnlag.<sup>24</sup> I en slik sammenheng kan det også være relevant å se om det er mulig å måle anskaffelsenens bidrag til å øke markedsdelen for lavutslippsløsninger, da innovative anskaffelser er et viktig virkemiddel i arbeidet med grønn omstilling. Regjeringen utarbeider en handlingsplan for økt andel grønne og innovative anskaffelser.<sup>25</sup>

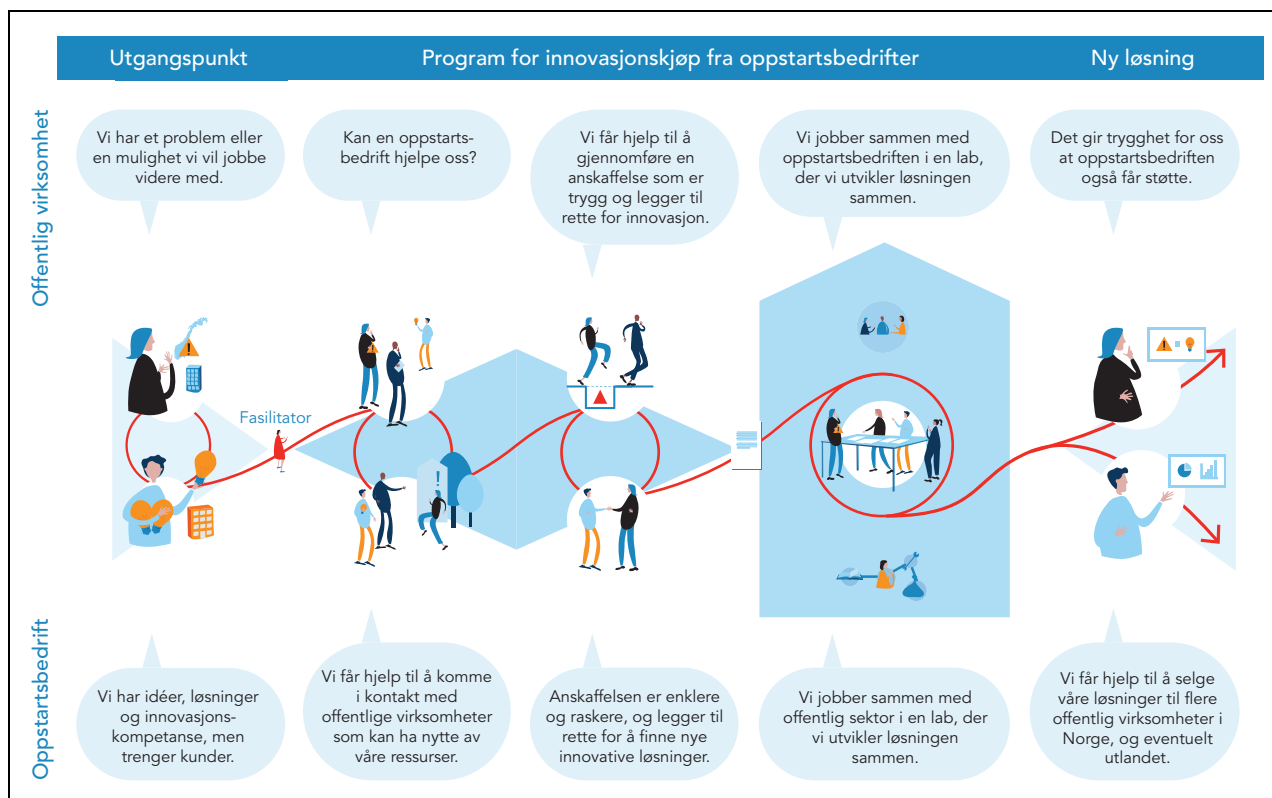
Regjeringen vil vurdere om det bør settes mål for innovative anskaffelser, og hvilke mål dette i så fall bør være.

Regjeringen vil styrke veiledningen og videreføre virkemidlene for innovative anskaffelser. Regjeringen varslet i Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp* å videreføre Leverandørutviklingsprogrammet og vurdere innretningen av programmet ut fra resultatene av områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Regjeringen vil også videreføre satsingen på risikoavlastning gjennom innovasjonskontrakter, innovasjonspartnerskap og før-kommersielle anskaffelser.

For å møte utfordringene knyttet til anskaffelseskompetanse i offentlig sektor, ble det i stortingsmeldingen om smartere innkjøp slått fast at regjeringen, i samarbeid med kommunene og fylkeskommunene, vil utrede samordning av fylkeskommunale og kommunale innkjøp. Et annet viktig grep regjeringen har tatt, er å beslutte å samle fagområdene offentlige anskaffelser, ledelse, organisering og styring hos Direktoratet for forvaltning og økonomistyring i løpet av andre halvår 2020. Regjeringen mener det vil gi muligheter for å hente ut viktige synergier mellom disse fagområdene, i tillegg til å utvikle et bedre kompetansetilbud til ledere og innkjøpere i offentlig sektor.

<sup>24</sup> Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*

<sup>25</sup> *ibid*



Figur 11.4 Program for innovasjonskjøp fra oppstartsselskaper

Figuren viser planen for program for innovasjonskjøp fra oppstartsselskaper, illustrert som en tjenestereise.

Design: Halogen AS

Mindre kommuner og distriktskommuner har gjennomført færre innovative innkjøp, og har i mindre grad innarbeidet innovative innkjøp i strategiske styringsdokumenter enn andre kommuner.<sup>26</sup> Leverandørutviklingsprogrammet arbeider for å skalere bruken av innovative offentlige anskaffelser i hele landet, blant annet i samarbeid med fylkeskommunene og de store bykommunene.

Regjeringen vil også iverksette flere tiltak som skal gi en bedre brukeropplevelse og sammenheng mellom virkemidlene, som å etablere et innovasjonsråd og vurdere hvordan virkemidlene kan tilgjengeliggjøres samlet og brukervennlig (kapittel 5).

### 11.3.2 Program for innovasjonskjøp fra oppstartsselskaper

Regjeringen vil legge til rette for at offentlig sektor bedre klarer å nyttiggjøre seg de mulighetene som ligger i oppstartsselskaper, og vil derfor eta-

blere et program for dette. Digitaliseringsdirektoratet (fra andre halvår 2020 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring) vil ha hovedansvaret for å utvikle og drifte programmet, som skal legge til rette for samarbeid mellom offentlige virksomheter og oppstartsselskaper ved å

1. identifisere og samle det offentliges behov og utfordringer
2. utvikle anskaffelsesmetodikk tilpasset nye aktører i leverandørmarkedet
3. gi råd i prosjekter, og bistå i selve gjennomføringen av anskaffelsene
4. fasilitere utviklingssamarbeid om løsninger tilpasset oppdragsgivers behov
5. tilby kompetansepakker for oppstartsselskaper og de offentlige oppdragsgiverne

Kjernen i programmet vil være at offentlige virksomheter formulerer utfordringer og behov som oppstartsmiljøer og andre innovative aktører kan utarbeide løsninger på, som for eksempel sosiale entreprenører. For å lykkes med dette er det behov for å utvikle ny anskaffelsesmetodikk tilpasset de nye leverandørmarkedene, og gi tydelig veiledning som klargjør regelverket. Det trengs også støtte og

<sup>26</sup> Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540

veiledning i hvordan man kan ivareta overgangen fra eksperimentering og utprøving av nye løsninger, til en eventuell etterfølgende anskaffelse og skalering.

Offentlig sektor og oppstartsselskaper trenger kunnskap om hverandre og hvordan de kan samhandle, og de trenger rådgivning og bistand i selve gjennomføringen av anskaffelsesprosessen. Programmet vil også fasilitere at oppstartsselskaper kobles til eksisterende virkemidler for forretningsutvikling og vekst, for eksempel fra Innovasjon Norge og private initiativ etablert for å støtte oppstartsselskaper.

Innretningen og utviklingen av programmet må ses i sammenheng med øvrige virkemidler for innovative anskaffelser. Blant annet har både Leverandørutviklingsprogrammet og Innovasjon Norge erfaringer med å knytte offentlig sektor sammen med oppstartsselskaper gjennom sine virkemidler. Erfaringer fra arbeidet med sosiale entreprenører kan være relevante i den videre utviklingen av programmet. Regjeringen vil også utvikle en markeds plass for skytjenester, og vil vurdere om denne løsningen også kan legge til rette for digital spredning av nyutviklede løsninger for offentlig sektor.

Regjeringen er opptatt av betingelsene for bruk av sosiale entreprenører, slik at de kan bidra til å løse sosiale utfordringer. Det handler blant annet om tilrettelegging for innkjøp, tilskudd og juridiske rammer. Program for oppstartsselskaper vil være ett viktig tiltak. Men det handler også om bedre kjennskap til hvilke muligheter som finnes, både blant sosiale entreprenører og offentlig sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor utarbeidet inspirasjonsheftet *Veier til samarbeid. Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor – eksempler og idéer*.<sup>27</sup> Inspirasjonsheftet viser måter å samarbeide med sosiale entreprenører og å måle gevinster. Men det trengs mer kunnskap på feltet. Der-

for vil departementet, i samarbeid med Distriktsenteret, KS og Innovasjon Norge, ta initiativ til å utforske barrierer og muligheter for sosialt entreprenørskap i små kommuner. I tillegg kartlegger Arbeids- og velferdsdirektoratet omfanget av, og erfaringer med, samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører.

## 11.4 Regjeringen vil

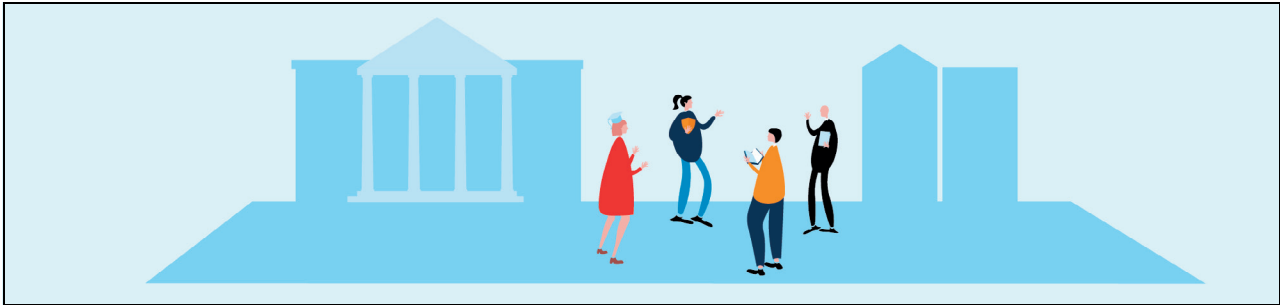
Samarbeid mellom offentlig og privat sektor kan bidra til mer innovasjon, mer radikale innovasjonsprosjekter, raskere overgang til lavutslippssamfunnet, og spredning av vellykkede innovasjoner.

### *Regjeringen vil*

- utforske nye typer samarbeid mellom offentlig og privat sektor
- oppfordre til at offentlig sektor og næringslivet samarbeider om testmiljøer for utvikling, pilotering og kvalitetssikring av innovative løsninger
- oppfordre offentlige virksomheter til å gjøre en aktiv vurdering av behovet for innovasjon når de skal gjøre en anskaffelse, og om den bør gjennomføres som en innovativ anskaffelse
- sørge for bedre uthenting og tilgjengeliggjøring av data fra Doffin, som grunnlag for utarbeidelse av statistikk om offentlige innkjøp
- styrke veiledningen og videreføre virkemidlene for innovative anskaffelser
- samle fagområdene offentlige anskaffelser, ledelse, organisering og styring hos Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- etablere et program for innovasjonskjøp fra oppstartsselskaper
- utvikle en markeds plass for skytjenester, og vurdere om denne løsningen også kan legge til rette for digital spredning av nyutviklede løsninger for offentlig sektor

<sup>27</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Veier til samarbeid. Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor – eksempler og ideer*. Inspirasjonshefte

## 12 Samarbeid med forskningsmiljøer



Figur 12.1

Forskning kan både direkte og indirekte bidra til innovasjon. Forskning kan gi ny kunnskap om blant annet behov, forventninger, trender, endringer i rammebetingelser og hvordan disse endringene skjer. Forskning kan være en driver for innovasjon ved å utvikle nye, smarte løsninger, og kan gi innsikt i nye og eksisterende løsninger, utviklingsprosesser og hvordan innovasjoner kan tas i bruk av flere.

### 12.1 Situasjonen i dag

Det har blitt større oppmerksomhet om innovasjon i offentlig sektor i forskningssektoren. Regjeringen har trukket frem innovasjon i offentlig sektor i begge langtidsplanene for forskning og høyere utdanning, og Forskningsrådet utarbeidet en strategi for innovasjon i offentlig sektor i 2017.<sup>1</sup> Både Forskningsrådet og regionale forskningsfond, universiteter og høyskoler og sykehusene finansierer forskningsprosjekter med utgangspunkt i offentlig sektor sine behov.

Forskningssektoren består av både universitetene og høyskolene og instituttsektoren. Forskningsinstituttene har tett kontakt med offentlige virksomheter gjennom oppdrag. Slik får de kjennskap til offentlig sektors behov og utfordringer. Gjennom samarbeid med næringslivet,

har de også god kjennskap til nye, innovative løsninger. Regjeringens strategi for helhetlig instituttpolitikk (2020) beskriver ambisjonene for instituttsektorens bidrag til en bærekraftig omstilling.

I innovasjonsbarometrene oppgir omtrent 13 prosent av de kommunale virksomhetene og 11 prosent av de statlige virksomhetene at de samarbeidet med miljøer for forskning og utvikling (FOU-miljøer) ved gjennomføring eller utvikling av siste innovasjon. På spørsmål om hvem eller hva som førte til at siste innovasjon ble igangsatt, oppgir kun 7 prosent av kommunene (2020) og 3 prosent av statlige virksomheter (2018) at dette var utdannings- eller forskningsinstitusjoner.<sup>2</sup>

Flere virksomheter deltar i internasjonale prosjekter og samarbeider med andre land om å løse problemer de ellers ville måttet løse alene. EU finansierer en stor portefølje av innovative prosjekter, der offentlig sektor samarbeider med forskningsaktører og eventuelt også næringsliv og andre aktører.

Både kommuner og statlige virksomheter opplever å være presset på tid og ressurser. I hverdagen er det sjelden rom til å finne frem til og lese relevant forskning.<sup>3</sup> Samtidig opplever flere at forskningsmiljøene og offentlig sektor har for lite kunnskap om hverandre og at gjensidig kunnskap gir gjensidig nytte.<sup>4</sup> Medarbeidere i offentlig sek-

<sup>1</sup> Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*, Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*, Forskningsrådet (2018) *Strategi for innovasjon i offentlig sektor 2018–2023*

<sup>2</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport, KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*

<sup>3</sup> Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540, Thune (2019) *Forskning og forvaltning. En pilotundersøkelse om bruk av forskningsbasert kunnskap i offentlige organisasjoner*. Rapport, UiO



tor har god kunnskap innenfor eget område og innsikt i prosesser som forskere kjenner mindre til, mens forskere kan være læringspartnere og bidra til å identifisere og takle utfordringer og muligheter på nye måter.<sup>5</sup>

### 12.1.1 Programmer for forskningssamarbeid

Både regionalt, nasjonalt og internasjonalt finnes det forskningsprogrammer der offentlig sektor kan delta i og lede prosjekter. Tidligere har offentlig sektor i stor grad blitt forsket på, mens de offentlige aktørene nå er involvert eller initiativtager i alle faser av innovasjons- og forskningsprosesser. Det ligger makt i å være med å bestemme hvilke utfordringer som er gjenstand for innovasjon, eller hva det blir forsket på.

#### *Forskningsprogrammer i Norge*

*Forskning og innovasjon i kommunesektoren* (FOR-KOMMUNE) er Forskningsrådets program for forskning og innovasjon i kommunesektoren. Programmet har siden 2018 støttet innovasjons- og kompetanseprosjekter for å få frem innovasjoner innenfor ulike områder i kommunene. Gjennom samarbeid med forskningsmiljøer får kommunesektoren tilgang til både nasjonal og internasjonal kunnskap om behov og forventninger, trender i utviklingen, endringer i rammebetingelser, og om hvordan disse endringene skjer. Forskningsmiljøene gir også tilgang til systematiske metoder for kartlegging og sammenstilling, utprøving og testing.

Fra 2019 lyser Forskningsrådet ut midler i porteføljer, ikke i programmer. Det gir brede utlysninger for offentlige virksomheter som vil samarbeide med forskningsmiljøer innen områder som helse og velferdstjenester, transport, byplanlegging, digitalisering, utdanning og bioøkonomi. I mars 2020 tildelte Forskningsrådet 210 millioner kroner til 33 prosjekter ledet av offentlig sektor, blant annet for bærekraftig mobilitet og simulering og kunstig intelligens i akuttmedisin. Det kom inn 110 søknader til utlysningen.<sup>6</sup> I mai 2020 lyse Forskningsrådet ut nye 200 millioner kroner til prosjekter der det offentlige identifiserer sine utfordringer og utvikler løsninger i samarbeid med forskere.

Også andre programmer i Forskningsrådet finansierer innovasjons- og kompetanseprosjekter for offentlig sektor. Blant annet forsknings- og innovasjonsprogrammene for utdanningssektoren (FINNUT), helse- omsorg- og velferdstjenestene (HELSEVEL), transportsektoren (Transport 2025) og IKT og digital innovasjon (IKTPLUSS). Store reformer, som NAV-reformen og samhandlingsreformen, har hatt egne evalueringer i form av forskningsprogrammer. Forskningsrådet har utarbeidet et kart som viser hvordan kommuner og fylkeskommuner samarbeider med forskere gjennom Forskningsrådets og EUs aktiviteter.<sup>7</sup>

*Offentlig sektor-ph.d* ble etablert i 2014 og har siden oppstarten tildelt midler til 166 prosjekter. Ordningens overordnede mål er økt langsiktig og relevant kompetansebygging og forskningsinnsats i offentlige virksomheter, økt forskerrekruttering i offentlig sektor og økt samspill mellom akademia og offentlig sektor. NAV er en etat som benytter seg av denne ordningen, og hadde ved utgangen av 2019 ni medarbeidere som tar doktorgrad.

Gjennom *regionale forskningsfond* finansierer fylkeskommunene forsknings- og innovasjonsprosjekter med midler fra Kunnskapsdepartementet. Flere av fondene var tidlig ute med å tilby forskningsmidler og forprosjektmidler til innovasjon i offentlig sektor. Det er en høyere andel kommuner, både store og små, som har deltatt i prosjekter i regionale forskningsfond enn FOR-KOMMUNE.

#### *Internasjonalt forskningssamarbeid*

Økt internasjonalisering er ett av fire tverrgående mål i norsk forskningspolitikk, og Norge har i lang tid deltatt i EU sine rammeprogram for forskning. I forsknings- og innovasjonsprogrammet Horisont 2020 (2014–2020) er det vektlagt å løse samfunnsutfordringer, i samarbeid med blant annet offentlige aktører.

Ved deltagelse i Horisont 2020-prosjekter får offentlige virksomheter finansiell støtte til å løfte innovasjonsarbeidet. De bygger samtidig internasjonale nettverk og kompetanse som gir nytte utover de områdene prosjektene dreier seg om. Boks 12.1 viser eksempel på et prosjekt i Horisont 2020 som offentlig sektor deltar i.

Fra 2021 kommer rammeprogrammet *Horisont Europa* (*Horizon Europe*, 2021–2027). Foreslåtte mål for Horisont Europa er blant annet å støtte innovative løsninger i næringslivet og sam-

<sup>4</sup> Innsiktsfasen i meldingsarbeidet

<sup>5</sup> NTNU (2019) *How Universities Contribute to Innovation: A Literature Review-based Analysis*. Rapport

<sup>6</sup> Forskningsradet.no, sak publisert 18.3.2020

<sup>7</sup> Se forskningsradet.no

**Boks 12.1 Offentlig sektor i Horisont 2020**

I prosjektet CityLoops samarbeider Bodø kommune, Nordlandsforskning AS og Iris produksjon AS med partnere fra seks europeiske land. Flyplassen i Bodø skal flyttes og gir rom for å bygge en helt ny bydel. Prosjektet skal finne løsninger for å gjenbruke forurensede jordmasser fra flyplassområdet og bidra til å skape et marked for gjenbruk av byggematerialer og jord. Prosjektet vil ta i bruk et helt nytt simuleringsverktøy og involvere innbyggerne i planleggingen. Prosjektet er finansiert som et Innovasjonsprosjekt i Horisont 2020.

Kilde: Forskningsrådet

funnet for å adressere globale utfordringer, fremme alle former for innovasjon og støtte opp under at innovative løsninger når markedet. Horisont Europa er en videreutvikling fra Horisont 2020. En viktig endring er introduksjonen av *missions*<sup>8</sup> (kapittel 12.3.5), for forskning og innovasjon.<sup>9</sup>

**12.1.2 Mobilisering til forskning**

Det er flere grunner til at ikke flere offentlige virksomheter samarbeider med forskningsmiljøer. Manglende erfaring både med forskningssamarbeid og å utvikle søknader om dette er en av årsakene. Forskningsrådet tilbyr opplæring av bedrifter og offentlige aktører som vil lære mer om å strukturere forsknings- og innovasjonsprosjekter gjennom prosjektverksted i hele landet.

Fylkeskommunene mobiliserer og kvalifiserer små- og mellomstore bedrifter til forskningsbasert innovasjon gjennom virkemidler som Kompetansemegling og forprosjekter<sup>10</sup>. Flere fylkeskommuner, blant annet Trøndelag, Nordland og Møre og Romsdal, har tatt i bruk disse virkemidlene, også i arbeid med å få økt samarbeid mellom kommuner og forskningsmiljøer.

<sup>8</sup> På norsk vil missions kunne oversettes med oppdrag, men siden missions som begrep er tatt i bruk av en rekke norske aktører, brukes missions i denne meldingen.

<sup>9</sup> Forskningsrådet (2019) *Indikatorrapporten om det norske forsknings- og innovasjonssystemet 2019*

<sup>10</sup> Virkemidlene inngår i Forskningsrådets program Forskningsbasert innovasjon i regionene (FORREGION)

Norge driver også et omfattende mobiliseringsarbeid til Horisont 2020. Forskningsrådet har en hovedrolle i dette arbeidet. De har nasjonale kontaktpunkter for alle de tematiske områdene og tilbyr kurs, konsulentbistand til søknadsskriving, økonomisk støtte til søkere og regionale tematiske nettverk. Innovasjon Norge, departementene, fylkeskommunene, klynger og nettverk mobiliserer og hjelper også.

FINN-EU er et nettverk mellom KS, Forskningsinstituttene Fellesarena (FFA) og Universitet- og Høgskolerådet (UHR) som arbeider med å synliggjøre kommunesektorens mulighetsrom i Horisont 2020. Nettverket arrangerer aktiviteter og møteplasser. Forskningsrådet og FINN-EU nettverket lyste i 2019 ut mulighet for skreddersydd veiledning gjennom åtte workshops. Tilbudet er til kommuner og fylkeskommuner som er spesielt motiverte for å søke Horisont 2020 eller Horisont Europa (det neste rammeprogrammet, 2021–27).

**12.1.3 Nye samarbeidsformer**

Universiteter, høyskoler og institutter samarbeider med offentlig sektor på flere måter. De senere årene har nye former for samarbeid blitt utviklet og prøvd ut. Eksempler på samarbeidsformer er blant annet sentre, klyngesamarbeid, og ulike former for avtaler om langsiktig samarbeid, herunder samarbeid om utdanning.

Senterdannelser, som Sentre for forskningsdrevet innovasjon, kan involvere offentlige aktører. Det gjør for eksempel Centre for Connected care innen helsesektoren. Også stadig flere næringsklynger inkluderer både forskningsaktører og offentlige virksomheter. Eksempler på avtaler er at Trondheim kommune og NTNU tester ut en nye type samarbeidskonstellasjon mellom et universitet og en kommune, Universitetskommune, og at NAV har inngått samarbeidsavtaler med fire universiteter og høyskoler (boks 12.2). NTNU har også over lengre tid samarbeidet med Statens vegvesen, både om forskning og utdanning. Et lignende samarbeid er Kunnskapskommunen Helse Omsorg Vest, mellom Bergen kommune, Universitetet i Bergen, Høgskulen på Vestlandet, forskningsinstituttet NORCE, Helse Bergen, Haraldsplass Diakonale Sykehus og Folkehelseinstituttet.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Forskningsrådet (2019) *Indikatorrapporten om det norske forsknings- og innovasjonssystemet 2019*

## Boks 12.2 Samarbeid med universiteter og høyskoler

### *Samarbeid med NAV*

NAV inngikk i 2019 strategiske samarbeidsavtaler med OsloMet, Høyskolen i Innlandet, Universitetet i Tromsø og NTNU. Formålet er å styrke eksisterende kunnskapsmiljøer som ønsker å samarbeide med NAV, og sikre et godt forankret og koordinert samarbeid der forskning står sentralt.

Et viktig utgangspunkt for avtalene er felles ambisjoner om å løfte kvalitet og relevans i forskningen på NAVs områder. Universitetet eller høyskolen må engasjere flere fagmiljøer i samarbeidet enn de som tradisjonelt har forsket på NAV og arbeids- og velferdsområdet. Videre er det et mål at universitetet eller høyskolen utvikler prosjekter som holder tilstrekkelig høy kvalitet til å få finansiering gjennom Forskningsrådet eller EU-programmer. Samarbeidsavtalene er forankret på toppnivå i de respektive organisasjonene. Innovasjon er tema for flere av samarbeidene.

Kilde: NAV

### *Universitetskommunen Trondheim – partnerskap kommune og forskningsmiljø*

NTNU og Trondheim kommune inngikk i 2018 et 4-årig pilotsamarbeid om Universitetskommunen TRD3.0. Hensikten er å gi byen og landet en

langsiktig tilgang på kunnskap, kompetanse og teknologi av strategisk betydning for utvikling av gode og bærekraftige samfunn. Etter modell fra bruken av betegnelsen universitetssykehus, er det et felles mål å fremme forskning, utdanning og innovasjon som svarer på komplekse samfunnsutfordringer, der kravene til kvalitet og effektivitet er høye. Arbeidet er organisert rundt fem tematiske områder; helse og velferd, oppvekst og utdanning, byutvikling, smartby, og innovasjon og omstilling. Universitetskommunen TRD3.0 er et svar på en økt forventning om å synliggjøre forskningens viktighet og relevans for innovasjon i offentlig sektor. Samarbeidet mellom NTNU og Trondheim kommune handler om at kommunen tar en tydeligere rolle som premissgiver ved formulering av faglige problemstillinger, om samarbeid på tvers av både fag og tjeneste, om innovativ bruk av teknologi og om utvikling av byen som attraktivt og effektivt levende laboratorium. Erfaringene fra arbeidet bidrar samtidig til utvikling av nye modeller for mer integrert samarbeid mellom byer og universitet. Kunnskap om hva det innebærer å jobbe på denne måten utvikles, demonstreres, evalueres og deles åpent. Dette vil være av stor betydning for bærekraftig omstilling og verdiskaping ved inngangen til det siste tiåret av FNs 2030-agenda.

Kilde: SINTEF

## 12.2 Vurdering av situasjonen

Innovasjonsbarometrene viser at samarbeidet med forskningen er relativt begrenset. Innenfor flere områder i offentlig sektor er det behov for mer og bedre forskning, både om effektene av og innholdet i selve tjenestene og strukturene de inngår i. Dette gjelder både statlige og kommunale tjenester og hvordan de fungerer sammen.<sup>12</sup>

Regjeringen mener det er viktig at offentlig sektor øker samarbeidet med forskningsmiljøer om innovasjon i offentlig sektor. Hvordan forskningsmiljøer kan kobles tettere på offentlig

sektor slik at innovasjonsbehov og forsknings spørsmål blir fanget opp og fulgt opp, er et viktig spørsmål å undersøke videre. Forskning bør involveres i innovasjonsarbeidet også ved forsøk, digitalisering, gevinstrealisering og spredning, kompetanseutvikling, innovative offentlige anskaffelser og samarbeid med næringsliv, frivillighet og befolkningen. Forskning akkumulerer mye kunnskap som ikke alltid er like lett for andre å få tilgang til og gjøre seg nytte av. Samarbeid med forskningsmiljøer, gjerne over tid, gir offentlige virksomheter lettere tilgang til en bred nasjonal og internasjonal kunnskapsbase.

Samtidig behøver ikke all innovasjonsinnsats i offentlig sektor å involvere forskningssamarbeid. Mye innovasjon er ikke forskningsdrevet, og selv når innovasjonen bunner i forskning så kan det

<sup>12</sup> Meld. St. 4 (2018–2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028, Forskningsrådet (2018) *Strategi for innovasjon i offentlig sektor 2018-2023*

være snakk om ny anvendelse av kjent kunnskap. Ved igangsetting av innovasjonsprosjekter kan det derfor være nyttig å vurdere fordelene ved å involvere forskningsaktører, mot blant annet ressursbruk og behovet for rask fremdrift og iverksetting.

### 12.3 Veien videre

Regjeringen lanserte i oktober 2018 revidert *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*<sup>13</sup>. Langtidsplanen skal bidra til å realisere regjeringens prioriterte prosjekter og gi forutsigbarhet for forsknings- og utdanningsmiljøene. De overordnede målene i langtidsplanen å

- styrke konkurransekraft og innovasjonsevne
- møte store samfunnsutfordringer
- utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet

God kvalitet i forskning og utdanning er sentrale faktorer for modernisering, effektivisering og innovasjon i offentlige virksomheter. I langtidsplanen trekker regjeringen frem at offentlig sektor må drive kontinuerlig utvikling og innovasjon, og ta i bruk ny, forskningsbasert kunnskap og nye arbeids- og organisasjonsformer.

Forsøk er et område der samarbeid med forskning kan ha stor betydning. Forskningen kan bidra til at forsøkene bygger på forskning, og genererer læring og grunnlag for å gjøre vurderinger av hvordan forsøkene faktisk fungerte. Nye produkter, løsninger og tjenester kan kreve forskning i utviklingen, derfor er forskere involvert i førkommersielle anskaffelser og andre innovative anskaffelser.

#### 12.3.1 Data til forskning og åpen tilgang til forskningen

Offentlige virksomheter genererer store mengder data, og Norge har gode registerdata på mange samfunnsområder. Tilgangen til slike offentlige data, for forskere og samfunns- og næringsaktører som ønsker å gjenbruke dataene, er til dels både tungvint og ressurskrevende. Regjeringens mål er at det skal bli enklere å få tilgang til dataene og at det gis bedre muligheter til å koble dem på tvers, under forutsetning av at personvernet og informasjonssikkerheten er ivaretatt.<sup>14</sup> En løsning som alt er under utvikling er Helseanalyseplattformen.

<sup>13</sup> Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*

<sup>14</sup> *ibid*

Regjeringen vil utarbeide en stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon (kapittel 6).

Åpen tilgang til vitenskapelige publikasjoner, *Open Access*, vil fremme forskningen og samfunnets bruk av forskningsresultater. Gjennom åpen tilgang får forskere, næringsliv og befolkningen tilgang til den nyeste kunnskapen og kan raskt ta den i bruk.

Forskningsrådet har sluttet seg til den internasjonale koalisjonen, cOAlition S, som står bak *Plan S*. Målet med Plan S er at all forskning som finansieres av organisasjonene som deltar, skal gjøres umiddelbart åpent tilgjengelig. Forskningsartikler skal gjøres tilgjengelig via åpne tidsskrift, publiseringsplattformer eller åpne arkiv. Både bruk av offentlige data og tilgang til forskningspublikasjoner må skje innenfor rammene opphavsretten og reglene om vern for databaser setter for dette.

#### 12.3.2 Forskningsprosjekter, langvarige samarbeid og partnerskap

De ansatte i offentlig sektor må ha kunnskap og kompetanse som fremmer nye måter å arbeide og samhandle på. Regjeringen vil derfor bidra til høyere kvalitet og relevans i forskning og utdanning generelt, og til å løfte forskningen på områder av strategisk betydning for offentlig sektor spesielt.<sup>15</sup> Blant annet vil regjeringen legge fram en stortingsmelding om arbeidslivsrelevans (kapittel 8).

Samarbeidet mellom forskningsinstitusjoner og offentlige aktører må øke. Da trengs flere typer samarbeidskonstellasjoner, både kortsiktige og langsiktige. De erfaringene flere aktører nå gjør seg, både med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter og langsiktige samarbeidsavtaler, er svært interessante å følge og lære av. Slike samarbeid kan også bidra til å øke den tverrsektorielle forskningen og innovasjonen. Universiteter og høyskoler og instituttsektoren vil ha ulike forutsetninger for å delta i de forskjellige typene av samarbeid, det må man også ta hensyn til i vurderingene.

#### 12.3.3 Kunnskapsoppsummeringer som verktøy for innovasjon

Det er behov for å gjøre nasjonal og internasjonal forskning lettere tilgjengelig for både forvaltningen, næringslivet og allmennheten. En viktig del av dette er utarbeiding av kunnskapsoppsummeringer og sammenstillinger av forskningsresulta-

<sup>15</sup> *ibid*

ter. Det er etablert kunnskapssentre for ulike områder som har dette som en oppgave, for eksempel i helsesektoren og utdanningssektoren. Blant annet utarbeider Folkehelseinstituttet kunnskapsoppsummeringer innen helse-, omsorgs- og velferdssektorene. Det kan bli aktuelt å opprette lignende funksjoner også for andre områder. Det er behov for økt kompetanse om kunnskapssynteser både hos det offentlige som bestillere og forskningsmiljøene som leverandører. Det er mange komplekse utfordringer på tvers av sektorer, for eksempel mellom helse og miljø.

Videre må effekter av tiltak dokumenteres. Følgforskning kan følge tiltak for å sikre at de gir riktig hjelp til den enkelte samtidig som de er bærekraftige for samfunnet.

Nyutdannede kandidater, kunnskapsoppsummeringer og økt bruk av resultater fra forskningen gjennom for eksempel utarbeidelse av faglige retningslinjer, er viktige kanaler for å få kunnskapen raskt ut i tjenestene.<sup>16</sup>

#### 12.3.4 Tverrsektoriell forskning og innovasjon

Sektorprinsippet for forskning i Norge betyr at hvert departement har ansvar for forskning innenfor sine ansvarsområder. Slik skal alle departementene bidra til gjennomføringen av en felles forskningspolitikk. Innsatsen i norsk statlig finansiert forskning består av summen av departementenes bidrag. Den bør, sammen med forskningen som næringslivet finansierer, speile samfunnets behov for forskning og kunnskap.<sup>17</sup>

Forskningen som samfunnet trenger, går i stadig større grad på tvers av tradisjonelle sektorinndelinger. Departementer som har en koordinerende rolle på tverrgående områder, har et særskilt ansvar for å ha en overordnet oversikt over samfunnets kunnskapsbehov innenfor disse. For eksempel har Klima- og miljødepartementet et særlig ansvar for klima- og miljøforskning, Nærings- og fiskeridepartementet for forskning i næringslivet, og Olje- og energidepartementet et særlig ansvar for energiforskning. Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for det norske forskningssystemet, inkludert grunnfinansiering av universitets- og høyskolesektoren.

Kunnskapsdepartementet har også et sektoransvar for forskning på sine områder.

Som et virkemiddel for samarbeid mellom sektorer og aktører om forskning og innovasjon, er det gjennomført såkalte 21-prosesser på områder som blant annet helse, *HelseOmsorg21*, og barn og unge, *BarnUnge21*. Dette er aktørdrevne prosesser der deltakere fra forskningsinstitusjoner, forvaltning, næringsliv og interesseorganisasjoner sammen utarbeider strategier for forskning og utvikling.

Det kan være krevende å realisere problemstillinger som går på tvers av sektorer, ikke minst når det er uklart hvem som er eller bør være hovedeier. I praksis kan det være vanskelig å få andre til å prioritere ressurser til områder de ikke anser å ligge i kjernen av egen sektor.<sup>18</sup> Forskningsrådet har en sentral rolle i å sette sammen utlysninger på tvers av departementene og drive porteføljestyring på tvers av sektorer.

Vann og avløp er eksempel på et område som har lite forskningsmidler og hvor behovene i offentlig sektor fremover er store. Bergen kommune deltar i et større forskningsprosjekt om overvann, med støtte fra Horisont 2020. Ved tildeling av midler til innovasjon i offentlig sektor sommeren 2019, mottok fire prosjekter støtte fra Forskningsrådet til tryggere og mer effektiv vannforsyning.<sup>19</sup> Videre ønsker regjeringen å etablere et program for teknologiutvikling i vannbransjen (boks 12.3).

#### 12.3.5 Missions som tilnærming

Missions er en tverrsektoriell tilnærming til utfordringer, som EU introduserer i neste rammeprogram Horisont Europa. Kjernen i en mission tilnærming er å velge ut en samfunnsutfordring som mange sektorer må samarbeide om å få løst. Fra en beskrivelse av et problem eller en utfordring, definerer man hvilke målbare forbedringer og løsninger man ønsker å oppnå innen en fastlagt tidshorisont. Deretter definerer man hensiktsmessige virkemidler for å oppnå de gitte målene.

Tanken er at det å samle innsats om overordnede og ambisiøse mål, gir en kraft og en egen dynamikk som kan åpne opp for større innovasjoner. Missions, eller oppdrag, søker å kombinere slike ambisiøse mål (top-down) med bredt engasjement og innsats (bottom-up). Missions kan dermed legge til rette for mer radikale innovasjoner i

<sup>16</sup> Meld. St.4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*

<sup>17</sup> Kunnskapsdepartementet (2017) *Veileder for sektoransvaret for forskning*

<sup>18</sup> *ibid*

<sup>19</sup> *100 millioner til innovasjon i det offentlige*. Pressemelding fra Forskningsrådet Publisert 14.06.2019

### Boks 12.3 Forskning på vann og avløp

Vann- og avløpsbransjen har, i samarbeid med Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), opprettet et Nasjonalt senter for vanninfrastruktur. Senteret er et samarbeid mellom NMBU, Norsk Vann, noen store kommuner samt bransjeorganisasjoner og leverandører innen vann og avløp. Over Kunnskapsdepartementets budsjett er det bevilget 20 mill. kroner i oppstartsbevilgning. Senteret skal bidra til økt kvalitet og effektivitet i alle ledd av vann og avløpsbransjen gjennom utdanning, erfaringsutveksling, forskning og teknologiutvikling.

I statsbudsjettet for 2020 er det avsatt 5 mill. kroner i tilskudd til et program for teknologiutvikling i vannbransjen inntil fem år, betinget av minst tilsvarende bidrag fra kommunene og fra leverandørindustrien. Målet med et program for

teknologiutvikling i vannbransjen er å oppnå helsemessig tryggere vannforsyning og større leveringssikkerhet av drikkevann på en kostnadseffektive og bærekraftige måte.

Det er kommunene som har ansvaret for å tilby innbyggerne tilfredsstillende vann- og avløpstjenester. Staten vil med tilskuddet over fem år kunne bidra til utvikling av bærekraftige teknologiske løsninger, med sikte på en raskere og mer kostnadseffektiv rehabilitering av gammelt ledningsnett. Programmet er under utvikling i dialog med KS, Norsk Vann, leverandørindustrien og Huseiernes Landsforbund.

Kilde: Prop 1S (2019–2020) Helse- og omsorgsdepartementet

samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektorer. EU forbereder forsknings- og innovasjonsprogrammet Horisont Europa (2021–2027). De bruker der missions som tilnærming til de store samfunnsutfordringene kreft, klima, hav, byer og jordhelse/mat.

Norge oppnår gode resultater som deltaker i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020, og vurderer deltakelse også i det neste rammeprogrammet, Horisont Europa.

## 12.4 Regjeringen vil

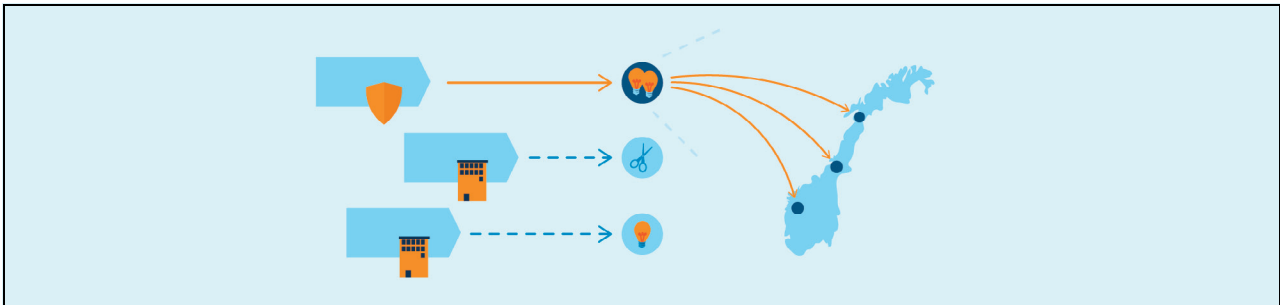
Forskning og samarbeid med forskningsmiljøer kan bidra til mer kunnskapsbasert forvaltning og

politikkutvikling, mer radikale innovasjonsprosjekter og spredning av vellykkede innovasjoner.

### Regjeringen vil

- oppfordre til økt samarbeid mellom offentlig sektor og forskningsmiljøer
- trappe opp bevilgningene til forskning og høyere utdanning som fornyer, forbedrer og effektiviserer offentlig sektor, og som kan bidra til bedre og mer effektive tjenester og tiltak for befolkningen
- gjøre forskning mer tilgjengelig ved å stimulere til åpen forskningsformidling, mer åpne data og flere kunnskapsoppssummeringer

## 13 Realisere verdi og spre innovasjoner



Figur 13.1

Innovasjon er ikke et mål i seg selv, hverken i offentlig sektor eller i næringslivet. Innovasjon skaper verdi for samfunnet og innbyggerne og innovasjon som har vist seg å gi verdi bør flere få mulighet til å ta i bruk.

### 13.1 Gevinstrealisering

#### 13.1.1 Situasjonen i dag

Innovasjon skaper verdi for samfunnet og innbyggerne blant annet gjennom kvalitetsheving og tjenester som er bedre tilpasset innbyggerne, nye løsninger på gjenstridige problemer, eller økt medarbeidertilfredshet og tillit i organisasjonen. Innovasjon kan også gi økonomiske gevinster for eksempel i form av økt effektivitet eller produktivitet, eller sparte kostnader på kort eller lengre sikt.

I innovasjonsbarometrene for stat og kommune ble bedre kvalitet oppgitt å være den vanligste gevinsten av innovasjon i kommunesektoren og økt effektivitet eller produktivitet den vanligste gevinsten av innovasjon i staten.<sup>1</sup> Andre gevinster er større medarbeidertilfredshet, innbyggerinnflytelse og verdi for næringslivet (figur 13.2). Samtidig har 1 av 5 kommuner forsøkt å gjennomføre endringer som ikke har gitt forbedringer.

Nasjonalt program for leverandørutvikling kan vise til positive gevinster for de offentlige virksomhetene som har gjennomført innovative anskaffelser med bistand fra programmet. PwC sin under-

søkelse av gevinster av Asker kommunes Velferdslab tyder på at velferdslaben i undersøkelsesperioden var lønnsom, og at det er muligheter for betydelige fremtidige besparelser for samfunnet (boks 10.2).

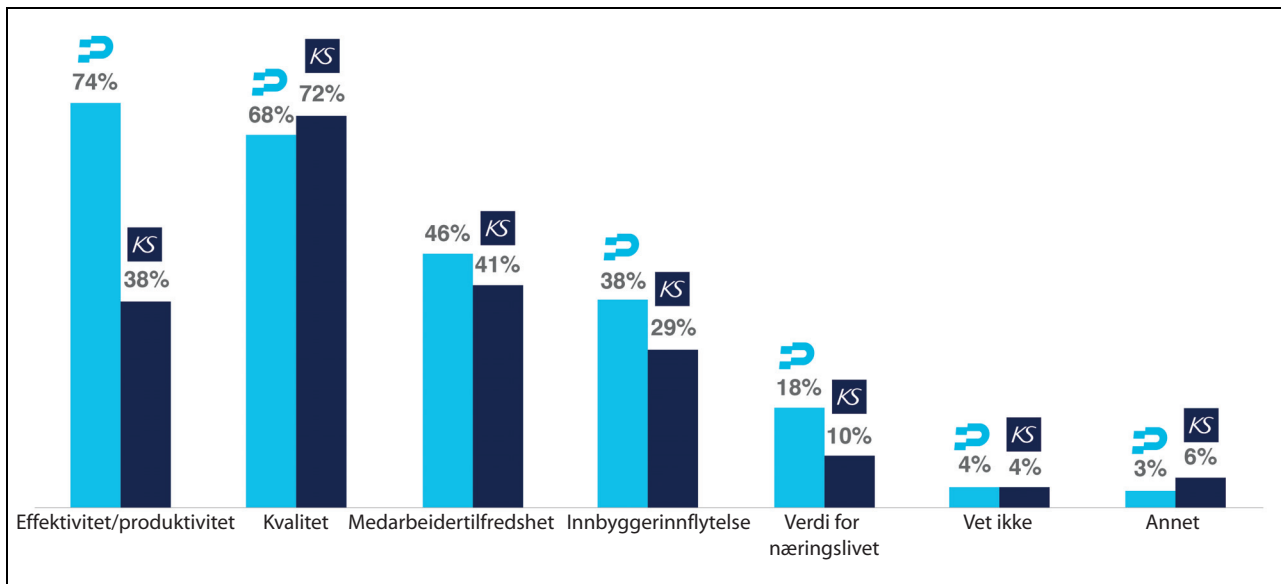
Gode beslutningsgrunnlag er viktig for å kunne velge det tiltaket som gir størst nytte for samfunnet. Det gir også et godt utgangspunkt for at de forventede gevinstene faktisk blir realisert. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring fremhever i sin veiledning at positive virkninger for alle berørte grupper i samfunnet skal tas med, både kvalitative og kvantitative. Gevinstene må bli vurdert for hvert prosjekt, og det må tas høyde for at verdiene kan bli skapt på et senere tidspunkt eller i en annen sektor enn der innsatsen blir lagt inn.

Leveranser og effekter av innovasjonsarbeid må bli fulgt opp, evaluert og dokumentert. Dette handler om å følge bruken av offentlige midler tett, og få kunnskap om løsningene faktisk fungerer og om flere bør ta dem i bruk.

For å kunne realisere gevinstene som følger av innovasjon, må endringene eller løsningene implementeres, altså tas inn i daglig drift. Organisasjonsendringer og omlegging av arbeidsprosesser kan være nødvendig. Implementering er vanskelig uten dedikerte ressurser, aktiviteter og prosesser.<sup>2</sup> Kanskje må noe avlæres, kanskje må noen endre sin kompetanse eller sine arbeidsoppgaver.<sup>3</sup> Utfordringene i slike endringer blir ofte undervurdert. Å lykkes med gevinstrealisering handler

<sup>1</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport, KS (2020) *Innovasjonsbarometeret 2020*

<sup>2</sup> OECD Observatory of Public Sector Innovation (2018): *How do we Make it Happen? Implementing Public Sector Innovation*. Rapport



Figur 13.2 Effekter av innovasjonsarbeid i stat og kommune

Figuren viser hvilke effekter virksomhetene rapporterer av innovasjon i henholdsvis staten (merket med logoen til Difi, nå Digitaliseringsdirektoratet) og helse- og omsorg og utdannings- og opplæringssektoren i kommunene (merket med logoen til KS).

Kilde: Ipsos og Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018. Overordnede resultater*. Rapport

mye om kompetanse og ledelse, kultur for innovasjon, implementering og endring av praksis, oppfølging av effektutvikling og evaluering.

Implementering lykkes best når det er tilstrekkelig utredet og godt planlagt, med kontinuitet fra utviklingens start til endringen er gjennomført. Det innebærer blant annet å involvere på riktig nivå, på riktig tidspunkt, og hele tiden forankre arbeidet i organisasjonen. Deltakelse og involvering av medarbeidere er helt sentralt for å oppnå en god implementering av løsningene.

### 13.1.2 Vurdering av situasjonen

I innovasjonsarbeid anbefales det ofte å utrede behovet og årsaker til problemet man vil løse, og la løsningene være ukjente ved oppstart av arbeidet. Gevinstvurderinger før oppstart må da være knyttet til forventede gevinster av å løse det aktuelle problemet, ikke forventede gevinster av en gitt løsning. Det gir en annen inngang til risiko og gevinst enn i prosjekter og utviklingsløp der løsningen er kjent. Underveis vil innovasjonsarbeid være preget av risiko og usikkerhet knyttet til effekten. Samtidig er formålet med å undersøke

behovet og teste flere løsninger, å komme frem til en løsning som faktisk møter behovene, og dermed reelt løser utfordringen og gir de største nettogevinstene. Selv når gevinstene er identifisert og kvantifisert i en forhåndsutredning, kan de være vanskelig å realisere. Det viser seg å være særlig krevende å realisere gevinster knyttet til

#### Boks 13.1 Verktøy og veiledere for gevinstrealisering

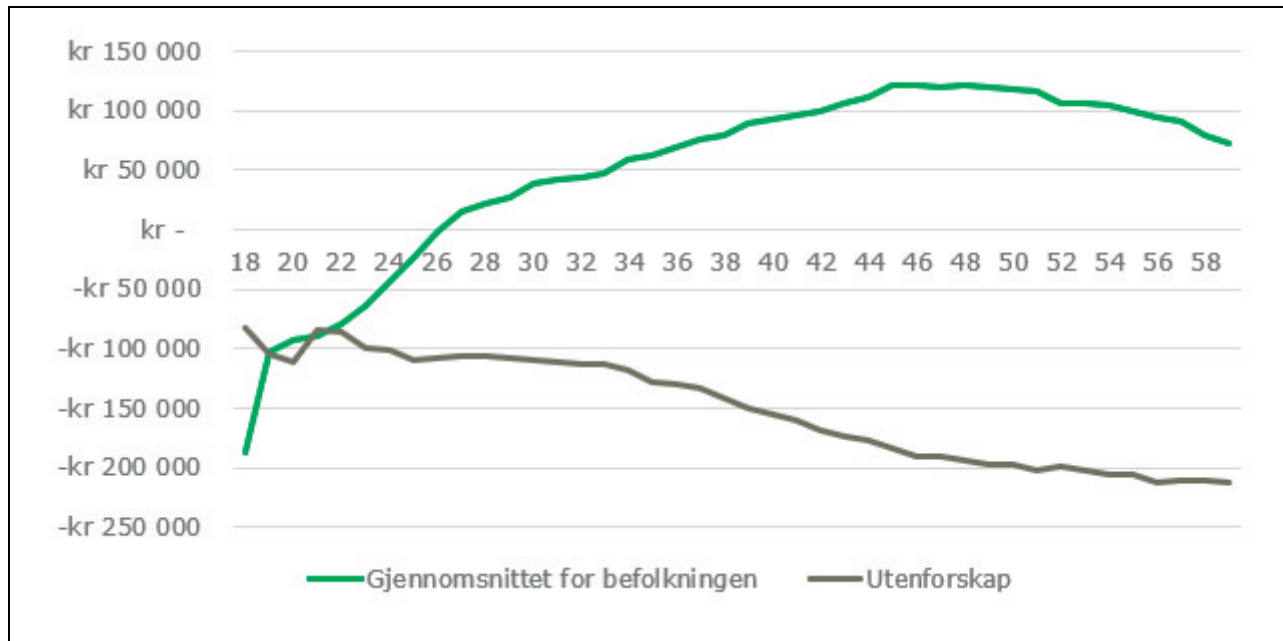
Det finnes verktøy og veiledere for gevinstrealisering, som i større eller mindre grad tar for seg innovasjon spesielt. Blant disse er

- Prosjektveiviseren, Dig.dir
- Veileder for gevinstrealisering, DFØ
- Guide for analyse av lønnsomhet og effekter av innovasjonsprosjekter, Menon
- Veikart for tjenesteinnovasjon, KS
- Gevinstkokeboka, KS
- Verktøy for helseinnovasjon, InnoMed
- Veileder for evaluering av innovasjonsprosjekter, COI Danmark

Kilder: Digitaliseringsdirektoratet, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Menon (2017) *Innovasjon i offentlig sektor og samfunnsøkonomisk lønnsomhet en guide, utvalgte eksempler og en kartlegging av effektstudier*, KS, InnoMed, COI

<sup>3</sup> I innovasjonsarbeid blir dette gjerne kalt kreativ destruksjon. Schumpeter (1942) i Fuglesang og Rønning (2013) *Spredning av innovasjon i kommunene – inspirasjonsnettverk og reduksjon av usikkerhet* i Teigen, Aarsæther og Ringholm (red.) *Innovative kommuner*





Figur 13.3 Forbruk av offentlige tjenester, ytelser og kostnader gjennom et arbeidslivsløp (18–58 år) for gjennomsnitt av befolkningen og de som faller utenfor

Kilde: Rambøll (2019) Utenfor-regnskapet. Dokumentasjon av investeringsmodellen.

kutt i budsjettene. Flere distriktskommuner oppgir at de opplever mindre fleksibilitet i gevinstrealisering gjennom nedbemanning fordi bemanningen alt er på et minimumsnivå. Da handler gevinstrealisering i første rekke om å øke kvaliteten på tjenestene og legge grunnlag for å håndtere flere oppgaver med samme bemanning.<sup>4</sup>

Effektene av innovasjon kan komme frem i tid, i en annen virksomhet eller en annen del av samfunnet enn der innsatsen ble lagt inn. Da kan ikke forventningen om gevinster være koblet til egen virksomhet eller ansvarsområde, men innovasjonsinnsatsen blir en investering for å løse en felles utfordring for samfunnet. Dette fordrer at man både på kommunalt og statlig nivå tenker utvikling på tvers av sektorer og virksomheter. I 2017 startet *Program for folkehelsearbeid i kommunene*, en tiårig satsing (2017–2027) på kommunalt folkehelsearbeid. Gjennom programmet gis det blant annet tilskudd til kommuner som utvikler nye tiltak innenfor formålet til programmet, og basert på sitt utfordringsbilde, sine målsettinger og planer. Programmet skal bidra til å øke samarbeidet mellom sektorer, både på nasjonalt og kommunalt nivå, og er et eksempel på langsiktig tenking på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Forebygging av utenforskap er et tema som viser betydningen av langsiktige gevinstvurderinger tydelig. Innovasjon i det forebyggende arbeidet vil kunne spare samfunnet for betydelige summer, men forholdet mellom den konkrete innsatsen og gevinsten kan være vanskelig å påvise og måle. Figur 13.3 er utarbeidet av Rambøll AS for KS. Den illustrerer forbruk av offentlige tjenester, ytelser og kostnader gjennom et arbeidslivsløp (18–58 år) for gjennomsnittet av befolkningen og for de som faller utenfor. Figuren illustrerer potensialene i å forebygge utenforskap, både for den enkelte og samfunnet. Dette er bakgrunnen for at KS i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner har utviklet utenfor-regnskapet (boks 13.2).

### 13.1.3 Veien videre

#### *Kompetansebygging, erfaringsoverføring og bistand*

Gevinstrealisering er utfordrende og krever strukturert og kontinuerlig oppfølging. Gevinstrealisering krever kompetanse og bevissthet både hos ansatte og ledelsen. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring definerer kritiske suksessfaktorer for vellykket gevinstrealisering som å

- erkjenne at ansvaret for gevinstrealisering ligger hos virksomhetsledelsen og ikke hos prosjektet

<sup>4</sup> Telemarkforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540

- identifisere tidlig tiltakets gevinster og forutsetningene som må oppfylles for at gevinstene skal bli realisert
- erkjenne at gevinstene ikke blir realiserte av seg selv og at det derfor må settes av nok ressurser til arbeidet med gevinstrealisering

Punktet om å identifisere gevinstene tidlig er utfordrende ved innovasjon der man ikke nødvendigvis kjenner løsningen i startfasen av prosjektet. Uavhengig av valg av løsninger så er det viktig å ta utgangspunkt i hvilke problemer eller behov som skal løses. Det er behov for å styrke kompetanse og veiledning om arbeidet med gevinstrealisering generelt, og knyttet til innovasjon og digital transformasjon spesielt. Dette gjelder også i departementene.<sup>5</sup>

For at innovasjonen skal virke etter ønsket hensikt, må løsningene implementeres og de ønskede gevinstene hentes ut. Hvis for eksempel interne tidsbesparelser er identifisert som en gevinst i forhåndsutredningen, kan gevinstarbeidet innebære at tidsgevinstene tas ut i form av økt brukertilfredshet, budsjettkutt eller omdisponering av ressurser.

### Boks 13.2 Utenfor-regnskapet

Utenfor-regnskapet viser hvilken effekt det kan få på offentlige budsjetter om man hindrer at et utvalg målgrupper å havne i utenforskap. Utenfor-regnskapet er et verktøy som synliggjør hva investering i forebygging på sikt kan innebære av reduserte utgifter i kroner og øre, både internt i kommunene og mellom forvaltningsnivåer.

Utenfor-regnskapet tar utgangspunkt i målgrupper med høyere risiko enn gjennomsnittet for å havne i utenforskap. Det viser hvordan kostnadene ved utenforskap fordeler seg på forvaltningsnivåer og sektorer. Kommunene og fylkeskommunene kan bruke verktøyet til å regne ut utgiftene av utenforskap.

Utenfor-regnskapet er utviklet av KS sammen med Rambøll AS, kommuner og fylkeskommuner.

Kilde: KS

### Gevinstrealisering i medfinansieringsordningen

I staten er det etablert en *medfinansieringsordning for digitaliseringsprosjekter*. Målet med ordningen er økt gjennomføring av lønnsomme digitaliseringsprosjekter, mer effektiv bruk av fellesskapets ressurser, og realisering av en større del av de potensielle gevinstene ved digitalisering. I ordningen stilles til det krav om en gevinstrealiseringsplan for prosjektene før tilsagn om midler (boks 13.3). Gevinstrealiseringsplanen skal vise gevinster både i egen virksomhet og i andre statlige virksomheter og kommuner. Regjeringen mener medfinansieringsordningen er et godt eksempel på hvordan det bør stilles krav til plan for gevinstrealiseringsarbeidet og tilbakebetaling av gevinstene når det gis støtte til prosjekter, og vil vurdere å stille lignende krav til innovasjonsprosjekter i andre sammenhenger.

## 13.2 Spredning av kunnskap, erfaringer og innovasjoner

Spredning av innovasjon skjer når en ferdigutviklet og implementert løsning, som har gitt verdi ett sted, blir implementert og skaper verdi et nytt sted.<sup>6</sup> Skalering er relatert til spredning og handler om å øke bruken av et utviklet system eller løsning, for eksempel digitale løsninger eller innovative anskaffelser. En alternativ tilnærming til spredning er å inkludere flere aktører fra starten av et innovasjonsløp. Dette har fått større utbredelse de senere årene.

### 13.2.1 Situasjonen i dag

For at innovasjoner skal ha et spredningspotensial må virksomhetene som innoverer tørre å tenke at det de utvikler kan være nyttig i andre kontekster. Det er lettere å spre suksessene enn å spre læring fra det som ikke fungerte så godt. Samtidig kan det være mye å lære av prosesser som ikke gikk bra.

Digitaliseringsrådets vurdering, etter å ha gitt råd til 55 prosjekter i over 40 virksomheter og 15 departementsområder, er at offentlige virksomheter kan bli bedre til å lære av hverandres suksesser og feil. Rådet trekker fram at det å lære av hverandre er en utfordring de ser år etter år.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Se også Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*

<sup>6</sup> COI og Resonans A/S (2015) *Spredning af offentlig innovation. Hvad kan vi lære af forskningen?* Rapport

### Boks 13.3 Gevinstrealisering i medfinansieringsordningen

Alle som søker om midler fra medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter i statlige virksomheter, må levere en forpliktende gevinstrealiseringsplan. Egen mal er tilgjengelig for søkerne. Planen skal vise gevinster, både i egen virksomhet, i andre statlige virksomheter og i kommunal sektor. Den skal vise både brutto og netto gevinster. Netto gevinst betyr gevinst fratrukket varige driftskostnader med ny løsning.

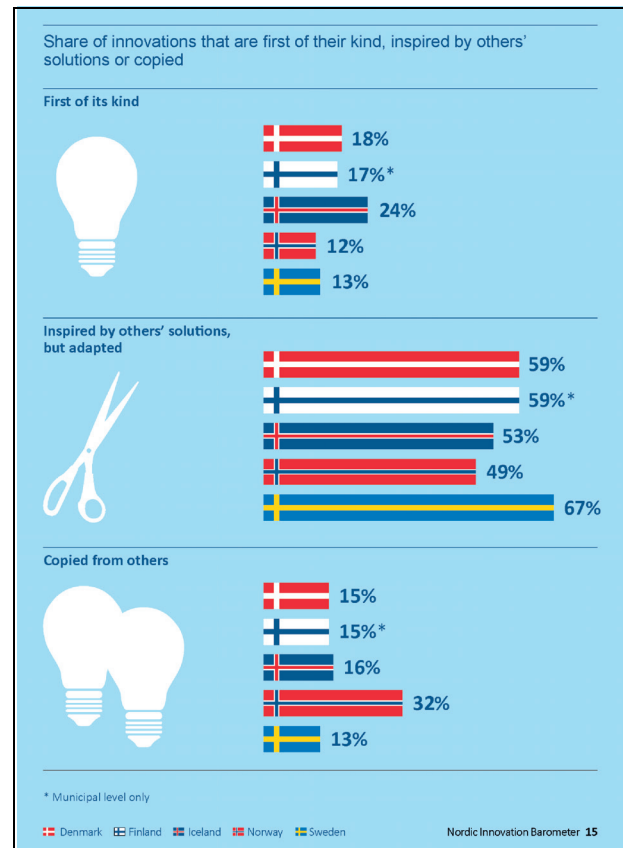
Det er et krav at 50 prosent av netto gevinst i søkervirksomheten skal realiseres som budsjettkutt, det vil si at virksomheten får en reduksjon av budsjetttrammen sin. Det samme kravet gjelder for andre statlige virksomheter med nettogevinster på over 5 mill. kroner. Den samfunnsøkonomiske nytten som et prosjekt har anslått er ofte avhengig av at mange nok tar løsningen i bruk. Dette kan være virksomheter, kommuner, privat næringsliv eller innbyggere. Gevinstrealiseringsplanene må gjøre rede for tiltak for å ta ut gevinstene. Eksempler på tiltak kan være nedbemanning, omrokking av personell og oppgaver, endrede arbeidsprosesser, og informasjonstiltak og opplæringstilbud til de som skal bruke løsningene. Virksomhetene må også gjøre rede for hvordan de vil følge opp og måle at gevinstene blir realisert, for eksempel gjennom statistikk over bruk, spørreundersøkelser eller lignende.

Kilde: Digdir.no

Innovasjonsbarometrene for kommune og stat viser at åtte av ti av de nyeste innovasjonene er gjenbruk av andres idéer.<sup>7</sup> Det skjer enten ved at man er inspirert av andres løsninger, men tilpasser dem vesentlig til egen virksomhet (49 prosent), eller som de kopierer, altså tar i bruk andres løsninger er (32 prosent). Norske offentlige virksomheter tar oftere i bruk andres løsninger enn virksomhetene i Sverige, Danmark, Finland og Island (figur 13.4). Likevel anslo produkti-

<sup>7</sup> Digitaliseringsrådet (2019) *Erfaringsrapport 2019. Den gode historien*

<sup>8</sup> *Measuring New Nordic Solutions, Innovation Barometer for The public Sector*. Rapport 2019



Figur 13.4 Kilder til innovasjon

Figuren viser andelen innovasjoner i de nordiske landene som er den første av sitt slag, inspirert av andre eller kopiert fra andre, altså noe er tatt i bruk som noen andre har utviklet.

Kilde: *Measuring New Nordic Solutions, Innovation Barometer for The public Sector*. Rapport 2019

vitetskommissjonen et stort potensial for effektivisering gjennom at løsninger blir tatt i bruk eller tilpasset flere kommuner.<sup>9</sup>

#### Mange spredningsaktiviteter, -virkemidler og -aktører

Innovasjonsbarometrene for kommune og stat viser at spredning av innovasjon oftest skjer gjennom nettverk og på konferanser.<sup>10</sup> Det finnes mange fagnettverk, både formelle og uformelle, der spredning av innovasjon er et viktig formål. KS er aktive på etablering og drift av nettverk på relevante felt for kommunesektoren og har også etablert Partnerskap for radikal innovasjon. Digitaliseringsdirektoratet leder et innovasjonsnettverk bestående av statlige virksomheter, hvor også KS deltar. Begge aktørene deltar i Nordic

<sup>9</sup> NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*

<sup>10</sup> Difi (2018) *Innovasjonsbarometer i staten 2018*. Rapport. KS (2018) *Innovasjonsbarometeret 2018*

Innovation Hub, et samarbeid mellom aktører i de nordiske landene om offentlig innovasjon.

Nettsider og databaser som Digitaliseringsdirektoratets nettsider *Lær av andre*, Helsedirektoratets egne temasider om velferdsteknologi og Leverandørutviklingsprogrammets nettsider med oversikt over alle resultater og gjennomførte prosjekter, har som formål å spre erfaringer, informasjon og kunnskap om innovasjonsprosjekter i hele offentlig sektor. Gode eksempler spres også gjennom omtaler i medier og fagpresse, og kan motivere andre til å ta i bruk tilsvarende løsninger. I tillegg bruker mange kommuner og virksomheter egne nettsider til å skrive om resultater og erfaringer fra sitt innovasjonsarbeid. Kommunene rapporterer også på bruken av Fylkesmannens skjønnsmidler i Kommunal- og moderniseringsdepartementets søkeportal og database ISORD.<sup>11</sup> I 2018 fordelte fylkesmennene om lag 139,5 mill. kroner til totalt 294 prosjekter og ISORD fungerer dermed som en database for innovasjonsprosjekter i kommunesektoren.

#### *Spredning av innovasjon kan være utfordrende*

Det å ta i bruk og tilpasse andres løsninger kan være en komplisert øvelse.<sup>12</sup> Noen innovasjoner er vanskeligere å spre enn andre, fordi de krever mer tilpasning av organiseringen eller arbeidsformene i virksomhetene. For eksempel vil en løsning som oppgradering av ventilasjonsanlegg uten at barna må ut av skolen i byggeperioden, kreve få endringer i skolens ordinære virksomhet.<sup>13</sup> Mens Asker Velferdsrab sin investeringstankegang rundt familier med flere behov (boks 10.2) innebærer endring i tankesettet i virksomheten, myndigheten til medarbeidere, og forholdet mellom ledelse og medarbeidere. Det krever mer av organisasjonen å ta i bruk en slik innovasjon. Tilsvarende viser erfaringene fra Nasjonalt velferdsteknologiprogram at implementering og spredning av velferdsteknologiske løsninger kan være krevende når de griper inn på tvers av sektorer i kommunene og nye samhandlingsmønstre og ansvarsforhold må etableres.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> ISORD – Integrert Søknads- Og RapporteringsDatabase, tilgjengelig på nett: [prosjektskjonn.fylkesmannen.no](http://prosjektskjonn.fylkesmannen.no)

<sup>12</sup> Teigen, Håvard, Ringholm & Aarsæther. (2013) *Innovatør fra alders tid*. I Teigen, Ringholm & Aarsæther (red.) *Innovative kommuner*

<sup>13</sup> Eksempelet er en innovativ anskaffelse gjennomført med støtte fra Leverandørutviklingsprogrammet

<sup>14</sup> Helsedirektoratet (2020) *Velferdsteknologi til barn og unge med funksjonsnedsettelse – erfaringsrapport fra 4 års utprøving*. Rapport

Et premiss for å lykkes med å ta i bruk innovasjon utviklet av andre er at forholdene og forutsetningene hos de som har utviklet innovasjonene, lar seg overføre til de som vil ta dem i bruk. Ulike forutsetninger og lokale variasjoner gjør det nødvendig å justere og tilpasse innovasjonene. Justering kan samtidig gjøre innovasjonen mer generell, og dermed mer egnet for tilpasning ved å legge til eller fjerne elementer.<sup>15</sup>

Forskeren Rogers har oppsummert at hvordan og hvor raskt en innovasjonen sprer seg avhenger av

- *innovasjonens egenskaper*, det vil si fordelene ved å ta den til seg, om den passer i ny kontekst, hvor kompleks den er, hvor lett den kan testes, og hvor enkelt eller vanskelig det er å se effektene av den
- *tid*, jo lenger tid, jo flere vil ta innovasjonen til seg
- *aktørene* som tar innovasjonen i bruk, har de tradisjon for å ta innovasjon i bruk og gjør det raskt, er de etternølere eller midt imellom
- *det sosiale systemet* og konteksten innovasjonen sprer seg i
- *kommunikasjonskanalene* som innovasjonen sprer seg gjennom<sup>16</sup>

#### *Spredning koster*

For den virksomheten som deler sine erfaringer, kan spredningsarbeid være en kostnad både i tid og penger. Flere innovasjoner i norsk offentlig sektor har fått både nasjonal og internasjonal oppmerksomhet. For noen av virksomhetene betyr det at de i perioder bruker mye tid på å dele erfaringer.<sup>17</sup>

Manglende kompetanse på å dokumentere effekter kan resultere i mye taus kunnskap som ikke gir nytte for andre, og være en barriere for spredning.<sup>18</sup> I evalueringen av FORKOMMUNE ble det pekt på store variasjoner i kommunenes arbeid med spredning av innovasjon. Evalueringen trakk også frem at det arbeides usystematisk i oppstarten av utviklingsarbeid, blant annet ved at mange ikke har rutiner for å undersøke om andre

<sup>15</sup> Röhnebak & Lauritzen. (2019). *Kommunal innovasjon som oversettelse*. I Tennås Holmen & Ringholm (red.) *Innovasjon møter kommune*

<sup>16</sup> Rogers (2003) *Diffusion of Innovations* (5th ed.). Referert i COI (2015) *Spredning af offentlig innovation. Hvad kan vi lære af forskningen?*

<sup>17</sup> Menon (2016) *Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner*. Publikasjon 13/2016

<sup>18</sup> Menon (2018) *Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren*. Publikasjon 88/2018

### Boks 13.4 Bærum kommune – ikke beste, men neste praksis

Bærum kommune er inne i sin andre periode med innovasjonsstrategi. I forrige strategiperiode var målet å etablere en synlig innovasjonskultur. I 2018–2020 retter de innsatsen mot å jobbe systematisk med innovasjon, ved å gjennomføre og spre nye og bedre løsninger. Medarbeidere skal søke aktivt etter løsninger som gir effekt, og organisasjonen skal legge til rette for å spre gode løsninger både internt og eksternt. Kommunen dokumenterer innovasjoner som gir store gevinster. De løfter frem nye innovasjoner, innovasjoner lært fra andre, og årets beste feil gjennom utdeling av en intern innovasjonspris. De sprer informasjon gjennom sosiale medier og nettsider, og har innovasjon og spredning som tema på fagsamlinger. Kommunen har også utviklet et katalysatorprogram for å styrke arbeid med gevinstrealisering og spredning.

Kilde: Bærum kommune, Innovasjonsstrategi 2018–2020

har gjennomført liknende prosjekt. Bærum kommune har tatt tak i disse problemstillingene i sin siste innovasjonsstrategi (boks 13.4). Små kommuner med begrenset kapasitet til egen innovasjon kan ha stor nytte av andres innovasjoner, men opplever manglende kapasitet også til å ta disse i bruk. De synes blant annet å ha behov for prosessveiledning knyttet til implementeringsarbeid. Videre kan løsninger utviklet for kommuner med høyt folketall være dårligere tilpasset distriktskommuner, og det kan være lettere å ta i bruk løsninger man har vært med å utvikle selv.<sup>19</sup>

#### 13.2.2 Vurdering av situasjonen

Hensikten med å spre innovasjoner er å få mest mulig verdi ut av hver vellykkede innovasjon. Det er mindre kostnadskrevende å ta i bruk andres innovasjoner enn å utvikle egne. Prosessen for å ta i bruk og tilpasse innovasjonen kan også forbedre og videreutvikle den opprinnelige innovasjonen.

Det er mange arenaer og muligheter for å drive spredning i offentlig sektor i dag. Både pro-

grammer, satsinger og retningslinjer, hospiteringer, anskaffelser, og samarbeid med andre bidrar til spredning. Samtidig kan antallet nettsider og databaser med spredningsformål gjøre kartleggingsprosesser og informasjonsinnhenting mer krevende enn nødvendig for målgruppene. Det er et behov for å gjøre eksisterende nettportaler både mer tilgjengelig og brukervennlige.<sup>20</sup>

Særlig kommuner som jobber aktivt med spredning ser behov for bedre infrastruktur og plattformer. Det er lite støtte og avlastning tilgjengelig for spredning, derfor kan arbeidet gå på bekostning av eget utviklingsarbeid. Manglende insentiver for spredning, bidrar til uklarhet om hvilket ansvar aktører som har gjennomført innovasjoner i offentlig sektor har til å spre.<sup>21</sup>

#### 13.2.3 Veien videre

##### *Spredning gjennom felles prosjekter*

Utfordringene ved spredning har gitt økt oppmerksomhet om fordelene av å være del av en innovasjonsprosess fra start. I innovative og innovasjonsvennlige anskaffelser, og i andre samarbeid med næringslivet, har flere kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter samarbeidet om utvikling av løsninger basert på felles behov. Slike samarbeid bidrar til at flere får være med på den erfaringen og modningen som skjer i utviklingsprosessen. Her kan samarbeidspartnerne både trekke på hverandres kompetanse og redusere risiko gjennom å være flere om anskaffelsen.<sup>22</sup>

Tilsvarende tilnærming til spredning av innovasjon er del av grunnlaget for KS' partnerskap for radikal innovasjon (se kapittel 5.3). Regionale digitaliseringsnettverk (boks 6.4) og Digifin-ordningen (boks 6.3) gir også slike muligheter for spredning gjennom deltagelse.

### 13.3 Regjeringen vil

Regjeringen vil sørge for at det videreutvikles metodikk, kompetanse og veiledning om innovasjonsarbeid og gevinstrealisering. Vellykkede innovasjoner må komme flere til nytte.

<sup>20</sup> Menon (2018) *Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren*. Publikasjon 88/2018

<sup>21</sup> ibid

<sup>22</sup> Menon (2016) *Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner*. Publikasjon 13/2016

<sup>19</sup> Telemarksforskning (2020) *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Rapport 540

*Regjeringen vil*

- videreutvikle tilbud om kompetansebygging, erfaringsoverføring og bistand til arbeidet med gevinstrealisering på innovasjons- og digitaliseringsområdet i departementene
  - vurdere om det i noen virkemidler for innovasjon i offentlig sektor bør stilles krav til plan for
- gevinstrealiseringsarbeidet etter modell av medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter i staten
- legge til rette for å lære av og spre erfaringer av innovasjonsprosesser
  - legge til rette for at gevinster av innovasjon synliggjøres og realiseres i form av bedre tjenester eller lavere kostnader

## 14 Virkninger

For å møte utfordringene offentlig sektor står overfor legger denne meldingen vekt på å skape nye løsninger ved å mobilisere samfunnets samlede ressurser på nye måter, ta i bruk ny teknologi og nye arbeidsmetoder, sikre gode rammebetingelser og støtte forsknings-, innovasjons- og utviklingsarbeid.

Mange av tiltakene som er omtalt i meldingen er pågående initiativ eller tiltak som vil legge til rette for gevinster i form av bedre kvalitet, reduserte kostnader og tidsbesparelser.

Nye tiltak i denne stortingsmeldingen som krever bevilgninger, dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettammer eller med forbehold om når de kan gjennomføres.

### *Meldingens bidrag til måloppnåelse for verdensmålene for bærekraftig utvikling*

Norge har et ansvar for å bidra til oppnåelsen av verdensmålene for bærekraftig utvikling innen 2030 og innovasjon er en forutsetning for å lykkes. Formålet med denne stortingsmeldingen er økt innovasjon i offentlig sektor. Indirekte vil meldingen derfor kunne bidra til bedre måloppnåelse for samtlige av bærekraftsmålene.

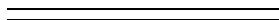
Flere av bærekraftsmålene legger vekt på betydningen av teknologiutvikling og forskning for en bærekraftig utvikling, blant annet mål 11 om bærekraftige byer og samfunn. Meldingen fremmer offentlig sektors rolle som pådriver for slike innovative og bærekraftige løsninger.

Bærekraftsmål 17, delmål 17 handler om å stimulere til og fremme velfungerende partnerskap i det offentlige, mellom det offentlige og det private og sivilsamfunnet. Betydningen av slike partnerskap er vektlagt i meldingen, blant annet i kapitlene om samarbeid med innbyggere, næringsliv og forskningsaktører. Videre er betydningen av velfungerende, ansvarlige og åpne institusjoner på alle nivå (delmål 16.6) og lydhøre, inkluderende, medbestemmende og representative beslutningsprosesser på alle nivåer (delmål 16.7) fremhevet i meldingen i kapitlene om rammebetingelser, kultur for innovasjon og samarbeid om innovasjon.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 23. juni 2020 om En innovativ offentlig sektor blir sendt Stortinget.







Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon og kapittelillustrasjoner:

Halogen AS

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 06/2020

