

Innovasjon i offentlig sektor - både helhet og mangfold

Difi-rapport 2017:01
ISSN 1890-6583

Forord

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gav Difi i oppdrag å vurdere på selvstendig grunnlag mulige alternativer for en mer helhetlig, nasjonal pådriver for innovasjon i offentlig sektor.

En samling med og materiale fra de sentrale innovasjonsaktørene har vært svært viktig for arbeidet. Så takk til Forskningsrådet, KS, Innovasjon Norge, DogA, Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse og Difis innovasjonsfagfolk for bidragene. I det videre arbeidet er det viktig å utvikle samarbeidet mellom disse sentrale innovasjonsaktørene.

Vi håper at denne rapporten bidrar med både relevante perspektiver og nyttig kunnskap. Vi ser på vårt prosjekt og denne rapporten som et forarbeid og innspill til det videre arbeidet med politikkutforming, samordning av virkemiddelapparatet og utviklingen av konkrete tiltak.

Vi har erfart at parallelt med dette prosjektet, er det flere andre prosesser og prosjekter i gang som har som mål å klargjøre og styrke innovasjonsinnsatsen på ulike sektorer i offentlig forvaltning. For å sikre en sterkere felles innsats og effektiv utnyttelse av både kompetanse, ressurser og virkemidler, mener vi det blir nødvendig med god kobling og samarbeid mellom disse initiativene.

I tillegg håper vi at rapporten kan brukes av virksomheter i deres arbeid med å identifisere styrker og svakheter, muligheter og utfordringer for innovasjonen i egen virksomhet.

Difi står ansvarlig for rapporten. Prosjektet er utført av Inger Johanne Sundby (prosjektleder) og Ellen Strålberg. Seksjonssjef Asgeir Fløtre har vært faglig ansvarlig. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har kvalitetssikret.

Oslo, 3. februar 2017



Steffen Sutorius
direktør

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Innledning	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Mål	5
2.3	Målgruppen for oppdraget.....	6
3	Datagrunnlag og metode	7
4	Innovasjon i offentlig sektor – definisjon og roller	8
4.1	Definisjoner, roller og funksjoner	8
4.2	Hvem sørger for at innovasjon skjer?	10
5	Innovasjon på dagsorden i politikken	13
5.1	Innovasjonspolitikken frem til nå.....	13
5.2	Dagens innovasjonspolitik	17
6	Innovasjonsaktørene	19
6.1	Innovasjonsaktørene for norsk forvaltning	19
6.1.1	Statlige virksomheter med ansvar for å fremme innovasjon i offentlig sektor	20
6.1.2	Virksomheter med egne sektorsatsninger	21
6.1.3	Offentlig eide virksomheter med ansvar for å fremme innovasjon i næringslivet (virkemiddelapparatet)	22
6.1.4	Partnerskapsprogrammer.....	23
6.1.5	Kompetansenettverk.....	24
6.1.6	Utdanningsinstitusjoner.....	25
6.1.7	Innovasjonsselskap for kommersialisering	25
6.1.8	Andre	25
7	Utfordringer og behov sett fra noen offentlige virksomheter og innovasjonsaktører	26
7.1	Hvilke utfordringer fremheves?	26
7.2	Hva er og hva forventes av en sterkere pådriver for innovasjon i offentlig sektor?	27
7.3	Organisering av en pådriver-funksjon	29
7.4	Særskilt om kommunene	29
8	Diskusjon – mulige grep	31
8.1	«Rammeverk» for å diskutere en eller flere pådrivere for innovasjon.....	31
8.2	Hvor trenger vi å styrke pådriverrollen for innovasjon i offentlig sektor?	37
8.3	Hvem kan ta en nasjonal pådriverrolle?	40
8.3.1	Som i dag (nullalternativet).....	41
8.3.2	Bedre etatsstyring	41
8.3.3	Nasjonal koordinering av innovasjon i offentlig sektor	42
8.3.4	Styrke eksisterende miljøer og virkemidler	42

8.3.5	Velge ut nasjonale innsatsområder med klar organisering/ledelse	43
8.3.6	Innsats i kommunesektoren	44
9	Anbefaling	45
10	Vedlegg	48

1 Sammendrag

Denne rapporten gir et bredt bilde av hvilke aktører som gjør hva på innovasjonsområdet i offentlig sektor i dag. Våre funn viser at innsatsen må styrkes for å realisere de politiske ambisjonene, men forventningen til rollen som nasjonal pådriver for innovasjon spriker. Vår konklusjon er at én innovasjonsaktør ikke kan ha rollen alene, men at rollene og samarbeidet mellom de mest sentrale aktørene bør tydeliggjøres og styrkes.

Siden 2010 har noen sentrale aktører økt sin kompetanse og innsikt på fagområdet innovasjon. Likevel er det uklart om innovasjonskraften er sterk nok, om ansvaret for innovasjon i offentlig sektor er for fragmentert og om det er behov for å tenke nytt om hvordan vi kan styrke innovasjonsarbeidet.

Det er bakgrunnen for at Difi fikk følgende oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tildelingsbrevet for 2016:
«Ansvaret for innovasjon i offentlig sektor er fragmentert. Difi skal invitere KS, Innovasjon Norge og andre relevante aktører til en diskusjon om mulige alternativer for en mer helhetlig, nasjonal pådriver for innovasjon i offentlig sektor. Difi skal så gi sin vurdering til KMD på selvstendig grunnlag.»

Hovedmålene for prosjektet har vært å gi KMD og andre sentrale aktører:

- en **oversikt** over ansvars-, arbeids- og oppgavefordelingen på innovasjonsområdet
- en samlet **innsikt** i behov og utfordringer som forvaltningen har for å styrke sin innovasjonsinnsats
- et **beslutningsgrunnlag** for kunne sette inn tiltak der det er svakheter mht. roller, oppgaveløsning og gjøre det mulig å styrke innsatsen

Slik har vi løst oppdraget

Vi har brukt offentlige dokumenter, tilgjengelig og nytt innsamlet materiale, intervjuer, samtaler og samlinger med aktører som er engasjert i innovasjon i offentlig sektor.

Denne rapporten presenterer resultatet av vår kartlegging og våre anbefalinger. Vi har kartlagt hvilke aktører som gjør og har ansvar for hva. Vi beskriver også nåsituasjonen, utfordringsbildet, behov og forventningene til rollen(e) som pådriver. Til sammen mener vi dette gir et viktig og nødvendig kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvilke grep som er nødvendige og mulige.

Kartleggingen har vist følgende:

- Innovasjon blir ofte nevnt i politiske dokumenter, men følges opp med svært svake virkemidler og tiltak.
- Det er mange aktører med ulike roller og ansvar. Statlige virksomheter og kommunene har ansvar for innovasjon på eget/egne ansvarsområder. Departementene har ansvar for å styre og stimulere til dette. Det er også en rekke organisasjoner, institusjoner, program og nettverk som bidrar inn i innovasjonsinnsatsen i form av forskning og utredning, utdanning, opplæring, trening og utvikling av idéer. De fleste av disse er offentlige

virksomheter, noen er samarbeidsorganer og andre er private. I tillegg er næringslivet viktige for utviklingen av nye løsninger.

- Virksomhetene som skal innovere er mer opptatt av egne utfordringer og behov enn behovet for en nasjonal pådriver.
- Forventningene til en nasjonal pådriver er mange og sprikende, fra å sette agendaen, øke forståelsen for innovasjon og vise mulighetene for å løse konkrete samfunnsutfordringer, til å sikre støtteordninger, koordinere innsatsen, tilby laboratorium og påvirke den politiske styringen.

Våre hovedkonklusjoner

Våre funn gir ikke grunnlag for å anbefale en av innovasjonsaktørene som den ene sentrale pådriveren eller å foreslå å etablere noe nytt. Slik oppsummerer vi våre funn og konklusjoner:

- Det er viktig å bygge videre på den kompetansen, tiltak, metoder, verktøy og nettverk nasjonalt og internasjonalt som er bygget opp hos de eksisterende aktørene de siste årene.
- Samarbeidet mellom aktørene kan bli bedre. Roller, myndighet, målgrupper og tilbudet til de ulike aktørene må bli tydeligere.
- Vi tror det er urealistisk å styre innovasjon fra én sentral innovasjonsaktør, men vi bør legge bedre til rette for samhandling mellom sektorene.
- Noen roller må styrkes. Det gjelder spesielt rollen som pådriver for utviklingen av politikk og rammebetingelsene for innovasjon. Det er nødvendig for å sikre at departementene stiller krav til og skaper handlingsrom for innovasjon i virksomhetene. Politikken og virkemidlene for innovasjon må bli tydeligere både for hele offentlig sektor og på de enkelte departementsområdene.

På grunnlag av vår kartlegging og analyse, anbefaler vi følgende konkrete tiltak:

1. utarbeide en nasjonal strategi for innovasjon i offentlig sektor
2. koordinere og målrette tilskudd og stimuleringsordninger fra ulike departement bedre
3. etablere et innovasjonslaboratorium for at offentlige virksomheter skal kunne eksperimentere med nye innovative løsninger
4. innføre en hospiteringsordning hvor ressurspersoner kan jobbe i andres prosjekter 2 – 3 måneder
5. etablere et innovasjonsnettverk for ledere enten som et nytt tilbud eller å la innovasjon bli et sentralt tema i eksisterende nettverk blant ledere.
6. etablere et fast forum for de offentlige innovasjonsaktørene/-pådriverne Difi, Forskningsrådet, KS, Innovasjon Norge, DogA og Helsedirektoratet/ Direktoratet for e-helse. Formålet er å komme fram til konkrete forslag til løsninger på de svakheterne denne rapporten påpeker og følge opp anbefalingene.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Innovasjon i offentlig sektor er et samfunnsmessig og politisk viktig tema. Det samfunnsmessige behovet kan illustreres med Produktivitetskommissjonen vektlegging i rapportene (NOU 2015: 1 og NOU 2016:3), der det bl.a. sies at «...mulighetene til utvikling og innovasjon må utnyttes bedre. Kommisjonen legger til grunn at strammere budsjetter vil kreve hardere prioriteringer og mer «kreativ destruksjon» i offentlig sektor».

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) beskriver godt situasjonen for offentlig sektor i fjorårets tildelingsbrev til Difi:

«Staten og statlige virksomheter står overfor utfordringer som krever utvikling og tilpasning til viktige endringer og underliggende forhold i det norske samfunnet. Et redusert økonomisk handlingsrom vil fra statsforvaltningens side måtte møtes med mer effektiv ressursbruk og evne til omstilling. Samtidig har innbyggere og næringsliv større forventninger til offentlige tjenesteleveranser. Dette utfordrer etablerte måter å løse det offentliges oppgaver på.»

Samtidig er det en usikkerhet om ansvaret og arbeidsdelingen for innovasjon i forvaltningen er hensiktsmessig for å styrke innovasjonsinnsatsen, noe som ble tatt opp under konsultasjonsmøtet mellom statsråd Jan Tore Sanner og KS sin styreleder Gunn Marit Helgesen høsten 2015.

2.2 Mål

I tildelingsbrevet for 2016 gav KMD Difi følgende oppdrag:

«Ansvaret for innovasjon i offentlig sektor er fragmentert. Difi skal invitere KS, Innovasjon Norge og andre relevante aktører til en diskusjon om mulige alternativer for en mer helhetlig, nasjonal pådriver for innovasjon i offentlig sektor. Difi skal så gi sin vurdering til KMD på selvstendig grunnlag.»

Vi har definert målet med prosjektet at KMD og de sentrale aktørene skal få

- en oversikt over ansvars-, arbeids- og oppgavefordelingen på innovasjonsområdet
- en samlet innsikt i behov og utfordringer som forvaltningen har for å styrke sin innovasjonsinnsats
- et beslutningsgrunnlag for å klargjøre og sette inn tiltak der det er svakheter mht. roller, oppgaveløsning og tilrettelegging for å styrke innsatsen

I tråd med god innovasjonstilnærming har vi ikke «utredet oss i hjel», men utarbeidet en rapport med vurderinger så langt vi har kommet i prosessen. Vi ser at det er mange andre hensyn som kan tas og vurderinger som kan gjøres, og flere perspektiver dukker opp jo mer vi jobber med temaet.

Det er samtidig flere parallelle prosesser og prosjekter med formål å klargjøre og styrke innovasjonsinnsatsen på ulike sektorer i offentlig forvaltning. Eksempelvis har Helse- og omsorgsdepartementet gitt Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse oppdrag om å utrede et innovasjonssystem for helsesektoren, og Nærings- og fiskeridepartementet har gitt DogA oppdrag om å organisere samarbeidet mellom virkemiddelaktørene. For å sikre en sterkere felles innsats og effektiv utnyttelse av både kompetanse, ressurser og virkemidler, er det nødvendig med god kobling og samarbeid mellom disse. Forhåpentligvis kan vår rapport bidra med både relevante perspektiver og kunnskap i disse prosessene og til det samlede resultat.

Prosjektet bør derfor anses som et forarbeid og innspill til videre arbeid med politikktutforming, samordning av virkemiddelapparatet og utvikling av konkrete tiltak.

2.3 Målgruppen for oppdraget

Målgruppen, dvs. de som kan bruke resultatene, er:

- KMD som oppdragsgiver (politikkutvikler), som skal få et grunnlag for politikktutformingen og –iverksettingen, inkludert virkemidler av organisatorisk og finansielle art. Resultatet skal kunne brukes i konsultasjonen og samarbeidet med KS, i samhandlingen med andre relevante departementer og i styringen av Difi som en aktør på dette området.
- De sentrale aktørene med ansvar for å styrke innovasjon i offentlig sektor (innovasjonsaktører/pådrivere). Kartleggingsprosessen og notatet skal bidra til å avklare ansvars- og arbeidsfordelingen, rollene til aktørene, mål og målgrupper og eventuelt behov for samarbeid- og samordningstiltak.
- Statlige virksomheter og kommuner (etterspørselssiden) med behov for kunnskap, bistand og stimulans for å styrke innovasjonen på eget ansvars- og fagområde. Disse er brukere av de sentrale aktørenes kunnskap og tilbud.
- Kunnskapsutviklere og formidlere (tilbudssiden). Dette er universiteter og høyskoler med undervisning, og enkelte også med forskning, som er relevant for innovasjon i offentlig sektor. Det er også konsulenter med kompetanse på metoder og teknikker som brukes i innovasjonsarbeidet. Likeledes medlemsorganisasjoner og nettverk (privat og offentlig sektor) som bidrar til erfaringsdeling.

3 Datagrunnlag og metode

Vi har hatt et bredt tilfang av materiale som tar opp utfordringer og behov statlige og kommunale virksomheter har for å få til en sterkere satsing på innovasjon. Vi har utnyttet materiale fra tidligere relevante samlinger der statlige virksomheter og kommuner har deltatt og fra noen relevante evalueringer, f.eks. av Leverandørutviklingsprogrammet. Kartleggingen i forbindelse med utvikling av et innovasjonssystem for helse- og omsorgssektoren har også vært en kilde. I tillegg har vi hatt møter og én samling med sentrale innovasjonsaktører.

Følgende kilder har vært viktige i vår datainnhenting:

1. Samtaler med sentrale innovasjonsaktører:
 - KS, Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Difi
2. Samtaler med representanter for «brukerne»¹:
 - Bærum kommune
 - Tolldirektoratet
 - Utdanningsdirektoratet
 - Statens vegvesen
 - Husbanken
 - Lånekassen
3. Relevante dokumenter og litteratur, inkludert meldinger og rapporter fra departementene og presentasjoner (se vedlagt litteraturliste)
4. Workshop med representanter fra KS, Forskningsrådet, Innovasjon Norge, DogA, Difi og Helsedirektoratet, samt KMD
5. Deltagelse i samlinger og møter og tilgang til relevant materiale fra Helsedirektoratet/Direktoratet for e-helses prosjekt om innovasjonssystem for helse- og omsorgssektoren

Parallelt med dette prosjektet har Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse hatt som oppdrag å utrede et innovasjonssystem, en innovasjonsmodell og en veileder for helse- og omsorgssektoren. Det har vært et fruktbart samarbeid mellom prosjektgruppen i Helsedirektoratet/Direktoratet for e-helse og prosjektgruppen i Difi i løpet av arbeidet med disse to utredningene. Vi har kunnet utnytte både resultater av kartlegginger og samlinger, teori og annen kunnskap.

¹ I denne sammenheng er det de offentlige virksomhetene som er brukere av de tjenestene de sentrale innovasjonsaktørene tilbyr.

4 Innovasjon i offentlig sektor – definisjon og roller

Dette kapitlet gjengir noen viktige definisjoner av begrepet «innovasjon», beskriver forvaltningens roller knyttet til innovasjon og peker på hvem som sørger for at innovasjon skjer.

4.1 Definisjoner, roller og funksjoner

Innovasjon

Det finnes ulike definisjoner på innovasjon. Nedenfor har vi valgt ut noen:

- Innovasjon er å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomhet, samfunn eller innbyggere. Formen er eksperimenterende og løsningen er ikke kjent på forhånd. (Difi)
- [KS definerer innovasjon](#) som "en ny eller bedre løsning som er så god at folk vil ta den i bruk". Videre definerer KS innovasjon som noe som er "nytt, nyttig og nyttiggjort". Essensen i definisjonene er at innovasjon ikke skjer før de nye løsningene har blitt tatt i bruk og skaper verdi.
- Innovasjoner er nye eller vesentlige forbedrede varer, tjenester, prosesser, organisasjonsformer eller markedsføringsmodeller som tas i bruk for å oppnå verdiskapning og/eller samfunnsnytte. (Forskningsrådet)
- Innovasjon kan forstås som en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjon for å skape økonomiske verdier. (Stortingsmelding nr. 7 (2008-2009) – Et nyskapende og bærekraftig Norge)

Ulike typer av innovasjoner

Innovasjonsteorien skiller mellom flere typer av innovasjoner, avhengig av deres omfang.

Det er ofte nyttig å tydeliggjøre forskjellen på inkrementell innovasjon og radikal innovasjon. Inkrementell innovasjon er gradvis forbedring av eksisterende prosesser og produkter, mens radikal innovasjon kjennetegnes av høyere grad av usikkerhet og risiko, og kan skje gjennom «rykkvise hopp» og brudd fra eksisterende løsninger, mer enn kontinuerlig kvalitetsutvikling².

² Bason, Christian (2010): *Leading Public Sector Innovation – Co-creating for a better society*, Policy Press 2010

Vi har ikke avgrenset mot noen av disse typene, begge kan være aktuelle i vår sammenheng.

Forvaltningens ulike roller

Offentlig forvaltning har to ulike roller knyttet til innovasjon:

- innovasjon i offentlig sektor, hvor man søker etter nye og bedre løsninger innenfor egne ansvarsområder eller etter nye tverrgående løsninger
- det offentlige som innovasjonsfremmer, hvor det offentlige skal stimulere til innovasjon i privat sektor

I vår sammenheng ser vi på det første punktet, altså innovasjon i offentlig sektor, dvs. hvordan kan offentlig sektor selv bli mer innovativ.

Punkt to handler om hvordan offentlig sektor legger rammer som gjør det mulig for privat sektor å innovere, f.eks. med økonomisk støtte og reguleringer. Her er aktører som Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og Siva sentrale. De skal blant annet legge til rette for at det blir enklere å starte og drive egen bedrift og bidra til at forretningsideer kan resultere i fremtidig lønnsom næringsvirksomhet.

For å oppnå bedre innovative løsninger i offentlig sektor (punkt en) er det nødvendig med et godt samarbeid med privat sektor, særlig konsulenter og leverandører, for at det offentlige skal bli mer innovative. Her kan innovative anskaffelser være en egnet framgangsmåte. Partnerskapsmodeller mellom ulike aktører i privat, frivillig og offentlig sektor (både stat og kommune) og med forskere er også aktuelt for å utvikle nye innovative løsninger for offentlige virksomheter. En svært viktig forutsetning er involvering av relevante brukere for å identifisere behov og å sikre at utviklede løsninger er brukbare og nyttige.

Ulike tema for innovasjon

Innovasjon kan inndeles i følgende hovedtema (jf. Teigen):

1. produksjon av varer og tjenester
2. organisering av sektoren
3. politiske styringssystemet

Nå vi snakker om innovasjon i offentlige virksomheter, er det nærliggende å tenke på forbedringer og innovasjoner av varer og tjenester, og kanskje særlig tjenesteytingen. Men også innovasjon knyttet til organisering av sektoren og innretningen på politikken, kan være et tema for «en pådriver».

Kunnskap om innovasjon

Kunnskapen om innovasjon i privat sektor er stor og omfattende³. Det er gjort solid forskning på feltet og det eksisterer flere veletablerte teorier som er ment å

³ Fossaas, Anna M./Terje Simonsen (2016), *Å innovere i offentlig sektor med Lean StartUP: Hvordan fungerer det?*, Høgskolen i Sørøst-Norge, 2016

belyse ulike sider ved innovasjon i private virksomheter. Det samme kan ikke sies om innovasjoner i offentlig virksomhet. Her vet vi fortsatt lite, og forskningen på området er mangelfull⁴. Over halvparten av studiene om forskning på innovasjon i offentlig sektor som De Vries (m.fl.) undersøkte, var etter 2010⁵.

Håndtering av risiko er et viktig element i innovasjonsprosesser. Det har vært en oppfatning om at behovet for å håndtere risiko er forskjellig i hhv. offentlig og privat sektor. Bason (2010 s.120) mener at «... innovasjon enten vi beveger oss innenfor privat eller offentlig sektor, dreier seg i bunn og grunn om eliminering av risiko. Vi har lett for å tro at det offentlig ikke må håndtere like mye risiko, men det er en myte».

4.2 Hvem sørger for at innovasjon skjer?

Forvaltningen må bli bedre til å finne nye og bedre løsninger innenfor sine ansvarsområder, både når det gjelder tjenesteyting og organisering. Det er flere aktører som har, eller bør ha, særskilt ansvar for å sørge for at slik innovasjon skjer.

Regjeringens politikk og nasjonale strategier

Regjeringens politikk og nasjonale strategier viser retning og betydning for innovasjonsarbeidet i offentlig sektor, og vil ha mye å si for eventuell økt innovasjonstakt.

Hvor høyt innovasjon settes på den politiske dagsorden, vil også påvirke innsatsen og oppmerksomheten i departementer og i den enkelte virksomhet. Den nasjonale politikken skal iverksettes av både statlige og kommunale organer. Kommunene har ansvar for det meste av tjenesteytingen til innbyggerne og er derfor iverksettere på mange ulike nasjonale politikkområder, noe som kan representere utfordringer både når det gjelder krav til innovasjon og samordning.

Fagdepartementenes forventninger og styring av statlige virksomheter

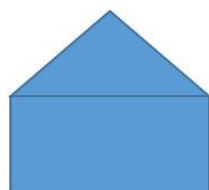
Fagdepartementene har ansvar for innovasjon i sektoren, f.eks. hvordan den organiseres og hvordan den samhandler innad og utad. Fagdepartementene har også en viktig rolle som etatstyrer for statlige virksomheter, som formelt og reelt vil være en viktig pådriver for økt innovasjon for den enkelte offentlige virksomhet, men også for organisering av egen sektor. Fagdepartementene stiller krav og forventninger i sin rolle som etatstyrer, både gjennom tildelingsbrev og annen styringsdialog samt ev. forventninger som inngår i lederlønnskontrakter.

⁴ Halvorsen, Thomas, Johan Hauknes, Ian Miles og Rannveig Røste, *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report No. D9, NIFU STEP and the Publin consortium 2005 – 2006

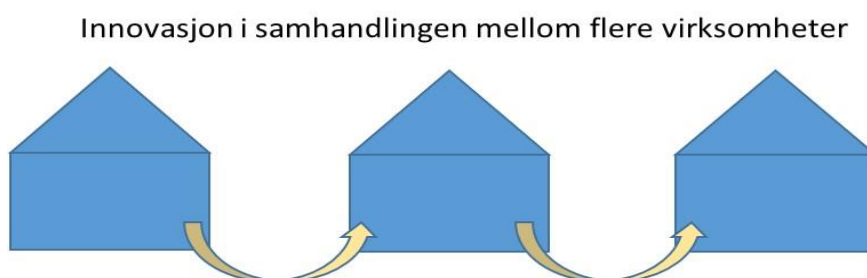
⁵ De Vries et al. (2016), *Innovations in the Public Sector*

Den enkelte offentlige virksomhet

Det største og viktigste innovasjonsarbeidet gjøres av virksomhetene selv. Innovasjonen må skje i den enkelte virksomhet, og eventuelt i samarbeid med andre virksomheter når det er snakk om samhandling og sammenhengende tjenester. Dette gjelder både inkrementelle og radikale innovasjoner.



Innovasjon i virksomheten



Figur 1: Innovasjon skjer i en virksomhet og mellom virksomheter

Et eksempel på at innovasjon både må skje i og mellom virksomheter kan være Helsedirektoratets oppdrag med å utrede et helhetlig nasjonalt innovasjonssystem. Dette innovasjonssystemet omfatter alle kjerneaktører som har en rolle mot det å levere og tilby varer og tjenester innenfor helse- og omsorgssegmentet. Innovasjonssystemet omfatter derved følgende aktørgrupper:

- Helse- og omsorgstjenester
- Kunnskapsorganisasjoner
- Bedrifter og klynger
- Brukere og pasienter

Videre sier Helsedirektoratet at disse aktørene må inngå i nettverk som involverer organisert og formelt samarbeid mellom aktørene i innovasjonsprosjekter, samt at kunnskapsflyt mellom dem er sentralt.

Mange av utfordringene (og mulighetene) som er påpekt av våre informanter, handler om generelle utfordringer som alle offentlige virksomheter vil møte. Det kan f.eks. være snakk god lederforståelse, kompetanse, innovasjonskultur, modenhet i virksomheten og evne og vilje til å skape rom for å jobbe med innovasjon.

Virksomhetsledere

Virksomhetsleder og toppledelsen har en helt avgjørende rolle for hvorvidt og hvordan virksomheten jobber med innovasjon.

Bason peker på fire grunnprinsipper for ledere som skal lykkes med innovasjon i offentlig sektor:

- 1) Bevisst tilnærming til fornyelse av egen sektor
- 2) Bygge innovasjonskompetanse på alle nivå
- 3) Ta i bruk nye metoder for samarbeid med og mellom mennesker, framfor å styre prosjekter og oppgaver
- 4) Lede innovasjon på tvers av og utenfor offentlig sektor

For å få til dette må både ledere og ansatte utvikle og håndtere fire gjensidig avhengige dimensjoner, som forsterker hverandre og tilsammen utgjør en helhetlig tilnærming til innovasjonsarbeidet. Disse utgjør *innovasjonsøkosystemet*, og det er disse som *sammen* fremmer eller hemmer endring i og utenfor offentlig sektor. De fire dimensjonene kalles:

- bevissthet («Consciousness»),
- kapasitet («Capacity»),
- samskaping («Co-creation»)
- mot («Courage»)

Pådrivere for innovasjon

I tillegg finnes en rekke pådrivere for økt innovasjon i offentlig sektor, herunder Difis kompetansemiljø, KS, Innovasjon Norge, Forskningsrådet m.fl., som vi kan kalle «innovasjonsaktørene». Dette er aktører som ikke har ansvar for selve innovasjonene – den skal skje i virksomhetene – men de har ulike roller og virkemidler som skal bidra til at virksomhetene jobber mer innovativt.

I tillegg vil det private leverandørmarkedet spille en viktig rolle gjennom sin kompetanse og derved mulighet til å se andre, innovative løsninger.

5 Innovasjon på dagsorden i politikken

Behovet for å styrke innovasjonen i offentlig sektor har stått på den politiske dagsorden i flere år. I dette kapittel beskrives kort historien fram til i dag for å vise hvordan innovasjon som innsatsområde i offentlig sektor har vokst fram. Historien kan også gi en forklaring på hvorfor noen vil si at utviklingen har ført til fragmentering. I kapittel 6 beskrives de ulike aktørene nærmere.

5.1 Innovasjonspolitikken frem til nå

Stortingsmelding nr. 7 (2008-2009) – «Et nyskapende og bærekraftig Norge» var ifølge innledningen «den første norske stortingsmeldingen om innovasjon». Det heter videre: «Meldingen legges frem for å sette innovasjon enda tydeligere på dagsorden. Meldingen presenterer helheten i regjeringens politikk og viser en retning for det videre arbeidet. Regjeringen vil føre en politikk som bidrar til økt bærekraft, som bygger på en samfunnsmodell med trygghet og tillit og som styrker innovasjonsarbeidet både i næringslivet og i offentlig sektor».

I meldingen legges det fram en rekke tiltak for å styrke og legge til rette for innovasjon i næringslivet, men også tiltak for å styrke innovasjonsevnen i offentlig sektor. Det er spesielt helse- og omsorgssektoren som prioriteres «... blant annet ved å sette ned et offentlig utvalg som skal vurdere utfordringer og muligheter for innovasjon i omsorgssektoren, og ved å styrke kliniske enheter for utprøving av nye legemidler og behandlingsmetoder i helsesektoren».

Siden er det igangsatt flere tiltak og etablert enheter med spesielt ansvar for fremme innovasjon i helse- og omsorgssektoren. Det siste initiativet gjelder å få fram forslag til utviklingen *av det helhetlige nasjonale innovasjonssystemet som skal tilrettelegge for et strukturert lokalt, regionalt, nasjonalt, tverrsektorielt, ev. nordisk, samarbeid mellom helse- og omsorgstjenesten, pasient/bruker og pårørende, forsknings-, utdannings- og utviklingsmiljøer, næringslivet og frivillige organisasjoner*⁶.

Av andre konkrete tiltak nevnt i Stortingsmeldinger er å styrke bruken av design som innovasjonsverktøy, blant annet ved å opprette et designdrevet innovasjonsprogram og å legge til rette for tjenesteinnovasjoner, ved å invitere organisasjonene i tjenestenæringene til dialog, med sikte på å utvikle effektive og treffsikre virkemidler for økt innovasjon.

Strategi for innovasjon i kommunesektoren-Nye vegar til framtidens velferd ble publisert i april 2013 av Kommunal- og regionaldepartementet. Målet for strategien var: «Med strategien ynskjer regjeringa å leggje til rette for at kommunane kan utvikle betre tenester og gjere kvardagen enklare for folk, mellom anna ved i større grad, å sjå løysingar på tvers av sektorane, medverke til at folk kan leve eit godt liv i små og store kommunar i heile landet, med

⁶ Rapporten «Innovasjonssystem for helse- og omsorgssektoren» er levert 5. januar 2017.

lokalsamfunn og nærmiljø som er gode å bu i og vidareutvikle velferdssamfunnet til å bli endå betre tilpassa behova til den einskilde og lokalsamfunnet.»

Noen av de relevante tiltakene var at kommunene skulle få støtte til innovasjonsprosjekt gjennom skjønnsmidler fra fylkesmannen og det skulle etableres et kompetansesenter for kommunal innovasjon som skulle kunne drive rådgivning, knytte kommunene til relevante innovasjons- og forskningsmiljø og spre gode eksempler. Det skulle utarbeides en bilateral samarbeidsavtale mellom regjeringen og KS om innovasjon i kommunesektoren og gi støtte til utvikling av et innovasjonsstudium for ansatte i kommunesektoren.

Støtte til Nasjonalt program for leverandørutvikling ble også nevnt. Ett av tiltakene gjaldt IKT og forenklingstiltak rettet mot kommunene og at staten skulle støtte opp under kommunene sitt arbeid for å samordne og utvikle felles IKT-løsninger for kommunene. I denne strategien ble også innovasjonsprisen lansert som skulle gå til det beste kommunale innovasjonsprosjektet for å spre gode erfaringer og inspirere kommunene til å satse på innovasjon.

Det lå an til at Høgskolen i Lillehammer skulle utvikles til et kompetansesenter, men flere av oppgavene ble i neste regjeringsperiode lagt til Difi. Høgskolen har utviklet et innovasjonsstudium spesielt rettet mot kommunalt ansatte.

Forskningsrådet nedsatte et utvalg i 2003 med mandat å arbeide fram et forslag til satsing innenfor brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor. Utvalget foreslo blant å opprette et eget program: Virksomhetsforankret forskning og utvikling for innovasjon i offentlig sektor – VIOS. Utvalget understreker imidlertid at programforslaget kun ville dekke en del av Forskningsrådets nye ansvarsområde for innovasjon i offentlig sektor. Forskning om innovasjon i offentlig sektor vil være et viktig og nødvendig område for å sikre oppbygging og videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget på feltet.

I 2012 ble det gjennomført en omfattende kartlegging og vurdering av innovasjonspotensialet i offentlig sektor av Forskningsrådet og DAMVAD⁷. Rapporten peker på mulige kunnskapshull, og på hvordan Forskningsrådet kan styrke sin rolle som pådriver for en offentlig sektor som bruker og lærer av forskning og som et forsknings -og innovasjonssystem som bringer fram nye og bedre løsninger i offentlig sektor.

Rapporten var ment å gi viktig bakgrunnsmateriale om betydningen av og behovet for en sterkere satsing på, innovasjon i offentlig sektor, samt hvordan forskning kan spille en viktig rolle i innovasjonsarbeidet. Det sies at mye kunnskap finnes allerede. Den bør spres videre og utnyttes bedre. Samtidig er

⁷ Forskningsrådet og DAMVAD (05.06.2012): *Aktivér det offentlige innovasjonspotensialet, Forskning og samarbeid for et bedre samfunn. Oversikt over kunnskap og muligheter.*

det mange områder som fortsatt krever systematisk kunnskapsutvikling. Sammen med ansatte i offentlig sektor, brukere, næringsliv og andre samfunnsborgere, kan forskning og forskere bidra til å møte store samfunnsutfordringer som følger av en aldrende befolkning, klimaendring og andre miljøpåkjenninger og økt globalisering.

I 2012 vedtok også Hovedstyret for Forskningsrådet en [ny policy for Innovasjon i offentlig sektor](#). Den ble utarbeidet etter en omfattende dialog med ulike interessenter. «Grunntanken i dokumentet er å styrke kunnskapsflyten i triangelet mellom forskning, praksis og utdanning. Vi har sterke helse- og samfunnsfaglige miljøer og verdensledende bedrifter og grunnforskningsmiljøer på teknologiområdet. Men koblingen er ikke god nok. Vi har forskningsbasert utdanning, men trenger mer praksisnær forskning». Innledningsvis sies det også: «I begrepet «innovasjon i offentlig sektor» møtes og kobles flere strømmer i norsk kunnskapsproduksjon med erfaringer fra nærings- og teknologiutvikling og gryende sosialt entreprenørskap».

I 2016 ble det etablert en egen avdeling for innovasjon i offentligsektor i Forskningsrådet.

KS satte innovasjon på dagordenen tidlig. Innovasjonsalliansen ble etablert av KS i mars 2010. Den skal blant annet være en arena for debatt om utfordringer og løsninger på ulike samfunnsutfordringer. Alliansen skal bidra til at kommunene selv finner opp de smarteste løsningene, og at det skapes en kultur for nyskaping i norske kommuner/fylkeskommuner.

I 2010 ble **Nasjonalt program for leverandørutvikling** etablert av KS og NHO med mål om å øke kunnskapen om og gjennomføringen av innovative offentlige anskaffelser. NHO, KS og Difi er nå programansvarlige og NHO har prosjektlederansvaret gjennom et sekretariat. Det er regionale kontakter ved flere av NHO og KS sine regionkontor.

Siden den gang har KS vært aktiv i å få temaet opp i konsultasjonsmøter med staten og samarbeidsfora med ulike innovasjonsaktører, initiere utvikling av opplæring og verktøy (bl.a. Veikartet (Samveis) i samarbeid med Helsedirektoratet) og bidratt til en rekke ulike større og mindre arrangementer. Arendalskonferansen⁸ etablert av Arendal kommune, er et eksempel på dette med over 500 deltakere og bl.a. utdeling av Innovasjonsprisen, initiert av KMD, siden 2014.

KS har engasjert seg i en rekke innovasjonstematikker bl.a. gjennom samarbeid flere ulike aktører. Eksempler er velferdsteknologi, innovative anskaffelser, politisk innovasjon, smarte byer og lokalsamfunn, sosialt entreprenørskap, samskaping, spredning og innovasjonsledelse.

KS' hovedstyre har utpekt innovasjon som ett av satsingsområdene for 2017.

⁸ Fra 2017 heter denne konferansen «Fremtidens kommuner».

Difi etablerte en tverrgående prosjektgruppe i 2012 med formål å kartlegge hva som gjøres og hvilke relevante metoder, verktøy og tilnærings- og arbeidsmåter som er knyttet til innovasjon på Difis ulike fagområder. Kartleggingen omfattet også innovasjonsarbeidet og tilnærmingen i noen private og andre offentlig virksomheter, bl.a. de vi nå benevner som de «sentrale innovasjonsaktørene». I tillegg var det kontakt med og beskrivelse av hva som skjer på innovasjonsområdet i andre, land spesielt de nordiske. Resultatene ble dokumentert i rapporten «Skal, skal ikke ...» i 2013 som ble et beslutningsgrunnlag for å iverksette tiltak både internt og for utformingen av rollen som utvikler av offentlig sektor.

I 2014 fikk Difi i oppdrag å etablere et kompetansemiljø for innovasjon spesielt rettet inn mot kommunene, der ett tiltak var Innovasjonsprisen som deles ut av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Som grunnlag for dette oppdraget, ble det gjort en omfattende kartlegging blant kommuner og statlige virksomheter for å identifisere behov og få et grunnlag for å utvikle Difis rolle framover. For å utvikle rollen var også kontakten med sentrale innovasjonsorganer i bl.a. Danmark (MindLab og Center for offentlig innovation (COI)) og England fruktbar. Deres erfaringer bidro til å prioritere tiltak. KMD fulgte med i denne prosessen.

Difi tok også initiativ til Innovasjonsnettverket med medlemmer fra statlige virksomheter og KS. Nettverket «eier seg selv» nå, men Difi bidrar med tilrettelegging.

I 2016 fikk Difi ansvaret for en stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign. I partnerskap med statlige virksomheter skal Difi teste ut design og brukersentrerte metoder i utviklingen av offentlige tjenester. Målet er å utvikle mer helhetlige og bedre tjenester for brukerne og en mer effektiv forvaltning. Stimuleringsordningen skal stimulere til bruk av mer innovative metoder og øke innovasjonskraften i staten.

Å utnytte anskaffelser i offentlig sektor er et virkemiddel til innovasjon både i privat og offentlig sektor. Difi har ansvar for å bidra i utvikling og for iverksetting av anskaffelsesreglementet. I den forbindelse er Difi en sentral aktør i arbeidet med [innovative anskaffelser](#) som er en metode og et verktøy. Difi tilbyr veiledning og verktøy til å komme i gang med innovative anskaffelser og er sammen med NHO og KS programansvarlig for Nasjonalt program for leverandørutvikling (etablert i 2010) som er et viktig bidrag til utviklingsarbeidet.

Innovasjon Norge (IN) skal bidra til nyskaping i næringslivet, utvikling i distriktene, utvikling av konkurransedyktige norske bedrifter og profilere norsk næringsliv internasjonalt og Norge som reisemål. Men engasjementet for innovasjon i offentlig sektor har økt de siste årene. I Innovasjonstalen 2015 ble det lagt vekt på at vi må innovere og omstille mer i det offentlige. Det ble sagt: «Den offentlige innkjøpskraften representerer rundt 400 milliarder årlig. Den kan benyttes til å skape innovasjon i samspill med private leverandørbedrifter. Vi har et skrikende behov for å omstille og innovere våre offentlige tjenester».

Det ble tatt videre gjennom arbeidet med programmet Drømmeløftet og i Innovasjonstalen i 2016 var en av konklusjonene at «... offentlig sektor må etterspørre nye løsninger og utfordre næringslivet til å utvikle fremtidens tjenester og produkter. Innovasjon Norge anbefaler at det offentlige og private jobber i partnerskap for å utvikle innovative løsninger i verdensklasse».

I talen ble det også tatt opp at «... det er også behov for å styrke de offentlige institusjonenes evne til å planlegge og koordinere større innovasjonsprosjekter, noe som går ut over evnen til å utforme anbudsrunder. Dagens arbeidsdeling på departementsnivå og innenfor virkemiddelapparatet er ikke satt opp for å takle samspillet mellom offentlig, privat og frivillig sektor».

5.2 Dagens innovasjonspolitik

Det har ikke vært noen egen melding til Stortinget om innovasjon siden stortingsmeldingen fra 2008-2009. Et spørsmål er om det i dagens politikk er satt mål og ambisjoner og om det er utformet virkemidler for å stimulere til innovasjon i offentlig sektor. For å få et bilde av dette har vi gått gjennom departementenes budsjettproposisjoner for 2016 og noen for 2017. En hensikt var også å undersøke hvordan de ulike departementene anvender begrepet innovasjon.

Oppsummert viser gjennomgangen at de aller fleste departementene nevner viktigheten av innovasjon i budsjettproposisjonene for 2016. (se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse). Kun Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet hadde ikke noe om innovasjon, og i Justisdepartementets proposisjon var det kun nevnt i forbindelse med støtte til et forskningsprogram.

Generelt nevnes innovasjon kun i sammenheng med forskning, dvs. forskning og innovasjon som en felles betegnelse. Enkelte departement har også mål og satsinger utover dette for å stimulere til innovasjon. Nærings- og fiskeridepartementet vektlegger å legge til rette for innovasjon i næringslivet som er deres hovedansvarsområde. Helse- og omsorgsdepartementet er det departementet som er tydeligst når det gjelder ambisjonsnivå og tiltak for å styrke innovasjonsinnsatsen. Dette departementet har også en omfattende liste over virkemidler og tiltak.

Kunnskapsdepartementet har selvsagt mye om forskning og innovasjon i sine budsjettproposisjoner, men har også omtalt en ny innovasjonsordning for skoler og skoleeiere der det bl.a. skal prøves ut nye modeller for bruk av flere yrkesgrupper i skolen. Samferdselsdepartementet nevner bl.a. at innovasjonsprogrammet for Statens vegvesen videreføres og styrkes.

Når det gjelder politikk for innovasjon i offentlig sektor, er det mest nærliggende å vurdere Kommunal- og moderniseringsdepartementets mål, ambisjoner og virkemidler. KMD ser på innovasjon som et virkemiddel for effektivisering og fornyelse av offentlig sektor og mener det er behov for en samordnet tilnærming.

I proposisjonen for 2017 sies det: «Innovasjon er et virkemiddel for effektivisering og fornyelse av offentlig sektor. Vi ser tegn til at offentlig sektor i økende grad er opptatt av å ta i bruk ny metodikk og innovative anskaffelser som virkemidler for omstilling og bedre ressursutnyttelse. Bevisstheten om dette må fortsatt økes, og ledere må motivere til innovasjon i den enkelte virksomhet. Det må også legges til rette for mer erfaringsdeling og læring på tvers». Av virkemidler nevnes bl.a. designmetodikk (tjenestedesign), innovasjon gjennom offentlige innkjøp, IKT, innovasjonsprisen og andre stimuleringsmidler rettet mot kommunene.

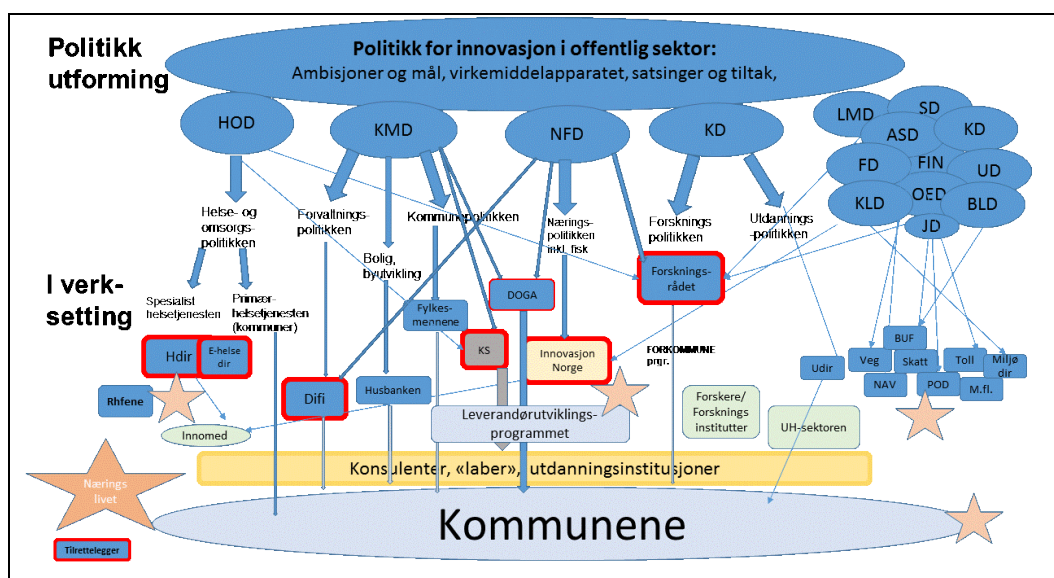
6 Innovasjonsaktørene

Dette kapitlet beskriver viktige aktører som bidrar til økt innovasjon i offentlig sektor. Oversikten er på ingen måte uttømmende, men gir et inntrykk av de mange aktørene og miljøene.

6.1 Innovasjonsaktørene for norsk forvaltning

I vår sammenheng er vi særlig opptatt av «pådriver-rollen». For å diskutere aktører som har, eller kan ha en slik rolle, har vi valgt å bruke begrepet «innovasjonsaktør». Med det mener vi virksomheter/ organisasjoner/miljøer med et særskilt ansvar for å legge til rette for og bidra til at offentlige virksomheter/sektorer setter i gang, gjennomfører og får resultater av sine innovasjonssatsinger. Vi har en vid forståelse av begrepet «aktør», det kan både være virksomheter, men også nettverk og programmer i offentlig regi eller et initiativ fra private sektor.

Det store aktørbildet kan illustreres slik:



Figur 2: Aktører som bidrar til innovasjon i offentlig sektor

Det omfatter for det første regjeringen og departementene. Disse er ansvarlige for *politikkutforming* inkludert mål og virkemidler for satsingen på innovasjon, og for styringen av underliggende og tilknyttede organer dvs. direktoratene, selskaper og foretak. Styring omfatter både etatsstyring og bruk av andre styringsvirkemidler som f.eks. tilskudd.

På neste nivå er ulike virksomheter som har ansvar for å *iverksette politikken*. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for egen innovasjon. Likeledes har alle statlige virksomheter ansvar for innovasjon i egen virksomhet, eventuelt også i sin sektor som kan omfatte foretak (helse), kommuner og fylkeskommuner.

Noen av disse har også ansvar for å legge til rette for, bidra til og å være pådriver for innovasjon i alle andre statlige virksomheter og også i kommunesektoren. (I figuren over har disse fått en rød ramme).

Det er også en rekke organisasjoner, institusjoner, program og nettverk som bidrar inn i innovasjonsinnsatsen i form av forskning og utredning, utdanning, opplæring, trening og utvikling av idéer. De fleste av disse er offentlige virksomheter, noen er samarbeidsorganer og andre er private. I tillegg er næringslivet viktige (stjerner i figuren over) for utviklingen av nye løsninger.

Noen av de mest sentrale aktørene/miljøene som har en pådriverrolle omtales nedenfor og i en oversikt i vedlegg 2.

6.1.1 Statlige virksomheter med ansvar for å fremme innovasjon i offentlig sektor

Difi er bedt om å ta rollen som kompetansemiljø for innovasjon i offentlig sektor med særlig vekt på kommunal sektor. I tillegg har Difi et særskilt ansvar for å bidra til økt bruk av innovative anskaffelser. Difis ansvar for digitalisering i offentlig sektor, er svært viktig i innovasjonsinnsatsen, likeledes program for lederutvikling og kompetanseutvikling og nå utviklingen av arbeidsgiveransvaret i staten.

Opgaver knyttet til rollen som kompetansemiljø for innovasjon er blant annet:

- Kartlegging av behov, erfaringer, gode eksempler og annen relevant kunnskap om innovasjon i offentlig sektor
- Møter, intervjuer og workshops med aktuelle aktører i og utenfor offentlig sektor, også internasjonalt (i Norden, OECD, ESPA – European Public Sector Award)
- Tilby møteplasser for kommuner og statlige virksomheter som er interesserte i innovasjon og som vil dele erfaringer, lære av hverandre og skape nettverk.
- Innovasjonsprisen som skal inspirere til nyskaping og økt innovasjonskraft i hele kommunesektoren.
- Arrangerer #Feiltrinn-konferansene. Tema er hvordan vi kan få bukt med nullfeilskulturen i offentlig sektor og i stedet skape rom for innovasjon.
- Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign

Norges forskningsråds hovedstrategi for 2015-2020 slår fast at Forskningsrådet vil ta en mer aktiv rolle med å legge til rette for nye teknologiske løsninger og sosiale innovasjoner i offentlig sektor. Ett av seks mål for strategiperioden er særlig relevant: «offentlig sektor tar initiativ til og bruker forskning i fornyelsesarbeidet», med følgende tiltak:

- Etablere egne satsinger som bidrar til innovasjon og tjenesteutvikling i kommunene, og til et samspill med næringslivet og frivillig sektor om dette.
- Bidra til en kompetanseoppbygging i offentlig sektor som utvikler, utnytter og etterspør forskningsbasert innovasjon, blant annet gjennom økt satsing på Offentlig sektor-ph.d.
- Styrke forskningen for profesjonsutøvelse og profesjonsutdanning.
- Etablere sentersatsinger på sentrale tjenesteområder for offentlig sektor.
- Bidra til å utvikle et kunnskapssystem som er mer tilpasset forsknings- og innovasjonsbehovene i offentlig sektor.
- Utforme satsinger slik at offentlig sektor kan ta et medansvar for finansiering av forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor.
- Bidra til kunnskapsspredning, demonstrasjon og implementering av nye og bedre løsninger, også gjennom innovative offentlige anskaffelser

De seks langsiktige prioriteringene i Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015-2024 er:

- hav
- klima, miljø og miljøvennlig energi
- fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester
- muliggjørende teknologier
- et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv
- verdensledende fagmiljøer

Forskningsrådet er i gang med å utvikle en ny strategi for innovasjon i offentlig sektor, har etablert en egen avdeling for innovasjon i offentlig sektor og utvikler et nytt forskningsprogram for innovasjon i kommunene.

6.1.2 Virksomheter med egne sektorsatsninger

Flere statlige virksomheter har satsing på innovasjon i egen sektor, f.eks. Vegdirektoratet og Skattedirektoratet. Vi har imidlertid begrenset beskrivelsen til å gjelde de to store områdene helse- og omsorg og kommunene.

Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse

Som nevnt i kapittel 5 var helse- og omsorgssektoren tidlig ute med satsing på innovasjon. Det ble tatt et nytt initiativ i 2015 (revidert i 2016) om «... å utrede et helhetlig nasjonalt innovasjonssystem og innovasjonsmodell for helse- og omsorgstjenestene». Arbeidet skulle ses i sammenheng med organiseringen av øvrig innovasjonsarbeid i offentlig sektor og skje i samarbeid med InnoMed, Difi, DogA, regionale helseforetak, Innovasjon Norge, Forskningsrådet og KS.

Det er nå publisert en rapport som gir et foreløpig svar på oppdraget. Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse foreslår åtte tiltak for et mer helhetlig innovasjonssystem for helse og omsorg:

1. Kunnskapsdeling
2. Veiviser for innovasjon

3. Kompetanseutvikling
4. Rammeverk for gevinstmåling og fasemodell for finansiering
5. Innovasjonsteam
6. Støtte for effektiv implementering av tekniske løsninger
7. Tverrsektoriell handlingsplan for innovasjon
8. Innovasjon som del av daglig ledelse

Helsedirektoratet anbefaler at det arbeides videre med en mer detaljert organisatorisk struktur og fordeling av roller og oppgaver i samarbeid med HOD og aktørene. Det anbefales derfor et videre arbeid med utredning og utprøving av tiltakene basert på beste praksis fra eksisterende innovasjonsaktivitet nasjonalt, nordisk og internasjonalt.

Kommunesektorens organisasjon (KS)

[KS](#) er interesseorganisasjonen for kommunene med visjonen «En selvstendig og nyskapende kommunesektor». KS har en egen avdeling for innovasjon og KS hovedstyre har utpekt innovasjon som ett av satsingsområdene for 2017. Utviklings- og innovasjonsarbeid er en sentral del av virksomheten til KS, og de jobber for å være en oppdatert og samordnet utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner på alle sektorens ansvarsområder.

KS' innovasjonsmiljø har stor bredde i innsats og virkemidler; alt fra praktisk hjelp som læring og læringsarenaer, utvikling av veiledere og metodikk til interessepolitikk for å skape rammebetingelser slik at kommuner kan innovere. KS adresserer en rekke innovasjons-tematikker i sitt arbeid, slikt som velferdsteknologi, innovative anskaffelser, politisk innovasjon, smarte byer og lokalsamfunn, sosialt entreprenørskap, samskaping, spredning og innovasjonsledelse. Flere andre avdelinger og regionapparatet jobber også med innovasjon, bl.a. har arbeidet med digitalisering en overlapp med innovasjonsfeltet. I tillegg gjennomføres årlig et antall FoU-prosjekter med relevans for innovasjonsfeltet.

6.1.3 Offentlig eide virksomheter med ansvar for å fremme innovasjon i næringslivet (virkemiddelapparatet)

Innovasjon Norge (IN)

[Innovasjon Norge](#) skal bidra til nyskaping i næringslivet, utvikling i distriktene og utvikling av konkurransedyktige norske bedrifter. Nærings- og fiskeridepartementet er hovedeier med 51 prosent, og fylkeskommunene eier 49 prosent. Innovasjon Norge forvalter i tillegg midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet og fylkesmennene.

Ett av de tre hovedarbeidsområdene er å bidra til økt verdiskaping og konkurransekraft ved å skape gode miljøer for innovasjon.

Følgende innsatsområder⁹ er pekt ut framover:

- Kreativ næring og reiseliv
- Bioøkonomi
- Ren energi
- Helse og velferd
- Havrommet
- Smarte samfunn

For å skape innovative løsninger krever dette samarbeid mellom næringslivet og offentlig sektor.

Selskapet for industrivekst SF (Siva)

[Siva](#) er statens virkemiddel for tilretteleggende eierskap og utvikling av bedrifter og nærings- og kunnskapsmiljø i hele landet, med et særlig ansvar for å fremme vekstkraften i distriktene. Sivas innovasjonsaktiviteter skal tilrettelegge for etablering og utvikling av bedrifter i nærings og kunnskapsmiljø, og koble disse sammen i regionale, nasjonale og internasjonale nettverk.

Patentstyret

[Patentstyret](#) fremmer innovasjon og verdiskaping i næringslivet og samfunnet i rollen som nasjonal myndighet for immaterielle rettigheter og som veileder og kunnskapsleverandør.

Norsk design- og arkitektursenter (DogA)

[DogA](#) er en stiftelse som skal fremme kvalitet og nytenking ved bruk av design og arkitektur for utvikling av omgivelser, produkter og tjenester. Den skal stimulere til innovasjon, effektivisering og øke verdiskapingen i norsk næringsliv og offentlig sektor.

DogA mottar statlig driftstilskudd fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). I tilskuddsbrevet for 2017 ber NFD virkemiddelaktørene å «... organisere samarbeidet seg imellom på en måte som resulterer i tydelige og samkjørte virksomheter, som utøver sine respektive roller i et godt samspill, og på en slik måte at de ulike virkemidlene utfyller hverandre på en best mulig måte».

6.1.4 Partnerskapsprogrammer

Nasjonalt program for leverandørutvikling

[Programmet](#) ble etablert i 2010 av KS og NHO med mål om å øke kunnskapen om og gjennomføringen av innovative offentlige anskaffelser. NHO, KS og Difi er programansvarlige og NHO har prosjektlederansvaret gjennom et lite sekretariat. Det er regionale kontakter ved flere av NHO og KS sine regionskontor.

⁹ <http://www.innovasjon Norge.no/no/mulighetsomrader/>

Siden starten i 2010 har programmet gjennomført 40 pilotprosjekter og utviklet en metode for innovative offentlige anskaffelser. Fram til 2019 skal programmet innarbeide innovative offentlige anskaffelser som normal praksis i stat og kommune.

Programmet er basert på et likeverdig samarbeid mellom stat, kommune og næringsliv. Programmet har vært basert på konkrete innkjøp som stat og kommune uansett skulle gjennomføre. Dette har gitt innovasjoner hos næringslivet, som har bidratt til å modernisere stat og kommune. Det nasjonale Velferdsteknologiprogrammet til Helsedirektoratet samarbeider med Nasjonalt program for leverdørutvikling.

6.1.5 Kompetansenettverk

Det finnes en rekke kompetansenettverk, både i privat og offentlig regi. Blant andre:

Innovasjonsnettverket

Innovasjonsnettverket er en arena hvor offentlige virksomheter kan dele og utvikle ny kunnskap, drøfte aktuelle problemstillinger og finne muligheter for tverrsektorielt samarbeid. Difi hadde rollen som fasilitator. I dag er deltakerne (17 statlige virksomheter i tillegg til KS) selv ansvarlige for innholdet, ved at møtene arrangeres på omgang av deltakerne.

InnoMed

InnoMed er et nasjonalt kompetansenettverk for behovsdrivet innovasjon i helsesektoren, etablert på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet. Helsedirektoratet er ansvarlig for InnoMeds virksomhet, og Innovasjon Norge er en sentral samarbeidspartner og bidragsyter. InnoMeds virksomhet er forankret til helse- og omsorgssektoren gjennom de regionale helseforetakene og kommunehelsetjenesten, og nettverket er organisert med innovasjonsrådgivere i alle helseregioner. InnoMed prioriterer tre aktiviteter:

- Forankring og stimulering
- Innovasjonsprosjekter
- Kunnskapsutvikling og -formidling

Innovasjonsalliansen

Innovasjonsalliansen ble etablert av KS i mars 2010. Den skal blant annet bidra til å sette innovasjon på dagsorden, og er en arena for debatt om utfordringer og løsninger på ulike samfunnsutfordringer.

Innovation Forum Norway

Innovation Forum Norway er et non-profit, nasjonalt senter for økt innovasjonskraft og spredning av fordelene ved åpen innovasjon. Forumet krever medlemskap. Forumet har flere faggrupper, bl.a. for «Innovasjon i offentlig sektor».

6.1.6 Utdanningsinstitusjoner

Det finnes en rekke høyere utdanningsinstitusjoner som har undervisningsprogram rettet inn mot ansatte i offentlig sektor. Noen av disse er høyskolene i Lillehammer, Hedmark, Molde, Sørøst-Norge, Bergen og AHO – Arkitektur og designhøgskolen. I tillegg kan vi nevne Forskerskolen i innovasjon - Norwegian Research School in Innovation (NORSI) med kursprogram ved ti universitet/høyskoler rundt om i landet og i Norden.

6.1.7 Innovasjonsselskap for kommersialisering

Det finnes en rekke innovasjonsselskap og -miljøer både i privat regi og eid av offentlige virksomheter. Noen jobber bredt med innovasjon, andre har prioritert konkrete fagområder og tema. Noen få eksempler er Inven2, SoCentral, Oslo Medtech og kompetansehuset Smarte byer Norge.

6.1.8 Andre

[Teknologirådet](#) er et uavhengig, offentlig organ som ble opprettet i 1999, etter initiativ fra Stortinget. De skal fremme en bred offentlig debatt om teknologiutviklingen. Teknologirådets visjon er *teknologiråd for fremtidens samfunn*.

7 Utfordringer og behov sett fra noen offentlige virksomheter og innovasjonsaktører

I dette kapitlet har vi oppsummert utfordringer og behov, inkludert behovet for en sterkere pådriverfunksjon for økt innovasjon i offentlig sektor. Oppsummeringen baserer seg på innspill i intervjuer, materiale fra tidligere seminarer og samlinger og evalueringer.

7.1 Hvilke utfordringer fremheves?

Alle våre informanter er enige om at vi trenger innovasjon. Det er også en felles oppfatning at alle offentlige virksomheter jobber med innovasjon i større eller mindre grad. Det er en del av deres virksomhetsutvikling og fornying. Dette må de ta ansvar for selv, det kan ikke skilles fra deres øvrige utviklingsarbeid.

«Vi har mange samfunnsoppgaver vi trenger nye løsninger på.»

Det er imidlertid et interessant skille mellom synspunkter på behov for en «helhetlig nasjonal pådriver» for innovasjon i offentlig sektor. På den ene siden har vi de aktørene som i dag har et pådriver-ansvar, som har ganske klare synspunkter på en slik rolle. På den andre siden har vi de offentlige virksomhetene som skal innovere. De er i mindre grad opptatt av en nasjonal pådriver, hvem det er og hvilken rolle denne skal spille. Når de skal snakke om innovasjon i offentlig sektor, er de opptatt av andre utfordringer og muligheter. Dette er vel så mye knyttet til utfordringer innad i egen virksomhet og i mellom virksomheter, herunder deres rammebetingelser. Noen av de viktigste utfordringene illustreres i figuren under. Dette er også utdypet i vedlegg.

Innenfor virksomheten	På tvers	Rammebetingelser
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Ledelsesforankring og -kompetanse	<input type="checkbox"/> Oversikt over andres erfaringer	<input type="checkbox"/> Risikoavlastning
<input type="checkbox"/> Metoder og verktøy	<input type="checkbox"/> Innovasjon på tvers	<input type="checkbox"/> Insentiver/stimuleringsordninger
<input type="checkbox"/> Innovasjonskultur	<input type="checkbox"/> Samarbeid med markedet	<input type="checkbox"/> Politisk trykk
<input type="checkbox"/> Ressurser	<input type="checkbox"/> Nettverk for videregående	<input type="checkbox"/> Styring fra departementene
	<input type="checkbox"/> Utnytte forskningsresultater	

Figur 3: Virksomhetenes utfordringer og behov

Utfordringer *innenfor den enkelte virksomhet* handler særlig om virksomhetens egen modenhet for innovasjon, deres kompetanse og kultur – særlig knyttet til kultur for eksperimentering, prøving og feiling. Det handler i stor grad om lederforankring og -kompetanse samt reell prioritering til å jobbe med innovasjon. Alle disse utfordringen må håndteres av den enkelte virksomhet.

Utfordringer *på tvers* er utfordringer hvor det kan være nyttig å samarbeide med andre, og å se utenfor egen organisasjon. Dette kan handle om tilgang til andres erfaringer og resultater, og helst noe som kan relateres til egen virksomhet. Det kan også innebære et ønske om å se på hvordan innovasjon kan styrke samhandling på tvers i forvaltningen, samt hvordan man eksempelvis kan inngå partnerskap mellom stat/kommune, private bedrifter/gründere og frivillige organisasjoner.

Rammebetingelser og insitamenter er også utfordringer som berører alle. Dette kan være forhold som enten stimulerer til – eller motsatt – oppleves som barrierer for innovasjon. Man ønsker blant annet et tydeligere «push» ovenfra for å skape rom for og forankring av innovasjonsinnsats¹⁰. Flere opplever at innovasjon og det etablerte styringsregime i offentlig forvaltning ikke går så godt sammen. Blant viktige rammebetingelser er også oppstarts- og stimuleringsmidler.

7.2 Hva er og hva forventes av en sterkere pådriver for innovasjon i offentlig sektor?

Flere av de utfordringene våre informanter peker på, kan være forhold en eller flere pådrivere kan engasjere seg i og bidra til å løse. Noen slike roller beskrives under. Vi avslutter hvert avsnitt med forslag til formulering av de enkelte pådriverrollene (i kursiv), uten at vi tar stilling til forslaget.

Pådriver for at innovasjon settes høyt på den politiske debatten/samfunnsdebatten

Noen av informantene påpeker at offentlig sektor er gode til å gjøre de små innovasjonene i egen linje. Samtidig er vi ikke like gode til å bruke innovasjon for å løse de store samfunnsutfordringene. Det blir sagt at norsk innovasjon er for smått og knuslete; det er «mange som diller med småting».

I stedet for småskrittsforbedringer innen den enkelte virksomhet, mener noen at innovasjon i offentlig sektor burde vært et hovedsatsningsområde. I dag mangler vi kraften og satsningen. Dette kan henge sammen med manglende kriseforståelse.

¹⁰ I COIs bakgrunnsrapport for arbeidet med Innovasjonsbarometeret slås det fast at «... ønsker og krav fra politikerne igangsetter mange innovationer».

Vi trenger derfor noen som kan «rigge» den nasjonale debatten, løfte de sentrale problemstillingene, og bidra til at ting skjer.

En pådriver vil kunne bidra til å både løfte og prege den nasjonale debatten, for å skape økt forståelse, oppmerksomhet og aksept for å bruke innovasjon for å løse våre store utfordringer.

Pådriver for å løse konkrete samfunnsutfordringer

Enkelte av våre informanter mener vi analyserer oss i hjel. Det er på tide å gjennomføre. La oss ta tak i konkrete samfunnsutfordringer, la oss ta del i et større økosystem og sammen skape nye løsninger.

En pådriver kan både bidra til å peke på mulighetsrommet og hvordan konkrete samfunnsutfordringer kan løses (jf. også forrige punkt), men kan også ha en rolle i å fasilitere eller ha ansvar for å gjennomføre aktuelle initiativ.

Pådriver for å redusere risiko i virksomhetene

Flere er opptatt av oppstarts- og stimuleringsordning eller andre støttetiltak for å understøtte virksomhetenes innsats på innovasjonsarbeid.

En pådriver kan peke på behovet for ulike insitamenter og støtteordninger, og kan ev. også ha ansvar for tildeling av ev. ressurser eller støtteaktiviteter for å redusere risiko.

Pådriver for å koordinere virkemidler

Noen av våre informanter viser til at det er mange aktører med ansvar knyttet til innovasjon, og at «... alle venter på at noen tar en koordinerende rolle». De mener det er nødvendig at disse miljøene samler seg om noe de er enige om. De må finne ut hvordan de skal arbeide sammen, og bruke ressursene på tvers.

Man mener en enhet må bidra til å bruke utviklingsmidlene som finnes og kompetansen mer samlet, herunder koble eksisterende virkemidler, programmer og miljøer og se offentlig og privat sektor mer i sammenheng.

Samtidig er vårt inntrykk at virksomhetene som skal innovere, ikke har tenkt mye på dette. Men ved direkte spørsmål svarer de at det hadde vært «... greit å vite hvor kan du få bistand, ressurser til å drive med utvikling og tjenester for å få til innovasjon; -hva får vi hos Difi, hva får vi hos Innovasjon Norge?»

En pådriver kan bidra til bedre koordinering av innsatsen og ressursene knyttet til innovasjon i offentlig sektor.

Pådriver for at styrings- og administrative systemer understøtter innovasjon

Flere informanter, særlig blant de offentlige virksomhetene som skal innovere, peker på at de felles styrings- og administrative systemene oppleves som barrierer for innovasjonsarbeidet. Noen må synliggjøre dette og bidra til endring.

En pådriver kan peke på dilemmaer mellom det etablerte styringssystemet og den nye innovative tilnærmingen, for å bidra til bedre praksis og eventuelt justeringer i systemene.

Pådriver for å tilrettelegge for eksperimentering

Flere ønsker mulighet til å eksperimentere og teste problemstillinger, gjerne i samarbeid med flere andre. Mange viser til andre land hvor det finnes lab'er for dette formålet.

En pådriver kan tilby laboratorium og støtte for eksperimentering av konkrete løsninger i samarbeid med relevante aktører.

Pådriver for bedre dokumentasjon og formidling

Noen informanter mener vi er dårlige på å sette erfaringene i system, se erfaringene i sammenheng samt på formidling og kommunikasjon. Innovasjonsarbeidet i offentlig sektor er underkommunisert, hevdes det. De gode eksemplene på det som virker, må dokumenteres slik at andre kan utnytte dette med trygghet.

En pådriver kan bidra til bedre dokumentasjon, formidling og kommunikasjon av erfaringer fra innovasjonsinitiativ.

7.3 Organisering av en pådriver-funksjon

Vi har vist til ulike synspunkter på behov for en «helhetlig nasjonal pådriver» mellom de som i dag har en pådriverfunksjon og de virksomhetene som selv skal innovere. Men også mellom dagens innovasjonsaktører som har en pådriverrolle er det ulike synspunkter. Vi skisserer her to ytterpunkter:

Vi trenger en pådriver utenfor staten/ «linjen»

Noen informanter mener vi må gi mandat for en nasjonal pådriver-funksjon til et eget organ (senter), og gjerne med reell uavhengighet. Det vil være viktig med innflytelse (mulighet for styring) og forankring hos de ulike forvaltningsnivåene/brukerne av et slikt senter. Innovasjonsarbeidet går på tvers av forvaltningens siloer og en må ikke lage noe nytt innenfor siloene. En modell som Center for offentlig innovation (COI) i Danmark, nevnes som bra.

Vi trenger ikke lage noe nytt, men gi eksisterende organer større muligheter

Andre informanter er uenige i dette. De mener vi ikke trenger ett organ som har overordnet ansvar. De påpeker at det allerede finnes mange aktører med hvert sitt ansvar. Vi trenger ikke lage noe nytt, men bruke de organene vi har. Hvert organ har sine oppdrag. «De har myndighet så det holder, men de må «muskles opp» med mulighet og ressurser.»

7.4 Særskilt om kommunene

Vårt inntrykk gjennom dialog med informantene, er at det er noe forskjell på behov for kommunale virksomheter og de statlige. De statlige virksomhetene

knytter gjerne kontakter med sine søsterorganisasjoner i andre land, eller finner andre samarbeidspartnere i Norge.

Kommunene har mer likeartede oppgaver og ansvarsområder, og det er naturlig at de kan ha større nytte av å samarbeide med hverandre og hente erfaringer fra andre kommuner. De har i større grad samme typer utfordringer, knyttet til bl.a. styringsstruktur, ofte mindre miljøer og økonomiske rammebetingelser.

Kommunene må også forholde seg til alle statlige etater, som de ikke alltid opplever er koordinerte. Dette gjelder også på innovasjonsområdet, og det er uttrykt bekymring for et «mangehodet statlig troll» dersom det f.eks. blir 10 sentre for innovasjon i offentlig sektor som de må forholde seg til.

8 Diskusjon – mulige grep

I dette kapitlet slår vi fast at ansvaret for innovasjon ligger hos den enkelte virksomhet og deres fagdepartement. Samtidig kan en eller flere aktører være pådrivere for økt innovasjon ut fra ulike formål. Vi diskuterer hvor vi trenger å styrke pådriverrollen.

8.1 «Rammeverk» for å diskutere en eller flere pådrivere for innovasjon

Ansvaret for innovasjon ligger hos den enkelte virksomhet

Det kan ikke være tvil om at ansvaret for innovasjon ligger hos den enkelte offentlige virksomhet, både de statlige og de kommunale.

Formålet med innovasjon er å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomhet, samfunn eller innbyggere. Dette må sies å være i tråd med økonomireglementet som sier at statlige midler skal brukes effektivt. Også fagdepartementene har et overordnet ansvar for at virksomhetene bruker ressurser effektivt.

Innenfor rammene som stilles i tildelingsbrevet har statlige virksomheter myndighet til å iverksette nødvendige tiltak innenfor sitt ansvarsområde. Å jobbe mer innovativt, og å velge innovative løsninger når dette bidrar til at statlige midler brukes mer effektivt er derfor en mulighet og et valg den enkelte virksomhet har.

Kommuneloven er ganske overordnet, men formålet er blant annet å legge til rette for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser. Det er kommunen selv med styring fra kommunestyret, som har ansvaret for å nå mål og drive effektivt innenfor de økonomiske rammene de har.

På noen områder, f.eks. større samfunnsutfordringer og der det er behov for samhandling på tvers av virksomheter og/eller forvaltningsnivåer, kan det være utfordrende å få til godt samarbeid for å utvikle innovative løsninger. I prinsippet er likevel samhandlingsutfordringer ikke særegent for innovasjon, det gjelder generelt og på mange områder (se f.eks. Difi-rapport 2014:07: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*).

Når vi snakker om at ansvaret for innovasjon er fragmentert, så må vi presisere at det er *rollen som pådriver for innovasjon* i forvaltningen det siktes til.

Positivt at mange aktører har et pådriveransvar for innovasjon

Vår illustrasjon av de ulike «innovasjonsaktørene» i kapittel 6, kan gi inntrykk av et komplekst og sammensatt aktørbilde. På den annen side kan man også se på dette som en bekreftelse på at innovasjon har blitt et viktig tema for mange aktører, både i stat og kommune, i departementer, innen forskning og utdanning og i privat sektor. I og med at det til syvende og sist er den enkelte virksomhet

som har ansvar for innovasjon, så er det positivt at så mange aktører har satt innovasjon høyt på dagsorden.

Hva er problemet knyttet til fragmentert pådriveransvar for innovasjon?

Aktørene selv uttrykker ganske ulik forståelse for hva problemet er, og hva som kan gjøres med det. Dette varierer mellom følgende ytterpunkter;

- Vi trenger en samlende enhet for innovasjon. Gjerne plassert utenfor forvaltningen.
- Vi trenger ikke noe nytt. Vi har mange aktører med hver sine ansvarsområder. Gi heller eksisterende organer større muligheter og ressurser.

Interessant nok, så opplever ikke informantene i de statlige virksomhetene det som et problem at ansvaret er fragmentert.

Med andre ord; problemforståelsen spriker, herunder om det faktisk er et problem. Vi må gripe dette an på en litt annen måte, og det er naturlig å starte med en diskusjon om hvilke mål vi ønsker å oppnå.

Hva er målet for innovasjon?

Et overordnet mål for forvaltningen er at den tilbyr gode og effektive tjenester. Forvaltningen skal dessuten fornyes, forenkles og forbedres. Innovasjon kan være en av flere viktige tilnærminger for å oppnå dette.

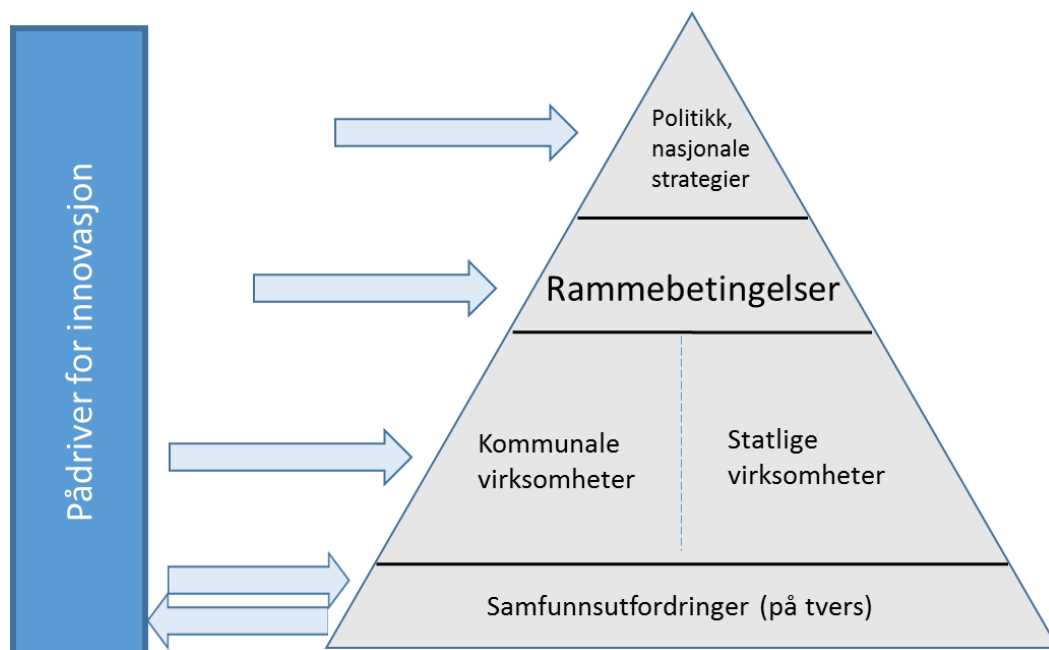
Vi må for det første tydeliggjøre målene for *den enkelte offentlige virksomhet*. Virksomhetene må jobbe bedre med innovasjon for å finne nye/gode løsninger og tjenester innenfor sine ansvarsområder. Den enkelte virksomhet må ha nødvendig kompetanse og rammebetingelser, både for å jobbe innovativt innenfor egen virksomhet og i samarbeid med andre virksomheter.

For det andre kan det være naturlig å definere mål for hvordan vi med hjelp av innovasjon kan løse *store samfunnsutfordringer* hvor gjerne flere virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer må bidra. Det er ikke nødvendigvis en enkelt virksomhet eller departement som har ansvaret alene.

For å understøtte både innovasjon i den enkelte virksomhet, og å løse utfordringer på tvers som kan dra nytte av innovasjon, kan det være hensiktsmessig med en eller flere pådrivere.

Hvordan kan en eller flere nasjonale pådrivere for innovasjon bidra?

En eller flere pådrivere for innovasjon kan bidra både til å understøtte den enkelte virksomhet og for å bidra til å løse felles samfunnsutfordringer. For å styrke dette innovasjonsarbeidet kan det være nødvendig med en tydeligere nasjonal politikk eller strategi samt bedre rammebetingelser. En eller flere pådrivere kan jobbe for å bedre rammebetingelsene for innovasjon i offentlig sektor samt å påvirke den nasjonale innovasjonspolitikken og strategien. Dette kan illustreres slik:



Figur 4: En pådriver for innovasjon kan ha betydning både for den nasjonale innovasjonspolitikken, rammebetingelser, for den enkelte offentlige virksomhet og for samfunnsutfordringer. Når det gjelder samfunnsutfordringer, så må pådriveren også bidra til tolkning/oversettelse av hva samfunnsutfordringene betyr for prioriteringer og å finne fram til nødvendige løsninger (derfor pil begge veier).

Mål knyttet til hver av disse områdene kan være:

- *Innovasjonspolitikken og nasjonale strategier*
Innovasjon i offentlig sektor er et viktig satsningsområde for å styrke omstilling og bidra til fornying, forenkling og forbedring av forvaltningen.
- *Rammebetingelser*
Rammebetingelsene legger til rette for at innovasjon blir en viktig og naturlig del av offentlige virksomheters løpende forbedrings- og fornyingsarbeid.
- *Virksomhetene – kommunale og statlige*
Den enkelte virksomhet finner nye/gode løsninger og tjenester innenfor sine ansvarsområder og løser sine samfunnsoppdrag på enda bedre måter.
- *Samfunnsutfordringer*
Innovasjon bidrar til å løse de viktige samfunnsutfordringene og utfordringer «på tvers».

Ulike tilnærminger for en pådriver for økt innovasjon

Vi kan hente inspirasjon fra Nesta¹¹ og Bloomberg som har beskrevet ulike tilnærminger til innovasjon i offentlig sektor i ulike land (Nesta, 2014). De valgte ut 20 case – eller team – som er utgangspunkt for en kategorisering av ulike «i-teams». Slike innovasjonsteam, enheter og finansieringsmidler bidrar til økt innovasjon på ulike måter. Bakgrunnen er at mange offentlige virksomheter sliter med å finne tid og rom for å investere i framtiden, når de samtidig er ansvarlige for å levere tjenester som innbyggerne er avhengige av i dag. Alt for ofte opplever lederne fokus på dagens leveranser, budsjettene opprettholder eksisterende tilnærminger og byråkratiet avviser endringer. Ved å innse disse hindringene, kan man etablere strukturer, evner og rom som gjør innovasjon mulig.

Basert på de 20 case-ene, har Nesta kategorisert disse i-teamene i fire kategorier:

- i. **Creating solutions to solve specific challenges**
These i-teams focus on solving high priority problems, and developing usable and scalable solutions, often in collaboration with colleagues in government agencies. These i-teams are developers and creators of innovations.
- ii. **Engaging citizens, non-profits and businesses to find new ideas**
These i-teams focus on opening up government to voices and ideas from outside the system, often adapting the open innovation and challenge-led approaches more commonly seen in the private sector and making use of strong communications and engagement strategies. These i-teams are enablers, creating the conditions for innovations from outside government to thrive.
- iii. **Transforming the processes, skills and culture of government**
These i-teams focus on transforming the way that government approaches innovation, often through consultancy services and training, as well as through secondments and placements, to develop the skills and mind-sets of mainstream government departments. These i-teams are educators, providing the insights and knowledge needed to empower others inside government to innovate.
- iv. **Achieving wider policy and systems change**
These i-teams focus on bringing about transformation, looking beyond specific interventions to the wider policy context and complex systems that need to change, for example in healthcare, energy or education.

¹¹ Nesta - National Endowment for Science Technology and the Arts, ble etablert med støtte fra Labour-regjeringen som en offentlig stiftelse (body) i 1997 med formål å "... promote creativity, talent and innovation across a wide spectrum of areas and interests» og finansiert av lotterimidler. I 2012 ble den omgjort til en frivillig stiftelse. - See more at: <http://www.nesta.org.uk/about-us/our-history#sthash.3XjLJZq2.dpuf>. Bloomberg Philanthropies er en stiftelse som samarbeider med Nesta.

These i-teams are architects, creating the designs and blueprints that others can follow.

Vi har forsøkt oss med en oversettelse til norsk samt en illustrasjon på denne måten:



Figur 5: Fire kategorier i-teams basert på Nesta og Bloombergs kartlegging

De 20 i-team'ene hadde ofte en kombinasjon av disse rollene. Nesta og Bloomberg peker også på seks viktige karakteristikk for slike i-teams:

- Lederskap (ledelse, politisk støtte)
- Team (størrelse, kompetanse, dynamikk og kultur)
- Metoder (verktøy, teknikker og tilnærminger)
- Ressurser (finansiering)
- Partnerskap (forhold til myndigheter og andre aktører, grupper, innbyggere)
- Måling av effekter

Vi har ikke gjort en grundig vurdering av hvordan vi kan plassere norske innovasjonsaktører i henhold til denne kategoriseringen. Men vårt inntrykk er at mange av dagens innovasjonsaktører/-miljøer først og fremst har rollen som «utdannere», herunder Difis kompetansemiljø for innovasjon, Difis miljø for innovative anskaffelser, Innovasjonsnettverket, Norges forskningsråd og KS. Eksemplene på de internasjonale i-team'ene viser at de går langt i å tilrettelegge for og skape nye løsninger (se eksempler i egen boks).

Vi har ikke like tydelige aktører som tar rollen som utviklere/skaper i Norge. Vi kan kanskje plassere Nasjonalt program for leverandørutvikling og stimuleringsordningen for tjenstedesign og innovasjon i denne kategorien.

Vi ser heller ikke at noen av de omtalte aktørene har noen klar rolle som «transformerer», altså noen som prøver å endre policy og systemene på større samfunnsområder eller sektorer. Flere av aktørene har et potensial for å fylle denne rollen. Mange påpeker svakheter og foreslår endringsbehov i dagens organisering, systemer og tjenester – ikke minst Difi gjennom flere utredninger og analyser. Vi oppfatter imidlertid denne type i-team til å gå lenger, ved å foreslå nye modeller, styring- og arbeidsformer på hvordan dette faktisk kan løses.

Dersom vi ser utover de omtalte innovasjonsaktørene, kan vi kanskje finne andre relevante eksempler. Blant annet kan samarbeidet mellom fem direktorater og deres departementer om å utvikle bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år slik at de fullfører videregående opplæring, være et godt eksempel på denne type i-team. 0 – 24 samarbeidet¹² ¹³ er en ny og innovativ måte å gripe an problemer på store komplekse områder. Difis modeller og tilnæringsmåter for samordning og tjenstedesign er benyttet i dette arbeidet. Dette programmet har særlig jobbet med felles problemforståelse og hvordan de berørte myndighetene kan ta tak i problemer og samordne prosesser, rutiner og arbeidsformer. Innovasjon som virkemiddel har riktignok ikke vært sentralt i arbeidet, selv om deltakerne har gjennomført et seminar om brukerretting og tjenstedesign. Kan hende forslag til nye «design» på denne type problemstillinger kunne være et godt eksempel på hva denne type i-team kunne engasjere seg i?

Store endringer innenfor helse og omsorg med bruk av velferdsteknologi, er også et eksempel på at måten å organisere og levere tjenesten på og selve tjenesten, endres radikalt.

i-teams (eksempler)

Barcelona Urban Lab

Legger til rette for at private aktører kan kjøre piloter og eksperimentere i storbyen. Piloter må være i tråd med målene til Barcelona. Urban Lab identifiserer steder hvor aktørene kan teste, og kobler dem med de rette personene i kommunen,

BIT (Behavioural Insights Team) i UK

BIT bruker kunnskap om adferd på offentlig policy og tjenester. Blant deres prosjekter er hvordan få innbyggere til å betale sin skatt i tide, bare ved å gjøre mindre endringer på de utsendte brevene. Et annet eksempel er hvordan de økte sannsynligheten for å få folk ut i jobb, bare ved å endre rekkefølgen på arbeidskontorets rutiner når de mottok arbeidssøkere.

MindLab i Danmark

Tilbyr en «innovasjon lab funksjon» og gjennomfører prosjekter og endringsprogram i samarbeid med aktuelle myndigheter. MindLab fungerer som en fysisk «safe space» hvor myndigheter kan eksperimentere i samarbeid med hverandre.

¹² <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/0-24-samarbeidet/id2511690/>

¹³ <https://www.difi.no/rapport/2017/01/laeringsnotat-2016-felles-problem-felles-losning-laerdommer-fra-0-24-samarbeidet>

Tilnærmingen og rollediskusjonen basert på Nestas kartlegging er interessant. Vi mener dette bør diskuteres nærmere mellom de sentrale innovasjonsaktørene for å både få en bedre forståelse av de ulike rollene og mulig praktisk anvendelse for utviklingen av innovasjonsteam i Norge.

8.2 Hvor trenger vi å styrke pådriverrollen for innovasjon i offentlig sektor?

Dersom vi tar utgangspunkt i nasjonal politikk, rammebetingelser, den enkelte virksomhet og større samfunnsutfordringer – hvilke behov har vi for å styrke disse områdene? Og hvem har et overordnet ansvar for å sørge for det? Hvordan kan en ev. pådriver bidra?

	Politikk, nasjonale strategier	Rammebetingelser	Virksomheter		Samfunnsutfordringer
			Kommunale	Statlige	
Mål	Innovasjon i offentlig sektor er et viktig satsningsområde for å styrke omstilling og bidra til fornying, forenkling og forbedring av forvaltningen	Rammebetingelsene legger til rette for at innovasjon blir en viktig og naturlig del av offentlige virksomheters løpende forbedrings- og fornyingsarbeid.	Den enkelte virksomhet finner nye/gode løsninger og tjenester innenfor sine ansvarsområder og løser sine samfunnsoppdrag på enda bedre måter.		Innovasjon bidrar til å løse de viktige samfunnsutfordringene og utfordringer «på tvers».
Behov	Styrking og klargjøring av nasjonal politikk	Styrking og bedring og av rammebetingelser	Kompetanse, verktøy, finansiering mm Samordning, erfaringsdeling mellom kommuner	Kompetanse, verktøy, finansiering mm	Prioritere Plassere ansvar Gjennomføre
Ansvarlig	Regjeringen, sentrale departementer (KMD, NFD, KD, FIN)	Hvert enkelt fagdepartement (konkret) samt KMD, FIN (generelt)	Den enkelte kommune	Den enkelte statlige virksomhet, samt eierdepartement	Varies, avhengig av saksområde, men typisk på departementsnivå. KMD og FIN med særskilt overordnet ansvar.
Pådrivers rolle	- Innspill til politikk-utforming - Nasjonal debatt - Løfte sentrale problemstillinger	- Foreslå endringer i eksisterende rammebetingelser - Foreslå nye ordninger, insitamenter - Innspill til god styring av innovasjon	Tiltak for økt kompetanse, erfaringsdeling, verktøy, utprøving etc.	Tiltak for økt kompetanse, erfaringsdeling, verktøy, utprøving etc.	- Løfte sentrale problemstillinger - Foreslå aktuelle områder - Foreslå tilnærming/løsning - Fasilitere/bidra til gjennomføring
Type i-team (rolle)	Transformerer	Utdanner/transformer	Utdanner Utvikler/ skaper	Utdanner Utvikler/ skaper	Transformerer Utvikler/skaper

Figur 6: Mulige roller for en eller flere pådrivere

Politikk for innovasjon og nasjonale strategier

Mulig mål: *Innovasjon i offentlig sektor er et viktig satsningsområde for å styrke omstilling og bidra til fornying, forenkling og forbedring av forvaltningen.*

Som beskrevet i kap. 5 har vi en politikk for innovasjon gjennom Stortingsmelding nr. 7 (2008-2009). Denne vektla særlig innovasjon i privat sektor. I offentlig sektor var det helse- og omsorgssektoren som ble prioritert. I tillegg var man opptatt av design som innovasjonsverktøy og å legge til rette for tjenesteinnovasjoner.

Den nasjonale innovasjonspolitikken utover helse- og omsorgssektoren må sies å være litt tynn og fokuset på tjenstedesign er litt snevert. Fra våre informanter har vi blitt fortalt at f.eks. Nederland lenge har hatt en tydelig innovasjonspolitik, og at det har ført til at innovasjon står sterkt i nederlandsk offentlig forvaltning. Flere av våre informanter viser til eksempler fra Nederland som de henter inspirasjon fra. Den nye danske regjeringen som tiltrådte før jul 2016 har fått sin egen innovasjonsminister. I Finland er ansvaret for innovasjon lagt til Finansministeriet der forvaltningspolitikken også ligger. Finland utmerker seg ved å eksperimentere med nye løsninger.

Kan det være behov for å klargjøre nasjonal innovasjonspolitik for offentlig sektor, f.eks. gjennom en nasjonal strategi eller en ny stortingsmelding, hvor innovasjon som virkemiddel for fornying og omstilling klart slås fast? I tillegg se nærmere på hvordan rammebetingelser kan styrke innovasjon og peke ut prioriterte samfunnsutfordringer/områder hvor det er stort behov for innovativ tilnærming? Bør ansvaret for innovasjon i offentlig sektor plasseres tydelig i ett departement og hos én minister?

Det er regjeringen og departementene som må ta ansvar for felles politikk og strategi. Men en nasjonal pådriver vil kunne gi innspill til innhold i denne.

Selv om det ikke utarbeides en nasjonal strategi for innovasjon i offentlig sektor, vil en nasjonal pådriver uansett kunne gi innspill til politikktutforming og anbefale større grep. Dette vil kunne inngå i en transformerer/arkitekt-rolle. Eksempelvis en som "tar den nasjonale debatten" og løfter sentrale problemstillinger.

Rammebetingelser

Mulig mål: *Rammebetingelsene legger til rette for at innovasjon blir en viktig og naturlig del av offentlige virksomheters løpende forbedrings- og fornyingsarbeid.*

Dette kan f.eks. omfatte:

- Insentiver, stimuleringsordninger, risikoavlastning
- Styrings- og administrative støttesystemer må understøtte innovasjon.
- Styringskrav/-signaler må muliggjøre innovasjon som arbeidsform, med aksept for eksperimentering, prøving og feiling.

- Forenkling/se nytt på krav til utredninger til fordel for eksperimentering, prøving og feiling (prototyping eller forsøk blir den nye formen for utredning?)
- Gjennomgang av finansieringsordninger og tilskudd som hemmer innovativ tilnærming

En nasjonal pådriver kan jobbe for bedre rammebetingelser for innovasjon. Dette kan f.eks. innebære forslag til økonomiske virkemidler eller andre stimuleringsordninger, samt innspill til hva god styring for økt innovasjon kan innebære.

For statlige virksomheter kan det også handle om å bevisstgjøre departementene på hvordan de i større grad kan legge til rette for innovasjon i sine underliggende virksomheter, samt hvordan de kan gi tydeligere forventninger og styringssignaler, f.eks. gjennom tildelingsbrev og lederlønnskontrakter. Tilsvarende innsats kan gjøres mot rådmenn i kommunene.

Samfunnsutfordringer

Mulig mål: *Innovasjon bidrar til å løse de viktige samfunnsutfordringene og utfordringer «på tvers».*

Flere peker på utfordringer knyttet til å løse de store samfunnsutfordringene, samt områder som må løses i samarbeid mellom flere virksomheter og på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Dette kan blant annet omfatte:

- Prioritere hvilke større samfunnsutfordringer som skal løses. Dette er aktuelt dersom man ønsker en mer nasjonal innsats på innovasjon, herunder hva man skal prioritere. Dette forutsetter også et godt nok kunnskapsgrunnlag i forkant.
- Eierskap/ansvar
For å understøtte denne type utfordringer, er det nødvendig med eierskap og forankring på tvers av virksomheter og ofte sektorer og forvaltningsnivåer. Hvem skal «eie» det overordnede problemet, og sørge for samarbeid og fremdrift?
- Mulighet for testing og utprøving i fellesskap
F.eks. gjennom en felles offentlig testlab for innovasjon og brukerreiser på tvers eller bruk av forsøksordninger. Kan en utvikle nye former for organisering og arbeidsprosesser som kan medvirke til nye løsninger på komplekse samfunnsproblemer?

Virksomhetene – kommunale og statlige

Mulig mål: *Den enkelte virksomhet finner nye/gode løsninger og tjenester innenfor sine ansvarsområder og løser sine samfunnsoppdrag på enda bedre måter.*

Det som går igjen blant deres behov er:

- Topplederkompetanse
- Modenhet i virksomheten, og at det tar tid å modnes.
- Tid og rom for å kunne jobbe innovativt.
- Forståelse og aksept for å jobbe innovativt, og at det er noe nytt og annerledes enn tradisjonell måte å jobbe på (jf. risikokultur, brukerinvolvering, eksperimentering).
- Forståelse/kompetanse for hvordan offentlige anskaffelser kan styrke innovasjon, og ikke oppleves som hemmende
- Finansiering av innovasjonstiltak
- Kunnskap om erfaringer og beste praksis, gjerne slik at erfaringene generaliseres.

Her er det behov for pådrivere med rollen «utdannere». Det er nettopp styrken til eksisterende innovasjonsaktører i dag. De bidrar til at offentlige virksomheter får økt kunnskap og kompetanse til å jobbe innovativt.

Rollen som utvikler/skaper og tilrettelegger av nye innovative løsninger er imidlertid svak i dag, noe eksemplene fra de internasjonale i-team'ene viser. En eller flere nasjonale pådrivere kan i større grad delta i, fasilitere og ev. lede ulike innovasjonsaktiviteter og -prosjekter. Dette vil også innebære å finne gode partnerskap og samarbeid mellom offentlige virksomheter og private aktører.

8.3 Hvem kan ta en nasjonal pådriverrolle?

I forrige avsnitt pekte vi på flere områder hvor det kan være behov for å styrke innsatsen gjennom en nasjonal pådriver-rolle. Oppsummert er dette:

- Bidra i den nasjonale debatten, løfte sentrale problemstillinger og foreslå større endringer - som innspill til nasjonal innovasjonspolitik, nasjonale strategier og tiltak.
- Bidra til bedre rammebetingelser for innovasjon ved å peke på dagens svakheter og hindringer, samt foreslå alternative løsninger. Dette kan f.eks. innebære forslag til økonomiske virkemidler eller andre stimuleringsordninger, samt innspill til hva god styring for økt innovasjon kan innebære.
- Gjennom rollen som «utdanner» bidra til at offentlige virksomheter får økt kunnskap og kompetanse til å jobbe innovativt.
- Gjennom rollen som fasilitator/tilrettelegger bidra til utprøving og eksperimentering av nye løsninger, samt gjennomføring av innovasjonsinitiativ.
- Bidra til å løse de store samfunnsutfordringene som må sees på tvers i forvaltningen.

Vi tror ikke det er én enkelt aktør som kan ha ansvar for å bidra på alle disse målområdene. Det er heller snakk om hvordan flere aktører til sammen kan bidra, og hvor man utnytter bredden/omfanget av kompetanse og aktivitet.

Det finnes flere alternativer for hvordan dette kan tilrettelegges, herunder;

8.3.1 Som i dag (nullalternativet)

Aktørkartet (figur 2, kap.6.1) viser at det er mange som jobber for økt innovasjon. Vårt inntrykk er også at innovasjon blir et stadig viktigere tema i offentlig sektor. De fleste pådriverne i dag er av typen «utdannere» som bidrar til at offentlige virksomheter får økt forståelse og kompetanse på innovasjon.

Det er stor oppmerksomhet rundt innovasjon i enkelte sektorer, særlig i helsesektoren. Selv om innovasjon er et viktig tema for offentlig sektor, så er det ikke en tydelig nasjonal strategi eller politikk for offentlig sektor.

Offentlige virksomheter finner samarbeidspartnere de selv mener er hensiktsmessige. De statlige virksomhetene ser særlig til tilsvarende virksomheter i andre land, eller finner relevante diskusjonspartnere i Norge.

Kommuner og fylkeskommuner deler ut fra det inntrykket¹⁴ vi har fått, ideer og erfaringer.

Vår vurdering:

Innovasjon blir stadig viktigere, kompetansen, interessen og samarbeidet vil øke, selv om vi ikke igangsetter noe nytt. Vi tror «innovasjon har kommet for å bli». Vi mangler imidlertid det «nasjonale trykket» som kan øke tempo og innsats.

8.3.2 Bedre etatsstyring

Selv om vi har flere virksomheter og miljøer som er pådrivere for økt innovasjon, så vil uansett fagdepartementene ha en unik rolle for statlige virksomheters innovasjonsinnsats. Gjennom sin etatsstyring har de en sentral pådriver-rolle. Dette gjelder både etatsstyringen av:

- innovasjonsaktørene og deres pådriveransvar samt
- den enkelte statlige virksomhet slik at de utnytter innovasjon som virkemiddel.

Vi ser at det særlig er innovasjonsaktørene som er opptatt av helhet og klargjøring av roller og ansvar. Det kan være grunn til å spørre om de ansvarlige departementene har en jobb å gjøre for å tydeliggjøre roller og stille krav til oppgaveløsning.

Samtlige fagdepartement har uansett en betydelig rolle når det gjelder å stille gode forventninger og krav til innovasjon i underliggende virksomhet. Både tildelingsbrev og lederlønnskontrakter er aktuelle formelle virkemidler for å bidra til økt og bedre innovasjon.

¹⁴ Inntrykket er basert på tre års erfaringer med arbeidet med innovasjonsprisen, samarbeidet med KS (inkludert arbeidsgruppe med bl.a. rådmenn) om tidstytvarbeidet i kommunene og andre prosjekter. Der stat og kommune har ansvar på samme sektor, f.eks. Boligsosialt arbeid (ref. Husbanken), inngår innovasjon i utviklingen av tjenestene og samarbeids - partnerskapsmodellene.

8.3.3 Nasjonal koordinering av innovasjon i offentlig sektor

Flere av innovasjonsaktørene vi har snakket med, mener det er behov for at noen tar en koordinerende rolle og bidrar til at ressursene brukes bedre på tvers, at eksisterende virkemidler, programmer og miljøer kobles og at offentlig og privat sektor sees mer i sammenheng.

Når vi ser på det store aktørkartet som inneholder både aktører innenfor offentlig sektor, men også aktører i samarbeid mellom offentlig og privat, eller rene private miljøer, så kan det virke som en umulig oppgave å koordinere alle initiativ og virkemidler. Enda viktigere er å spørre om det er hensiktsmessig med en slik nasjonal koordinering. Kan hende vi har nådd det kritiske punktet hvor innovasjon ikke er noe nytt og særegent som må koordineres spesielt, men noe som holder på å bli en naturlig del av modernisering og forvaltningsutvikling.

Flere har også pekt på behov for en oversikt over hvem som jobber med innovasjon og hvilke prosjekter som pågår. Det kan stilles tilsvarende spørsmål til realismen og nytteverdien av slike oversikter. Når er et initiativ et innovasjonsprosjekt, når er det et digitaliseringsprosjekt eller et effektiviseringsprosjekt? Det er også interessant at Center for offentlig innovation (COI) i Danmark etter grundige undersøkelser fant at det sterke ønske om å få «... skabt et grundigt overblik over innovation i den offentlige sektor», var en blind vei. De stoppet derfor arbeidet og utviklet heller «arketypekort, som presenterer de innovationsaktive i den offentlige sektor».¹⁵

Vår vurdering:

Vi tror ikke det er behov for én nasjonal pådriveransvarlig, ei heller oversikter over alle innovasjonstiltak i forvaltningen. Samtidig kan det være nyttig med et tettere samarbeid mellom dagens pådrivere/innovasjonsaktører, men dette bør være mulig å få til innenfor dagens rammer.

8.3.4 Styrke eksisterende miljøer og virkemidler

Samtidig er det fortsatt en vei å gå og det finnes en rekke utfordringer bl.a. knyttet til kompetanse, forankring, finansiering etc. Noen av våre informanter har pekt på at vi ikke trenger noe nytt organ, men heller må styrke de eksisterende, gjøre rollen og ansvaret klarere og gi de større muligheter.

Vi merker oss at det særlig påpekes behov for:

- Lab – som gir mulighet for offentlige virksomheter, i samarbeid med private, å eksperimentere og teste problemstillinger

¹⁵ <http://coi.dk/nyheder/2016/tilbageblik-centerleder-pia-gjellerup-samler-op-paa-cois-foerstepre-aar/>

- Erfaringsdeling mellom virksomheter, f.eks. at ansatte kan hospitere i andre virksomheters innovasjonsprosjekter en kortere periode (en ressurspool)
- Utnytte f.eks. Innovasjon Norges kompetanse og erfaring fra å veilede bedrifter i oppstartfasen og tilpasse dette til offentlige virksomheter
- Kompetansetilbud og nettverk for videregående innovatører dvs. de med grunnleggende kompetanse om innovasjon, men som trenger å komme videre
- Metodikk for helheten. Tjenstedesign som har fått mye fokus, er bare en del av helheten og nyttig i idefasen.
- Konkret bistand i prosjektene (jf. erfaring fra Stimuleringsordningen)
- Bedre dokumentasjon og formidling av gode eksempler på innovasjon

Dette er eksempler på styrking av innovasjonsarbeidet hvor ansvaret kan legges til eksisterende miljøer.

Vår vurdering:

Det er flere tiltak som er relevante å igangsette, f.eks. muligheter for å samarbeide og eksperimentere om løsninger, gjerne i en innovasjonslab. Samtidig må hver enkelt innovasjonsaktør kontinuerlig forbedre sitt tjenestetilbud innenfor sitt mandat og sine rammer.

8.3.5 Velge ut nasjonale innsatsområder med klar organisering/ledelse

Foruten å fokusere på innovasjon i den enkelte virksomhet, bør vi ta tak i konkrete samfunnsutfordringer og løse disse i fellesskap. Det vil kreve samarbeid på tvers av offentlige virksomheter, samtidig som private aktører må involveres. Dette innebærer både nye samarbeidsformer og relasjoner, her snakker vi om hvordan økosystemet rundt viktige utfordringer kan få til noe i fellesskap.

Utfordringer knyttet til samordning og samhandling er ikke særegent for innovasjon. Samordningsutfordringer er blant annet knyttet til hvem som har ansvar/overordnet ansvar og insitamenter til å bidra i slike prosesser.

En eller flere pådrivere kunne ha en rolle her. Ikke nødvendigvis til å lede slike satsninger, men å påpeke viktige områder og foreslå hvordan dette kan håndteres, herunder hvem som bør delta.

En slik rolle krever at noen har et mandat for å ta slike initiativ, slik at man har en eller flere mottakere som er positive til å motta denne type forslag. Dette vil typisk departementene, som er de som kan prioritere ev. igangsetting og gjennomføring.

Vår vurdering:

I stedet for å se på dette som «innovasjonstiltak», tror vi absolutt det kan være fornuftig å velge ut noen samfunnsutfordringer vi vil løse i fellesskap, hvor innovative arbeidsformer kan bidra til å løse komplekse problemer som butter mot nåværende organisering og arbeidsprosesser.

8.3.6 Innsats i kommunesektoren

Vi har inntrykk av at det største behovet for koordinert innsats er innen kommunesektoren. Ansvars- og oppgaveporteføljen for kommunene er ganske lik, sammenliknet med statlige virksomheter. Mens statlige virksomheter gjerne skjeler til sine søsterorganisasjoner i andre land, vil kommunene også ha stor nytte av erfaringsdeling og samarbeid med andre norske kommuner.

De nasjonale innovasjonsaktørene har allerede kommunene som viktige målgrupper:

- Innovasjon preger selve visjonen i KS; «En selvstendig og nyskapende kommunesektor». KS har en egen avdeling for innovasjon, og hovedstyret har utpekt innovasjon som ett av satsingsområdene for 2017. Utviklings- og innovasjonsarbeid er en sentral del av virksomheten til KS og det har vært utviklet veiledninger og verktøy som ligger tilgjengelig til bruk for kommunene.
- Difis kompetansemiljø for innovasjon i offentlig sektor, skal ha hovedvekt på kommunene.
- Ett av Forskningsrådet satsningsområder er å «... bidra til en forskningsbasert innovativ kommunal sektor» og de har definert følgende tiltak: Etablere egne satsinger som bidrar til innovasjon og tjenesteutvikling i kommunene, og til et samspill med næringslivet og frivillig sektor om dette.
- KS deltar i Nasjonalt program for leverandørutvikling, og kommunene er en viktig del av dette programmet.

Vår vurdering:

Vi har for tynt grunnlag til å diskutere hvorvidt innsatsen i kommunene kan forbedres og styrkes.

9 Anbefaling

I dette oppdraget skulle Difi «... invitere KS, Innovasjon Norge og andre relevante aktører til en diskusjon om mulige alternativer for en mer helhetlig, nasjonal pådriver for innovasjon i offentlig sektor» og «... gi sin vurdering til KMD på selvstendig grunnlag.»

Vi har kartlagt og samlet virksomhetene, beskrevet aktørkartet og hvilke utfordringer og behov de sentrale aktørene og noen virksomheter har.

I analysen har vi på bakgrunn av dette vurdert hva vi har og hva vi mangler for å få til en mer helhetlig, nasjonal pådriver (funksjon) for innovasjon i offentlig sektor. Her har vi påpekt at det mangler

- en mer helhetlig politikk for innovasjon i offentlig sektor,
- rammebetingelsene i form av styringsvirkemidler, ordninger og regelverk som understøtter og ikke setter barrierer for innovasjon, også i form av partnerskap og samarbeid med andre utenfor offentlig sektor
- noen viktige tiltak for å sikre at virksomheter tør å eksperimentere, teste og starte opp utviklingsprosesser som kan gi nye løsninger
- tilstrekkelig kraft og tilnæringsmåter for å løse komplekse samfunnsutfordringer

Vi har ikke funnet gode nok grunner for å gi en klar anbefaling om å peke ut en av innovasjonsaktørene som den ene sentrale eller å foreslå at det etableres noe nytt. Årsakene til dette er:

- Det er flere sentrale innovasjonsaktører som legger til rette for innovasjon i offentlig virksomheter. Disse er etablert i løpet av de fem siste årene, har utviklet ulike tiltak, metoder og verktøy som blir brukt og utvikler stadig nye tilbud og virkemidler. Dette er et viktig grunnlag å bygge videre på.
- En bør ikke legge begrensninger på engasjementet og motivasjonen til å utvikle og gjøre tilgjengelig nye og flere tilbud for virksomhetene, men det må bli klarere hvilke roller, myndighet, målgrupper og tilbud de ulike aktørene har. Dette må formidles til forvaltningen. Det er mye kontakt mellom miljøene/organene i dag, men dette kan utvikles til bedre samarbeid som inkluderer kompetanse- og erfaringsdeling, vurdering, mulig sanering og forenkling, utvikling og utnyttelse av hverandres virkemidler og tiltak.
- Den fragmenteringen som spesielt kommunene opplever og er utsatt for, gjelder generelt. For dårlig samordning mellom statlige organer får følge for muligheter for samordning i kommune. Dersom hver sektor utvikler sine innovasjonssystemer og -enheter, kan dette forsterkes. Vi tror det er urealistisk å styre dette fra én sentral innovasjonsaktør. Men vi har muligheter for å samhandle bedre mellom sektorene i utviklingsfasen, utnytte hverandres tenking, tilnæringsmåter og virkemidler og sikre klare roller og oversikt over hva skjer hvor.
- I stedet for å bygge opp noe nytt, bør noen roller styrkes. Det gjelder spesielt rollen som pådriver for utviklingen av politikk for innovasjon

og for utvikling og endring av rammebetingelsene slik at det stilles krav til og skapes handlingsrom i virksomhetene for innovasjon. Det trengs en klarere politikk for innovasjon på de enkelte departementsområder, men vel så viktig er en overordnet politikk med nødvendige virkemidler og tiltak som gjelder for hele offentlig forvaltning.

På grunnlag av den kartleggingen og analysen som er gjort, har vi noen konkrete anbefalinger:

1. Utarbeide en nasjonal strategi for innovasjon i offentlig sektor

Det er lenge siden det kom en melding til Stortinget om innovasjon som også omfattet innovasjon i offentlig sektor. Det er utgitt en strategi for innovasjon i kommunene. Denne bør revideres og også omfatte resten av offentlig sektor. Strategien bør inneholde tiltak for å bedre tilrettelegge rammebetingelsene for innovasjon. Sektorene som har utviklet egne strategier bør involveres i arbeidet slik at helheten og ulike virkemidler og tiltak blir koordinert og sett i sammenheng. Strategien bør foreslå prioriterte tverrgående samfunnsproblemer som vanskelig kan løses uten innovative arbeidsformer og innovasjon. Grunnlaget for prioriteringer er både i Innovasjon Norges¹⁶ og i Langtidsprogrammet for forskning og høyere utdannings prioriterte områder¹⁷. Disse er temmelig sammenfallende.

2. Koordinere og målrette virkemidler bedre

Vi har observert at det finnes mange ulike tilskudd og stimuleringsordninger, men har ikke god oversikt over disse. Noen er rettet mot kommuner, andre mot statlige virksomheter, tilskuddene ytes fra flere departementer og de kanaliseres og forvaltes av flere statlige organer. Vi bør vurdere hensikten med, innretningen på og effekten av disse virkemidlene. Vi må sikre at tilskuddet treffer behovet og styrker innovasjonsinnsatsen.

3. Styrke og tydeliggjøre rollene til eksisterende innovasjonsaktører

Vi anbefaler ikke å etablere noe nytt, men bygge videre på de mange innovasjonsaktørene vi allerede har. Vi ser at styrken til dagens aktører er knyttet til rollen som utdanner, mens de er svakere på rollen som utvikler/skaper/tilrettelegger. Vi tror det er på tide å ta innovasjonsarbeidet et skritt videre gjennom å være mer proaktiv og mer

¹⁶ <http://www.innovasjon Norge.no/no/mulighetsomrader/>

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-7-20142015/id2005541/>

løsningsorientert. Et slikt ansvar kan også omfatte en innovasjons-lab, se neste punkt.

4. Etablere et innovasjonslaboratorium for at offentlige virksomheter skal kunne eksperimentere med nye innovative løsninger

Mulighetene for å prøve ut og finne nye løsninger i et utviklingsmiljø med andre, har flere etterspurt og Teknologirådet har foreslått det. En slik mulighet er også risikoreduserende. Vi foreslår å prøve dette ut.

5. Innføre en hospiteringsordning hvor ansatte kan jobbe i andres prosjekter 2–3 måneder

Virksomheter som skal utvikle nye løsninger trenger stimulans og idéer fra andre med lignende utfordringer. Det behøver ikke være fra samme sektor, men samme fagfelt eller utviklingsområde, f.eks. digitalisering. Vi har gode erfaringer med hospiteringsordninger i staten, selv om de er i begrenset bruk. Vi foreslår å utvikle et slikt tilbud som må bestå av en «ressurspool», dvs. en oversikt over fagfolk som kan tenke seg en slik rolle og der virksomheter med behov kan låne noen i en kortere periode.

6. Innovasjonsnettverk for ledere

Kompetanse og engasjement hos ledelsen er en forutsetning for å få prioritert innovasjon i virksomhetene. I Danmark¹⁸ er det etablert to typer nettverk, ett for å spre kunnskap og ett for innovasjonssjefer, dvs. ledere for innovasjonsheter. Det er søknadsfrist en gang i året for å bli medlem og en medlemsavgift. Et forslag er å supplere dagens innovasjonsnettverk med ett for ledere av virksomhetene, eventuelt la innovasjon bli et sentralt tema i eksisterende nettverk blant ledere.

7. Etablere et fast forum for de offentlige innovasjonsaktørene/-pådriverne

Vi har opplevd en konstruktiv diskusjon mellom det vi har kalt de sentrale innovasjonsaktørene (Difi, Forskningsrådet, KS, Innovasjon Norge, DogA og Helsedirektoratet/Direktoratet for e-helse) og vi anbefaler et strukturert samarbeid mellom disse. Et formål er å komme fram til konkrete forslag til løsninger på de svakheter vi bl.a. har tatt opp i denne rapporten og følge opp forslagene til anbefalinger. Det er også hensiktsmessig med et nærmere samarbeid fordi det skjer utvikling hos flere av aktørene, f.eks. en tydeliggjøring i KS sin strategi, et nytt forskningsprogram (Forkommune), videre arbeid med innovasjonssystemet m.m. i helse- og omsorgssektoren og vurderingen av organisering, samspill og samordning av virkemidler innenfor virkemiddelapparatet under NFD.¹⁹

¹⁸ <http://coi.dk/hovedaktiviteter/netvaerk/netvaerk-for-innovationschefer/>

¹⁹ Ref. årets tilskuddsbrev til DogA.

10 Vedlegg

Vedlegg 1

Politikken setter ambisjonsnivå og sørger for virkemidler

For å få et bilde av ambisjonsnivået og hvilke virkemidler som brukes for å stimulere til innovasjon i offentlig sektor, har vi gått gjennom departementenes budsjettproposisjoner for 2016 og noen fra 2017. I budsjettproposisjonen vil det også fremgå om det har vært publisert andre relevante policydokumenter, utredninger, evalueringer etc. Nedenfor har vi gjengitt kort en oppsummering av hvordan departementene uttrykker ambisjonsnivået og hva det satses på.

Innovasjon i forvaltningspolitikken

KMD ser på innovasjon som et virkemiddel for effektivisering og fornyelse av offentlig sektor og mener det er behov for en samordnet tilnærming.

I proposisjonen for 2017 sies det: «Innovasjon er et virkemiddel for effektivisering og fornyelse av offentlig sektor. Vi ser tegn til at offentlig sektor i økende grad er opptatt av å ta i bruk ny metodikk og innovative anskaffelser som virkemidler for omstilling og bedre ressursutnyttelse. Bevisstheten om dette må fortsatt økes, og ledere må motivere til innovasjon i den enkelte virksomhet. Det må også legges til rette for mer erfaringsdeling og læring på tvers».

Noen av virkemidlene som tas i bruk er:

- Designmetodikk som anses å være særlig interessant for å utvikle løsninger som er tilpasset brukernes behov. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fått midler (5mill. kr i 2016) for å støtte enkelte prosjekter i statlige virksomheter som vil bruke tjenstedesign som metode til å oppnå mer effektive og brukervennlige tjenester. I 2014 ga også departementet tilskudd til Norsk design- og arkitektursenter til Designdrevet Innovasjonsprogram (DIP). Formålet med tilskuddet var å bidra til å øke kompetansen i offentlig sektor om bruk av designbaserte metoder i utformingen av offentlige tjenester og politikk.
- Offentlige innkjøp: Offentlige oppdragsgivere må øke sin kompetanse, utvikle gode prosesser og organisere og følge opp sine innkjøp med sikte på leverandørutvikling og innovasjon.
- IKT: Regjeringen vil legge til rette for at Norge utnytter mulighetene bruk av IKT gir for verdiskaping og innovasjon.
- Overfor kommunene er det satt av midler for å stimulere til innovasjon som dels forvaltes av Difi og det kan søkes om skjønnsmidler til innovasjons- og fornyingsprosjekter hos fylkesmannen.
- Innovasjonsprisen til kommuner
- Departementet er i ferd med å lansere en «kokebok» for hvordan offentlig sektor kan samarbeide bedre med sosiale entreprenører. Dette arbeidet kan bidra til økt innovasjon i offentlig sektor.
- Støtte til forskning gjennom Norges forskningsråd
 - for å bl.a. styrke de regionale innovasjonssystemene og stimulere til økt bruk av forskning i bredden av norsk næringsliv.

- til forsknings- og innovasjonssamarbeid om urbane spørsmål. (*JPI Urbant Europa*)
- for IKT-forskning og digital innovasjon (*IKTPLUS*)
- regional utvikling og innovasjon (VRI) og alle Interreg-programmene har mål om forskning, teknisk utvikling og innovasjon.

Sektorpolitikken

De aller fleste departementene nevner viktigheten av innovasjon i budsjettproposisjonene for 2016. Kun Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet hadde ikke noe om innovasjon og i Justisdepartementets proposisjon var det kun nevnt i forbindelse med støtte til et forskningsprogram. Generelt nevnes innovasjon kun i sammenheng med forskning (Forskning og innovasjon), men enkelte departement har også satsinger utover dette for å stimulere til innovasjon. Nærings- og fiskeridepartementet vektlegger å legge til rette for innovasjon i næringslivet som er deres hovedansvarsområde. Helse- og omsorgsdepartementet er det departementet som er tydeligst når det gjelder ambisjonsnivå og tiltak for å styrke innovasjonsinnsatsen i helse- og omsorgssektoren. Nedenfor gis noen eksempler fra de ulike sektordepartementene.

Arbeids- og sosialdepartementet

På initiativ fra Norge har en nordisk arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråd kartlagt innsatser for å legge til rette for sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i arbeidet med å inkludere utsatte grupper i arbeid og samfunnsliv. Rapporten *Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon – Kartlegging av innsatser for sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Norden*, ble offentliggjort i februar 2015. Det er etablert en tverrdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av Arbeids- og sosialdepartementet som vil gjennomgå forslagene fra den nordiske arbeidsgruppen og vurdere hvordan innsatsen for å legge til rette for sosialt entreprenørskap kan videreutvikles.

Barne- og likestillingsdepartementet

- Peker på utfordringene med å sikre at lovgivingen holder tritt med endringene som teknologien og innovasjonen i vare- og tjenestetilbudet innebærer og spesielt når handelen skjer på Internett og kanskje på tvers av landegrensene.

Helse- og omsorgsdepartementet

- For å utvikle tjenestene må en satse på innovasjon og standardisering også av velferdsteknologi.
- Det er viktig å styrke kvaliteten på og omfanget av tjenesterelevant og pasientnær klinisk forskning, helsetjeneste forskning og innovasjon. Brukere skal inkluderes aktivt i utformingen av forsknings og innovasjonsprosjekter.
- Det er et mål å øke helseforetakenes deltakelse i EUs rammeprogram for forskning. HelseOmsorg21-strategien bør tas hensyn til i forsknings- og innovasjonsarbeidet i de regionale helseforetakene. Det må utvikles bedre systemer og infrastruktur for uttesting av medisinsk-teknisk utstyr samt spredning og implementering av forskningsresultater og

innovasjoner for å sikre kunnskapsbaserte og effektive tjenester. Innovasjonseffekten av anskaffelser i helseforetakene bør økes, eksempelvis innen bygg, medisinsk-teknisk utstyr og IKT.

- Rapporten Forskning og innovasjon til pasientens beste, Fellesrapport fra spesialisthelsetjenesten 2014, presenterer innovasjonsprosjekter og nasjonale nøkkeltall for innovasjonsaktiviteten. Med hensyn til etablering av en nasjonal database for innovasjonsindikatorer er dette arbeidet i samråd med departementet satt på vent mens det pågår en utvikling av en innovasjonsindeks for helseforetakene.
- NIFU har fått i oppdrag å videreutvikle målesystemet for forskning i de regionale helseforetakene, samt utarbeidelse av en innovasjonsindeks for helseforetakene, aggregert opp til hvert regionale helseforetak. Nasjonal vitenskapsindeks (NVI), et felles forskningsdokumentasjonssystem for universitets-, høyskole- og institutt- og helsesektoren, benyttes for rapportering av vitenskapelige publikasjoner i CRIStin.
- Fylkesmennene har ansvaret for å forvalte det kommunale kompetanse- og innovasjonstilskuddet.
- Spesialisthelsetjenesten skal følge opp kommunene med rådgivning og veiledning med fokus på utvikling og innovasjon i omsorgstjenestene.
- Helsedirektoratet inngikk i juli 2014 en avtale med KS om videreutvikling av verktøyet Veikart for velferdsteknologi og Velferdsteknologiens ABC. Veikart for velferdsteknologi gir veiledning for kommunene i hvordan velferdsteknologiprojekter kan drives fram i praksis. I september 2015 ble det utvidet med nye verktøy og heter nå Veikart for tjenesteinnovasjon og velferdsteknologi. Velferdsteknologiens ABC vil foreligge i første versjon høsten 2015 og skal bli en praktisk opplæringspakke for kommunene.
- Nasjonalt program for kompetansenettverk for behovsdrivet innovasjon i Helse- og omsorgssektoren (InnoMed). Målsettingen til InnoMed er å utvikle nye innovative løsninger basert på pasientenes og brukernes behov for å øke kvaliteten og effektiviteten i sektoren. InnoMed har et strategisk samarbeid med Innovasjon Norge og inngår i den tiårige satsingen på innovasjon i helse- og omsorgssektoren mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. InnoMed deltar sammen med Helse- og omsorgsdepartementet i nasjonalt program for leverandørutvikling initiert av Næringslivets Hovedorganisasjon og KS.

Kunnskapsdepartementet

KD er som koordinator for forskningspolitikken den som forvalter mest midler til forskning og har selv sagt mye om forskning og innovasjon i budsjettproposisjonen. I prp. for 2017 sies det: «Regjeringa har ambisjonar om at Noreg skal bli eit av dei mest innovative landa i Europa. Då treng vi utdanning, forskning og fagleg og kunstnarleg utviklingsarbeid som samspelet med omverda. Langtidsplanen for forskning og høgre utdanning, Meld. St. 7 (2014–2015), peiker på seks prioriterte område: hav, klima, miljø og miljøvennleg energi, fornying i offentleg sektor, mogleggjerande teknologiar, innovasjon og omstilling i næringslivet og utvikling av verdslende fagmiljø. Dette er område som òg universitet og høgskolar må prioritere.»

En kan også merke seg at andelen prosjekter i offentlig sektor som har fått støtte fra de regionale forskningsfondene har økt: «Særleg har offentlege verksemder hatt sterk vekst i tildelingar frå regionale forskingsfond frå 2010 til 2014. Innanfor denne gruppa går prosjektstøtta i det alt vesentlege til fylkeskommunar og kommunar, herunder til forskingsfeltet tenesteinnovasjon i kommunal sektor». «Sidan ordninga med regionale forskingsfond vart innført, har næringslivet motteke tilskott på 453 mill. kroner. Forskingsinstitusjonane fekk nærmare 320 mill. kroner og offentlege verksemdar om lag 250 mill. kroner.»

Nedenfor har vi med noen andre initiativ enn fra forskningssektoren:

- I 2017 vil departementet sette av om lag 15 mill. kroner på posten til en *innovasjonsordning*. Midlene skal være søkbare og bli tildelte på basis av kvalitet etter konkurranse. Formålet er å skape ny kunnskap som skal spres til andre skoler og skoleeiere. *Eit lag rundt eleven* inngår i innovasjonsordningen. I prosjektet skal det vurderes og prøves ut ulike modeller for bruk av flere yrkesgrupper i skolen.
- Tilskudd som skal styrke universitet og høyskoler som innovasjonsaktører, gi mer og betre forskning i høyskolene og i profesjonsfagene, og fremme forskning ved universitetsmuseene.
- Ordninga med offentlig sektor-ph.d. har bidratt til ei dobling av årsverk for doktorgradsstipendiatar knytte til forskning i og for innovasjon i offentlig sektor.

Kulturdepartementet

- Publikum og marked utgjør grunnlaget for kulturlivets kommunikasjon med brukerne. Markedsmekanismene gir dynamikk og innovasjonskraft. Det er en utfordring å sikre kvalitet, bredde og mangfold i litteraturtilbudet og samtidig ivareta innovasjon i formidling og distribusjon.
- Departementet vil i 2016 sørge for at Nasjonalbiblioteket fortsatt kan legge til rette for innovasjon, kompetanseheving og utvikling av folkebibliotekene.

Klima- og miljødepartementet

KLM beskriver klima- og miljøutfordringene som må møtes og forskning og innovasjon er noen av tiltakene. De fleste virkemidlene er kanalisert gjennom Innovasjon Norge, f.eks. Miljøteknologiordningen og klimafondet, Enova for innovasjon og utvikling av nye energi- og klimaløsninger. IN og Enova skal også støtte investeringer i klimatiltak innen maritim sektor.

Regjeringen har fått rapporten fra et ekspertutvalg som skal foreslå en overordnet strategi for grønn konkurransekraft. Dette utvalget skal også gi svar på hva som bør være overordnede prioriteringer og tiltak for å utvikle innovasjon og grønn konkurransekraft for Norge:

«Ein aktiv innovasjonspolitik for å fremje utvikling og kommersialisering av meir miljøvennlege teknologiar og tenester er ein viktig del av dette arbeidet. Hovuddelen av NFDs klima- og miljøinnsats går til miljørelatert ressurs- og

næringsforskning, tiltak for å stimulere til utvikling av klima og miljøteknologi, tiltak for berekraftig forvaltning av fiskeressursar og berekraftig havbruk, og til oppbygging av kunnskap om marine ressursar.»

Landbruk- og matdepartementet

- Landbruks- og matforskninga skal i større grad utløyse innovasjon og verdiskaping.
- Som grunnlag for innovasjon og utvikling er det viktig å få ei god spreing av relevant kunnskap frå universitet og institutt. For å få dette til må det leggjast til rette for at fleire aktørar saman kan bidra i formulering av kunnskapsbehov og finansiering

Nærings- og fiskeridepartementet

Næringsdepartementet har hovedansvaret for å stimulere til innovasjon i næringslivet og har derfor mye om dette i budsjettproposisjonen for 2016. Når det gjelder ambisjonsnivået, sier departementet bl.a.:

- «Teknologiske framskritt i vid forstand er den viktigste drivkraften bak produktivitsveksten. Økt produktivitet krever fornyelse og forbedring ved at virksomheter og entreprenører tar i bruk ny kunnskap, bruker eksisterende kunnskap på nye måter, utvikler nye produkter og løsninger og finner nye bruksområder. Innovasjon er en samlebetegnelse for vellykket fornyelse. Mens arbeidskraft og realkapital er begrensede innsatsfaktorer, er det knapt noen grense for hvor mye innovasjon kan bidra til produktivitsvekst.»
- «Uten innovasjon vil den økonomiske aktiviteten begrense seg til kjente metoder og produkter. I situasjoner der økonomien endrer seg raskt, er innovasjon nødvendig for å opprettholde og utvikle vår konkurranseevne og velstand. Innovasjon er derfor høyt prioritert av regjeringen. Regjeringens ambisjon er at Norge på lengre sikt skal bli ett av de mest innovative landene i Europa. Regjeringen har allerede satt i verk en rekke tiltak for å legge til rette for innovasjon og omstilling i næringslivet.»

Når det gjelder virkemidler, er bruk av virkemiddelapparatet med Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd viktig:

- Regjeringen la frem en proposisjon om endringer i lov om Innovasjon Norge 10. april (2015). Endringene skal gi bedre rammer for forvaltningen av selskapet. Som en del av arbeidet med å forbedre virkemiddelapparatet, innhentet Nærings- og fiskeridepartementet i 2016 en vurdering av grenseflatene mellom Innovasjon Norge, Siva, Norges forskningsråd og fylkeskommunene. Oxford Research AS og Samfunnsøkonomisk Analyse utførte arbeidet. Rapporten har gitt økt kunnskap om rolledeling og grenseflater for å skape større brukervennlighet, bedre effekt av og mer effektiv drift av virksomhetene. Hovedfunnet i rapporten var at grenseflatene mellom virkemiddelaktørene stort sett håndteres bra. Samtidig peker rapporten på at det finnes uavklarte ansvarsområder innen bedriftsrettet rådgivning, og de anbefalte at disse tjenestene samles hos én aktør. Departementet vurderer nå hvordan rapporten skal følges opp. Statistisk sentralbyrå analyserer innovasjonseffekten av utvalgte innovasjonspolitiske virkemidler.

Analysen skal være ferdig til 1. januar 2016 og vil gi et bedre beslutningsgrunnlag for å videreutvikle virkemidlene.

- *Forskning og innovasjon* omfatter bevilgninger til offentlige virkemidler for forskning og innovasjon i næringslivet, til nukleær virksomhet, romvirksomhet og til forvaltningsrettet marin forskning.
- Designdrevet innovasjonsprogram (DIP-programmet) er den største aktiviteten innenfor Norsk design- og arkitektursenters satsing på FoU og omfatter finansierings-, rådgivings-, kompetanse og nettverkstjenester. I 2014 fikk programmet inn 116 søknader som materialiserte seg i 18 igangsatte prosjekter. Arbeidet med å spre kunnskap om programmet som et innovasjonsverktøy har bidratt til at flere av søknadene bygger på designdrevet innovasjonsmetodikk, noe som tyder på at man når ut til næringslivet og bidrar til atferdsendring i innovasjonsprosesser.

OED

- Olje- og energidepartementet nevner satsingen på forskning og teknologiutvikling i arbeidet for å styrke kompetansen og innovasjonsevnen innenfor energi- og petroleumssektoren. Det har vært et tett samarbeid med Norges forskningsråd i dette arbeidet.

SD

- Samferdselsdepartementet nevner innovasjon koblet til forskning, spesielt omtales SMARTRANS programmet som ble avsluttet ved årsskiftet 2014/2015. Aktivitetene har vært spesielt rettet mot kunnskapsutvikling til nytte for transport- og logistikksektoren, med formål om å fremme bærekraftige og energieffektive transportløsninger. Programmet har lagt stor vekt på å utvikle ITS-verktøy, intermodale transportere og har hatt som ambisjon å styrke sektorens innovasjonsevne.
- Statens vegvesen har styrket innovasjonsarbeidet i egen organisasjon og viderefører et innovasjonsprogram i 2016. Dette er i første omgang et internt program, men målet er å utvide det med eksterne samarbeidsparter.

UD

- Utenriksdepartementet peker på at innovasjon og partnerskap for innovasjon er viktig og må utvikles mer i vår bistand. Regjeringen har under Visjon 2030-initiativet for utdanning og helse lansert en konkurransebasert og katalytisk finansieringsordning for å trekke bredden av norske kompetansemiljøer inn et partnerskap for innovasjon. Målet er å skape innovative løsninger som kan bidra til å nå de nye bærekraftsmålene innen helse og utdanning.

En konklusjon:

- **Totalt sett relativt uklare mål og lavt ambisjonsnivå (unntatt HOD)**
- **Midler kanaliseres til virkemiddelapparatet (IN, SIVA, Forskningsrådet), litt til Difi, DogA og via KS og fylkesmennene**

Vedlegg 2

Oversikt – Innovasjonsaktørene

Aktør/miljø	Beskrivelse/rolle	Målgruppe	Virkemidler/aktiviteter
Statlige virksomheter med ansvar for å fremme innovasjon i offentlig sektor			
Difi	Kompetansemiljø for innovasjon i offentlig sektor	Offentlig sektor, med hovedvekt på kommunene	<ul style="list-style-type: none"> • Verktøy og metoder • Møteplasser og nettverk • Stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign
Difi	Kompetansemiljø for innovative anskaffelser	Offentlig sektor	Veiledning og verktøy
Norges forskningsråd	Forskningsrådet skal bidra til et helhetlig FoU-system som leverer forskning av høy kvalitet, utvikler kunnskap for å møte sentrale utfordringer i samfunn og næringsliv, bidra til dynamikk og samhandling nasjonalt og internasjonalt og legge til rette for læring, bruk og innovasjon.	Definerer 6 mål for strategiperioden 2015 – 2020, hvorav ett av dem er å bidra til en offentlig sektor som utnytter forskning i fornyelsesarbeidet	Innenfor satsingsområdet «bidra til en offentlig sektor som utnytter forskning i fornyelsesarbeidet» har Forskningsrådet definert flere tiltak bl.a. knyttet til: <ul style="list-style-type: none"> • kommunene • kompetanseoppbygging • senteransatser • medansvar for finansiering • kunnskapsspredning, demonstrasjon og implementering • innovative offentlige anskaffelser Forskningsrådet er i gang med å utvikle en ny strategi for innovasjon i offentlig sektor.
Egne sektorsatsninger			
KS	Oppdatert og samordnet utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner på alle sektorens ansvarsområder	Kommunal sektor	Praktisk hjelp som læring og læringsarenaer, utvikling av veiledere og metodikk til interessepolitikk for å skape rammebetingelser slik at kommuner kan innovere
Helse- og e-helse dir.			Har fått i oppdrag å utrede organisering av et helhetlig nasjonalt system som kan tilrettelegge for tjenesteinnovasjon regionalt og lokalt i samarbeid med tjenestene og andre leverandører, samt utarbeide en veileder for tjenesteinnovasjon.
Statlige virksomheter med ansvar for å fremme innovasjon i næringslivet			
Innovasjon Norge	Skal bidra til nyskaping i næringslivet, utvikling i distriktene og utvikling av konkurransedyktige norske bedrifter	Norsk næringsliv	Klynger og bedriftsnettverk
Siva	Næringsutvikling i bedrifter og regionale nærings- og kunnskapsmiljø	Norsk næringsliv	Eiendomsinvesteringer og innovasjonsaktiviteter
Patentstyret	Fremmer innovasjon og verdiskaping i næringslivet og samfunnet i rollen som nasjonal myndighet for immaterielle rettigheter og som veileder og kunnskaps-leverandør	Norsk næringsliv	
Norsk design- og arkitektur-senter (DogA)	Senteret skal være et innovasjonsverktøy i næringslivet, offentlig sektor og for bærekraftig		

	samfunnsutvikling, samt øke kvaliteten og bruken av design og arkitektur i næringslivet og offentlig sektor.		
Partnerskapsprogrammer/-miljøer			
Nasjonalt program for leverandørutvikling	Skal øke kunnskapen om og gjennomføringen av innovative offentlige anskaffelser	Kommunale og statlige virksomheter og næringsliv	<ul style="list-style-type: none"> • pilotprosjekter • metode for innovative offentlige anskaffelser • møteplasser
Kompetansenettverk			
Innovasjons-nettverket	Arena hvor offentlige virksomheter kan dele og utvikle ny kunnskap, drøfte aktuelle problemstillinger og finne muligheter for tverrsektorielt samarbeid	17 statlige virksomheter i tillegg til KS	
InnoMed	Nasjonalt kompetansenettverk for behovsdrevet innovasjon i helsesektoren Helsedirektoratet er ansvarlig, med Innovasjon Norge som samarbeidspartner	Helse- og omsorgssektoren	<ul style="list-style-type: none"> • Forankring og stimulering • Innovasjonsprosjekter. Kunnskapsutvikling og -formidling
Innovasjon s-alliansen	Etablert av KS. Skal sette innovasjon på dagsorden, og er en arena for debatt om utfordringer og løsninger på ulike samfunns-utfordringer.	Kommunene	
Innovation Forum Norway	Non-profit basert forum med formålet å skape økt oppmerksomhet om verdien åpen innovasjon representerer	Forumet krever medlemskap	Forumet har flere faggrupper, bl.a. for «Innovasjon i offentlig sektor».
Utdanningsinstitusjoner			
Høgskolen i Lillehammer	Har fått tildelt et innovasjonsstudium på oppdrag fra KMD		
Høgskolen i Hedmark	Innovasjon i offentlig sektor på oppdrag fra Fagforbundet		
Høgskolen i Molde	Behovsdrevet innovasjon og tjenstedesign i offentlig sektor		
Høgskolen i Sørøst-Norge	Innovasjon i offentlig sektor		
Høgskolen i Bergen	Innovasjon og endringsledelse		
NORSI Forskerskolen i innovasjon - Norwegian Research School in Innovation	Forskerskolen er én skole som har to hovedretninger, et program ved NTNU (PIMS), og ett program ved handelshøgskolen BI (PING)		
AHO –	Utdanning innen		

Arkitekt og design høghskolen	arkitektur, design, landskapsarkitektur og urbanisme.		
SFI Sentre for forskningsdrevet innovasjon	17 sentre utpekt av Forskningsrådet		
NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning	Uavhengig samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt, organisert som en non-profit stiftelse.		
Innovasjonsselskap og innovasjonsmiljøer			
Inven2	Neste generasjons innovasjonsselskap, som ønsker å bygge bro mellom fremragende forskning og fremtidens industri		Eies av Universitetet i Oslo og Oslo Universitetssykehus, Norges største og universitet og sykehus.
SoCentral	Miljø og en samarbeidspartner for de som utvikler nye løsninger på lokale og globale samfunnsutfordringer og er opptatt av komplekse problemstillinger som ikke hører hjemme i én sektor alene.		Setter i gang nye initiativ, finner finansiering, utvikler økonomisk bærekraftige forretningsmodeller og etablerer nye samarbeid.
Oslo Medtech	Et kluster for helseteknologi, som skal bidra til økt utvikling av ny medtech og eHelseprosjekter, tjenester og innovative løsninger for det norske og globale helsemarkedet.		
Smarte Byer Norge	Kompetansehus, medlemsnettverk og en smartbydatapattform for alle som har interesse av, eller er aktive innen, området smarte byer.		
Andre			
Teknologi-rådet	Uavhengig, offentlig organ som skal fremme en bred offentlig debatt om teknologiutviklingen.		Dette er en arena for inspirasjon, kompetanse, nettverksbygging og erfaringsutveksling på smartbyområdet.

Vedlegg 3

Utfordringer og behov slik virksomheter opplever det

Utfordringer innenfor den enkelte virksomhet

Ledelse

Mangelfull forankring og for lite trykk fra ledelsesnivå er en viktig utfordring. Ledelsen må ha nødvendig kompetanse, og ha evne og vilje til at virksomheten skal jobbe innovativt.

Kompetanse

Ikke bare ledelsen, men virksomheten som sådan trenger innovasjonskompetanse.

Metoder og verktøykasse

For å styrke evnen og kompetansen til å jobbe innovativt, trenger virksomheten tilgang til gode metoder og verktøy. Dette kan f.eks. være metoder og verktøy for tjenesteinnovasjon, behovskartlegging, brukermedvirkning, implementering, spredning og gevinstmåling.

Det er også behov for en verktøykasse for de som har kommet litt videre. Det finnes lite av dette i dag. Eksempelvis juridiske temaer, f.eks. eierskap til resultater, eller andre tema som f.eks. hvordan få til engasjement?

Innovasjonskultur

Det må være en kultur for å jobbe innovativt i virksomheten. En slik kultur må innebære eksperimentering og det må være lov å prøve og feile. Det tar tid å modne innovasjonskulturen i hele virksomheten. Innovasjon må ikke bli nok et parallell-løp, må integreres i andre prosesser.

Ressurser

Både konkret finansiering, men også aksept for å sette av tid til å jobbe innovativt er en utfordring.

Det kan være store driftskostnader, men lite midler til utvikling. I stramme prioriteringer vinner daglig drift.

Teknologi/digitalisering forutsetter innovasjon

Store teknologiske endringer krever helt nye systemer og arbeidsmåter for å få utført oppgavene til statlige etater (eks. toll, politi, skatt) – nødvendig med innovasjon.

Felles utfordringer, utenfor den enkelte virksomhet

Oversikt over andre sine innovasjonstiltak, erfaringer og resultater

Mange har ikke god nok oversikt over erfaringer som gjøres andre steder. Selv om de får oversikt, så er det ikke sikkert erfaringene er relevante eller kan gjenbrukes for egen virksomhet.

Innovasjon på tvers av virksomheter og sektorer

Adopsjon av ideer, metoder, løsninger på tvers av sektorer/bransjer.

Oversikt over innovasjonsaktører

Det er først og fremst innovasjonsaktørene som har pekt på manglende oversikt over de ulike aktørene som en utfordring. Virksomhetene vi har snakket med har ikke vært så opptatt av det.

Samarbeid med markedet

Det kan være utfordringer knyttet til å sette sammen partnerskapsavtaler. Hvordan kan man jobbe i partnerskap med stat, kommune, private og frivillige organisasjoner.

Nettverk for videregående innovatører

Det er nyttig med nettverk, men de bør være mer kompetente. De som har grunnleggende kompetanse og erfaring trenger påfyll og et relevant nettverk for utvikling.

Innovasjonsverksted/lab

I starten av en innovasjonsprosess eller -prosjekt er det spesielt stort behov for å få råd og utnytte andres erfaringer. Flere uttrykker ønske om å kunne «ta med seg sitt prosjekt» inn i et miljø som kan bidra til å komme på rett spor. Erfaringene fra stimuleringsordningen som Difi forvalter med hjelp fra DogA, viser det samme.

Bruke forskning

Hvordan utnytte forskningsresultater.

Rammebetingelser og insitamenter som ligger utenfor den enkelte virksomhet**Risikoavlastning**

Det er behov for oppstartsmidler/stimuleringsmidler. Men ikke i form av tilskudd – det virker konserverende.

Insentiver

Mangel på insentiver/stimuleringsordninger, eller insentiver som drar i motsatt retning

Lite politisk trykk

For lite politisk trykk som kommer til uttrykk gjennom at dette ikke er en del av den strategiske virksomhetsstyringen

Styring fra departementet

På den ene siden er det ønskelig og nødvendig å få krav om innovasjon fra departementet, men på den andre siden må dette også innebære handlingsrom.

Vedlegg 4

Litteraturliste

Bason, Christian (2010): *Leading Public Sector Innovation – Co-creating for a better society*, Policy press

Center for offentlig innovation (COI) (2015): *Innovasjonsbarometeret, Foreløpig baggrundsrapport*,

Center for offentlig innovation (COI): *Tilbakeblik: Centerleder Pia Gjellerup samler op på COI's første tre år*. Publiceret 22-12-2016

De Vries et al. (2016): *Innovations in the Public Sector*

Difi notat 2017:01: *Felles problem felles løsning. Lærdommer frå 0-24-samarbeidet*

Difi-rapport 2014:07 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*

Fagdepartementenes proposisjoner til statsbudsjettene for 2016 og 2017

Fossaas, Anna M., Simonsen, Terje, (2016): *Å innovere i offentlig sektor med Lean StartUp: Hvordan fungerer det?* Mastergradsavhandling, Høgskolen i Sørøst-Norge

Hagen-utvalget (2011) NOU 2011: 11 *Innovasjon i omsorg*

Helse- og omsorgsdepartementet (2013): Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*

Helsedirektoratet (2017): *Innovasjonssystem for helse- og omsorgssektoren. Forslag til tiltak og videre arbeid for et mer helhetlig innovasjonssystem*

Innovasjon Norge (2015): *Innovasjonstalen 2015*

Innovasjon Norge (2016) *Innovasjonstalen 2016*

Kommunal- og regionaldepartementet (2013): *Nye vegar til framtidens velferd, Regjeringa sin strategi for innovasjon i kommunesektoren, Regjeringen Stoltenberg II*

Kunnskapsdepartementet (2014): Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*

Lykkebo, Ole Bech (2016): *Innovationbarometeret – høyere effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor gjennom innovation*, Center for Offentlig Innovation og Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Nærings- og fiskeridepartementet (2008): Stortingsmelding nr. 7 (2008-2009) – *Et nyskapende og bærekraftig Norge*

Nesta og Bloomberg (2014): *New report highlights 20 leading government innovation teams around the globe* - <http://www.nesta.org.uk/news/new-report-highlights-20-leading-government-innovation-teams-around-globe#sthash.2SR3DI4I.dpuf>

NIFU STEP and the Publin consortium 2005–2006: *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report No. D9,

Norges forskningsråd og DAMVAD (2012): *Aktivér det offentlige innovasjonspotensialet, Forskning og samarbeid for et bedre samfunn. Oversikt over kunnskap og muligheter*

Norges forskningsråd: (2003): *Virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor – programforslag*, Rapport fra utredningsutvalg.

Norges forskningsråd: (2012): *Innovasjon i offentlig sektor. Policy for Forskningsrådets arbeid*,

Norges forskningsråd: *Forskning for innovasjon og bærekraft*, Strategi for Norges Forskningsråd 2015-2020

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Innovasjon i offentlig sektor – både helhet og mangfold
Difis rapportnummer:	2017:1
Forfatter(e):	Inger Johanne Sundby og Ellen Strålberg
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	16-95
Prosjektnavn:	Innovasjonsinnsatsen i offentlig sektor-ansvars- og arbeidsdeling
Prosjektleder:	Inger Johanne Sundby
Prosjektansvarlig avdeling:	Avd. for ledelse og organisering (Leo)
Oppdragsgiver(e):	KMD
Resymé/omtale:	<p>Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gav Difi i oppdrag å vurdere på selvstendig grunnlag mulige alternativer for en mer helhetlig, nasjonal pådriver for innovasjon i offentlig sektor. Arbeidet er basert på offentlige dokumenter, tilgjengelig og nytt innsamlet materiale, intervjuer, samtaler og samlinger med aktører som er engasjert i innovasjon i offentlig sektor, spesielt Forskningsrådet, KS, Innovasjon Norge, DogA, Helsedirektoratet/Direktoratet for e-helse og Difis innovasjonsfagfolk.</p> <p>Rapporten presenterer resultatet av kartleggingen og gir seks anbefalinger. Vi har kartlagt hvilke aktører som gjør, og har ansvar for hva. Vi beskriver også nåsituasjonen, utfordringsbildet, behov og forventningene til rollen(e) som pådriver. Dette gir et viktig og nødvendig kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvilke grep som er nødvendige og mulige. Vi anser at prosjektet og rapporten som et forarbeid og innspill til det videre arbeidet med politikkutforming, samordning av virkemiddelapparatet og utviklingen av konkrete tiltak.</p>
Emneord:	innovasjon, effektivisering, kriseforståelse, politikk for innovasjon, innovasjon i forvaltningspolitikken, virkemiddelapparatet, etatsstyring, ledelse, kompetanse, stimuleringsvirkemidler, tilskudd, risikoreduksjon, forskning, nasjonal strategi, eksperimentering, innovasjonslaboratorium, hospiteringsordning
Totalt antall sider til trykking:	61
Dato for utgivelse:	17.2.2017
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no