

Forskning og innovasjon i kommunesektoren - FORKOMMUNE

1. Sammendrag

FORKOMMUNE er et forsknings- og innovasjonsprogram. Programmet har satt som hovedmål at programmet skal utløse innovasjon i kommunesektoren og ved hjelp av forskning styrke kommunenes innovasjonskapasitet og innovasjonsevne.

I Norge er kommunesektoren gitt en sentral rolle som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Kommunesektoren skal håndtere komplekse oppgaver med høye krav til kvalitet, fornyelse og effektivitet i et samfunn i stadig endring. For å kunne møte nye samfunnsutfordringer både på kort og lang sikt, er det behov for en kontinuerlig satsing på innovasjon og forskning i kommunesektoren.

Den samlede nasjonale forskningsinnsatsen er i liten grad rettet mot kommunenes særlige samfunnsutfordringer og står ikke i forhold til de store oppgavene som kommunene har ansvar for, nå og framover. Det er samtidig behov for at kommunesektoren i større grad utvikler sin evne til å ta i bruk forskning og gir rom for innovasjon i alle ledd av sin virksomhet. I både kommunesektoren og i forskermiljøene er det en utfordring at forskning og innovasjon ofte er sektorspesifikk, avgrenset av tematikk, fag og disipliner, og dermed formidles lite på tvers. Det er viktig at ressurser til innovasjonsarbeid vektlegges i kommunesektorens rammebevilgninger.

FORKOMMUNE skal bidra til at kunnskap og nye løsninger deles på tvers av sektorer og fagmiljø gjennom systematisk kunnskapsutveksling og nettverksbygging mellom kommuner, forskningsmiljø, næringsliv og innbyggere. Programmet skal også sikre at det bygges kunnskap om betingelsene for innovasjon i kommunesektoren og utvikles gode forskningsmiljøer innenfor dette feltet.

I FORKOMMUNE legges det opp til prosjekter som krever et tett samarbeid mellom forskere og praktikere i kommunesektoren. Målet er å utvikle nye metoder for organisering og samarbeid både i forskningsmiljøene og kommunesektoren som kan fremme en bedre kunnskaps-, endrings- og innovasjonskultur. Ved å etablere et vedvarende samarbeid mellom forskere og kommunesektoren, blir norske kommuner og fylkeskommuner bedre i stand til å bestille og ta i bruk forskning, samt til å utvikle og realisere innovasjoner. Samarbeidet vil kunne bidra til at forskningen i større grad blir relevant og bidrar til gjennomføring av nye løsninger i de aktuelle virksomhetene.

Programmet ønsker en infrastruktur som tilrettelegger for at resultatene fra programmet spres, evalueres og justeres underveis. Programmet vil derfor fasilitere følgeforskning og støtte ulike arenaer for samhandling og spredning av kunnskap.

Programmet skal ikke ha en tematisk innretning, men kan dekke alle kommunale og fylkeskommunale ansvarsområder. Det vil støtte opp under forsøk og ideutvikling som framskaffer og implementerer nye produkter, prosesser, organiseringsformer og kommunikasjonsmåter og som utvikler og endrer etablert praksis i kommuner og fylkeskommuner. Prosjektene skal videre resultere i systematisk dokumentasjon av innovasjonsprosessene, og bidra til å sammenstille og analysere erfaringene fra ulike innovasjonsprosesser. Å lære av relevante internasjonale erfaringer er viktig for programmet.

FORKOMMUNE skal legge vekt på relevans og realiserbarhet i prosjektene som finansieres av programmet. Det vil stilles krav til at prosjektene har potensial for spredning til kommunesektoren i vid forstand. Programmet inneholder aktiviteter som beskriver hvordan programmet skal rigges i tre ulike prosjektfaser. Det foreslås at FORKOMMUNE blir et løpende program med langsiktig satsing uten tidsavgrensning.

FORKOMMUNE sikter mot å oppnå følgende overordnede samfunnsverdier:

- Mer innovasjon i kommuner og fylkeskommuner med utgangspunkt i sektorens samfunnsoppdrag og innbyggernes behov, gjennom samarbeid og samskaping med sivilsamfunn og næringsliv
- Styrking av kommunenes rolle som samfunnsutvikler
- Bedre kunnskapsgrunnlag og bedre evne til å møte pågående endringer i oppgaver og rammebetingelser i kommunesektoren
- Frigjøring av arbeidskraft gjennom digitalisering og nye organisasjonsmåter, slik at innsatsen brukes der den trengs mest
- Smartere og bedre kommunale tjenester, forvaltning og infrastruktur gjennom innovative anskaffelser, bruk av teknologi og nye arbeidsformer

2. Bakgrunn og utfordringer

Norge har et godt utgangspunkt for å møte nye økonomiske og globale rammebetingelser

Kommunen er sentral i det norske demokratiet. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for å være samfunnsutvikler, yte tjenester og utøve myndighet. Kommunene og fylkeskommunene skal tilrettelegge for at arbeidet skjer innenfor en åpen og demokratisk ramme basert på folkevalgtes beslutninger. Kommunesektoren har store og komplekse oppgaver med høye krav til kvalitet, fornyelse og effektivitet, og disse kravene er økende. Forventningene til offentlig sektor øker samtidig som tilliten til det politiske systemet utfordres..

Norge har over flere tiår hatt en høy økonomisk vekst og lav arbeidsløshet. Vi har gode velferdsordninger og en profesjonell offentlig sektor med stor tillit i befolkningen. En vesentlig del av den offentlige tjenesteytingen og velferdsutviklingen skjer i kommunesektoren, og det er i kommunene vi bygger bærekraftige lokalsamfunn. 460.000 mennesker arbeider i denne sektoren.

Kommunesektoren i Norge har lenge hatt gode rammebetingelser for å løse disse samfunnsoppgavene, ikke minst på grunn av solide inntekter fra petroleumsnæringen. Med en svakere inntektsutvikling vil det være krevende å opprettholde velferdstjenestene på samme nivå og med samme relative ressursinnsats som i dag. Vi må derfor finne nye måter å ivareta velferdstjenestene og de øvrige oppgavene som kommunesektoren skal forvalte. Her er det viktig å erkjenne at utfordringene kan være svært ulike i store og små kommuner, og i kommuner i sentrale strøk, sammenlignet med distriktskommuner.

For å beskrive forholdet mellom personer i yrkesaktive og yrkespassive aldre, brukes ofte begrepet omsorgsbyrde. Det kan defineres som antall barn (0-19 år) pluss antall eldre (70+), delt på antall personer i det som kan regnes som yrkesaktiv alder (20-69 år). Vi vil i årene framover få en eldre befolkning. Befolkningsframskrivninger viser nær en dobling av personer over 70 år i 2060. Dette medfører at forholdstallet mellom yrkesaktive og de som ikke er i

arbeid (yrkespassive), kan falle til mindre enn to yrkesaktive per "yrkespassive" i 2050. ¹ En slik utvikling vil påvirke hele samfunnet, og ha stor betydning for den kommunale tjenesteytingen, behovet for arbeidskraft og kommunale budsjetter de nærmeste tiårene.

Oppvekst og utdanning er en av kommunesektorens kjerneoppgaver, og dokumentasjon viser at kunnskap, systematisk utviklingsarbeid og tidlig innsats kan forebygge mange av velferds-samfunnets utfordringer. Særlig viktig er det å sikre at så mange som mulig inkluderes i samfunnet og deltar i arbeidslivet. Kommunesektorens arbeid legger grunnlag for å bekjempe segregering, motsetninger og sosial uro. Det er viktig å sikre kunnskap om årsaker til dette, og virkemidler som styrker kommunenes arbeid med forebygging og inkludering.

Læring, kunnskapsutvikling og innovasjon, samt spredning av erfaringer, kan gi kommunesektoren bedre muligheter for å møte nåværende og framtidige utfordringer. Kunnskap og erfaringer som kan innhentes gjennom internasjonalt samarbeid kan gi viktige bidrag.

Det må utvikles en innovasjonskultur i kommunesektoren

Endring og omstilling vil prege kommunesektoren framover. Den teknologiske utviklingen fører til at samfunnet endrer seg stadig raskere, og dermed også behovet for endring i kommunesektoren. Offentlig forvaltning har vært og er fortsatt preget av forskrifter, dokumentasjon og intern og ekstern kontroll. Deler av dette er nødvendig for å sikre at vedtak følges opp og at rettssikkerheten til innbyggerne ivaretas. For stor vekt på rutiner og dokumentasjon kan samtidig hindre og begrense det endrings- og innovasjonspotensialet som ligger latent i mange kommuner. Å utvikle kommunenes handlingsrom for innovasjon er derfor en viktig utfordring. Innovasjon kan her forstås som *implementering av et nytt eller vesentlig forbedret produkt eller i måten den offentlige organisasjonen opererer på* ² og som *«en prosess for utvikling av kreative ideer som så blir implementert i nye løsninger som gir verdi til samfunnet»* ³

En innovasjonskultur er preget av godt lederskap på alle nivåer, men også av godt medarbeiderskap og teamarbeid. Det må være åpenhet for nye ideer, og det må til og med jakes på nye ideer. Dokumentasjon og læring av erfaring er sentralt, både om det som lykkes og om det som ikke går så bra. Innovasjonsarbeid trenger pådrivere og det må skapes rom, tid og ressurser til å finne og prøve ut nye løsninger sammen med innbyggere, forskere og næringsliv. Samarbeid og dialog er helt sentrale stikkord i innovasjonsprosesser, det samme er læring, tillit og fleksibilitet.

Forskningsinnsatsen i og for kommunesektoren må styrkes og bli mer anvendelig

Den samlede nasjonale forskningsinnsatsen er i liten grad rettet mot kommunenes samfunns-utfordringer og står ikke i forhold til de store oppgavene som kommunene har ansvar for. Samtidig erkjenner kommunesektoren at den har store kunnskapsbehov. Det forskes generelt lite om temaer som angår kommunenes ansvarsområder, og når det skjer, er kommunene selv sjelden deltakende premissleverandører for forskningen.

¹ Kilde SSB Befolkningsframskrivninger: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_201204/brunborg3.pdf ; <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsframskrivninger-2016-2100-hovedresultater>

² Bloch, C. 2011. *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries - Final Report: MEPIN (Measuring Public Innovation in the Nordic Countries) project*, Copenhagen: Danish Agency for Science, Technology and Innovation.

³ Bason, C. 2010. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.

Fra kommunalt hold hevdes det også at mye av den forskningen som utføres ikke alltid oppleves som anvendelig og relevant for kommunesektoren. Det er relativt få miljøer ved universitetene, høyskolene og de nasjonale forskningsinstituttene som forsker på temaer direkte knyttet til kommunesektoren. Med unntak av de største kommunene, er det ofte utenfor kommunenes rammer å engasjere forskere. Selv når forskere arbeider med temaer som er viktige for kommunesektoren, oppfattes denne forskningen ofte som for lite tilgjengelig.

Det forskes generelt mye på helse, men innenfor helseområdet får primærhelsetjenesten lite forskningsmidler sammenliknet med spesialisthelsetjenesten, hvor FoU er en integrert ressurs i budsjettene. Dette skjer til tross for den pågående overføringen av ansvar for pasienter fra sykehusene og til kommunene, og til tross for at de store kommende utfordringene innenfor eldreomsorg må løses i kommunesektoren. I kommunesektorens rammebevilgning er ressurser til FoU og innovasjonsarbeid ikke omtalt. Derfor blir det ofte vanskelig å prioritere slikt arbeid på bekostning av andre løpende oppgaver.

Kommunenes arbeid utføres innenfor statligerammer som er utpreget sektoriserede, både juridisk og institusjonelt. Både særlovene som regulerer de enkelte virksomhetsområdene, og de statlige myndighetsorganene som forvalter disse lovene, er avgrenset sektorvis. Dette gir koordineringsutfordringer som kan medføre dårligere tjenester, spesielt for de som trenger tjenester fra flere tjenesteområder. Det kan også føre til unødig ressursbruk og lang saksbehandlingstid. Selv om det meste av lovgrunnlaget er sektorinndelt, er mange av kommunesektorens utfordringer felles for de ulike virksomhetsområdene. Forskningen er også ofte sektorspesifikk og avgrenset av tematikk, fag og disipliner. Både forsknings- og kommunesektoren kan vinne på at forskning og innovasjon skjer på tvers av gamle faggrenser. Det er viktig å styrke kommunesektorens mulighet til å være en selvstendig aktør som både definerer, bestiller og deltar i forsknings- og innovasjonsarbeid i egen sektor, sammen med forskningsmiljøene.

Digitalisering og teknologi muliggjør nye løsninger i kommunesektoren

Internett og digitalisering har de siste 20 årene forandret samfunnet på en grunnleggende måte. Teknologeutvikling og digitalisering av offentlig sektor gir nye muligheter, og er en vesentlig drivkraft i forvaltnings- og tjenesteutviklingen, men medfører samtidig nye organisatoriske og styringsmessige utfordringer. Digitalisering og bruk av IKT er allerede et sentralt virkemiddel for å utvikle nye løsninger til innbyggernes, næringslivets og samfunnets beste, bl.a gjennom bruk av kunstig intelligens og stordata.

Digitalisering dreier seg i stor grad om endring og fornyelse av tjenester, prosesser og arbeidsmåter, hvor teknologi, men også kunnskap, ledelse, kultur og holdninger står sentralt. Digitalisering representerer et sentralt element og er en viktig driver for innovasjon i offentlig sektor. Det handler om å utvikle nye og bedre tjenester som er effektive, pålitelige og enkle å bruke. Datasystemer som kan forutse behov, tilpasse tjenester, og avdekke feil, kan automatisere deler av saksbehandlingen og frigir mer ressurser til utvikling og forebygging. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten både i privat og offentlig sektor. Samtidig vet vi at det eksperimenteres innenfor «e-demokrati» for å gjøre medvirkning og demokratiske prosesser i kommunene mer tilgjengelige.

Kommunesektoren er viktig dersom Norge skal nå sine mål for digitalisering av offentlig sektor. I Meld St.27 «Digital Agenda for Norge» varsler regjeringen at statlige virksomheter må ta et større ansvar for å utvikle tjenester som kommunesektoren kan benytte. Dette er positivt, men det er avgjørende at kommunesektoren aktivt involverer seg, og at det legges til

rette for sterk grad av medvirkning gjennom samarbeid og samstyring. Gode, lokalt tilpassede og bærekraftige løsninger avhenger av at staten og kommunesektoren inngår i et likeverdig samarbeid om digitalisering.

Kommuner må være pådrivere for et bærekraftig samfunn

Norske kommuner eier 25 prosent av alle næringsbygg i Norge og står for en tredjedel av energibruken innenfor sektoren. Klimagassutslipp er den største miljøutfordringen verdenssamfunnet står ovenfor. Nesten 1/5 del av de nasjonale utslippene av klimagasser er knyttet til kommunal virksomhet. Skal vi klare å løse klimaproblemene i fremtiden, må vi gjøre det i kommunene der folk bor og arbeider.

Areal- og transportplanleggingen i kommunesektoren blir mer krevende når det skal planlegges for reduksjon i klimagassutslipp. De globale klimaendringene krever omstilling til et samfunn hvor vekst og utvikling skjer innenfor naturens tålegrenser. Innovasjon og teknologiutvikling er en av nøklene for å få til denne omstillingen. Næringsliv, kommuner og innbyggere må sammen ta grep for å finne løsninger på samfunnsutfordringene og samtidig være pådrivere for klimavennlig innovasjon og næringsutvikling.

Gjenbruk og resirkulering er viktig for å oppnå et mer bærekraftig samfunn. Økt materialgjenvinning og gjenbruk kan gi økt ressurseffektivitet og redusert miljøbelastning. Det krever betydelig innovasjonsaktivitet både når det gjelder organisering og utnyttelse av ressursene. Mer oppmerksomhet om dette kan fremme økonomisk vekst og sysselsetting, og bidra til å oppnå klimamål samt redusere avhengighet av å importere råvarer utenfra.

God ledelse gir mer produktive og innovative kommuner

Det er godt dokumentert i norsk arbeidslivsforskning at gode arbeidsmiljø også er produktive arbeidsmiljø. Gode arbeidsmiljø forutsetter samsvar mellom de krav som stilles til den enkelte og den kontrollen den enkelte opplever å ha over egen arbeidssituasjon. Gode arbeidsmiljø forutsetter arbeidsfelleskap som løser komplekse oppgaver, fordeler ansvar, og aktivt tar i bruk den enkeltes kompetanse slik at alle opplever mestring og betydningsfullhet. I disse prosessene blir særlig ledernes rolle viktig, både for å følge opp den enkelte, og for å bygge gode kollektive arbeidslag som har tillit og lokalt rom for å eksperimentere og finne nye løsninger.

Kommunene er en stor arbeidsgiver som har ansvar for at ansatte kan mestre og levere de tjenestene som skal leveres. Tall fra KS viser at sykefraværet i norske kommuner er på ca. 10 prosent, noe som koster kommunene 22 mrd. kroner hvert år. Deler av dette sykefraværet skyldes forhold på jobben. En ubalanse mellom krav, kontroll og sosial støtte kan gi helseplager og opplevelse av manglende mestring hos den enkelte. Der hvor det rapporteres om konfliktfylte arbeidsmiljø blir det viktig å forstå årsakene til konfliktene og hvordan et arbeidsfelleskap selv kan ta ansvar for å forbedre dette. Mange av konfliktene handler om stor arbeidsmengde, uklar ansvarsfordeling og manglende kollegial støtte. Dette handler mest om hvordan arbeidet organiseres og ledes.

Forskningsstøttet innovasjonsarbeid i utviklingen av lederroller, endring i organisering av arbeidsprosessene, og medvirkning i forbedring av eget arbeidsmiljø, kan gi kommunesektoren bedre muligheter for å løse sitt samfunnsoppdrag. Å "tenke nytt" for å "gjøre nytte" er en viktig dimensjon i lederrollen i offentlig sektor.

Lokalsamfunnet som ressurs og arena for innovasjon

Norge er et land med en stor frivillig sektor, høyt utdanningsnivå og stor grad av tillit i befolkningen, både til offentlig sektor og mellom individer. Dette er en ressurs i innovasjonsarbeidet. Det er imidlertid behov for mer kunnskap om hvordan kommunesektoren kan samarbeide med frivillig sektor og se sivilsamfunnets ressurser som viktige innsatsfaktorer for nytenkning og innovasjon. Det er mange steder ganske tette skott mellom profesjonell tjenesteyting og det som ytes gjennom frivillig innsats og av frivillige organisasjoner.

Medvirkning fra brukere av ulike tjenester er både en rettighet for brukeren selv, og en kilde til innsikt og kunnskap om behov og egenmestring for kommunens del. Bevissthet om tjenestemottakerens råderett over eget liv og eget bidrag til utforming av tjenestene, øker kvaliteten. Samspillet mellom brukere og tjenesteytere kan gi rom for innovasjon, ved å trekke på brukerens erfaringsbaserte kunnskap og innsikt.

Forskning på innbygger- og brukermedvirkning viser at bruk av andre aktørers erfaringer i implementering av ny kunnskap kan oppfattes som vanskelig og risikofyllt. Bistand fra forskningsmiljøer kan være en viktig motivasjonsfaktor både for å framskaffe kunnskap, og for å bidra til å utvikle og implementere nye løsninger.

Forskning har vist at det ofte er menn som initierer og deltar i innovasjonsaktiviteter, mens offentlig sektor sysselsetter flest kvinner.⁴ Det blir viktig å sikre kjønnsbalanse når aktører deltar i innovasjonsprosessene og sikre mangfold i de offentlige innovasjonsaktivitetene. Makt og endring av makt er et sentralt tema i innovasjonsprosessene, og et viktig spørsmål i utforming av et bedre forsknings- og innovasjonssystem i kommunesektoren.

Innovasjonsarbeidet må settes inn i en lokal og demokratisk sammenheng

Kommunene styres av folkevalgte. Kommunepolitikere er nærmere tjenestene og lokalsamfunnet enn politikere på nasjonalt nivå. Lokal innsikt er viktig i den politiske beslutningsprosessen, men nærhet kan også føre til vedtak med føringer ned på et ganske detaljert nivå. De lokalpolitiske styringsordningene utfordres av statens styring av kommunesektoren, med øremerking, rettighetsfesting, og krav til rapportering, samtidig som kommunene får ansvar for stadig flere oppgaver. Det trengs mer kunnskap om hvordan lokalpolitikeren kan ta en tydelig rolle selv om staten definerer store deler av innholdet i tjeneste- og samfunnsutviklingen. Vi vet for lite om hvordan innovative kommuner organiserer sitt forhold mellom politikk og administrasjon.

Grenseoppgangen mellom politikk og administrasjon praktiseres ulikt i kommunene. I kommunene er det også ulike ordninger som kan legge til rette for innbyggernes medvirkning i politiske beslutninger mellom valgene, men disse fungerer ikke like godt i alle kommuner.

⁴ Blake, M. K. & Hanson, S. (2005). Rethinking innovation: Context and gender. *Environment and Planning A* (37). 681-701

Ljunggren, E., Alsos, G. A., Amble, N., Ervik, R., Kvidal, T., & Wiik, R. (2010). *Gender and Innovation. Learning from the regional VRI-projects*. Samarbeidsrapport utgitt av Nordlandsforskning, nr 2/2010

Pettersson, K. (2007). Men and Male as the Norm? – A gender perspective on innovation policies in Denmark, Finland and Sweden. *Nordregio: Report:4*.

Pettersson, K. (2012). Support for women's entrepreneurship: a Nordic spectrum. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 4(1), 4-19.

Granat, J. T & Göransson, U. (2006) *Könsblinda innovationssystem – genusanalys av några centrala begrepp i VINNOVAs verksamhet*. Arbetsrapport i FoU-projektet Jämställdhet och Genusvetenskap.

Det er behov for mer kunnskap om folkevalgt styring og innbyggernes deltakelse i politikktutforming mellom valgene, blant annet hvordan man sikrer at flere enn de sterkeste stemmene blir hørt. Kommuners deltakelse i interkommunale løsninger kan gi større faglighet i tjenesteytingen, men det kan også medføre at den politiske styringen svekkes. Organisering av offentlig tjenesteyting gjennom ulike selskapsformer kan fremme effektivitet og innovasjon, men gir samtidig endrede betingelser for folkevalgt styring som det er behov for kunnskap om

All innovasjon foregår innenfor en gitt, lokal kontekst. Særtrekk ved den enkelte kommune som tjenesteleverandør, politisk system og innbyggerfellesskap preger innovasjonsaktivitetene, og gjør at erfaringene ikke uten videre kan overføres fra en kommune til en annen. Hvis en kommune skal ta i bruk en innovasjon som er utviklet i en annen kommune, er det ofte nødvendig med betydelig innsats for å få løsningen til å fungere i den nye konteksten. Kommunene trenger kunnskap om hvordan de kan fange opp og ta i bruk ekstern kunnskap, innovasjoner og nye ideer fra andre, og sette det inn i en lokal kontekst.

Spredning og implementering av nye løsninger krever ressurser

Mange kommuner har betydelig erfaring med å gjennomføre innovasjonsaktiviteter for å forbedre kvaliteten på tjenester, redusere kostnader og kvalitetssikre tilbudene til brukerne. Fordelen med prosjektorganisering av utviklingsarbeid i kommunesektoren er at det er ofte lett å starte opp både administrativt og politisk, men faren er at prosjektene blir for svakt forankret i organisasjon og ledelse. Det savnes ofte en strategi for å implementere resultatene, utnytte kunnskapsutviklingen fra prosjektene og oppskalere utover prosjektorganisasjonen.

En sentral utfordring for mange kommuner er at erfaringene med disse prosjektene ikke dokumenteres i tilstrekkelig grad, eller offentliggjøres og publiseres. Dette hemmer den systematiske kunnskapsutviklingen, svekker grunnlaget for erfaringsdeling og læring, og svekker spredning av nye løsninger. Uten dokumentasjon vil lokalt initierte innovasjonsprosjekter i for liten grad bygge på hverandre, og nye initiativ vil framstå som løsrevet fra tidligere utviklingsprosesser.

Større felles prosjekter for innovative løsninger på tvers av kommuner, sektorer, med aktiv involvering av næringsliv, sivilsamfunn og innbyggere, pekes på som et viktig verktøy for spredning av nye løsninger i offentlig sektor.⁵ Implementering av nye løsninger forutsetter imidlertid at det politiske systemet er koblet på. Spredning av innovasjoner i kommunesektoren er avhengig av at det er kultur for innovasjon, kunnskap om hva som virker og ressurser til utprøving av nye løsninger.

En av årsakene til den manglende systematiske kunnskapsutviklingen, er at det er avsatt lite personalressurser i norske kommuner til å jobbe med FoU eller sammen med FoU-miljøer. Personer med slikt ansvar, mangler både i fagsektorene, støttefunksjonene og f.eks hos innkjøpere. I en hverdag med størst oppmerksomhet på drift, tjenesteproduksjon og rapportering, blir utviklingsarbeid, oppfølging, evaluering og tett dialog med FoU-miljøer ikke prioritert. Det oppleves som risikofyllt å binde opp ressurser til FoU-prosjekter og innovasjonsarbeid hvor resultatene kan være usikre og effektene er vanskelig å måle på kort sikt. Potensialet for å styrke bevisstheten om det som allerede finnes av relevant utviklingsarbeid er dermed stort, men krever motivasjon og ressurser i kommunesektoren og i systemet forøvrig.

⁵ Jfr. ekspertgruppe nedsatt av EU-kommisjonen: https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/psi_eg.pdf

Det er behov for mer systematisk, strategisk satsing både i enkeltkommuner og for sektoren som helhet. Dette krever lederskap som setter innovasjon på agendaen på alle nivå i kommunesektoren. Arbeidet kan hemmes av begrenset kompetanse om innovasjonsprosesser og hva som skal til for å implementere nye løsninger og ny praksis, og det er en generell mangel på relevante data om innovasjon og innovasjonsresultater.

På nasjonalt nivå vil innovasjon i kommunesektoren i større omfang kreve at det gis ressurser og rom for forsøksvirksomhet og eksperimentering, med krav om at nye løsninger formidles til sektoren som helhet. Implementering av ny teknologi innenfor kommunesektorens ansvarsområder krever større nasjonale satsinger og prosesser for innovative anskaffelser, der nasjonal og internasjonal forskning er koblet tett på. Nye retningslinjer gir rom for innovasjonspartnerskap. Det kan gi mulighet for bedre samarbeid mellom næringsliv og offentlige aktører i utviklingen av helt nye løsninger.

Det vil være en viktig utfordring for FORKOMMUNE å gjøre kommunesektoren, både kommuner og fylkeskommuner, i stand til å bruke kunnskapsmiljøene for å videreutvikle sin innovasjonsevne slik at de bedre kan møte de store utfordringene de vil stå overfor i framtida.

3. Mål for programmet

FORKOMMUNE er et forsknings- og innovasjonsprogram som skal gi innovasjon gjennom ny kunnskap og bedre kobling mellom kommunesektor, forskningsmiljøer og andre kunnskapsaktører, slik at kommunesektoren settes bedre i stand til å møte nåværende og framtidig behov. FORKOMMUNE skal være et brukerstyrt innovasjonsprogram⁶ hvor kommunesektor og forskere sammen bygger opp kommunenes og fylkeskommunenes kapasitet og evne til å delta i forskningsstøttet innovasjonsarbeid innenfor områder kommunesektoren selv definerer som vesentlige.

FORKOMMUNE skal sikre at forskning og innovasjon deles på tvers av sektorer og fagmiljø gjennom systematisk kunnskaputveksling og nettverksbygging mellom kommuner, forskningsmiljø, næringsliv og innbyggere. Dette samarbeidet må bygges opp over tid og skal bidra til en gjensidig forståelse av betingelsene for innovasjon. En mer innovativ kommunesektor forutsetter at rammebetingelsene for forskning og innovasjon i kommunesektoren gradvis må endres. FORKOMMUNE må derfor være et løpende program og en langsiktig satsing uten tidsavgrensning.

FORKOMMUNE skal bidra til at kommunesektorens kunnskapsbehov blir en tydelig og synlig del av forskningspolitikken. Gjennom dette styrkes forsknings- og innovasjonssystemets evne og mulighet til å bygge kunnskap om sektoren og dele denne nasjonalt og internasjonalt.

Hovedmål

FORKOMMUNE skal utløse innovasjon i kommunesektoren og ved hjelp av forskning styrke kommunenes innovasjonskapasitet og innovasjonsevne.

Delmål:

FORKOMMUNE skal

⁶ Et brukerstyrt innovasjonsprogram i Forskningsrådet er et program som skal styrke forskning for innovasjon i norsk næringsliv eller offentlig sektor gjennom aktiv deltakelse fra henholdsvis bedrifter/næringsliv eller offentlige virksomheter.

1. utløse forskningsstøttede innovasjonsaktiviteter og utvikle nye verktøy for kunnskapsbasert innovasjon og omstilling i kommunesektoren
2. fremme en kunnskapsbasert endrings- og innovasjonskultur i kommunesektoren
3. fremme nye metoder for organisering og samarbeid i kommuner og fylkeskommuner
4. understøtte og stimulere til innovasjonsnettverk mellom kommuner, fylkeskommuner, forskningsmiljøer, relevante organisasjoner, næringsliv, frivillig sektor og innbyggere
5. spre kunnskap om innovasjon og gjøre innovasjonserfaringene tilgjengelige for resten av sektoren
6. styrke samarbeidet mellom forskningsmiljøene og kommunesektoren slik at kommunene blir bedre til å eie, initiere og ta i bruk forskning
7. styrke forsknings- og innovasjonssystemet for kommunesektoren, utvikle gode forskningsmiljøer og styrke samarbeidet med internasjonalt ledende forskningsmiljøer på området.

4. Faglige prioriteringer

Bred tematisk inngang

Kapittel 2 har skissert flere av utfordringene som kommunesektoren står overfor. Mange av disse utfordringene kan ikke løses av enkeltkommuner, men må løses i fellesskap på tvers av kommuner, forskning, innbyggere og privat sektor. Programmet ønsker derfor velkommen prosjekter som legger opp til samskaping og samarbeid som adresserer utfordringene som kommunene står overfor. Programmet skal ikke ha en tematisk innretning, men dekker i prinsippet alle kommunale og fylkeskommunale ansvarsområder. Prosjekter som tar opp tverrfaglige og tverrsektorielle problemstillinger vil være viktige for programmet.

FORKOMMUNE er særlig opptatt av hvordan kommunesektoren skal kunne ivareta sitt omfattende samfunnsoppdrag i lys av de store samfunnsutfordringene. FORKOMMUNE ønsker at samfunnets kunnskapsressurser skal komme bedre til nytte for hele kommunesektoren og bidra til kommunenes innovasjonsarbeid både på kort og lang sikt. Det innebærer at de prosjektene som programmet velger å finansiere, må ha øye for hva som utløser innovasjonsevne i kommunen, og i kommunesektoren, og hvordan denne kan ha varig effekt. Programmet ønsker å spille en rolle i både hvordan allerede kjent, god praksis - "den beste" praksis kan bli implementert i større omfang i kommunesektoren, og i utviklingen av helt ny praksis, "den neste" praksis. Hvordan kunnskap om dette blir spredd innenfor og på tvers av kommuner og hvordan andre aktører som innbyggere og bedrifter kan og bør involveres i dette arbeidet er helt sentralt for programmet. Dette vil programmet vektlegge i vurderingen av de deltakende kommunenes gjennomføringsevne.

Tre typer forskningsområder

Prosjektets hovedmål innebærer ulike kunnskapsområder

1. Konkrete innovasjoner og utvikling av nye løsninger
2. Utvikling av kunnskapssystemet for læring og innovasjon i kommunene
3. Kunnskap om betingelser for innovasjon i kommunene

1. Konkrete innovasjoner og utvikling av nye løsninger

Programmet retter seg mot prosjekter som søker å utvikle innovative løsninger. I mange tilfeller vil innovasjonene være basert på utvikling av nye tjenester eller nye måter å organisere tjenesteproduksjon på. Ny teknologi vil også kunne være en sentral komponent i flere kommunale innovasjonsprosjekter. Samtidig handler innovasjon i kommunesektoren om

utvikling av lokalsamfunn, kommunal myndighetsutøvelse og lokaldemokrati. Flere innovasjoner vil være basert på en kombinasjon av tjenesteutvikling, organisering og bruk av ny teknologi. Innovasjon kan utvikles og implementeres internt i kommunen, men vil svært ofte være et resultat av samarbeid mellom flere typer eksterne aktører, som brukere av offentlige tjenester, innbyggere, forskning og næringslivet. Nye samhandlingsformer med ulike typer aktører og brukere vil her kunne være sentralt. Forskere bør delta aktivt i utforming og gjennomføring av prosjektaktivitetene, for å sikre kvalitet i design, datagrunnlag og analyse, dokumentasjon av resultater, og bidra til spredning av disse, også som grunnlag for videre forskning.

Selv om det allerede foregår en del innovasjonsaktivitet i kommunesektoren, vil ulike former for eksterne impulser være svært viktig for innovasjonsarbeidet i kommunene. Det vil imidlertid være avgjørende at kommunene selv utvikler og/eller har solid faglig kompetanse og forståelse for forskning, utvikling og innovasjon. Dessuten vil utviklingen av nye innovasjoner gjennom denne typen prosjekter indirekte kunne bidra til økt innovasjonsevne og -kapasitet i kommunen.

2. Kunnskapssystemet for læring og innovasjon i kommunene

Mange av de samfunnsmessige utfordringene som kommunene står overfor krever innovasjoner som går på tvers av ulike samfunnsmessige sektorer. Dette innebærer gjerne mer grunnleggende systemendringer i form av nye samhandlingsformer, kompetanseformer, verdikjeder og forretningsmodeller.

Programmet ønsker å legge til rette for et forbedret kunnskaps- og innovasjonssystem, og vil utvikle ny kunnskap og forståelse for hvordan innovasjon finner sted og foregår på tvers av ulike typer aktører, sektorer og regioner. Programmet ønsker prosjekter som bidrar til kompetanseutvikling og evne til å utnytte ny kunnskap internt i kommunene. Programmet ønsker videre at prosjektene skal bidra til spredning av innovasjoner på tvers av kommuner og læringsnettverk, og bygge opp relasjoner på tvers av kommuner og mellom kommuner og andre typer aktører. Programmet ønsker også at dette skal gi samspill mellom forskning og kommunesektoren og styrking av internasjonale kontaktflater. Også prosjekter som utprøver endringer i eksisterende systemer og/eller utvikling av radikalt nye systemer er relevante. Slike prosjekter kan eksempelvis omfatte demonstrasjonsanlegg, innovative offentlige anskaffelser, eller arenaer for eksperimentering.

Å systematisere og monitorere hvordan kunnskap og nye løsninger spres i kommunesektoren, er noe programmet skal gjøre. Det bør vurderes om det er behov for å etablere overbyggende institusjoner eller samarbeidsløsninger. Det vises her til danske erfaringer.⁷

3. Betingelser for innovasjon i kommunene

Svak innovasjonskultur i kommunene er antatt å være en viktig barriere for nødvendig omstillingsarbeid i kommunesektoren. Å utvikle kunnskap om kommunesektorens innovasjonsevne, herunder forutsetningene for at ny kunnskap og nye løsninger faktisk blir implementert, blir derfor også en viktig utfordring for programmet. Programmet ønsker å

⁷ Center for offentlig innovation, <http://coi.dk/>

styrke forståelsen av de underliggende forutsetningene og betingelsene for innovasjon i kommunene, bl.a å øke kunnskapen om innovasjonskulturen i kommuner og fylkeskommuner. Prosjektene skal generere nyttig kunnskap om det handlingsrom og ansvar kommunale ledere og ansatte har i dag, herunder deres muligheter for at arbeide med ny og ekstern viten og integrere den i kommunens egen verdiskaping.

Programmet ønsker å få fram ny kunnskap om hvordan strukturelle, organisatoriske, personellmessige og kunnskapsmessige faktorer påvirker innovasjon i kommunesektoren. Dokumentasjon av det som lykkes og av det som ikke lykkes, er helt sentralt. Kommunene er samtidig viktige arenaer for demokratisk forståelse, kompetanse og deltakelse hos innbyggerne. Fornyelsesarbeidet i kommunesektoren må derfor ivareta og styrke denne dimensjonen. Bedre kunnskap og forståelse for hvordan offentlige styringssystemer påvirker utviklingen og fagligheten i kommunesektoren utgjør derfor en viktig del av dette programmet. Det er behov for mer kunnskap om rammebetingelsers betydning for innovasjon i kommunesektoren. Det være seg finansieringsmekanismer og hvordan insentivsystemer kan utvikles videre for å møte fremtidige samfunnsutfordringer. Det gjøres et betydelig dokumentasjonsarbeid på mange områder i kommunene som gir grunnlag for å utvikle gode flernivå- og longitudinelle datasett. I tillegg har Norge svært gode registerdata. Forskbare data er nødvendig for å utføre komparative studier, nasjonalt og internasjonalt. Det er et stort behov for mer kunnskap om bruk av indikatorer og utvikling for økt forståelse og kunnskap om hvordan en kan måle innovasjon og læring i offentlig sektor generelt og kommunesektoren spesielt. Innovasjon i offentlig sektor vil ha andre behov for insentiver og belønningsmekanismer enn i privat sektor. Prosjekter kan også omfatte kunnskap om finansiering av innovasjoner på tvers av sektorer, i sektorer og samarbeid mellom kommuner og andre.

Tilgang til åpne og brukervennlige data er viktig for kommunen, brukerne og næringslivet i et innovasjonsperspektiv. Dette er et kunnskapsområde som er viktig for FORKOMMUNE og for flere av Forskningsrådets programmer.

Kommuners/fylkeskommuners rolle i programmet

Kommunenes aktive rolle i og oppfølging av de programaktivitetene de deltar i, vil være avgjørende for om programmet vil lykkes i tråd med målsettingene for programmet. Krav til kommunene som deltar:

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

1. Delta aktivt i utformingen, og gjennomføringen, av innovasjonsprosjektene

Det er viktig at de innovasjons- og forskningsaktivitetene det søkes finansiering for gjennom FORKOMMUNE er relevante og prioriterte for de deltagende kommuner/ fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner må løfte fram problemstillinger og utfordringer som de ønsker at det gripes fatt i, og som det er behov for å arbeide systematisk med. Samtidig må de være åpne for å prøve ut nye måter å møte utfordringene på. Kommunene må forplikte seg til

å sette av nødvendige ressurser for gjennomføring av prosjektene. Kommunenes bidrag settes til minimum 20 prosent av budsjettammen for prosjektet. Det dekkes primært gjennom dokumentert egeninnsats. Dersom søkerne er enige kan noe av egeninnsatsen være i form av kontantbidrag, til dekning av kjøp av tjenester i prosjektet.

2. Frigi ressurser til å samarbeide med forskerne

Forankringen i egen organisasjon må være god gjennom hele prosjektperioden. Det bør derfor være en prosjektansvarlig som fristilles tilsvarende fra andre oppgaver i hver av de deltagende kommunene. Programmet skal bidra til at kommunesektoren blir en selvstendig aktør som både definerer, bestiller og deltar i innovasjonsarbeid. Det er viktig at prosjektene gir merverdi utover prosjektet i seg selv. Det bør derfor avsettes ressurser i kommunene til samarbeid med forskerne, utover det å delta i selve innovasjonsprosjektet. Dette må være interne ressurser, ikke innleide ressurser. Kostnader til prosjektledelse inngår i prosjektkostnadene til prosjekter i FORKOMMUNE. Når kommunen bruker egne ansatte, kan prosjektet dekke vikarkostnader for frikjøpt prosjektleder.

Det legges vekt på at prosjekter i FORKOMMUNE skal ha effekter utover det enkelte prosjekt, og at læring skal skje på tvers av sektorer. Deltakende kommuner/fylkeskommuner må legge til rette for spredning, implementering og læring i egen organisasjon.

3. Forplikte seg til deltakelse fra prosjektmedarbeidere og ledelse.

Kommuner/fylkeskommuner som får finansiering fra programmet må forplikte seg til å delta på arenaer som etableres for spredning av innovasjonserfaringer og forskningsresultater. Programmet vil etablere ulike arenaer for informasjon og kunnskapsdeling, også for å motivere for deltakelse av nye aktører, jfr omtale i kapittel 5. I tillegg til å formidle kunnskap, vil disse arenaene også bli viktige for å styrke kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med å selv definere, bestille og delta i innovasjonsarbeid. Det er derfor avgjørende at kommunene deltar både med prosjektledere og med øvrig ledelse på disse arenaene. At man forplikter seg til slik deltakelse bør inngå som del av prosjektsøknaden.

Forskningens rolle i programmet

Et viktig formål med programmet er å utløse innovasjon, og styrke kommunenes innovasjonsevne, altså å skape endring i sosial praksis. Programmet søker å legge til rette for et tettere samarbeid mellom kommunesektoren og forskningen. Innovasjonsprosjektene i FORKOMMUNE må ha karakter av en "joint venture", et partnerskap der både kommunene og/eller fylkeskommunene er aktive i utforming og gjennomføring av prosjektene. Samarbeidet må sikre at problemstillingene som undersøkes og prøves ut er relevante for kommunen og/eller fylkeskommunenes videre utviklingsarbeid, men og at prosjektet avgrenses og gjennomføres på en slik måte at forskningen i prosjektet gir valide og etterprøvbare resultater. Effekter må kunne måles og beskrives. Dette vil være vesentlig for at resultater fra prosjekter kan spres og nyttiggjøres av andre. Dette samarbeidet kan løses på ulike måter. Både eksperimentelle forskningsopplegg der forskeren intervensjonerer for å utløse sosial endring, følgeforskning og aksjonsforskning er eksempler på forskningsdesign som betinger tett dialog mellom forskerne og de deltagende kommunene og/eller fylkeskommunene.

Innenfor FORKOMMUNE vil det være behov for forskningsinnsats knyttet til både utformingen og gjennomføringen av innovasjonsprosjektene. I prosjektene må det være en

løpende dialog mellom forskerne og de øvrige prosjektdeltakerne. Å bidra til eksperimentelt design så langt det er mulig, styrke mulighetene for målbare resultater og dokumentere innovasjonsprosessenes forløp, er viktig for FORKOMMUNE. Slik kan løpende erfaringer og resultater bli tilgjengelige også for kommuner som ikke deltar i FORKOMMUNE-prosjekter. I tillegg vil FORKOMMUNE sørge for at resultater på tvers av prosjektene kan sammenstilles og bidra til teoriutvikling og akkumulert kunnskap om innovasjonsprosesser, og dermed gi bidrag til den akademiske litteraturen, også om strukturelle vilkår som påvirker innovasjonskapasiteten i sektoren.⁸

Forskningens rolle i programmet består av følgende fire roller:

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

1. Delta i design av de kommunale innovasjonsaktivitetene

En sentral del av forskningens rolle vil være å bringe forskningens perspektiver inn i utformingen og gjennomføringen av prosjektene i programmet. Forskerne må medvirke til løpende dialog mellom forskere og prosjektdeltakere. Forskningen skal ut fra eksisterende kunnskap om innovasjon og kommunens oppgave, være med på å tilrettelegge for forskning, som fremmer innovasjonstive endringsprosesser i kommunen.

2. Undersøke, analysere og dokumentere gjennomføringen av innovasjonsaktivitetene

Forskerne må medvirke til løpende dialog mellom forskere og prosjektdeltakere. Forskningen kan være med på å frembringe viktig forståelse og refleksjon underveis i prosjektene, samt å dokumentere og systematisere resultatene og erfaringene som genereres i prosjektene. Det å la forskningsmiljøer bidra i gjennomføringen av innovasjonsprosessene kommunenes utforming av forsøk og prøveordninger, kan styrke mulighetene til å trekke ut systematisk kunnskap som er relevant også ut over den lokale konteksten som aktivitetene fungerer innenfor.

3. Spre resultater fra innovasjonsaktivitetene.

En viktig rolle knytter seg til å spre resultater og kunnskap på tvers av prosjekter og kommuner, og til andre sektorer. Tilsvarende vil internasjonale erfaringer kunne være svært viktige impulser for den norske kommunesektoren. Forskningen vil på denne måten kunne kople behov og kunnskapsutvikling i den norske kommunesektoren opp mot internasjonal forskning. Publisering av resultater og erfaringer fra prosjekter og programerfaringer i FORKOMMUNE, vil være avgjørende for å lykkes med dette

4. Videreutvikle samlet kunnskap om innovasjon i kommunesektoren

Forskningen kan videreutvikle den samlede kunnskapen om kommunale innovasjonsprosesser og innovasjonssystemers virkemåte; betingelsene for organisatorisk læring; hvilke forhold

⁸ En interdisiplinær forskningspark for offentlig sektor (Social science park) er bl.a etablert ved Cardiff universitet, med formål "to develop innovative solutions to societal problems through collaborative research activity" <http://www.cardiff.ac.uk/innovation/campus-investment/innovation-central/spark>

som fremmer eller er til hinder for innovasjon og kunnskap som er knyttet til innovasjon innenfor prosjektene som pågår i FORKOMMUNE. Forskningen må være kumulativ, altså bygge på tidligere forskning på feltet når dette er mulig, men også være kritisk konstruktiv, dvs være oppmerksom på risiko for feil og uforutsette konsekvenser samt nye problemer som innovasjon også skaper.

5. Strukturelle prioriteringer

Utvikling av innovasjonsevne og -kapasitet, spredning av innovasjoner, og innovasjonslæring både i kommunesektoren og i kunnskapsmiljøene er kjernepunktene i programmets mål. Selv om programmets målgruppe omfatter kommuner og fylkeskommuner med behov innenfor de samme sektorene, varierer utfordringenes størrelse og forutsetningene for å løse dem. Det kan være svært ulik forsknings- og innovasjonserfaring innenfor samme kommune og fylkeskommune. Programmet trenger støtteformer som både kan mobilisere kommuner og fylkeskommuner med liten forsknings- og innovasjonserfaring, og kommuner og fylkeskommuner som kan ta større innovasjonsløft. Programmet tar utgangspunkt i Forskningsrådets eksisterende støtteformer, men vil utvikle disse i dialog med deltakerne i programmet.

Læring på alle nivåer er sentralt i FORKOMMUNE. Spredning av innovasjoner er et viktig mål samtidig som innovasjoner i kommunesektoren må sees i lys av den demokratiske konteksten de skal inngå i. For at programmet skal nå sine mål må aktivitetene i programmet tilrettelegges for at resultater fra programmet spres, evalueres og justeres underveis, i tillegg til å utvikle kunnskap om aktiviteter som skaper disse resultatene. Det foreslås at programmet inneholder aktiviteter som gjenspeiler ulikheter mellom kommuner.

1. Følgeforskning av programmet:

FORKOMMUNE målbærer betydningen av at forskning bør kobles på innovasjonsaktiviteter i offentlig sektor, bl.a for å styrke læring og overføringsverdi til andre tilsvarende aktiviteter. Som det første programmet av sitt slag i Forskningsrådet legges det derfor opp til at programmet helt fra starten av etablerer et følgeforskningsprosjekt som kan følge med på om programmet er på riktig vei for å nå målene om økt innovasjonsevne og innovasjonskapasitet i kommunesektoren og en forskningssektor som støtter opp under dette. Følgeforskningen bør være et eget prosjekt som har i oppgave å følge alle prosjektene i programmet. Arbeidet med følgeforskningen bør jevnlig presenteres og diskuteres i programstyret. De innspill og foreløpige konklusjoner som presenteres av følgeforskerne skal gi retning for en eventuell endring av programdesign, prosjektportefølje og virkemidler i prosjektene, for å nå programmets mål. Hvordan FORKOMMUNE samarbeider med og utnytter kunnskap og relasjoner fra andre relevante programmer, bør være et viktig tema for følgeforskningsprosjektet.

Følgeforskningen bør gjennomføres av et forskningsmiljø som har forskningsfaglig kunnskap både på formativ evaluering⁹ og på de faglige målsettingene som programmet skal ivareta. Dette er viktig for å nå programmets mål om å styrke *forskningssystemet*, både i dialogen med kommunesektoren og mellom forskermiljøene. Det vil også være viktig for å nå målet om at resultatene fra programmet spres i forskningsmiljøene nasjonalt og internasjonalt.

2. Arenaer for læring og motivasjon for kunnskapsdeling

FORKOMMUNE skal sikre at forskning og innovasjon deles på tvers av sektorer og fagmiljø. Gjennom systematisk kunnskapsutveksling og nettverksbygging mellom kommuner,

⁹ Formativ evaluering betegner gjerne at evalueringen er med på å forme det tiltaket som evalueres, og brukes gjerne om evaluering som foretas underveis, løpende og med fokus på prosessen.

forskningsmiljø, næringsliv og innbyggere må det tilrettelegges for kunnskapsdeling. Nedenfor er presentert noen anbefalte aktiviteter.

Årskonferanse om innovasjon i kommunal sektor

Denne fellesarenaen har til hensikt å presentere programmet og tilrettelegge for nettverksbygging mellom forskningsmiljøer og kommunesektoren. Arenaen vil bli viktig for å fremme kunnskap og refleksjon rundt innovasjonsarbeid. Her inviteres det bredt fra både kommunal sektor, forskningsmiljøer og næringsliv. Det vil ha stor betydning at den politiske og administrative ledelsen i kommunesektoren deltar. Det bør være krav til deltagelse dersom kommunen får midler fra programmet. Årskonferansene kan tilrettelegges i tett samarbeid mellom FORKOMMUNE/Forskningsrådet og henholdsvis KS og evt. DIFI.

Regionale arenaer for mobilisering og forankring

De regionale arenaene skal mobilisere kommunene og forskningsmiljøene til deltagelse. Forankring av prosjektene regionalt, både politisk og faglig, vil være viktig for å endre innovasjonssystemet i kommunesektoren. Bruk av kompetansemeglere kan være nyttig for å omsette kunnskapsbehov i kommunesektoren til konkrete samarbeidsprosjekter mellom kommuner/fylkeskommuner, forskningsmiljøer og andre relevante aktører. Programmet kan eventuelt benytte seg av allerede etablerte regionale samarbeidsarenaer, og bør involvere regionale aktører i gjennomføringen. Disse arenaene er særlig aktuelle i programmets oppstartsfasen.

Nasjonalt forskernettverk for deltakere i programmet

For å bygge et nasjonalt forskerfellesskap som løfter fagfeltet over enkeltprosjektnivå, bør programmet etablere en møteplass for forskerne. Hensikten er å heve det faglige nivået gjennom ideutveksling, gjensidig læring, utvikling av fellespublikasjoner og generering av nye og felles prosjektinitiativ. Utenlandske kapasiteter bør kobles på denne arenaen. Dette skal være programmets strategiske grep for å bidra til å oppfylle målsettingen om forskningskvalitet på internasjonalt nivå, og læring blant forskere som deltar i programmet. Det kan blant annet bidra til felles publiseringer av funn fra de ulike prosjektene. Slik kan forskning og innovasjon i kommunal sektor i større grad bli løftet fram som et viktig forskningsfelt. Forskerne bør delta aktivt i det praktiske designet av møteplassen og være forpliktet til å delta gjennom prosjekttildelingene. Programmet bør finansiere denne arenaen og sette av midler til spissede publikasjoner på programnivå.

3. Prosjekttyper

Mobilisering av søkere, også de med mindre forsknings- og innovasjonserfaring er sentralt i FORKOMMUNE. Det er derfor viktig at programmet gir rom for prosjektutvikling og nettverksbygging.

Forprosjekt

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

Forskningsstøttede innovasjonsprosjekt (Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor)

Kommuner og fylkeskommuner skal være eier av forskningsbaserte innovasjonsprosjekter. Når det søkes om innovasjonsprosjekt må kommuner gå sammen med ett eller flere forsker-miljø. Hovedprosjekter bør som hovedregel bestå av flere kommuner og flere FoU-miljøer for å bygge spredning og læringsdynamikk inn i prosjektdesignet. Prosjektene kan også ha et prosjektdesign som gjør det mulig å ta med flere kommuner etter hvert.

Et viktig mål med FORKOMMUNE er å få økt kunnskap om hvordan kommunal sektor lærer seg å innovere. Det bør stilles krav til at prosjektene har et stort spredningspotensiale både mellom sektorer og fag. Det legges vekt på hvordan prosjektene designes/rigges for å fremme nye metoder for organisering og samarbeid om innovasjon. Det må etterspørres prosjekter som gir varige bidrag til kunnskapen om innovasjon i offentlig sektor, og resultatene fra prosjektene må publiseres og formidles slik at de gir grunnlag for forbedret praksis og relevant teoretisk kunnskap. Prosjekter som bare studerer eller evaluerer allerede etablerte løsninger uten å ha en aktiv endrings- eller spredningsagenda forankret i kommunale prioriteringer, faller utenfor denne kategorien prosjekter.

Kompetanseprosjekt ¹⁰

Universitets- og høyskole og instituttsektoren vil være eier av kompetanseprosjekter. Hensikten med kompetanseprosjektene er å bidra til forskerutdanning og langsiktig kapasitets- og kompetanseoppbygging i norske forskningsmiljøer på områder som er sentrale for kommunesektoren. Kompetanseprosjekter skal begrunnes ut fra identifiserte behov for ny kunnskap hos norske kommuner. Her bør internasjonalt samarbeid være et krav. Forskermiljøene som inviteres som søkere bør ha tilknytning til programmet gjennom prosjektdeltagelse, slik at det bygges opp kjernemiljøer med erfaring fra reelt innovasjonsarbeid i kommunene.

¹⁰ Et kompetanseprosjekt brukes i Forskningsrådet om prosjekter med formål om å bidra til brukerrettet forskerutdanning og langsiktig kompetanseoppbygging i norske forskningsmiljøer, innenfor temaer med stor betydning for utviklingen av næringslivet, offentlig sektor og/eller samfunnet forøvrig. Prosjektene er begrunnet ut fra identifiserte behov for ny kunnskap i privat, offentlig og/eller sivil sektor.

6. Samarbeid med relaterte virkemidler

FORKOMMUNE vil ha tangeringspunkter til de fleste tematiske programmer i Forskningsrådet som adresserer de samfunnsutfordringene bakgrunnskapitlet skisserer. Dette vil ikke minst gjelde digitalisering, helse- og omsorgssektoren, klima og miljøfeltet, arbeidet med inkluderende og bærekraftige kommuner, og utdanning og oppvekst. Det er økende oppmerksomhet om offentlig sektor som marked i de næringsrettede innovasjonsprogrammene. Programmet må foreta en grenseoppgang mot fag/sectorinitierte programmer, men fremfor alt få til et konstruktivt samarbeid, kanskje også delta i felles utlysninger og ta et særlig ansvar for å sikre kommunal deltagelse og det kommunale perspektivet i kunnskapsinnhenting.

FORKOMMUNE har mye å lære av, og vil bygge videre på, de erfaringene som er gjort i VRI og i de regionale forskningsfondene hva gjelder forskningsbaserte innovasjonsprosjekter i kommuner og fylkeskommuner. FORKOMMUNE vil kunne dra nytte av samarbeid med Forskningsrådets nye Regionale satsing og de Regionale forskningsfondene i sitt mobiliseringsarbeid. FORKOMMUNE må ellers trekke på Forskningsrådets strategiske samarbeid med KS, DIFI, Leverandørutviklingsprogrammet og Innovasjon Norge.

Kunnskapsutviklingen i FORKOMMUNE har en klar grenseflate mot programmene DEMOS, HELSEVEL og FINNUT. FORKOMMUNE har likevel et klart kommuneperspektiv, og vil med utgangspunkt i de erfaringene som gjøres i programmet, utvikle forskningen og innovasjonsforståelsen innenfor kommunesektorens ansvarsområder. DEMOS-programmet skal gi forskningsbasert kunnskap som grunnlag for utvikling og implementering av politikk, samt bygge kompetanse og kunnskap innenfor programmets temaområder mer generelt, som er forvaltningspolitikk, kommunalpolitikk, boligpolitikk, fysisk planlegging og regionalpolitikk. To viktige og ressursintensive områder for kommunesektoren er helse/velferd og utdanning. HELSEVEL skal bidra til bedre og mer effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester. FINNUT har som oppgave å sikre forskning og forskningsbasert innovasjon i utdanningssektoren.

FORKOMMUNE-aktørene skal utvikle og forsterke sine internasjonale relasjoner og slik sikre nye impulser knyttet til forskning på kommunal innovasjon. Dette kan blant annet gjøres gjennom utvikling av allianser og deltagelse i internasjonalt samarbeid som er strategisk viktig for faglig utvikling og kunnskapstilførsel. Det internasjonale samarbeidet trenger ikke avgrenses til EU-området.

Det inngår i regjeringens EU-strategi at man ønsker å få til samarbeid med europeiske partnere om innovasjon i offentlig sektor. FORKOMMUNE kan bidra til å få frem gode forskningsbaserte innovasjonsinitiativ til Horisont2020.

7. Forventede resultater, virkninger og samfunnseffekter

FORKOMMUNE skal anspore til forskningsstøttet innovasjon i kommunesektoren og styrke kommunenes innovasjonskapasitet og innovasjonsevne. Ved å etablere varig samarbeid mellom forskere og ansatte i offentlig sektor, blir norske kommuner og fylkeskommuner bedre i stand til å bestille og ta i bruk forskning, samt til å utvikle og realisere innovasjoner. Programmet vil støtte opp under forsøk som innfører nye produkter, prosesser, organiseringsformer og kommunikasjonsmåter, og som vil utvikle og endre etablert praksis i kommuner og fylkeskommuner. Også prosesser for utvikling av nye ideer som blir implementert i løsninger som gir verdi til samfunnet, er viktig for FORKOMMUNE.

Prosjektene skal videre resultere i systematisk dokumentasjon av innovasjonsprosessene, og bidra til å sammenstille og analysere ulike innovasjonsprosesser slik at programmet som helhet bidrar til økt forståelse for innovasjonsbetingelsene i kommunesektoren.

FORKOMMUNE ønsker at prosjektresultatene skal gjøres tilgjengelige for kommunesektoren på ulike arenaer, og gjennom tilgjengelige/oversiktlige rapporter og populærvitenskapelige tekster på norsk. Samtidig skal forskningen i FORKOMMUNE være på et slikt nivå at den tillater vitenskapelige publikasjoner i internasjonale tidsskrift av høy kvalitet.

FORKOMMUNE skal legge vekt på relevans og realiserbarhet i prosjektene programmet skal finansiere, og prosjektene bør ha et potensial for spredning til kommunesektoren i vid forstand. Samtidig må programmet ta høyde for at flere av prosjektene i programmet vil være preget av usikkerhet knyttet til hvorvidt de som enkeltprosjekter vil kunne realiseres i henhold til planer og intensjoner. Det vil også være knyttet usikkerhet til hvorvidt spredning lar seg realisere, da forskning viser at spredning og implementering av en innovasjon i en ny kontekst kan være like krevende og omfattende som det å utvikle selve innovasjonen. Mer kunnskap om hvordan innovasjoner spres, og metoder som sikrer spredning, vil også selv bidra til spredning av nye løsninger.

FORKOMMUNE sikter mot å oppnå følgende overordnede samfunnsverdier:

- Mer innovasjon i kommuner og fylkeskommuner med utgangspunkt i sektorens samfunnsoppdrag og innbyggernes behov, gjennom samarbeid og samskaping med sivilsamfunn og næringsliv
- Styrking av kommunenes rolle som samfunnsutvikler
- Bedre kunnskapsgrunnlag og bedre evne til å møte pågående endringer i oppgaver og rammebetingelser i kommunesektoren
- Frigjøring av arbeidskraft gjennom digitalisering og nye organisasjonsmåter, slik at innsatsen brukes der den trengs mest
- Smartere og bedre kommunale tjenester, forvaltning og infrastruktur gjennom innovative anskaffelser, bruk av teknologi og nye arbeidsformer

Diagrammet nedenfor illustrerer programlogikken i programmet.

Hovedmål	Delmål	Virkemidler/ prioriteringer	Resultater	Foreløpige Virkninger	Samfunns- effekter
	Utløse forskningsbaserte innovasjonsaktiviteter		Utvikling og utprøving av nye løsninger i de deltagende kommunene		Mer innovasjon med utgangspunkt i isektorens samfunnsoppdrag og nnbyggernes behov, gjennom samskaping og samarbeid med sivilsamfunn og næringsliv
	Utvikle nye verktøy og virkemidler	Finansiere Forprosjekter, Innovasjonsprosjekter	Systematisk dokumentasjon av innovasjonsprosjektene	Mer relevant forskning for kommune-sektor	Styrking av kommunenes rolle som samfunnsutvikler
	Fremme nye metoder for organisering og samarbeid	Etablere møteplasser mellom kommuner, næringsliv innbyggere Etablere nettverk	Syntetisering og analyse av innovasjonsprosjektene		Bedre kunnskapsgrunnlag og bedre evne til å møte pågående endringer i oppgaver og rammebetingelser i kommunesektoren
	Bygge innovasjonsnettverk				
	Spre kunnskap om innovasjon				
Utløse innovasjon ved hjelp av forskning	Gjøre innovasjons-erfaringene tilgjengelige for resten av sektoren	Finansiere kompetanseprosjekter Bygging av kjernemiljøer	Utvikling av kunnskap og metoder for spredning	Flere kommuner bruker forskning i sitt utviklingsarbeid	Frigjør arbeidskraft gjennom digitalisering og nye organisasjonsmåter slik at mennesker brukes der de trengs mest
Styrke kommunenes innovasjonskapasitet og innovasjonsevne	Styrke samarbeidet mellom forsknings-miljøene og kommuner/ fylkeskommuner		Kunnskap om innovasjonsprosjektene er publisert	Enkeltprosjektenes resultater er spredd til sektoren som helhet	Smartere og bedre kommunale tjenester, forvaltning og infrastruktur gjennom innovative ianskaffelser, bruk av teknologi og nye arbeidsformer
	Styrke forsknings- og innovasjonssystemet for kommunesektoren	Følgforskning av programmet og innovasjonsaktiviteten	Bedre samarbeid mellom kommuner og forsknings-miljøer		
	Utvikle gode forskningsmiljøer og styrke samarbeidet med internasjonalt ledende forskningsmiljøer på området.		Kunnskaps- og innovasjonssenter for innovasjon i offentlig sektor?		

8. Ressurser og budsjett

Det foreligger ingen oversikt over den samlede ressursinnsatsen rettet mot kommunesektoren særskilt i Forskningsrådets totale portefølje. Forskningsrådets rapporterer på målet *bedre offentlige tjenester*, der spesialisthelsetjenesten utgjør en dominerende andel. Total ressursinnsats på dette området utgjorde noe over 600 mill. kroner i 2015, men den direkte innsatsen som kommer kommunene til del, utgjør nok bare en brøkdel av dette. Det er etter hvert flere kommuner som har OFFPHD-prosjekter, det er stadig flere kommunale søkere i innovasjonsprosjekter for offentlig sektor, IPO, i tematiske programmer (FINNUT, HELSEVEL, IKT-PLUSS). Den målrettede innsatsen overfor kommunesektoren vil først komme på plass når FORKOMMUNE er etablert. Det legges til grunn en samlet ressursinnsats på 60 mill. kroner per år når programmet er i etablert driftsmodus. Opptrappingsplanen for budsjettene er 25 mill. kroner i 2017, 40 mill. kroner i 2018 og 60 mill. kroner i 2019. Langtidsbudsjett vil utformes når programmet settes i drift (1. kvartal 2017).

En tydeligere satsing på forskning krever at dette gis rom innenfor de generelle økonomiske rammene for kommunesektoren. Forskningsrådets innovasjonsprosjekter vil normalt forutsette minimum 20 prosent egenfinansiering, som kan være i form av egeninnsats.

Kompetanseprosjekter krever normalt 10 prosent medfinansiering.

Styring og organisering

Programmet etableres som et brukerstyrt innovasjonsprogram, og som et løpende program uten tidsavgrensning.