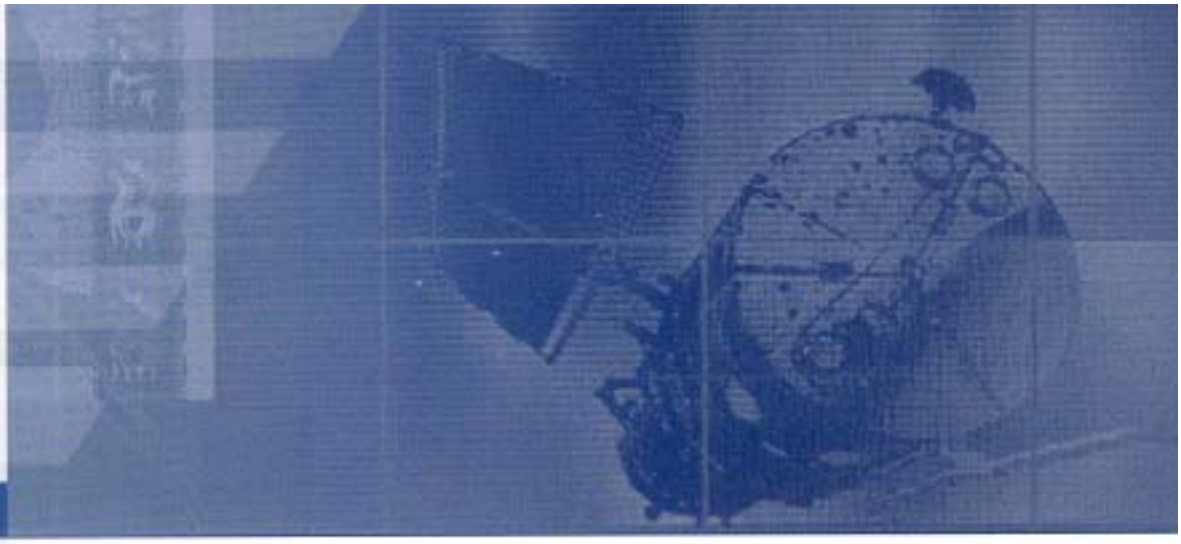


Virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor - programforslag

Rapport fra utredningsutvalg, desember 2003

Virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor - programforslag

Rapport fra utredningsutvalg, desember 2003

Norges **forskningsråd**

Norges forskningsråd
Postboks 2700 St. Hanshaugen
0131 OSLO
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
Publikasjonen kan bestilles via internett:
http://www.forskningsradet.no/bibliotek/publikasjonsdatabase/
eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Internett: bibliotek@forskningsradet.no
X.400: S=bibliotek;PRMD=forskningsradet;ADMD=telemax;C=no;
Hjemmeside: http://www.forskningsradet.no/

Grafisk design omslag:
Foto/ill. omslagsside:
Trykk: Hustrykkeriet
Opplag: 250

Oslo, 16. januar 2004
ISBN 82-12-01897-0

Forord

Norges forskningsråd vedtok i mai 2003 å nedsette et utredningsutvalg med mandat å arbeide fram et forslag til satsing, gjerne i programform, innenfor brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor. Forslaget skal beskrive behovet for en slik satsing og blant annet vise hvordan man kan bygge på Forskningsrådets erfaring med virkemidler innenfor brukerstyrt FoU rettet mot næringslivet, og hvordan dette kan benyttes også i forhold til offentlig sektor og offentlig sektors oppgaveløsing.

Bakgrunnen for å sette i gang utredningsarbeidet var et vedtak i det tidligere Områdestyret for Industri og energi i juni 2002, om å se nærmere på behovet for økt FoU og innovasjon i offentlig sektor. I januar 2003 fikk Forskningsrådet nye vedtekter der det er sagt at Forskningsrådet skal *arbeide for å fremme innovasjon både i næringsliv og offentlig sektor i hele landet.* Hovedstyret fattet i den forbindelse vedtak om at ansvaret for *Brukerstyrt forskning for offentlig sektor og innovasjon i offentlig sektor* skulle ligge i Divisjon for innovasjon i sitt møte i januar 2003.

Utredningsutvalget har hatt tre møter høsten 2003. I tillegg har utvalget deltatt på en idedugnad sammen med personer fra en referansegruppe. Referansegruppen har hovedsakelig bestått av personer fra departementer og forskningsmiljøer (*Vedlegg 1*). Utvalget leverte sin rapport 17 desember 2003.

Utredningsutvalgets sammensetning:

- Fylkesrådmann Matz Sandman, Buskerud fylkeskommune (leder)
- Forskningsleder Haldor Byrkjeflot, Rokkansenteret, Universitetet i Bergen
- Rådmann Dagny Haga, Hammerfest kommune
- Prosjektdirektør Asbjørn Hofsli, Helse Midt-Norge
- Seniorrådgiver Annemor Kalleberg, Statskonsult
- Seniorforsker Siri Moe Jensen, Det norske Veritas

Rådgiver Elin Bøe Elgsaas, Forskningsrådet (sekretariatsleder)
Sekretariatet for øvrig:

- Rådgiver Trond Knudsen, Forskningsrådet
- Rådgiver Steinar Kristiansen, Forskningsrådet
- Seniorrådgiver Eivor Bremer Nebben, Statskonsult

Forskningsrådet takker for den kompetanse vi gjennom dette arbeidet har fått tilgang til, og for medlemmenes og sekretariatets bidrag til en god innstilling.

Oslo, 17 desember 2003
Norges forskningsråd

Knut B. Haanæs	Anne-Lise Hilmen
Innovasjon	Avd. bransjeuavhengige tiltak
Divisjonsdirektør	Avd.sjef

Innholdsfortegnelse

Sammendrag

Bakgrunn for programforslaget
De nye vedtektene for Forskningsrådet som gjelder fra januar 2003, sier at Forskningsrådet skal arbeide for *å fremme innovasjon i næringslivet og offentlig sektor i hele landet*. I et påfølgende hovedstyremøte i januar 2003 ble det bestemt at Divisjon for innovasjon skal *ha ansvaret for Brukerstyrt forskning for offentlig sektor og innovasjon i offentlig sektor*.

Forskningsrådet har noen programmer som helt eller delvis er rettet mot offentlig sektor og der brukerstyring er forsøkt ivaretatt. Brukerstyring utgjør imidlertid ikke et gjennomgående prinsipp. Det savnes koordinerte, innovasjonsorienterte forsknings- og utviklingsprogrammer rettet mot offentlig forvaltning, tjenesteyting og organisering i offentlig sektor. En satsing på brukerstyrt, eller virksomhetsforankret, forskning for innovasjon i offentlig sektor vil derfor naturlig falle inn under Forskningsrådets ansvarsområde

Utredningsutvalget har tatt utgangspunkt i sitt mandat (*Vedlegg 2*) der det er bedt om å arbeide fram en satsing innen brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor, gjerne i programform, innen desember 2003. Utvalget har gått nærmere inn på problemstillingene som det ble bedt om å utdype, belyse og analysere i mandatet og foreslår at det etableres et program for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor.

Utvalget tilrår at begrepet *virksomhetsforankret* benyttes framfor *brukerforankret* ettersom begrepet *bruker* gjerne benyttes om sluttbruker innenfor offentlig sektor. Begrepet virksomhet vil da være mer klargjørende i forhold til hvem som skal eie prosjektene.

Utredningsutvalget har valgt å konsentrere sitt arbeid med utgangspunkt i mandatet; nemlig å lage et forslag til program der prosjektene er forankret i virksomhetene. Dette gjelder også kompetanseprosjektene som foreslås som en del av programmet. Utvalget understreker imidlertid at innholdet i dette programforslaget kun vil dekke en del av Forskningsrådets nye ansvarsområde i forhold til innovasjon i offentlig sektor. Forskning *om* innovasjon i offentlig sektor vil være et viktig og nødvendig område som må fokuseres i tillegg til og parallelt med et program rettet mot virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor, for å sikre oppbygging og videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget på feltet.

Hovedmålet
Hovedmålet for programmet er *å mobilisere virksomheter i offentlig sektor til å formulere og gjennomføre forskningsbaserte innovasjonsprosjekter og utviklingsoppgaver, i samarbeid med forskere og andre virksomheter, offentlige og private*. Med utgangspunkt i viktige utfordringer som offentlig sektor står overfor i tiden som kommer, skisserer utvalget temaer og problemstillinger som vil være naturlige å belyse gjennom et slikt program.

Utfordringer på programområdet
De siste tiårene har offentlig sektors rammebetingelser blitt vesentlig forandret. Kravene til offentlige tjeneyting øker, mens den økonomiske handlingsfriheten er redusert. Det er økende fokus på kvalitet og effektivitet i offentlig tjenesteyting og forvaltning. Den kraftige veksten i statlige overføringer til private, herunder trygder og pensjoner, vil gi mindre rom for vekst i offentlig sektor i framtiden. Dette faller på lengre sikt også sammen med reduserte inntekter fra oljesektoren.

Viktige deler av offentlig sektor har det siste tiåret endret seg på en del grunnleggende områder, spesielt gjennom dannelsen av nye aksjeselskaper, utsetting av offentlige tjenester på anbud og ved å åpne for nye samarbeidsformer mellom offentlig sektor, frivillige organisasjoner og næringsliv. Dette har gitt offentlige forvaltningsorganer nye oppgaver med hensyn til å bestille tjenester og å kontrollere at pengene går til det formålet som er avtalt. Mange offentlige tjenesteprodusenter står i en ny konkurransesituasjon og må klare seg i konkurransen med private aktører.

Offentlig virksomheter har sammensatte, og i mange tilfeller motstridende målsettinger. Den vekt som legges på de ulike målsetningene, vil også variere avhengig av hvilken type virksomhet vi ser på. Et program som skal bidra til forskning og utvikling for nyskaping og innovasjon i offentlig sektor må ta opp i seg de mange og til dels motstridende verdier og mål som offentlig sektor rommer.

Teknologiutviklingen har endret balansen mellom rutineoppgaver og kunnskapsintensivt arbeid, slik at innslaget av kunnskapsintensivt arbeid øker kraftig. Dette forsterkes også med økt kompleksitet i teknologien som benyttes. Samlet fører dette til økt krav om kompetanse på teknologibruk og økte krav til samspill mellom ulike teknologisystemer og mellom systemer, individer, organisasjoner og omgivelser.

Reformaktiviteten i offentlig forvaltning er stor. En betydelig del av prosessene er imidlertid kjennetegnet ved at de skjer lokalt, spredt og i varierende grad blir gjenstand for systematisk evaluering og læring. Det er behov for mer *forskningsstøttet* forvaltningsutvikling, som kan bidra til samle innsatsen, sikre erfaringsoverføring mellom statlige virksomheter og mellom kommuner, gi anledning til å sette i gang utradisjonelle tiltak, og ikke minst bidra til systematiske vurderinger av de tiltakene som settes i gang.

En programsatsing gjennom Forskningsrådet vil kunne ivareta en viktig nasjonal koordineringsrolle og legge til rette for forskningsbasert innovasjonsaktivitet i offentlig sektor. Utvalget foreslår derfor at det opprettes et eget program; ***Virksomhetsforankret forskning og utvikling for innovasjon i offentlig sektor – VIOS.*** Programmet vil kunne kople virksomheter som står overfor liknende utfordringer, skape møteplasser for de ulike virksomhetene og virksomhetene og forskersiden, i tillegg til å bidra til å bygge opp viktig kunnskap om virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor.

Innretning av programmet og målgruppe

Utvalget kommer ikke med konkrete forslag til hvilke sektorer/områder eller særlige problemstillinger som bør fokuseres, dette foreslås overlatt til et programstyre i samarbeid med aktuelle finansiører. Utvalget mener at det er viktig ikke å "lukke" et program som fokuserer innovasjon. Det er imidlertid trukket fram viktige temaer og problemstillinger som anses meget relevante for et program for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor.

Utvalget foreslår følgende innretning på programmet:

- Programmet skal fokusere innovasjon i utførelsen av offentlige oppgaver nasjonalt, regionalt og lokalt.
- Programmet skal fokusere problemstillinger som vil være tilsvarende for flere virksomheter, som organisasjonsutvikling, bredbåndsutvikling osv.

- Programmet bør inkludere muligheten til å satse utenom prioriterte problemstillinger for å få fram gode idéer og innovasjoner som ellers ikke ville ha kommet fram.
- Programmet skal bidra til økt fokus på utvikling av kunnskap om innovasjonsprosesser i det offentlige.
- Programmet skal fokusere betydningen for innovasjonsprosesser i offentlig sektor, og innovasjonsprosesser mellom offentlig forvaltning og tjenesteutøvelse på den ene siden og politisk sektor, privat sektor og sivilsektoren på den andre siden.
- Det bør stilles klare krav til forskningsinnhold i prosjektene, særlig for større prosjekter, og til formidling av resultater.
- Programmet må prioritere koordinering, nettverksdannelse og sektorovergripende samarbeid.

Utvalget foreslår følgende føringer når det gjelder deltakelse i prosjekter under programmet:

- Prosjektene er forankret i offentlige virksomheter.
- Programmet bør inkludere både statlig og kommunal sektor. Det finnes i tillegg et stort mangfold av ulike institusjons- og organisasjonstyper der denne satsingen bør ta mål av seg til å omfatte grenseflatene, både mot andre deler av offentlig sektor og privat sektor.
- Private virksomheter kan delta som part i et prosjekt sammen med en eller flere offentlige organisasjoner. Private aktører kan initiere prosjekter, men selve prosjektene må forankres i offentlige virksomheter og deres behov.
- Organisasjoner som representerer borgere eller brukere av offentlige tjenester kan delta og representere kunnskapsbidrag og borgerkrav til de offentlige virksomhetene. Dette må da avgrenses til fokus på prosessene i offentlig sektor og iverksettingen av offentlige oppgaver.
- Internasjonalt samarbeid skal vurderes positivt, men skal ikke være en forutsetning.

Forslag til virkemidler
Utvalget foreslår at programmet baseres på følgende virkemidler:

”Virksomhetsforankrete innovasjonsprosjekter”. Virkemidlet, søknadstypen, bør beregnes på initiativer fra offentlige virksomheter der andre offentlige og relevante private virksomheter i tillegg til forskningsinstitusjoner, involveres for å utforske, utvikle og utprøve innovative løsninger på komplekse utfordringer.

Det forutsettes at offentlige virksomheter i vesentlig grad har eierskap til prosjektene og ansvaret for den overordnete styringen. Virksomhetsforankrete innovasjonsprosjekter bør baseres på utnyttelse av egne budsjetter og egeninnsats på minst 50 pst av prosjektbudsjettet. Opp til 50 pst kan søkes fra programmet. En vesentlig forutsetning for støtte fra Forskningsrådet er at resultater fra prosjektene skal bearbeides og formidles til sektoren, til samfunnet og stilles til rådighet for videre forskning.

Programmet bør også inkludere mulighet for å prioritere mer langsiktig forskningsbasert kompetanseoppbygging knyttet til grunnleggende problemstillinger og utfordringer i forbindelse med innovasjon i offentlig sektor.

Det bør i tillegg etableres et virkemiddel med *støtte til forprosjekter* som kan bidra til å få sammen gode samarbeidskonsortier og utarbeide prosjektsøknader av høy kvalitet.

Programmet bør forvaltes av et programstyre sammensatt av dyktige og erfarne representanter fra offentlige virksomheter og relevante forskningsmiljøer. Det bør også vurderes representanter fra andre land – gjerne de nordiske, noe som også kan redusere sannsynligheten for inhabilitet ved beslutninger.

Proaktivt arbeid i forhold til potensielle søkere, nettverksbygging, erfaringsutveksling og kunnskapsoppbygging vil være sentrale elementer innenfor programstyrets arbeid.

Forslag til lengde og budsjett for programmet
Forskningsrådet har fra januar 2003 fått ansvaret for *brukerforankret (i dette dokumentet kalt virksomhetsforankret) forskning for offentlig sektor og innovasjon i offentlig sektor i hele landet.* Det vil derfor være viktig å få et program som dekker deler av dette nye ansvarsfeltet fra 2005.

En ny satsing som dette vil kreve et grundig forarbeid og en innsats for å sette de aktuelle virksomhetene i stand til å utvikle gode prosjekter i samarbeid med forskere og andre virksomheter, slik at beløpet som settes av første året, 2005, foreslås satt til **30 millioner kroner**. Programmet bør etter hvert økes til **90 millioner kroner** pr år. Tidsrammen for satsingen foreslås satt til **ti år**.

Programmet bør fokusere på innovasjonsprosjekter der offentlige virksomheter eier problemstillingene og prosjektene. Videre skal programmet bidra til koordinering mellom forskerstyrte og virksomhetsstyrte prosjekter omkring innovasjon i offentlig sektor. Utvalget understreker imidlertid at det både innenfor dette programmet og i andre programmer eller satsinger bør prioriteres midler til forskning på innovasjon i offentlig sektor, slik at det sikres et tyngre kunnskapsgrunnlag på feltet.

Rammebetingelser

Offentlig sektor sysselsetter 1/3 av arbeidskraften i Norge. Videre blir en økende andel offentlige tjenester utført av private leverandører. De siste tiårene har offentlig sektors rammebetingelser blitt vesentlig forandret. Kravene til offentlige tjenester øker, mens den økonomiske handlingsfriheten er redusert. Det er økende fokus på kvalitet og effektivitet i offentlige tjenesteyting og forvaltning. Den kraftige veksten i statlige overføringer til private, herunder trygder og pensjoner, vil gi mindre rom for vekst i offentlig sektor i framtiden. Dette faller på lengre sikt også sammen med reduserte inntekter fra oljesektoren.

Sterkere internasjonal innflytelse og begrensninger på norsk politikk gjennom internasjonale avtaler og de muligheter som ny teknologi og forskning innen for eksempel medisin skaper, er to andre viktige endringer. I tillegg kommer økte krav og forventinger fra befolkningen. Presset på velferdsstaten er økende. Samtidig er oppslutningen i befolkningen om velferdsstaten fortsatt stor.

Veksten i de offentlige utgiftene er ett argument for å se nærmere på hvordan vi kan ha en offentlig sektor med effektiv forvaltning og tjenesteyting av høy kvalitet også i framtiden. Framtidig finansiering av offentlig sektor handler om befolkningens vilje til å betale for tjenester og kollektive ordninger gjennom skatter og avgifter. Da vil kvaliteten på offentlige ordninger, blant annet i form av tilgjengelighet for borgerne, hvorvidt det offentlige prioriterer ”de riktige” oppgavene og om prosesser oppleves som rettferdige, være vesentlig.

En god offentlig forvaltning med offentlige tjenester av høy kvalitet til næringsliv og publikum er viktig for verdiskapingen i Norge. Det vil derfor være kontinuerlig behov for innovasjon i offentlig sektor.

Reformaktiviteten i offentlig forvaltning er stor. En betydelig del av prosessene er imidlertid kjennetegnet av at de skjer lokalt, spredt og i varierende grad blir gjenstand for systematisk evaluering og læring. *Det er behov for mer forskningsstøttet forvaltningsutvikling, som kan bidra til å koordinere FoU-innsats, sikre erfaringsoverføring mellom virksomheter og sektorer , gi anledning til å sette i gang utradisjonelle tiltak, og ikke minst bidra til systematiske vurderinger av de tiltakene som settes i gang*.

Innovasjon i offentlig sektor

Moderne innovasjonsteori retter seg mot privat sektor; innovasjon er et nøkkelord for bedriftenes konkurranseevne. Evnen til å utvikle nye produkter eller konsepter er nøkkelen til konkurransefortrinn og større markedsandeler.

Det systemiske aspektet ved moderne innovasjonsteori tar utgangspunkt i at bedriftene tar del i større nettverk av bedrifter, offentlige institusjoner og kunnskapsinstitusjoner. Bedriftenes evne til å utvikle nye produkter og konsepter hviler på deres evne til å ta dette nettverket i bruk.

Offentlig sektor blir gjerne sett på som en premissgiver og støttespiller for innovasjon i næringslivet, gjennom tilrettelegging av lover og regelverk, politikkutforming og etablering av virkemidler.

Regjeringens plan for helhetlig innovasjonspolitikk

I Regjeringens plan for helhetlig innovasjonspolitikk som ble lagt fram i oktober 2003, sies det: *En helhetlig innovasjonspolitikk inkluderer rammebetingelser for innovasjon gitt gjennom lover og regler, skattepolitikk, konkurransepolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, regionalpolitikk og utdannings- og forskningspolitikken. Det er dessuten viktig med et godt samspill mellom offentlig og privat sektor og mellom nasjonalt og regionalt forvaltningsnivå.*

I denne planen er innovasjon i offentlig sektor ikke eksplisitt fokusert, men det understrekes at det bør være større fokus på koordinering mellom de ulike politikkområdene, og det norske innovasjonssystemet bør utvikles gjennom et samarbeid og partnerskap mellom private og offentlige aktører. Videre understrekes det at det bør være en god utnyttelse av den kunnskap og kompetanse som finnes i regionale og internasjonale innovasjonssystemer, gjennom tett samspill mellom ulike aktører.

Slik sett er offentlig sektor omtalt som en aktiv part i innovasjonssystemet – innovasjon i denne sektoren er et resultat av samhandling med andre sektorer og andre sektorer kan lære fra offentlig sektor.

Regjeringens plan tar imidlertid utgangspunkt i den såkalte annen generasjons innovasjonspolitikk; systemperspektivet.

Forskning og utvikling for innovasjon

Systemperspektivet representerer ”*andre generasjons innovasjonspolitikk*”; næringslivet står fortsatt i fokus, men med en forestilling om at mange aktører kan være innblandet, det snakkes om nasjonale, regionale og sektorvise innovasjonssystemer.

EU-kommisjonen referer nå til den såkalte ”*tredje generasjons innovasjonspolitikk*”, hvor man anser at innovasjonspolitikken ikke kan låses inn i sektorprogram, men skal finnes i kjernen av alle politikkområder. Sosiale behov og mål fokuseres sterkere enn industrielle og det trykkes på innovasjoner heller enn teknologier. Tredje generasjons innovasjonspolitikk må utvikles interaktivt, noe som krever læringsarenaer og sterkere koordinering av policy initiativer.

Tredje generasjons innovasjonspolitikk tar dermed opp i seg at den nasjonale innovasjonspolitikken ikke bare skal omfatte næringslivet. Den er sektorovergripende og bidrar til utvikling av mange deler av kunnskapssamfunnet.

FoU for innovasjon innebærer at FoU gjøres til en nødvendig del av innovasjonsprosessen. Forsknings- og utviklingsarbeid kommer til nytte i innovasjonsprosesser:

- ved å framskaffe kunnskap om fenomen eller sammenhenger
- ved å mobilisere forskere med relevant kompetanse i løsningsorienterte innovasjonsprosjekter i arbeidslivet
- ved å evaluere, validere og forbedre resultater av innovasjonsprosesser.

Utfordringer knyttet til innovasjon i offentlig sektor

I det private næringsliv måles gjerne en vellykket innovasjon ved framveksten av kommersielle produkter eller tjenester som omsettes i et marked.

Innovasjon handler imidlertid om både nye og endrede produkter og produksjonsprosesser, omorganisering og administrative endringer, opprettelse av nye tjenester, endring av rasjonalitet og konsepter og systemiske endringer. Innovasjon er med andre ord *både* bevisste endringer i atferd og den læringen som følger av dette, og de ”produktene” disse endringene leder til. Disse ”produktene” kan både være nye eller endrede måter å gjøre ting på eller forbedrede produkter eller tjenester.

Når begrepet anvendes i offentlig sektor, betyr det at innovasjon her må bidra til høyere kvalitet på offentlig forvaltning og tjenesteyting, og en bedre og mer effektiv utnyttelse av samfunnets felles ressurser.

Offentlig sektor omfatter ulik type virksomhet av ulik størrelse og med svært forskjellige målsettinger. Det er også en klar trend i retning av økt mangfold når det gjelder organisasjonsformer (*Vedlegg 3*).

Viktige deler av offentlig sektor har det siste tiåret endret seg på en del grunnleggende områder, spesielt gjennom dannelsen av nye aksjeselskaper, utsetting av offentlige tjenester på anbud og ved å åpne for nye samarbeidsformer mellom offentlig sektor, frivillige organisasjoner og næringsliv. Dette har gitt offentlige forvaltningsorganer nye oppgaver med hensyn til å bestille tjenester og å kontrollere at pengene går til det formålet som er avtalt. Mange offentlige tjenesteprodusenter står i en ny konkurransesituasjon og må klare seg i konkurransen med private aktører.

Offentlige virksomheter har sammensatte, og i mange tilfeller motstridende målsettinger. Den vekt som legges på de ulike målsetningene, vil også variere avhengig av hvilken type virksomhet vi ser på. Et program som skal bidra til forskning og utvikling for nyskaping og innovasjon i offentlig sektor må ta opp i seg de mange og til dels motstridende verdier og mål som offentlig sektor er underlagt. Offentlig sektor har viktige oppgaver som ivaretaker av demokratiske hensyn, rettferdig tjenesteproduksjon og åpen forvaltning av samfunnsinteresser, i tillegg til å forvalte store verdier.

Det er et selvsagt krav at *offentlig forvaltning må fungere effektivt*, i den forstand at offentlige virksomheter skal være organisert og drevet slik at de når sine mål uten unødig bruk av ressurser. Effektivitet er imidlertid ikke det eneste suksessmålet for offentlig forvaltning. Offentlig sektors legitimitet er også nært knyttet til et krav om at *offentlig forvaltning skal være demokratisk styrt*. I første rekke er dette kravet blitt ivaretatt gjennom vårt system for representativt demokrati med valg av politikere til folkevalgte organer som skal styre offentlig forvaltning.

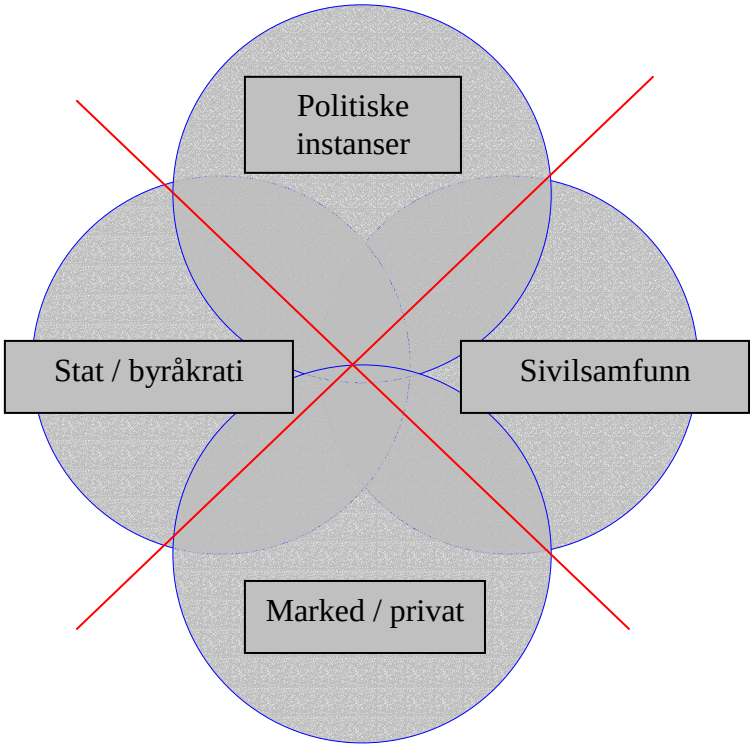
Demokrati er imidlertid ikke bare knyttet til hvordan behov i befolkningen fanges opp gjennom politiske vedtak, men også til hvordan offentlig sektor er organisert, i form av etterprøvbarhet og åpenhet og av iverksettingen av politiske beslutninger. Samtidig blir offentlig forvaltning målt etter *tjenestenes kvalitet.* Det innebærer blant annet at offentlige virksomheter er lydhøre overfor publikums behov og erfaringer, setter seg kvalitetsmål og står til ansvar for dem. Endelig stilles offentlig sektor overfor et krav om *rettssikkerhet.* Offentlige virksomheter og offentlige beslutningsprosesser må være organisert på en måte som sikrer at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og har mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser.

Endringer i offentlig sektors organisering, relasjoner til omgivelsene og nye og endrede tjenestetilbud og forvaltningsformer som følge av blant annet teknologi og nye samfunnsbehov, har skjedd i voksende takt de senere årene. Dette vil ventelig fortsette også i årene framover. FoU for innovasjon vil være nødvendig både for å lære av de endringene som skjer, gi muligheter for gode endringsprosesser og vurdere konsekvensene for samfunnet, trekke på internasjonal kunnskap og erfaring og åpne for innspill i form av mer radikale innovasjoner. FoU for innovasjon i offentlig sektor vil være svært viktig for kvalitet og effektivitet i offentlig sektor framover.

Ramme for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor

En viktig ramme for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor er selve forståelsen av begrepet *offentlig sektor* - hva det offentlige omfatter, hvilken rolle offentlig sektor har i samfunnet og hvordan offentlig sektor virker sammen med andre samfunnssektorer. Offentlig sektor bør ikke forstås isolert fra øvrige sektorer (for eksempel sivilsamfunn og marked), men ses i en *dynamisk sammenheng* med disse.

Dette kan illustreres ved følgende figur:



Figuren er en illustrasjon på en inndeling av samfunnet i overlappende hovedsektorer, i stedet for ensidig inndeling langs tradisjonelle dimensjoner som *stat – marked* og *offentlig – privat*, jf de kryssende linjene. I innovasjonssammenheng er det viktig å fokusere på aktivitetene i

overlappingen mellom hovedsektorene, for å utnytte den aktive dynamikken mellom aktører i ulike sektorer. *Politiske instanser* i figuren representerer for eksempel kommunestyrer og andre representative politiske organer. Det er særlig her at også demokratihensyn må ivaretas. *Sivilsamfunnet* omfatter ikke bare individer som borgere, men også frivillige organisasjoner. *Markedet og private aktører* fungerer på andre premisser, både når det gjelder rammevilkår og funksjonsmåter.

Stat og byråkrati inntar i vår sammenheng en spesielt viktig posisjon på alle nivåer, med sitt ansvar for løpende virksomhet og med sin handlefrihet innenfor gitte rammer. Profesjonene/yrkesgruppene er eksempel på fenomen som griper inn i flere hovedsektorer og som ofte spiller en aktiv rolle som part både i forhold til initiativ og når innovative endringer skal utformes og settes ut i livet. Figuren kan tjene til å vise at aktører og virksomheter innenfor alle sektorene representerer potensielle innovasjonsressurser som kan utløses gjennom synergi og samspill i fellesområdene mellom hovedsektorene.
Med en slik forståelse kan man unngå at fokus blir for ensidig langs tradisjonelle skillelinjer som *stat – marked* og *offentlig – privat*. Dette har betydning for frståelsen av hvordan både kunnskapsoverføring skjer, hvordan innovative aktiviteter foregår og hvilke aktører som bør involveres samt hvilke interesser og kompetanse de har. Samtidig får ulikheten mellom stat / politikk i og næringsliv / marked – med sine ulike logikker/systemer og rammevilkår for rolle, ansvar og oppgaver – betydning for forskjellen i oppfatning av ”innovasjon” i de ulike systemene.

Relevante tiltak og programmer i offentlig forvaltning

Omstillingstakten i offentlig forvaltning er stor. *Statskonsult* har gjort en kartlegging av hvilke reformer og omstillingstiltak som er i gang innenfor ulike deler av offentlig sektor (*Vedlegg 7*) Kartleggingen illustrerer at offentlig sektor er mangfoldig og endringene mange og ulikeartede. Noen klare utviklingstrekk trer likevel fram:

- *Økt delegasjon og selvstendiggjøring*. Gjennom budsjettreformer, innføring av mål- og resultatstyring og lønnspolitiske reformer har den enkelte statlige virksomhet de siste årene fått større frihet og større ansvar. På samme måte skjer det på kommunalt nivå en betydelig fristilling av virksomhetsnivået i kommunal tjenesteproduksjon slik at de enkelte institusjonene har store fullmakter i blant annet budsjett- og personalsaker.

- *Forvaltningsorganer omdannes til selskaper*, som skal styres etter forretningsmessige prinsipper.

- *Offentlige virksomheter eksponeres for konkurranse*. Det er en klar utvikling i retning av å bruke konkurranse som virkemiddel innenfor offentlig sektor. *For det første* ved at det lages interne markeder innenfor forvaltningen ved hjelp av virkemidler som fritt brukervalg, stykkprisfinansiering, pengene følger bruker og systematiske sammenligninger (bench-marking). *For det andre* ved at stadig flere tjenester legges ut på anbud og det åpnes for konkurranse fra frivillig sektor og næringsliv.

- *Det oppstår nye samarbeidsformer mellom offentlig sektor, frivillig sektor og næringsliv*. Enkelte konkurranseutsettingstiltak går under betegnelsen *OPS – Offentlig Privat Samarbeid*. Det brukes om tiltak som innebærer et forpliktende samarbeid mellom det offentlige og private aktører. Til forskjell fra tiltak som vanligvis går under betegnelsen

konkurranseutsetting, vil det her ikke være en detaljert driftskontrakt som spesifiserer tjenesteleveransen i detalj. Ofte dannes det et driftsselskap der både offentlige og private aktører er representert. Risikoen fordeles deretter mellom det offentlige og private. Ofte tar den private aktøren investeringskostnaden, som det offentlige tilbakebetaler over tid (f eks 10-20 år). Tidshorisonten i et OPS prosjekt er som regel lang.[1]

- Det settes i gang ulike tiltak i stat og kommune som har til hensikt å *sikre større brukermedvirkning og brukerinnflytelse*; for eksempel brukerstyrer[2], brukerundersøkelser og fritt brukervalg av tjenesteprodusent.

- En del organisasjonsendringer er uttrykk for et forsøk på å *rendyrke roller*, blant annet gjennom et klarere skille mellom det offentliges rolle som eier, tjenesteprodusent og regulerende myndighet og på å utvikle uavhengige kontroll- og tilsynsorganer.

- Det er en *økende kompleksitet i offentlige etaters bruk av informasjonsteknologi*. Ulike offentlige virksomheter har tatt i bruk mange forskjellige saksbehandlingssystemer, elektronisk journal og saksarkiv, web-tjenester rettet mot eksterne brukergrupper, elektronisk innrapportering fra publikum og næringsliv og elektronisk informasjonsutveksling mellom offentlige virksomheter. Dette har bidratt til store endringer i ansattes arbeidsoppgaver og ansvarsfelt. Ledere har et viktig, men ofte forsømt, ansvar i å integrere styring av informasjonsteknologi i virksomhetsstyringen og få ulike systemer til å fungere godt sammen og integreres på en god måte i organisasjonen .

- Mange offentlige virksomheter prøver ut *nye organisasjons- og arbeidsformer*, som f eks teamorganisering og matriseorganisering.

- Innenfor regional statsforvaltning skjer det store *endringer i regional inndeling*, med blant annet sammenslåing av regionkontorer og en ny arbeidsdeling mellom regionkontorer og hovedkontor

- I kommunesektoren er det økt fokus på *interkommunalt samarbeid, kommunesammenslåinger og regional organisering.*

Kjennetegn ved reformprosessene i statlig sektor

Den statlige reformprosessen kan beskrives som sektorisert og ukoordinert. Det er mange tiltak med klare likhetstrekk på gang innenfor de ulike statlige sektorene. Omstillingstiltakene synes imidlertid først og fremst å være initiert i den enkelte virksomhet og innenfor den enkelte sektor, og det synes i liten grad å være satt i gang tiltak som kan bidra til å samle eller koordinere den innsatsen som gjøres lokalt. Reformene har blitt utformet og iverksatt enkeltvis og innenfor en sektor, uten at reformene er blitt sett i sammenheng. Problemer som krever et tverretatlig samarbeid for å finne sin løsning, får liten oppmerksomhet.

---

[1] Se artikkel av Bjørn Ove Fjellandsbø , Servicebedriftenes landsforbund, 30.05.03 og KPMG\s rapport for Nærings- og handelsdepartementet ”Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)” mars 2003

[2] *Brukerstyrene* er politiske organer knyttet til enkelte institusjoner, for eksempel innen skole og eldreomsorg, som består av representanter for brukerne, og som skal ivareta brukernes interesser på området. Foreldres tilstedeværelse i lokale, institusjonsbaserte skolestyrer er ett eksempel på brukerstyrer i Norge (Anne Lise Fimreite og Jan Erik Grindheim Offentlig forvaltning, s 206, Universitetsforlaget 2001)

Et unntak fra dette er det arbeidet som nå er satt i gang i forhold til tilsyn. Det er kommet en tilsynsmelding (St meld nr 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*) som ser de ulike tilsynene i sammenheng. Her er det nå tatt et mer helhetlig overordnet grep for å styre og organisere tilsynsvirksomheten innenfor de ulike statlige sektorene. Videre ble det i 2002 som ledd i Regjeringens moderniseringspolitikk, iverksatt forsøk med samarbeid mellom sosialsektoren, Aetat og trygdesektoren (SATS) knyttet til offentlige servicekontorer (OSK). Forsøkene forutsetter, i tillegg til samlokalisering av tjenester mellom etatene, at det skal være en forankret prosess hvor det legges vekt på felles opplærings- og kompetanseutvikling blant de ansatte. Videre legges det vekt på at forsøkene skal bidra til å identifisere og løse kulturelle, faglig og juridiske barrierer og hindringer mellom etatene, og tilpasse og utvikle IKT-baserte løsninger innenfor gjeldende regelverk. I samarbeid med Statskonsult, Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket, vil Sosial- og helsedirektoratet koordinere forsøkene. De utvalgte forsøkene vil også bli underlagt en felles evaluering.

Det generelle bildet er likevel at det i liten grad settes i gang omstillingstiltak som går på tvers av sektorene, og med unntak av OSK og SATS, er det vanskelig å finne eksempler på prosjekter som setter i gang systematisk arbeid for å lære og utveksle erfaringer på tvers av virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer. Med andre ord: Selv om det skjer mye likt innenfor ulike statlige virksomheter, gjøres det lite for å formidle erfaringer på tvers av virksomheter. Dette til tross for en erkjennelse av at mange problemer krever tverretatlig samarbeid for å finne gode løsninger.

Kjennetegn ved reformprosessene i kommunal sektor

Også innenfor kommunene er det stor reformaktivitet. Reformene har dels funnet sted med utgangspunkt i statlige reformer, dels er de sprunget ut av at kommunene selv har erkjent behovet for omstilling og selv har funnet nye løsninger utenom de sentralt initierte reformene. Til forskjell fra statlig sektor synes det innenfor kommunal sektor å være et klart større innslag av prosjekter som har en sentral koordinator, ved at *Kommunal- og regionaldepartementet* og *Kommunenes sentralforbund* spiller en slik rolle. I disse prosjektene inngår erfaringsutveksling og nettverksbygging mellom kommuner som arbeider med sammenfallende problemstillinger. I flere av dem legges det også opp til et samarbeid mellom forvaltningen og forskere i utviklingsarbeidet. I *vedlegg 4* er det vist til eksempler på hvordan slikt samarbeid skjer.

Brukerstyrte virkemidler rettet mot privat sektor

Forskningsrådet har gjennom de siste årene opparbeidet seg bred erfaring med såkalt brukerstyrt forskning rettet mot næringslivet. Målsettingen er her å kople næringslivsaktører med forskningsmiljøer og eventuelt med relevante offentlige aktører innenfor tilpassete offentlige rammebetingelser og virkemidler (såkalt ”triple helix”). På den måten legges det til rette for at betingelsene for innovasjon blir optimale.

Med brukerstyring menes at bedrifter eier og/eller styrer FoU-prosjekter med sikte på selv å bruke prosjektresultatene. ”Brukerstyrt FoU” betyr derfor i praksis FoU-prosjekter som er bedriftseid, bedriftsstyrt eller prosjekter der næringslivsaktører har betydelig medvirkning. Brukerstyrte programmer har også erfarne folk fra næringslivet i programstyrene, og paneler med et flertall av erfarne næringslivsfolk er involvert i vurderingen av søknader om støtte til brukerstyrte prosjekter.

For tiden arbeides med en evaluering av den brukerstyrte forskningen, og analysen viser er at denne typen forskning er vellykket og har gode effekter når man ser på innsats i forhold til resultater, målt blant annet i antall nye arbeidsplasser.

Vi må tilbake til St meld nr 41 (1997-98) *Næringspolitikk inn i det 21. århundret* og St meld nr 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille* for å finne begrunnelser og bakgrunn for konseptet brukerstyrt forskning. (St prp nr 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv* diskuterer ikke disse aspektene i vesentlig grad.) Følgende momenter er ansett som vesentlige for brukerstyringen i forskning for næringslivet:

- Brukerstyring oppfattes som et grunnleggende viktig prinsipp som øker sjansene for kommersialiserbar innovasjon.
- Brukerstyring ses som et viktig virkemiddel for å løse ut egeninnsats til forskning og utvikling i næringslivet.
- Det er et viktig mål å øke antall nyetableringer og antall bedrifter med egen FoU-kompetanse og antall deltakende bedrifter. Det krever fokus på små bedrifter og på kompetanse- og formidlingstiltak.
- Det legges økt vekt på nettverksbygging og samarbeid. Brukerstyrt forskning bør i større grad trekke på universiteter og høgskoler og stimulere til samspill med næringslivet, gjerne med institutter som mellomledd.
- Brukerstyrte programmer og strategisk forskning blir sett i sammenheng.
- Brukerstyrte programmer sikter mot å øke samspillet med Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)'s, Eksportrådets og andres virkemidler for et innovativt næringsliv.
- Et formål er å prioritere brukerstyrte prosjekter med høyt forskningsinnhold og teknologisk risiko høyere.

Forskningsmeldingen baserte seg også på en positiv evaluering og la opp til økt vekt på brukerstyring: "*Evalueringen har lagt grunnlag for flere forbedringer (av Forskningsrådets brukerstyrte programmer). Blant annet vil en nå legge enda større vekt på addisjonalitet og teknologisk risiko i prosjektene og på samarbeid mellom flere bedrifter. Innsatsen skal i framtiden i større grad rettes inn mot små og mellomstore foretak som viser potensial for ny eller økende FoU-virksomhet. Videre vil en i flere prosjekter trekke inn universiteter, høgskoler og forskningsinstitutter for å få til et mer aktivt samspill mellom kunnskapsallmenningen og næringslivet*" (avsnitt 4.2.3.2).

Målsettingen med brukerstyrt forskning er at den skal føre til:

- Økte FoU-investeringer i næringslivet – i regi av flere bedrifter
- Industrielle resultater
- Økonomiske og kunnskapsmessige ringvirkninger og eksterne effekter
- Større langsiktighet og teknologisk løft

Analysen viser at på alle disse områdene har virkningene av satsingen på brukerstyrt forskning hatt god virkning. De brukerstyrte programmene fører til økt innkjøp av FoU fra forskningsmiljøene, særlig innenlandske. En stadig større andel av doktorgradsutdanningen knyttes til brukerstyrte prosjekter. Virkemidlene har gitt en kompetanseheving med forskningsbasert kunnskap som vesentlig ingrediens.

Det rapporteres også om industrielle resultater som økning i antall patenter, økt antall innovasjoner, økt antall oppstartsbedrifter og arbeidsplasser. *Et vesentlig moment ved de brukerstyrte programmene er den utløsende virkning den har på næringsvirksomhetenes egeninnsats i forskning og forskningsbasert utvikling*. For hver krone i støtte til brukerstyrte FoU-prosjekter fra Forskningsrådet, løses ut to kroner fra næringslivet. Virkningen har imidlertid bekymringsfullt nok avtatt de siste årene som direkte følge av reduserte bevilgninger til brukerstyrt FoU.

Konkret innkjøp av FoU-tjenester gjennom "Området for industri og energis" brukerstyrte innovasjonsprogrammer beløp seg til 410 mill. kroner i 2002. Dette tilsvarte da ca 2/3 av norsk næringslivs totale innkjøp av FoU-tjenester fra norske forskningsmiljøer.

Divisjon for innovasjon opererer et antall brukerstyrte innovasjonsprogrammer for næringslivet, i tillegg til mer *langsiktige næringsrettede programmer*. Virkemidlene sikrer forankring gjennom å sette krav til aktiv bedriftsmedvirkning og til egenfinansiering fra bedriftene. Hvordan ser så disse virkemidlene ut i praksis?

De to viktigste søknadstypene er brukerinitierte innovasjonsprosjekter (BIP) og kompetanseprosjekter med brukermedvirkning (KMB*)*. I *vedlegg 5* gjennomgås kort virkemidlene og særlig relevante erfaringer fra privat sektor samt erfaringer fra ulike former for relevant FoU-støtte og FoU-relatert støtte til offentlig sektor.

Hovedtrekket ved brukerstyrte virkemidler i privat sektor kan oppsummeres slik:

- Brukere av forskningsresultatene eier prosjektene, styrer dem eller har sterk medvirkning på styringen av dem.
- De deltakende bedriftene må selv skyte inn mesteparten eller en vesentlig del av prosjektbudsjettet i form av egeninnsats og penger.
- Det fordres at det settes sammen konsortier som må bestå av eier- og brukerbedrifter, kommersialiseringspartner og forskningsmiljøer.
- Konsortiene bygges opp ut fra et komplementaritetsprinsipp: Parter som har ulik kompetanse og ulike roller i forhold til forskning, utvikling, kommersialisering og resultatutnyttelse skal bidra med hver sine biter for til sammen å FoU-baserte innovasjoner. Konsortiene kan derfor ofte ha representanter fra ulike bransjer. Næringsorganisasjoner så vel som relevante offentlige institusjoner kan være med, likeså kunnskapsintensive SMB-er så vel som større selskap.
- Det kreves en inkludering av parter internasjonalt som enten kan åpne markeder utenfor Norge, bringe inn unik kompetanse fra utlandet eller begge deler.
- Det forutsettes at bedriftpartnerne finner den forskningspartneren som besitter den beste kompetansen som finnes på området som et ledd i å utvikle næringslivet i Norge vha unike og levedyktige innovasjoner.
- Det kreves formidling av resultater både til deltakende parter, til omgivelsene, til akademia og til samfunnet generelt.
- Forskningsrådet er proaktiv i arbeidet med å få til gode forskningskonsortier og i styringen av prosjektene fram mot kommersialiserbare resultater. Prosjektsøknadene vurderes dels av erfarne næringslivsrepresentanter, dels av forskere, dels av Forskningsrådet. Bevilgningene gis av programstyrer der næringslivsrepresentanter har flertall.
- Kompetanseprosjekter med brukermedvirkning fordrer at forsknings- og utdanningsmiljø har hovedrollen i utforming og ledelse av prosjektene, men at forskningen rettes mot å tilfredsstille medvirkende bedrifters behov for kompetanse på lengre sikt. Derfor må da

bedriftene også betale minst 20 pst av utleggene i slike prosjekter og de deltar i styring og eierskap sammen med forskningsinstitusjonen.

FoU-virkemidler rettet mot offentlig sektor

Mange av Forskningsrådets programmer for offentlig sektor har primært sitt utgangspunkt i nasjonale kunnskapsbehov. I mange tilfeller har et departement tatt initiativet til et program, som så utvikles i samråd med Forskningsrådet. Et departement vil normalt være representert i programmets styre, og det foregår løpende dialog om bestemte problemstillinger, både av tematisk og strategisk art.

Virkemidlene er konsentrert om følgende:

- Forskningsprogrammene er både virkemidler og arenaer for dialog og utvikling av forskningsstrategiske prioriteringer, både under planlegging og iverksetting.
- Finansieringen av forskningsprogrammene fra sektordepartementene er i ulik grad preget av øremerkede midler og generelle midler, knyttet til tematiske prioriteringer.
- Forskningsprosjekter er den vanligste aktiviteten i programmene, og forskningsinstitusjonene er ansvarlige for gjennomføringen.
- Miljøstøtte er en alternativ støtteform som gradvis brukers mer, og hvor elementer av både forskning, rekruttering, kompetanseoppbygging og internasjonalisering inngår.
- Strategiske instituttprogrammer rettet mot instituttsektoren og universitetene (SIP og SUP) har vært brukt i flere år som separat virkemiddel knyttet til instituttenes basisbevilgning. Slike programmer er ofte tematisk begrunnet, og de inneholder elementer som minner om miljøstøtte.

Noen trekk internasjonalt

STEP-gruppen har gjennomført et mindre prosjekt i forbindelse med utredningsarbeidet rundt VIOS der de har sett på noen trekk rundt internasjonale trender innen brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor. De skriver selv i notatet at det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner om de internasjonale trendene innenfor et så vidt begrenset prosjekt, men de har forsøkt å antyde hvilke hovedkategorier av programmer som finnes. Notatet er vedlagt i sin fulle form (*Vedlegg 8*).

Innenfor EU inkluderer for øvrig EU's 6. rammeprogram satsingsområdet "Information Society Technologies" som legger meget stor vekt på innovative og samfunnsnyttige teknologianvendelser. I dette er det inkludert en stor satsing på modernisering av offentlig styring ved hjelp av IKT. Dette faller sammen med mange lands store satsinger på *eGovernment*, IKT-basert offentlig forvaltning. Land som Frankrike, Tyskland og Italia har store programmer på dette området. Innslaget av innovativ forskning er betydelig, og i flere av disse satsingene legges det vekt på å trekke inn private aktører i forsknings- og utviklingsarbeidet.

USA har tilsvarende satsinger i offentlig sektor, ofte i form av store utviklingskontrakter med private aktører eller i jevnbyrdig samarbeid med private aktører.

EU satser nå også mye på å få i stand samarbeid om oppbygging og modernisering av de nye medlemslandenes offentlige administrasjon. Dette gjenspeiler seg allerede på flere av

satsingsområdene i EU's 6. rammeprogram. I denne sammenhengen er Norge blant de landene som har vært lagt spesielt merke til med interessante løsninger som vil kunne tilpasses og videreutvikles i et utvidet internasjonalt anvendelsesorientert forskningsmiljø.

Virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor - begreper og aktører

Forskningsrådet har flere programmer for brukerstyrt forskning for innovasjon innenfor privat sektor. I disse programmene har det vært fokus på å slippe til potensielle *brukere* av forskningsresultater. Brukerbegrepet har dermed i denne sammenheng blitt forenklet til å bety den ansvarlige bruker av forskningsresultatene, som oftest bedrifter. Andre type organisasjoner og offentlige institusjoner og foretak kan imidlertid også inngå som partnere i brukerstyrte, innovasjonsrettede FoU-prosjekter.

Innenfor offentlig sektor er brukerbegrepet mer sammensatt da det både kan omfatte de enkelte offentlige institusjonene og innbyggerne, både som borgere, tjenestemottakere, skattebetalere og bedrifter. *I denne sammenheng vil vi derfor ta i bruk begrepet "virksomhet" som defineres som det offentlige organ som tar initiativ til en reformprosess og i den sammenheng vil ha bruk for bistand fra forskningsmiljøer.*

Offentlig sektor vil vi i denne sammenhengen forstå som en statlig, fylkeskommunal eller kommunal virksomhet. Offentlig eide foretak vil falle inn under betegnelsen offentlig sektor. Det vil blant annet omfatte særlovsselskaper og selskaper som forvalter offentlig infrastruktur. Heleide offentlige aksjeselskaper som konkurrerer på lik linje med private selskaper, eksempelvis Telenor, Posten og NSB, vil derimot normalt ikke være i målgruppen for et virksomhetsforankret program for FoU for innovasjon i offentlig sektor. Disse bør imidlertid kunne gå inn som samarbeidspartnere på lik linje med andre private foretak.

Både store og små enheter i det offentlige har stort behov for innovasjon. De *små* enhetene har ofte like store krav til kunnskap i sitt arbeid, men er i større grad enn de større avhengig av å samarbeide for å få til vellykkede innovasjonsprosesser. Det er derfor viktig å etablere ordninger der små enheter kan samarbeide om FoU- og innovasjonskompetanse, og der de kan delta sammen med større virksomheter og sammen med forskere i innovasjonsprosjekter.

Det sentrale er at reformprosessen og forskningsaktiviteten skal være forankret lokalt i den offentlige virksomheten, dvs hos dem som driver fram utviklingsarbeidet. En forutsetning for å utvikle innovative prosesser er å frigjøre personalets kreativitet og kompetanse – og dette stiller store krav til ledelsen av den enkelte virksomhet. En ledelse som oppmuntrer initiativ og ideer i hele organisasjonen, åpner for nettverk på tvers i organisasjonen og dermed legger til rette for en innovativ kultur. Utvikling av et innovativt lederskap krever både at det settes av ressurser til kompetanseutvikling i organisasjonene og at det utvikles møteplasser med deltakere fra statlige og kommunale organer, i tillegg til forskere fra universiteter, høyskoler og institutter.

Det er imidlertid helt avgjørende for at en satsing på dette feltet skal bli vellykket, at *departementale myndigheter* ser satsingen som viktig. Det må utvikles incentiver som gjør at *større* statlige etater finner det formålstjenlig å delta i sektorovergripende, brukerforankrete innovasjonsprosjekter. Det vil også være viktig at overordnede myndigheter "vet om hverandre" og pågående initiativer og prosesser – og at disse koordineres.

På en del områder er både oppgaver og organisering styrt på nasjonalt nivå, noe som gjerne begrenser lokal handlefrihet. Det er viktig å poengtere at *Lov om forsøk i offentlig forvaltning* gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen der hvor lovgivingen ikke åpner for det, slik at det likevel er rom for lokale initiativer. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) forvalter loven for forsøk i kommunesektoren, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) forvalter loven for forsøk i statlig sektor. Godkjenning kan gis for en periode på inntil fire år, med mulighet for forlengelse på to år.

Innplassering i Forskningsrådet

Forskning om offentlig sektor har i dag et tyngdepunkt knyttet til virkninger av offentlig politikk og kunnskapsgrunnlaget for politikkutformingen.

I forskningen kan det grovt skisseres fire forskningsmodeller som inngår i FoU-virksomhet som utføres systematisk for å øke fondet av viten og for å bruke denne viten til å finne nye anvendelser [3]:

- *Grunnforskning* – eksperimentell og teoretisk virksomhet som primært utføres for å skaffe seg ny viten om grunnlaget for fenomener og observasjoner uten sikte på særskilte praktiske mål eller anvendelser. Her utvikler en de grunnleggende begrepene, skiller ut det som regnes som sikker kunnskap og setter de metodiske standardene.

- *Anvendt forskning* – virksomhet av original karakter for å erverve ny viten som først og fremst er rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser, herunder kunnskap for politikkutforming. Instituttsektoren i Norge er hovedsakelig innrettet mot denne typen forskning.

- *Utredninger* – omfatter sammensetninger av kunnskap om bestemte temaer/problemstillinger og kunnskapsstatus. Utredninger framkommer ofte som et delresultat av anvendt forskning, er da forskningsbaserte og laget helt eller delvis av forskere.

- *Utviklingsarbeid* – systematisk arbeid som anvender eksisterende kunnskap og som er rettet mot å framstille nye materialer, produkter og gjenstander, å innføre nye prosesser, systemer eller tjenester, eller å forbedre dem som allerede eksisterer. I forskningsbasert utvikling er forskeren er med på å løse et praktisk problem ved hjelp av forskningsbasert kunnskap, oftest gjennom tett samarbeid med de involverte.

Forskningsprosjekter under Forskningsrådets forskningsprogrammer innrettet mot problemstillinger og temaer knyttet til offentlig sektor, har et gjennomgående «top-down»-preg. Mange av programmene for offentlig sektor har primært sitt utgangspunkt i nasjonale kunnskapsbehov. I mange tilfeller har et departement tatt initiativet til et program, som så utvikles i samråd med Forskningsrådet. Et departement vil normalt være representert i

---

3

OECD-definisjon hentet fra St meld nr 39 (1998-99) Forskning ved et tidsskille

programmets styre, og det foregår løpende dialog om bestemte problemstillinger, både av tematisk og strategisk art. Programmene omfatter forskning som tar sikte på å frambringe kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og forskning som studerer virkninger av politikken. Et departement kan betegnes som *strategisk* bruker i denne sammenhengen.

I *vedlegg 6* er det vist til en del eksempler på programmer rettet mot offentlig sektor, evt delvis mot offentlig sektor, som forvaltes av Forskningsrådet i dag.

Videre formidling av forskningsresultater er ofte primært rettet til sentralforvaltningen. Potensialet for utnyttelse av forskningsresultatene og læring i underliggende etater og instanser er derfor klart til stede. Dette gjør tilnærmingen til et virksomhetsforankret program spesielt interessant, både som *et alternativ og et supplement* til dagens forskning, ved at definering av problemstilling og forankring av ansvar plasseres lokalt.

Virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor vil vanligvis omfatte både *anvendt forskning og utviklingsarbeid*. Den kan imidlertid ofte også omfatte grunnforskning utført av for eksempel doktorgradskandidater, og ha innslag av utredning og formidling utført av forskere. Målet er å åpne for og fremme ”utviklingseiernes”, dvs de offentlige virksomhetenes egen utforming og gjennomføring av forsknings- og utviklingsprosjekter. Dette må skje i et samarbeid med andre virksomheter og med FoU-miljøer.

Innovasjonsprosesser er preget av kompleksitet og uforutsigbarhet, og vanskelige avveininger mellom kortsiktige og mer langsiktige mål. Det er vanlig å gjøre et skille mellom utforskning (”exploration”) og utnytting (”exploitation”). *Utforskning* dreier seg om å utvikle nye ideer og løsninger, mens *utnytting* dreier seg om å gjøre bruk av disse nyvinningene. Et program for innovasjon i offentlig sektor må også ta hensyn til denne vekselvirkningen. Det blir derfor viktig å forholde seg til balanserte kriterier for hvordan innovasjonspotensialer i FoU-prosjekter skal vurderes. I næringslivet brukes gjerne potensialet for kortsiktig suksess i markedet som en viktig indikator. I offentlig sektor vil potensialet for at resultatene av prosjektene kan tas i bruk og få en positiv virkning på kvalitet og effektivitet, være en viktig men mer kompleks indikator på suksess. Potensialet for at prosjektene kan bidra til at det utvikles nye løsninger og idéer på lengre sikt, bør imidlertid også vurderes nøye. *Hovedkriteriet vil være i hvilken grad det aktuelle prosjektet kan bidra til å øke legitimiteten, kvaliteten og effektiviteten i det aktuelle virksomhetsområdet, på tvers av virksomhetsområder eller i offentlig sektor som helhet*. I prosjektsøknadene bør forholdet mellom kortsiktige/langsiktige virkninger diskuteres, og det bør legges fram en plan for forvaltning av resultatet.

Forskning for politikkutøvelse, som bidrar dels til kunnskap om grunnlaget for endringer og dels om virkninger av endringer, vil gi en bred kunnskapskontekst som konkrete, lokale VIOS - prosjekter vil ha nytte av. Det vil derfor være viktig at det skapes en gjensidig læringsprosess mellom disse typene aktiviteter.

Utvalget ser det som vesentlig at det i tillegg til virksomhetsforankrete prosjekter for FoU for innovasjon i offentlig sektor, blir utført både nødvendig forskning *om* innovasjon i offentlig sektor (utvikling av kunnskapsgrunnlaget) og nødvendig forskning og utvikling for å øke kunnskap og kompetanse som det offentlige trenger for å drive fram innovasjon i sektoren. Utvikling av kunnskapsgrunnlaget kan dels skje gjennom et VIOS –program, men må også ivaretas i supplerende programmer innen feltet innovasjon i offentlige sektor.

Aktører

De ulike aktørene som vil være knyttet til et program for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor, kan grovt deles inn i fire hovedgrupper; forskersiden, de offentlige virksomhetene, næringslivet og sivilsamfunnet. Disse aktørene vil både spille sammen med og koordineres av programmet, som ivaretas av en koordinator (Forskningsrådet).

Sluttbruker vil også være en del av dette bildet. Praktisk sett vil det være naturlig å tenke seg sluttbrukere ta aktivt del i initiering og definering av konkrete prosjekter som deltaker i frivillige organisasjoner, offentlige virksomheter og næringslivet.

Det er viktig at prosjektene forankres i virksomhetene. Det betyr imidlertid ikke alltid at det vil være virksomhetens egen idé, selv om programmet bør fokusere på nettopp å involvere medarbeidere i definering og initiering av prosjektideer. Prosjekteier vil imidlertid være den enkelte virksomhet.

Idéen er at virksomheten selv, og de som arbeider der vet hvor skoen trykker, ser utfordringer og muligheter og har et engasjement for virksomheten. Virksomhetene blir dermed premissgivere for forskningen; vi får et ”bottom up” perspektiv, mot det som er vanlig innenfor forskning rettet mot offentlig sektor; et ”top down” perspektiv der problemstillingen defineres ovenfra eller utenfra. Bak virksomhetenes initiativ vil det ligge et ønske om å se nærmere på en problemstilling som en virksomhet prioriterer og ønsker å delfinansiere, dels ved involvering av andre virksomheter, offentlige og private.

Virksomheten vil også sitte på en praksiskunnskap som er verdifull. Det er vesentlig at virksomhetene både er villige til og avsetter ressurser til å skape allianser og samarbeid med andre virksomheter med tilsvarende utfordringer. Utviklingsarbeidet som skjer i den enkelte virksomhet skal dokumenteres og bearbeides med tanke på videreformidling og læring. Eierskapet til prosjekter i virksomhetene vil kunne gi verdifull kompetanseheving og mer vellykket implementering.

Prosjektidéer kan imidlertid også komme fra forskersiden, med basis i den erfaringsutveksling og utveksling av forskerresultater som skjer nasjonalt og internasjonalt. Forskeren skal dessuten bidra til diskusjon av problemforståelsen i det enkelte prosjektet, også i et kritisk perspektiv.

Forskeren skal ikke gå inn i de interne beslutningsprosessene i virksomhetene, men bidra med kunnskap, kompetanse, erfaringer og metode – og bidra til å frambringe alternative løsningsforslag og levere konsekvensutredninger. Det kan også tenkes at forskeren går inn i en veilederrolle (faglig innhold og prosess). Forskeren skal også kunne delta i implementeringen av forskningsresultatet, og i dokumenteringen av både prosess og resultater.

Næringslivet og sivilsamfunnet vil være viktige aktører i det *offentlige innovasjonssystemet*. I dag leverer også private bedrifter ”offentlige tjenester” som sykehjemstjenester, hjemmehjelpstjenester, renovasjonstjenester osv. I tillegg driver både IT-selskaper og ulike typer konsulentselskaper virksomhet som er relevant for utvikling og innovasjon i offentlig sektor. Fra sivilsamfunnet er for eksempel frivillige organisasjoner, frivillighetssentraler og andre aktuelle deltakere. Alle aktørene vil ha sine spesialkunnskaper som koples sammen og gir grunnlag for nyskaping.

Som det går fram av punkt 1.2.2 har det vært gjennomført og gjennomføres prosjekter der offentlige virksomheter og forskere har et relativt tett samarbeid. Det finnes også flere enkeltstående prosjekter og tiltak for nettopp å skape møteplasser for aktører og initiere

forsøks- og utviklingsprosjekter, særlig innen kommunal sektor. Disse er imidlertid ikke nødvendigvis koordinert, og det finnes for få initiativ der *erfaringsutveksling og læring går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer*. Mange forsøk og initiativer iverksettes også uten at forskersiden er trukket inn.

Koordinering er nettopp en viktig merverdi ved å etablere et eget program for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor. Koordineringen vil både kunne skje horisontalt og vertikalt. Gjennom et program der forskningsmiljøer og virksomheter inntar en viktig rolle skapes det både legitimitet, forankring og forpliktelse for dette samarbeidet.

En programsatsing gjennom Forskningsrådet vil kunne ivareta en viktig nasjonal koordineringsrolle. Programmet vil kunne kople virksomheter som står overfor liknende utfordringer, skape møteplasser for de ulike virksomhetene og virksomhetene og forskersiden, i tillegg til å bidra med kunnskap som kan inngå i innovasjonsprosesser. Hvor langt rådgivingen skal gå i forhold til igangsetting og utvikling av prosjektene, må drøftes nærmere. Feltet vil imidlertid være forholdsvis umodent i oppstartsfasen, og det vil være naturlig med et tettere engasjement også fra Forskningsrådets og dermed programsekretariatets side.

Arbeidet og resultatene knyttet til prosjektene vil bli dokumentert og bearbeidet med tanke på videreformidling og læring. Forskerne vil her kunne gi erfaringstilføring både på tvers av sektorer og med utgangspunkt i internasjonale erfaringer. Sprednings- og læringseffekten vil være viktige dimensjoner ved VIOS.

Problemstillinger og temaer

I dette kapitlet skisseres det en del relevante problemstillinger og temaer der virksomhetsforankret FoU vil være relevant.

Kvalitet på offentlig forvaltning og offentlig tjenesteyting
Offentlig sektor har blitt mer opptatt av offentlig forvaltnings og offentlige tjenesters kvalitet i forhold til brukernes behov. Kvalitet i iverksettingen av de offentlige oppgavene er viktig for legitimiteten til stadig større deler av offentlig sektor.

Det er en klar utvikling i retning av å bruke konkurranse som virkemiddel innenfor offentlig sektor. Fritt brukervalg, stykkprisfinansiering og pengene følger bruker, i tillegg til konkurranseutsetting av stadig flere tjenester og forvaltningsoppgaver. Hvordan utvikle virkemidler som bidrar til at offentlige tjenester treffer brukernes behov? På dette feltet kan innovasjonsprosjekter, med de aktører som deltar, bringe fram og bearbeide kunnskap knyttet til kravene for iverksetting av offentlige oppgaver.

En effektiv og god offentlig forvaltning og tjenesteyting
Nyskapende organisering av oppgaver og tjenester ved hjelp av teknologiens muligheter kan gi både mer effektiv gjennomføring av offentlig tjenesteproduksjon og –forvaltning, og kan bidra til bedre opplevd kvalitet av tjenestene hos sluttbrukerne. Hvordan kan ny teknologi bidra til en effektiv og god offentlig sektor? Hvordan tas gode beslutninger om nye teknologianvendelser og hva er nødvendig endringskompetanse i en virksomhet for på en god og effektiv måte ta i bruk nye systemer?

I kommunene er det økt fokus på interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåinger. I staten skjer det store endringer i forvaltningen, blant annet ved sammenslåing av fylkeskontorer til regionalkontorer og ny arbeidsdeling mellom hovedkontor og regionkontorer. Utflytting av statlige etater og utflytting av avdelinger og oppgaver fra hovedkontorer er også en del av dette bildet.

Hvordan få til optimal organisasjonsstruktur, arbeidsprosesser og tjenestetilbud? Nye måter å organisere offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon på; både internt i virksomhetene og innen sektorer?

Det har skjedd store endringer i forholdet mellom offentlig og privat sektor. Private selskaper utfører tjenester på vegne av det offentlige, og Offentlig-privat samarbeid (OPS) er et forholdsvis nytt fenomen i Norge, der en offentlig og privat virksomhet inngår i et forpliktende partnerskap. Hvordan utvikle nye former for samarbeid mellom offentlige virksomheter, næringsliv og frivillige organisasjoner, til beste for alle parter?

Helhetlige tjenester og "skreddersøm"
Koordinering mellom sektorer, forvaltningsnivåer og virksomheter er en sentral utfordring, ikke minst i forhold til å sikre *kvaliteten* på offentlige tjenester. Forvaltningen er forholdsvis fragmentert, sektororienteringen er sterk. Virkemidler blir ikke sett i sammenheng, og enkeltindividet har problemer med å orientere seg. Mange brukere har behov eller etterspør tjenester som bare kan løses – evt løses best – ved et samarbeid mellom ulike virksomheter eller på tvers av sektorer. Hvordan sikre en tilfredsstillende koordinering av offentlige tjenester – uavhengig av sektorer, forvaltningsnivå og virksomhetstilknytning?

Tilgjengelighet og køproblemer
Mange samfunnsområder har store problemer med tilgjengelighet. Det oppstår køer. Noen køer er nødvendige for å oppnå en rettferdig fordeling av knappe ressurser, ofte oppstår køer og ventetider som oppleves som uakseptable. Til vanlig defineres dette som er rent ressursproblem. Kan vi imidlertid finne alternative arbeidsmåter og virkemidler som setter oss i stand til å møte disse utfordringene bedre og mer fleksibelt enn i dag?

Demokrati
Demokratiet er under press. Valgdeltakelsen går ned, og partiene sliter med medlemsoppslutningen. Samtidig stiller mange spørsmål ved om de tradisjonelle deltakerformene er tilpasset dagens samfunn og muligheter, særlig gjelder dette i forhold til ungdom. I hvilken grad kan alternative kommunikasjonsformer fornye demokratiet, for eksempel gjennom å gi adgang til å stemme via nett, større bruk av folkeavstemninger, direktevalg, brukerstyring? Hvilke forutsetninger må legges til grunn, og hvilke farer kan en slik utvikling medføre?

Offentlig virksomhet blir i økende utstrekning fristilt fra tradisjonell styring, for eksempel gjennom ulike former for selskaper eller foretak. Hvilke utfordringer medfører dette for demokratisk medvirkning og styring, og hvordan kan befolkning og brukere fortsatt sikres tilfredsstillende innsyn og påvirkningsmulighet?

Kommunestruktur og regional organisering
Det norske kommune- og fylkeskartet står foran store endringer. Hvordan kan disse reformene gjennomføres på en måte som skaper bærekraftige og robuste kommuner og regioner samtidig som identitet og nærhet ivaretas?

Samfunnet har utviklet gode metoder for konsekvensutredning av fysiske tiltak. Kan vi også utvikle bedre metoder og verktøy for å konsekvensutrede omorganiseringer og strukturelle tiltak?

Pensjon og trygd
Et inkluderende arbeidsliv vil være en av de største utfordringer framtidssamfunnet står overfor. Andelen av befolkningen som er trygdet eller på pensjon øker. Mange hevder at dette truer hele fundamentet for våre velferdsordninger. Offentlig utvalg og kommisjoner har arbeidet med systemendringer og rammebetingelser for å møte denne utvikling; den overordnete strategi kalles gjerne arbeidslinjen. For den enkelte virksomhet gjenstår imidlertid ofte spørsmålet; hvordan får vi det til i praksis?

Forslag til innretning av programmet

Utvalget foreslår at det etableres ett program; ***Virksomhetsforankret forskning og utvikling for innovasjon i offentlig sektor – VIOS***, med følgende innretning:

- Programmet skal fokusere innovasjon i utførelsen av offentlige oppgaver nasjonalt, regionalt og lokalt.
- Programmet skal fokusere problemstillinger som vil være tilsvarende for flere virksomheter, som organisasjonsutvikling, bredbåndsutvikling osv.
- Programmet bør inkludere muligheten til å satse utenom prioriterte problemstillinger for å få fram gode idéer og innovasjoner som ellers ikke ville ha kommet fram.
- Programmet skal bidra til økt fokus på utvikling av kunnskap om innovasjonsprosesser i det offentlige.
- Programmet skal fokusere betydningen av innovasjonsprosesser i offentlig sektor og innovasjonsprosesser mellom offentlig forvaltning og tjenesteutøvelse på den ene siden og politisk sektor, privat sektor og sivilsektoren på den andre siden.
- Det bør stilles klare krav til forskningsinnhold i prosjektene, særlig for større prosjekter, og til formidling av resultater.
- Programmet må prioritere koordinering, nettverksdannelse og sektorovergripende samarbeid.

Utvalget foreslår følgende føringer når det gjelder deltakelse i virksomhetsforankrete prosjekter under programmet:

- Prosjektene er forankret i offentlige virksomheter.
- Programmet bør inkludere både statlig og kommunal sektor. Det finnes i tillegg et stort mangfold av ulike institusjons- og organisasjonstyper der denne satsingen bør ta mål av seg til å omfatte grenseflatene, både mot andre deler av offentlig sektor og privat sektor.
- Private virksomheter kan delta som part i et prosjekt sammen med en eller flere offentlige organisasjoner. Private aktører kan initiere prosjekter, men selve prosjektene må forankres i offentlige virksomheter og deres behov.
- Organisasjoner som representerer borgere eller brukere av offentlige tjenester kan delta og representere kunnskapsbidrag og borgerkrav til de offentlige virksomhetene. Dette

må da avgrenses til fokus på prosessene i offentlig sektor og iverksettingen av offentlige oppgaver.

- Internasjonalt samarbeid skal vurderes positivt, men skal ikke være en forutsetning.

Utvalget forutsetter videre programplanlegging som også må inkludere:

- Plan for en parallell satsing på å utvikle nødvendig kunnskapsgrunnlag for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor.
- Plan for en samordning med andre virkemidler innenfor og utenfor Forskningsrådet som sikrer at prosjekter med gode resultater har økte muligheter for å iverksetting foreslåtte endringer og innovasjoner.

Forslag til virkemidler og ordninger for VIOS

I mandatet heter det at *utvalget skal foreslå en ny satsing, gjerne i programform*. En satsing vil gjerne innbefatte flere program enn ett – dvs at det lages f eks sektorvise programmer, men med en felles bruk av virkemidler. En kan også tenke seg et eller flere programmer som koordinerer flere typer virkemidler.

Utvalget foreslår at det opprettes et eget program *Virksomhetsforankret forskning og utvikling for innovasjon i offentlig sektor – VIOS.* Programmet bør medføre samarbeid mellom virksomheter og sektorer. Innovasjonsprosjekter innenfor et program for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor vil ha god nytte av kunnskapsgrunnlaget som er framkommet gjennom andre forskningsprogrammer for offentlig sektor. Det bør videre oppmuntres til utnyttelse av resultater fra relevant disiplinorientert forskning.

Organisering av VIOS

Et program for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor må organiseres slik at følgende utfordringer ivaretas:

1. Å fremme økt innovasjon gjennom virksomhetsforankret forskning og utvikling
2. Å initiere forberedende aktivitet for å legge forholdene til rette for virksomhetsforankret FoU for innovasjon
3. Å utvikle kunnskapsgrunnlaget for innovasjon i offentlig sektor
4. Å øke kunnskap og kompetanse som det offentlige trenger for å drive fram innovasjon i sektoren

Det er imidlertid ikke nødvendig at programmet ivaretar alle oppgavene selv. Punkt 1 refererer til en naturlig *hovedoppgave*. Å legge til rette for innovasjonsprosjekter ved for eksempel å stille til rådighet forprosjektstøtte, vil imidlertid i en initiell fase være særlig viktig, om ikke så omfattende.

Å fremme kunnskapsgrunnlaget bør være en kontinuerlig prosess for å fremme innsikt som kan gi bedre uttelling på hovedaktiviteten. Her vil det være viktig å spille på generelle aktiviteter, eksisterende og nye som etableres i Forskningsrådet, for å utvikle kunnskapsgrunnlaget for innovasjonsprogrammer.

Å initiere aktivitet som kan bidra til økt kunnskap og kompetanse som så skal være viktig innsatsfaktor i FoU for innovasjon vil også være viktig. Både utdanning av arbeidskraft for det offentlige og kompetanseheving innen forskning for innovasjon i det offentlige er tyngre aktiviteter som krever noe tid før resultatene kommer til direkte nytte. Det er derfor viktig at prosjekter med formål å fremme kompetanseutvikling kan initieres nær der kompetansebehovet føles og initieres – nemlig i offentlig virksomhet, og da gjerne i tilknytning til *virksomhetsforankrete innovasjonsprosjekter*. Kompetanseprosjekter med virksomhetsforankring kan imidlertid også koples til programmer som har ansvaret for kunnskapsutvikling om ulike aspekter ved offentlig sektor generelt. Det må likevel sørges for at et innovasjonsprogram som VIOS har en viss forpliktelse til å bidra til at også nødvendig kompetanse for FoU for innovasjon i det offentlige utvikles over tid.

Virksomhetsforankret innovasjonsprosjekt

Programmet for virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor bør inkludere et virkemiddel (en søknadstype) beregnet på initiativer fra offentlige virksomheter der andre offentlige og relevante private virksomheter og forskningsinstitusjoner involveres for å utforske, utvikle og utprøve innovative løsninger på komplekse utfordringer. Prosjektene skal være forskningsbaserte innovasjonsprosjekter innrettet mot behovet til offentlige virksomheter. Både små og store virksomheter skal kunne delta på like fot med sin kunnskap og erfaring og med sine behov for endring og modernisering. Det bør spesielt legges opp til deltakelse fra små enheter som normalt har dårligere muligheter til selv å initiere større FoU-baserte innovasjonsprosesser. Det oppfordres til å få involvert private partnere der virksomhetene kan dra fordeler av å hente inn kompetanse, ressurser, kapasitet og/eller kreativitet. Gode sammensatte nettverk vil være viktig. Internasjonal deltakelse som bringer inn relevant kompetanse bør sees som en fordel, men ikke være en forutsetning.

Det forutsettes at offentlige virksomheter har eierskap til prosjektene og har ansvar for den overordnete styring gjennom en styringsgruppe. Det bør imidlertid aksepteres at andre kan engasjeres til å stå for den daglige prosjektledelsen. Virksomhetsforankrete innovasjonsprosjekter bør baseres på utnyttelse av egne budsjetter og egen innsats på minst 50 pst av prosjektbudsjettet, mens øvrige utgifter kan søkes fra Forskningsrådsprogram. En vesentlig forutsetning for støtte fra Forskningsrådet er at resultater fra prosjektene skal bearbeides og formidles til sektoren, til samfunnet og stilles til rådighet for videre forskning.

Vurdering av søknader om virksomhetsforankrete innovasjonsprosjekter bør skje ved at fagpaneler vurderer kvalitet, forskningsinnhold, innovasjonsgrad og virksomhets- og samfunnsøkonomisk potensiale, mens programmet vurderer programrelevans, internasjonal orientering, addisjonalitet, risiko og andre forhold. I panelene forutsettes det deltakelse fra erfarne representanter fra offentlige virksomheter og forskere med høy innsikt i offentlig sektor. Endelig tildeling foretas av et programstyre.

Det bør vurderes positivt at virksomhetsforankrete innovasjonsprosjekter drar nytte av resultater fra andre FoU-prosjekter. Det bør være en forutsetning at slike prosjekter inkluderer planer for utnyttelse av forskningsresultatene med sikte på effektivitet og/eller kvalitet og legitimitet. Dette bør skje enten gjennom egen virksomhet eller gjennom etablering av endringsprosjekter. Dette kan f eks være etablering av prosjekter innenfor ordninger som Offentlig-privat samarbeid (OPS) eller Offentlig forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) og Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU) eller andre ordninger. Det bør også forutsettes at prosjektet innhenter og gjør relevant de mest sentrale aktuelle

forskningsresultater. I dette forventes at norske eller utenlandske forskningsinstitutter eller -miljøer yter bidrag.

Det bør også være positivt at eventuelle private parter utnytter kunnskap fra virksomhetsforankrete FoU-prosjekter og spesifiserer planer om å bringe prosjektresultater videre i form av produkt- eller tjenesteutvikling, gjerne med støtte fra virkemidler fra Forskningsrådet eller Innovasjon Norge.

Forprosjektstøtte

Som et virkemiddel til hjelp for å få sammen gode samarbeidskonsortier og utarbeide innovasjonsprosjektsøknader av høy kvalitet, bør det overveies å etablere et virkemiddel som kan gi støtte til forprosjekter i offentlige virksomheter som normalt ikke driver slikt søknadsarbeid. Forskningsinstituttene forutsettes å avsette ressurser til dette gjennom basisbevilgninger og støtte til strategiske forskningsprogrammer. Forprosjektstøtte vil gi virksomhetene reelle muligheter for prosjektinitiering og planlegging, også der tidligere erfaring mangler. Støtten kan for eksempel utgjøre inntil halvparten av et halvt årsverk for utarbeidelse av virksomhetsforankrete innovasjonsprosjekter.

Det bør også vurderes om det er ønskelig å gi etableringsstøtte til norske offentlige virksomheter for utarbeidelse av relevante prosjekter i samarbeid med virksomheter i andre land rettet mot utlysning av forskningsstøtte fra internasjonale programmer. Man kan tenke seg at det her kan tildeles for eksempel inntil halvparten av to årsverk dersom norske offentlige virksomheter eller institusjoner på vegne av disse ønsker å ta initiativ og koordinere større internasjonale søknadskonsortier.

Oppbygging av forskningsbasert kompetanse i innovasjon for offentlig sektor

FoU for innovasjon i offentlig sektor er en ny satsing, og det er også behov for å mobilisere forskningsmiljøene i en innsats for kompetanseoppbygging og kunnskapsutvikling, både i utvikling av nye løsninger og som et bidrag til bedre utnytting av eksisterende forskning.

VIOS bør derfor også inkludere mulighet for å prioritere mer langsiktig forskningsbasert kompetanseoppbygging på innovasjon i offentlig sektor. Formålet vil være å skape et kompetansemessig grunnlag for innovasjoner og endringer i offentlig sektor gjennom å påvirke og levere premisser for utdanning, og gjennom å heve forskeres og offentlige virksomheters relevante kunnskap på feltet. Støtte med et slikt formål kan gjerne styres av en forskningsinstitusjon, men det forutsettes da at offentlige virksomheter har en vesentlig medvirkning i utformingen av slike prosjekter gjennom å akseptere en forpliktelse til å gå inn en viss andel (for eksempel minst 20 pst) av kontantkostnadene ved slike prosjekter. Det forutsettes da at virksomheten kan gå god for innhold og plan i kompetanseutviklingen, er involvert i styringen og at virksomhetsforankringen er tilstede under hele den forskningsbaserte kompetanseoppbyggingen.

Det må stilles et høyere krav til akademisk kvalitet og samfunnsnytte i forskningsbasert kompetanseoppbygging enn i virksomhetsforankrete innovasjonsprosjekter. Samfunnsnytten kan avspeile seg for eksempel i form av bidrag i utdanningstilbud innrettet mot den aktuelle sektoren, formidling av innsikt til relevante sektorer og til offentligheten. Slik vil man kunne få til et samspill mellom virksomheter og forskningsmiljø med eierskap ”på begge sider” innenfor programmet. Doktorgradsforskning er en viktig og naturlig del av en slik kompetanseoppbygging. Doktorgradsprosjektene skal her som ellers sikres kontinuitet og normale rammebetingelser. Krav til egenandel fra virksomhetene vil sikre

virksomhetsforankringen, men utformingen av disse kravene for offentlig sektor trenger nærmere vurdering. Forskningsbasert kompetanseoppbygging bør normalt binde en mindre andel (for eksempel 25 pst) av programmets midler.

Forvaltning av VIOS

Utvalget mener at programmet bør forvaltes av et *programstyre* satt sammen av dyktige og erfarne representanter fra offentlige virksomheter og representanter fra relevante forskningsmiljøer. Det kan vurderes å ha representanter fra andre land – gjerne de nordiske, noe som også kan redusere sannsynligheten for inhabilitet ved beslutninger.

Ettersom programmet vil være nytt, vil det være nødvendig for programstyret å bidra til opparbeidelse av et kunnskapsgrunnlag for en bedre forståelse av hvordan en slik forskningssatsing best kan lykkes. Forskningsrådet har egne virkemidler for opparbeidelse av kunnskapsgrunnlag for sine satsinger som kan benyttes. Forskningsrådet har også en tradisjon for å evaluere sine programmer, også midtveis i programperioden. Det bør legges vekt på evaluering underveis i de første årene. Formidling og dialog med sektoren og samfunnet bør også ha fokus fra programmet, særlig i tidlig fase.

Det vil være et behov for å gi råd til offentlige virksomheter om de mulighetene som ligger i virksomhetsforankrete innovasjonsprosjekter. Potensielle forskningsparter vil ha behov for veiledning i hvordan man kan innrette seg i denne typen prosjekter.

Innovasjonsprosesser er omfattende og krevende prosesser som vil stille krav til omfattende utløsing av kompetanse og kreativitet i tillegg til kvalitetssikring, for å lykkes. Det er derfor viktig at det arbeides proaktivt med å identifisere idéer og parter, i tillegg til rådgiving under prosjektutformingen.

I forvaltningen av et slikt program vil åpen erfaringsutveksling gi klar verdiøkning. Det foreslås derfor at det i utvalget av eksterne eksperter bør være et flertall av erfarne representanter fra innenlandske offentlige virksomheter, og god representasjon fra relevant nasjonal og internasjonal forskning. Det bør legges god vekt på rådgiving og veileding av søkervirksomhetene og god tilbakemelding til disse fra vurderingene.

Forslag til omfang og budsjett for VIOS

Forskningsrådet har fra januar 2003 fått ansvaret for *brukerforankret (i dette dokumentet kalt virksomhetsforankret) forskning for offentlig sektor og innovasjon i offentlig sektor i hele landet.* Det vil derfor være viktig å få et program som dekker deler av dette nye ansvarsfeltet fra 2005.

En ny satsing som dette vil kreve et grundig forarbeid og en innsats for å sette de aktuelle virksomhetene i stand til å utvikle gode prosjekter i samarbeid med forskere og andre virksomheter, slik at beløpet som settes av første året, 2005, foreslås satt til **30 mill kroner**. Programmet bør etter hvert økes til **90 millioner kroner** pr år. Tidsrammen for programmet bør være **ti år**.

I dette programforslaget foreslås det *ett program* der det er lagt opp til en vid innfallsvinkel i forhold til sektorer og forvaltningsnivåer. I punkt 3 er det listet opp mange sentrale temaer der det er viktig å gjøre nyvinninger innenfor offentlig virksomhet. Innovasjon som fenomen fordrer i seg selv en fordomsfri tilnærming. Utvalget mener derfor at det er bedre å få fram prosjekter tuftet på gode idéer og med stort nyttepotensiale, enn streng tematisk styring. I tillegg anses *koordinering og læring* mellom virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer som en viktig utfordring å gripe fatt i. Det er også ønskelig å holde åpent for problemstillinger fra hele offentlig sektor, sentralt så vel som lokalt, fordi det er ønskelig med mange interesserte departementer som samarbeidspartnere i satsingen.

Vedlegg

- Vedlegg 1: *Oversikt over referansepersoner*
- Vedlegg 2: *Mandat for utvalget*
- Vedlegg 3: *Oversikt over virksomhetsformer i offentlig forvaltning*
- Vedlegg 4: *Eksempler på samarbeid forskning/forvaltning innenfor kommunal sektor*
- Vedlegg 5: *Oversikt over Forskningsrådets brukerstyrte virkemidler for privat sektor*
- Vedlegg 6: *Oversikt over diverse programmer rettet mot offentlig sektor i Forskningsrådet*
- Vedlegg 7: *Reformer og omstillingstiltak innen ulike deler av offentlig sektor – en kartlegging av Statskonsult*
- Vedlegg 8: *Rapport fra Step-gruppen*: *BRIOS – brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor*

Vedlegg 1

Referansegruppe Virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor (VIOS)

Institusjon	***Navn***	***Stilling***
Nærings- og handelsdepartementet	Anne Katrine Kaels	Avdelingsdirektør
Utdannings- og forskningsdepartementet	Geir Arnulf	Avdelingsdirektør
Kommunal- og regionaldepartementet	Eivind Dale	Ekspedisjonssjef
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Kasper Holand	Ekspedisjonssjef
Helsedepartementet	Andreas Disen	Ekspedisjonssjef
Skattedirektoratet	Bjarne Hope	Skattedirektør
Statens nærings- og distriktsutvikl.fond	Astrid Langeland	Rådgiver
Kommunenes sentralforbund	Marit Schønberg	Direktør
Universitetet i Oslo	Harald Baldersheim	Professor
NIBR	Hilde Lorentzen	Forskningssjef
Møreforskning	Jørgen Amdam	Forsker
Accenture	Just Erik Næss	Leder Europasektor

Vedlegg 2

Mandat for utredningsutvalget; Brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor

I det følgende er det skissert et forslag til mandat for utredningsutvalget. Mandatet vil bli videreutviklet og konkretisert. Hvert pilpunkt representerer temaer som skal belyses i et forslag til satsing. De er samlet under hovedtemaer.

Utvalget vil bli bedt om å utarbeide begrunnelse for en satsing innenfor brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor, og en programbeskrivelse som tydeliggjør at dette er nye virkemidler som skal prøves ut innen offentlig sektor. Det er viktig å få vist at disse virkemidlene kan gi betydelige resultater for offentlig sektor og også dokumentere det fremtidige potensialet.

Leveranse

Utredningsutvalget skal arbeide frem et forslag til en godt begrunnet større satsing innen brukerforankret forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor, gjerne i programform. Forslaget skal beskrive behovet for en slik satsing og blant annet vise hvordan man kan bygge på Forskningsrådets erfaring med virkemidler innenfor brukerstyrt FoU rettet mot næringslivet, og hvordan dette kan benyttes også i forhold til offentlig sektor og offentlig sektors oppgaveløsing. Forslaget til satsing skal utdype, belyse og analysere følgende problemstillinger:

A) Rammer for brukerforankret forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor

I Beskrive politiske premisser for å fremme innovasjon i offentlig sektor

Fravær av koordinert innovasjonsrettet forskning og utvikling rettet mot det offentlige i Norge kan ha gitt Norge et svakere utgangspunkt enn enkelte andre land. Norge var tidligere langt framme i utviklingen av effektive og gode offentlige tjenester, men kan være i ferd med å tape forspranget til land som i de siste årene har satset betydelige ressurser på FoU innen e-government. Flere initiativer legger opp til økt fokus på innovasjon der offentlig sektor er spesielt nevnt. En videre utredning bør forankres i disse initiativene som er nevnt i pkt 2 foran. Også St.prp. nr. 51 (2002-2003) - Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv - er sentral, og legger premisser for arbeidsdelingen i virkemiddelapparatet i fremtiden. Denne meldingen er derfor et viktig premiss for utredningsarbeidet.

► Beskrive rammer for og innholdet i begrepet brukerforankring i forhold til forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor.

► Utdype brukerbegrepet.

II Relevante tiltak/programmer i Norge
Å utnytte erfaringen fra brukerstyrt FoU innen privat sektor til å etablere en koordinert innsats mot det offentlige kan rette et mulig svakt utgangspunkt for innovasjon i det offentlige i Norge. For å finne ut hvordan slik FoU kan innordne seg i tiltak og relatert endringsvirksomhet som allerede skjer, bør virksomhet som skjer utenom Forskningsrådet, kartlegges grovt.

► Kartlegge hvilke relevante tiltak og programmer som finnes på alle nivåer og sektorer i den offentlige forvaltningen i Norge.

► Finne eksempler på hvordan ulike satsinger som bidrar til modernisering og omstilling offentlig sektor kan koordineres/ses mer samlet i et program

► Trekke ut og prioritere aktuelle utfordringer som er innrettet mot offentlig tjenesteyting og organisering i offentlig sektor, bl.a. med utgangspunkt i regjeringens mål, AAD's arbeidsmål, mål for utvikling av kommunalsektoren o.a.. .

III Internasjonale trender, programmer (satsinger)
I EU's 6. rammeprogram er det f eks eksplisitt fokusert på behovet for brukerforankret forskning med formål å forbedre offentlig virksomhet. Dette går fram av programmet "*Information Society Technologies*" og spesielt utlysningen som fokuserer "*networked governments*". Her vektlegges organisasjonsmessig nettverkssamarbeid, prosessintegrering, ressursdeling som i større grad er i stand til å inngå effektive partnerskap, som kan utvikle og integrere sine prosesser, utvikle verdiøkende tjenester og som effektivt kan dele erfaring og kunnskap. Land det kan være særlig interessant å se nærmere på er Finland, Sverige, Irland og Canada.

► Undersøke relevante prosjekter for kartlegging og retningsgiving innen fremtidig forskning ("roadmap-projects") og andre EU-prosjekter og EU-program som illustrerer denne tilnærmingen.

► Undersøke relevant satsing i for eksempel Finland, Sverige, Irland og Canada.

B) Vurdere overføringsverdi til offentlig sektor/offentlig rettede oppgaver av virkemidler innenfor brukerstyrt forskning rettet mot næringslivet

► Undersøke og kommentere erfaringene fra bruk av BIP, KMB og bransjeuavhengige innovasjonsprogram med tanke på overføringsverdi fra privat til offentlig sektor

► Undersøke og kommentere formålet med og erfaringene fra deltakelse av "relevante offentlige institusjoner" i BIP og KMB.

► Beskrive et par eksempler som reflekterer nytten av å kombinere offentlige og private parter.

C) Beskrive ulike aktørers plass i brukerforankret forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor

Med bakgrunn i erfaringene fra brukerstyrt FoU og kommersialiseringsstøtte innen næringsrettet forskning, bør det trolig skilles mellom to hovedkategorier brukerforankret forskning:

- FoU med fokus på innovasjon internt i eksisterende enkeltinstitusjoner
- FoU med fokus på komplekse systemiske innovasjonsprosesser der ulike aktørers roller i den innovasjonsorienterte prosesser fokuseres.

Endring i løsning/utøvelsen av offentlig tjenester omfatter alle nivåer:

- Kommuner
- Fylkeskommuner
- Statlig forvaltning og statlige organer

Det må ikke tas for gitt at offentlige oppgaver skal forbli knyttet til de iverksettingsinstitusjoner der de hører hjemme i dag. Private parter er i økende grad aktører innen iverksetting av offentlige tjenester og oppgaver, som leverandør, samarbeidspartner og formidler.

D) Ulike temaer som bør vurderes og prioriteres i forhold til relevans for brukerforankret forskning for innovasjon

I avsnittene under er det gitt eksempler på relevante temaer for brukerforankret forskning og utvikling innen offentlig sektor. Det vil være utredningsutvalgets oppgave å skissere og prioritere (på overordnet nivå) temaer og problemstillinger der brukerforankret forskning vil være relevant.

► Organisering

Organiseringen av utøvelsen av de offentlige oppgaver og organiseringen av offentlige institusjoner sett i sammenheng og enkeltvis.

► Infrastruktur

Infrastruktur utvikling og offentlig infrastruktur representerer et viktig område der offentlige aktører også vil kunne være aktører i nettverksprosjekt .

► Oppfølging/måling/benchmarking

Kvalitetsmåling av offentlige tjenester.

► Økonomisk kontekst / marked:

De økonomiske rammene beskriver særlig viktige begrensninger for måten offentlige oppgaver gjennomføres på. Spesielt gjelder dette fordelingen mellom offentlige og private aktører.

***

Vedlegg 3

Oversikt over virksomhetsformer i offentlig forvaltning

Offentlig sektor består i dag av følgende organer[1]:

Lovgivende statsmakt
Stortinget
Organer og ombud under Stortinget
Sametinget

Dømmende statsmakt
Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Utøvende statsmakt
Kongehuset
Regjeringen
Departementene
Ombud utnevnt av regjeringen
Direktorater og tilsyn
Regionale direktoratsenheter
Lokale direktoratsenheter
Andre sentrale enheter direkte underlagt departementene
Fylkesmannsembetene
Statlige råd og utvalg
Andre statlige instanser
Forvaltningsbedrifter
Særlovsselskaper
Statsforetak
Statsaksjeselskap
Stiftelser med statlig tilknytning

Fylkeskommuner
Fylkeskommunene
Ombud oppnevnt av Fylkestinget
Fylkeskommunale driftsenheter
Fylkeskommunale selskaper
Interfylkeskommunale organer

Kommuner
Kommunene

[1] Oversikten er hentet fra: Anne Lise Fimreite og Jan Erik Grindheim ” Offentlig forvaltning”. Universitetsforlaget 2001.

Kommunale driftsenheter
Kommunale selskaper
Interkommunale organer

Vedlegg 4
Eksempler på samarbeid mellom forskning og forvaltning om utviklingsprosjekter i kommunal sektor

- **Nettverkssamarbeidet –"Friere brukervalg"**

KRD har i samarbeid med KS initiert et nettverkssamarbeid om friere brukervalg. Elleve kommuner deltar. Dette er kommuner som enten har etablert ordninger med friere brukervalg for sine innbyggere på enkeltområder, eller som arbeider med å utrede muligheten for å etablere slike ordninger.
Utviklingspartner og Samfunns- og næringslivsforskning er ansvarlige for å veilede kommunene i deres arbeid, samt for å evaluere og videreformidle erfaringene med friere brukervalg.

- **Kommunestruktur og regional organisering**

KS har i samarbeid med KRD satt i gang et prosjekt for å stimulere til vurdering av framtidens kommunestruktur. KS har dessuten initiert et prosjekt for å reformere den regionale organisering.

- **Flat struktur – nye organisasjonsformer**

Om lag 130 kommuner hadde i 2002 innført eller var i ferd med å flate ut den administrative styringsstrukturen. Hensikten er å delegere økt driftsmyndighet til tjenesteutførende nivå. Ofte medfører delegeringen at organisasjonen slankes på midten, dvs at man fjerner koordinerende mellomledd som for eksempel etatssjef og innfører mer direkte kommunikasjons- og beslutningslinjer mellom kommunens toppledelse og ledere for tjenesteutførende enheter. I forbindelse med dette arbeidet etablerte KS et samarbeidsprosjekt med NIBR, Rogalandsforskning og 9 forsøkskommuner der målet var å stimulere fornyelesesarbeidet i kommunene og skape og læring rundt de organisasjonsformene som ble forsøkt ut.

- **Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering**

KRD har sammen med AAD, FIN OG KS tatt initiativ til prosjektet "Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering". Prosjektet startet i 2001 og er planlagt avsluttet i 2003. Prosjektet setter sammen regionale benchmarkingsnettverk på 5-8 kommuner. I 2002 deltok 143 kommuner og bydeler i til sammen 25 nettverk. Nettverkene dekker områdene skole, barnehage, pleie- og omsorg, barnevern, sosialtjeneste og byggesak. Det vil komme til drøyt 60 kommuner i 2003.
Ett av målene for prosjektet er å lage en oversikt over ideer og prosjekter for fornyelse og effektivisering i kommunalforvaltningen.

- **Referansekommuner**

18 kommuner er deltar i prosjektet som har som formål å teste ut ulike virkemidler i moderniseringsarbeidet, bidra til erfaringsoverføring mellom deltakende kommuner og etablere gode eksempler. AAD leder prosjektet og har som oppgave å skape møteplasser og bidra til erfaringsoverføring.

- **Stifinneren**

KRD har tatt initiativ til et omstillingsprogram som skal støtte og motivere kommunene til å ta i bruk nye virkemidler i moderniseringsprosessen. 6 kommuner og en bydel er plukket ut til å delta i programmet. Programmet skal løpe ut 2005 med mulighet til forlengelse ut 2006.

Prosjektkommunene vil bli tilbudt støtte i form av f eks frikjøp av ressurser i kommunen, finansiering av ekstern bistand til prosjektledelse, ekstern spisskompetanse, både fra andre kommuner og konsulent- og forskningsmiljøer, samt etablering av et nettverk med de andre kommunene som deltar i programmet.

- **Modellkommuneforsøket**

Modellkommuneforsøket ble initiert av Norsk kommuneforbund i 1998 og støttet av KRD. 3 kommuner har deltatt i forsøket som gikk ut på å ta i bruk alternative virkemidler til konkurranseutsetting for å få en mer effektiv tjenesteproduksjon. NIBR og Asplan Analyse har i samarbeid evaluert Modellkommuneforsøket, og det er utviklet en egen veileder innen metodikken som ble forsøkt ut i de involverte kommunene.

- **Forsøk etter forsøksloven**

Det er satt i gang en rekke forsøk med endret oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune, og forsøk med ny regional organisering (enhetsfylke, landsdelsforsøk).

Vedlegg 5

Beskrivelse av brukerstyrte virkemidler for FoU for innovasjon i privat sektor

I dette vedlegget utdypes ulike brukerstyrte virkemidler rettet mot privat sektor i Forskningsrådet:

Brukerinitierte innovasjonsprosjekter

For de fleste programmene er brukerstyrte innovasjonsprosjekter (BIP) rettet inn mot behovet til private bedrifter. Det forutsettes at søker er en privat bedrift som har samlet ulike forskningspartnere rundt seg i et samarbeidsprosjekt som gjerne omfatter forskningsinstitutt, kommersialiseringspartner, andre bedrifter og i en del tilfeller "relevante offentlige institusjoner". Å få et godt sammensatt nettverk i konsortiet er et hovedmoment med dette virkemiddelet. Det kreves oftest internasjonal deltakelse for å bringe inn relevant kompetanse eller for å åpne anvendelsesområder utenfor landets grenser. Brukerstyrte innovasjonsprosjekter kan gjennomsnittlig få 35-40% offentlig finansiering og maksimal støtte er 50% av totalkostnadene. Kravet om addisjonalitet ved den offentlige forskningsbevilgningen er et vesentlig moment sammen med krav om at forskningen skal berede grunn for både nyskaping og økt effektivitet og/eller lønnsomhet.

Eksempel på Brukerinitiert innovasjonsprosjekt

LAVA-læring, *1999 - 2002, ledet av Aschehoug, bragte sammen teknologileverandører, innholdsleverandører og forskningspartnere og utviklet verktøy, gjorde innhold tilgjengelig og sydde det hele sammen til vellykket teknologiforbedret prosjektlæring i ungdomsskolen. Prosjektet ble støttet av Puls - programmet for tjenesteyting, handel og logistikk. Prosjektet bygget på bredbåndsprosjektene* ***LAVA*** *("Leveranse av video over ATM") og* ***LAVA Undervisning*** *som løp i perioden 1994 - 98. Aschehoug, NRK, Nasjonalbiblioteket og InterMedia, Universitetet i Oslo har stått for innhold og utviklet innholdstjenester basert på teknologi som blant annet håndterer rettighetsspørsmål. ElTele Øst og UNINETT har tilrettelagt nettjenester. Norsk Regnesentral, NORUT IT og InterMedia ved Universitetet i Oslo har bidratt med forskning på spesielt pedagogisk tilpasset teknologi og metodikk. Skoler i fire kommuner og Lærerutdanningen ved Høgskolen i Oslo har medvirket i utprøving og tilrettelegging. Prosjektet kommersialiseres nå med støtte på 3,5 mill. kr fra HØYKOM-programmet og samt bidrag og medvirkning fra kommersielle innholdsleverandører som utvikler tjenester bygd på LAVA-resultatene. Dette skjer gjennom en utrulling på flere ungdomsskoler nord og vest i landet. Se http://www.nr.no/lava/lava-l/ .*

Vurdering av søknader om brukerstyrte innovasjonsprosjekter skjer ved at fagpaneler vurderer kvalitet, forskningsinnhold, innovasjonsgrad og bedrifts- og samfunnsøkonomisk potensiale, mens Forskningsrådet vurderer programrelevans, internasjonal orientering, addisjonalitet, risiko og andre forhold. I panelene er det et flertall erfarne næringslivsrepresentanter og et mindretall forskere. Endelig tildeling foretas av programstyrer som har flertall næringslivsrepresentanter og noen representanter fra forskning.

Kompetanseprosjekter med brukermedvirkning

Kompetanseprosjekter med brukermedvirkning (KMB) ledes gjerne av forskningsinstitusjoner med delfinansiering og aktiv medvirkning fra bedrifter. Bedriftsfinansieringen skal være på minst 20% kontant tilskudd som en mekanisme for engasjement i tema og innretning. Det er et høyere krav til akademisk kvalitet og samfunnsnytte i disse prosjektene enn i brukerstyrte innovasjonsprosjekter. Også her skal imidlertid resultatet oppleves som nyttig for deltakende parter, i det minste som anvendbar innsikt, men også helst som retningsgiver for videre anvendt FoU mot det kommersialiserbare.

Eksempel på Kompetanseprosjekt med brukermedvirkning

Kunnskaping – Utvikling av metoder og verktøy for økt kunnskapsbasert verdiskapning i næringslivet*, et prosjekt støttet av Puls - programmet for tjensteyting, handel og logistikk.*

- *SINTEF Teknologiledelse var prosjekteier.*
- *Møre og Romsdal Bedriftsutvikling, Telenor konsern, Hydro Aluminium, SINTEF Teknologiledelse, Computas, Tine og Telenor Mobil var partnere.*

"KUNNSKAPING" som ord er en sammensmeltning av "kunnskap" og "verdiskapning". Kunnskapssynet i KUNNSKAPING reflekterer nyere forskning innenfor blant annet organisasjonslæring, ressursbasert strategiteori, lærende organisasjoner og kunnskapsforvaltning hvor vi legger til grunn et aktivitetsbasert syn på kunnskap. Det vil si at inngangen for å forstå hvordan kunnskap skaper verdi er gjennom det man gjør mer enn det man har. Avhengig av hvilket formål deltagerbedriftene har med sitt arbeid i KUNNSKAPING vil det være til dels ulike aspekter og perspektiver på måling og synliggjøring som legges til grunn, men fellesnevneren er å fange det viktige fremfor å måle det målbare. Sammensetningen av deltakerbedrifter er gjort med tanke på å dekke et sett av ulike motiver og problemstillinger rundt mobilisering og sammensetning av kunnskapsressurser, verktøy for intern styring og oppfølging til mer utadrettet kommunikasjon av kunnskapsingevne. Se http://www.kunne.no.

Også her er nettverkskonsortie-formen vesentlig for nytten av virkemiddelet, men det legges øket vekt på kompetanseoppbygging og samfunnsnytte ut over nytten for partnerne. Søknader om disse prosjektene vurderes av minst tre faglige referees i internasjonalt toppskikt og av Forskningsrådet. Endelig tildeling foretas også her av programstyrene med et flertall av næringslivsrepresentanter og noen representanter fra forskning.

Andre virkemidler

I det gamle Området for industri og energi gikk 40% av støtten gjennom brukerinitierte innovasjonsprosjekter og 30% til kompetanseprosjekter med brukermedvirkning. Øvrig støtte ble kanalisert til mobiliserings- og kommersialiseringstiltak med mer skreddersydde virkemidler. Vi nevner kort noen programmer der det er gjort erfaring med andre former for brukerforankring i FoU-basert innovasjon som kan være spesielt relevant for FoU-basert innovasjon i offentlig sektor.

I tillegg kommer virkemidler forvaltet av andre, og der det vil være naturlig å beskrive samarbeidsflaten nærmere slik som forutsatt i St.prp. nr. 51 (2002-2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv.

Verdiskaping 2010 – bedriftsutvikling gjennom bred medvirkning

VS 2010 er et eksempel på et brukerinitiert program som bygger på et eget virkemiddel med en struktur som også kan være egnet for et tilsvarende program for offentlige organisasjoner. Programmet er et samarbeid mellom Forskningsrådet, SND, LO og NHO. Programmet støtter utviklingsprosjekter som gjennomføres i samarbeid mellom samfunnsvitenskaplige forskere og private foretak. Et kjernepunkt i prosjektene er hvordan en gjennom bred medvirkning kan nytte de ansatte som ressurs i utviklings- og nyskapingsprosesser. Aktører i virkemiddelapparatet og andre relevante partnere deltar også gjennom bredere utviklingskoalisjoner.

MOBI - Program for mobilisering for FoU-relatert innovasjon

MOBI er et program som gjennom sine ulike virkemidler bidrar til å mobilisere nye og langt flere bedrifter til økt satsing på forskning og utvikling (FoU). Programmet er en videreføring og utvikling av "Program for brobygging mellom næringsliv og forskning" (BRO).

Hovedformålet med programmet er å fremme læring, innovasjon og verdiskaping i bedrifter med liten FoU-erfaring. MOBI skal bidra til å redusere hindringer og dermed virkningen av disse, for innovasjon i bedrifter med liten FoU-erfaring. I tillegg skal MOBI bidra til at FoU-miljøene blir mer faglig relevante og gode samarbeidspartnere for denne type bedrifter. MOBI har nært samarbeid med andre virkemiddelaktører og FoU-miljøer.

FORNY - Kommersialisering av FoU-resultater

I hovedtrekk bidrar FORNY til å finansiere en erfaren og profesjonell forretningsutvikler som stilles til idéhavers disposisjon, samt til delfinansiering av patenteringskostnader. Forretningsutvikleren vil ha relevant komplementær kompetanse og nettverk, slik at kommersialiseringsprosessen skal kunne bli så effektiv som mulig. FORNY gir midler dels til forskningsmiljøer i akademia, dels til kommersialiseringsmiljøene selv. Også offentlig sektor kan tenkes som miljø som kan støttes til å bidra både i kommersialiseringsprosesser og ikke-kommersielle implementeringer av nyttige innovasjoner.

Etableringsstøtte

Et viktig virkemiddel som virker sammen med andre virkemidler er muligheten til å få dekket 50% av arbeidet med å få til ferdige søknader. Her har det blitt brukt begrensete midler (oftest ca 100.000 kr) for å støtte iniativtakere der det har vært mye arbeid med å få til gode nettverkskonsortier og å komme fram til gode søknader. Søknadene skal blant annet ha stort innovasjonspotensiale, store økonomiske potensialer og høy kvalitet i forskningsinnholdet. Forskningsrådet har også prioritert etableringsstøtte til konsortiers arbeid med søknader til EU’s rammeprogrammer.

Vedlegg 6

Programmer mot offentlig sektor

Bolig og levekår (1997-2003)

Bakgrunnen for forskningsprogrammet «Bolig og levekår» var erkjennelsen av at det ikke har vært noen samlet programsatsing om samfunnsvitenskapelig boligforskning i forskningsrådenes regi. Forskningen på området har i stor utstrekning vært oppdragsorientert, basert på kortsiktige behov for rask framskaffelse av resultater, rettet inn mot empiriske studier.

Bolig og forhold knyttet til bolig, inkludert omgivelsene, har stor innflytelse på enkeltmenneskets levekår. Boligsektoren har også stor samfunnsøkonomisk betydning. Kunnskapsoppbyggingen omkring boligspørsmål i Norge har i hovedsak vært konsentrert i Norges byggforskningsinstitutt. Enkelte andre forskningsinstitutter, universitets- og høgskolemiljøer og private utredningsinstitutter driver også i noen grad boligrelatert forskning og utredninger. Forskningen er i hovedsak spredt og splittet opp i til dels små enkeltprosjekter.

Program for Bolig og levekår er den første samlede satsingen på samfunnsvitenskapelig boligforskning i Forskningsrådets regi. Forskningen på området har i stor utstrekning vært oppdragsorientert, basert på kortsiktige behov for rask framskaffelse av resultater, rettet inn mot empiriske studier. Systematisk kunnskapsakkumulering og teoriutvikling er en sentral utfordring for programmet.

Det overordnede målet for programmet er å skape bedre betingelser for en langsiktig boligforskning av høy internasjonal kvalitet. Programmet skal bidra til å øke forståelsen for sammenhengene mellom bolig, boforhold og levekår, for boligmarkedets funksjonsmåte, effekter av offentlige inngrep og for ressurshusholdningen på kort og lang sikt. Programmet legger vekt på å belyse sammenhengen mellom boligpolitikken og andre politikkområder og stimulere til videreutvikling av det teoretiske fundament tilpasset nasjonale særtrekk. Programstyret har oppmuntret til kritisk forskning som dekker alle aspekter av programområdet. Et sentralt mål er å skape et bedre grunnlag for gjennomføring av en helhetlig og langsiktig boligpolitikk i Norge.

Byutvikling – Drivkrefter og planleggingsutfordringer (2000-2004)

Gjennom de siste tiårene har byutviklingen vært kjennetegnet av en sterkt økende urbanisering. Samtidig har det skjedd en oppløsning av byen i sin tradisjonelle form. De geografiske grensene mellom by og land er flytende. Det er ikke lenger klare kulturelle og sosiale forskjeller mellom byene og landsbygda – skillene går på tvers av bybefolkningen og på tvers av befolkningen på landet. Byene er mer sammensatte enn noen gang før.

I programmet «Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer» defineres by

som et geografisk avgrenset område. Innenfor dette området ønsker programstyret å rette søkelyset mot generelle endringsprosesser av teknologisk, demografisk og næringsmessig karakter, fysiske, romlige endringsprosesser og sosiale og kulturelle endringsprosesser. Aktuelle temaer for programmet er også empiriske studier og utviklingsarbeid rettet mot bypolitikk, byplanlegging og byforvaltning.

De territorielle kontekstene som velges som utgangspunkt for forskning er de norske storbyregionene: Osloregionen, Bergensregionen, Stavanger/Sandnes-regionen og Trondheimsregionen. I tillegg velges landsdelssentraene Tromsø og Kristiansand.

Programstyret vil vektlegge forskning som har et komparativt aspekt og ser norsk byutvikling i en nordisk, europeisk og kanskje også global kontekst.

Programstyret har foreløpig etablert en hovedinndeling av forskningstemaer som skiller mellom teoretisk grunnforskning, innhenting av empirisk kunnskap om endringsprosessene og utvikling av handlingsalternativer:

Etikk, samfunn og bioteknologi (2002-2006)

Alle områdene i Forskningsrådet har gått sammen om den nye satsingen Etikk, samfunn og bioteknologi. Programmet startet opp i 2002.

Programmets mål er å bidra til kompetanseoppbygging innenfor etiske, juridiske og samfunnsmessige aspekter ved moderne bioteknologi, å utvikle forskningsbasert kunnskap på feltet samt å styrke kommunikasjonen mellom eksperter og befolkningen når det gjelder moderne bioteknologi.

Evaluering av plan- og bygningsloven (2000-2004)

Norges forskningsråd skal på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) evaluere endringene i plan- og bygningsloven. Evalueringen vil gå over en femårsperiode 2000-2004.

Evalueringen omfatter byggesaksreformen som trådte i kraft 01.07.1997 (Ot.Prop. nr.39 (1993-1994) om endringer i Plan- og Bygningsloven) samt lov- og forskriftsendringer som er vedtatt som en oppfølging av denne reformen. Evalueringen skal bidra med forskningsbasert kunnskap om reformen og dens virkninger. Det overordnede målet er å vurdere om byggesaksreformen har hatt den tiltenkte virkningen, eventuelt også andre virkninger av betydning.

Helsetjenester og helseøkonomi (2001-2005)

Program for helsetjenesteforskning er videreført av programmet Helsetjenester og helseøkonomi fra 01.01.2001. Programperioden er 5 år. Løpende prosjekter videreføres under det nye programmet. Informasjon om hovedtrekkene i satsingen finnes her.

Mål
En offentlig helsetjeneste er tuftet på verdiene likhet, rettferdighet, kvalitet og effektivitet. Helsepolitikken skal sørge for at disse verdiene ivaretas og at helsekronene kommer best mulig til nytte. Program for helsetjenester og helseøkonomi skal fremme forskning som kan utvikle og utvide kunnskapsgrunnlaget for å oppnå en bedre, mer effektiv og mer rettferdig helsetjeneste i Norge. Helsetjeneste-forskningen vil være et sentralt og viktig forskningsfelt i et langvarig tidsperspektiv.

Programmet skal
· styrke forskning omkring fordeling av helsetjenester med fokus på prioriteringer og utsatte gruppers behov
· styrke forskning omkring evaluering av ytelsesformer i helsetjenesten med fokus på metodeevaluering og resultat- og kvalitetsevaluering
· styrke utvikling av forskningsmetoder med fokus på medisinsk sosiologi, helseøkonomi, styrings- og organisasjonsvitenskap, utvikling av databasegrunnlaget for helsetjeneste-forskning

Sentrale FoU-oppgaver
Utgangspunkt for forskningen er de økonomiske, organisatoriske, demokratiske og normative utfordringene innenfor helsesektoren. Studieobjektet er helsetjenestene. Kunn-skap om effekter av reformer, ulike organisasjonsformer, hvordan tjenester skal produseres, hvordan de skal finansieres og hvordan ansvar fordeles mellom det private og det offentlige, er eksempler på sentrale temaer. Spesielle problemstillinger innenfor psykisk helsevern er et sentralt satsingsområde - i likhet med satsingen på oppbyggingen av helseøkonomi-forskningen.

Målgrupper
Programmet har et anvendt siktemål, men skal også ivareta mer grunnleggende forskning og metodeutvikling. Målgrupper for forskningen er hovedsakelig forvaltning og politikere innenfor Sosial- og helsedepartementets ansvarsområder, fagfolk og administrativt ansvarlige i helsetjenesten samt FoU-miljøer innenfor et bredt samfunnsvitenskapelig og helsefaglig felt.

Idrett, samfunn og frivillig organisering (1999-2007)

Innledning
Forskningsprogrammet "Idrett, samfunn og frivillig organisering" skal bygge opp kompetanse og frambringe ny kunnskap om viktige trekk i samfunnsutviklingen som belyser forholdet mellom idrett, samfunn og frivillig organisering. Programmet har fem temaområder:

Mål for programmet
Det overordnete målet for programmet er todelt:

- Å utvikle bedre kunnskap om idrettens omfang, betydning og betingelser i det norske samfunn, samt å bygge opp forskningsmiljøer med høy akademisk kompetanse på dette feltet.
- Å benytte idretten som temaområde for å belyse generelle trekk ved samfunnsutviklingen med hensyn til endringene i det sivile samfunn og frivillig

organisering i skjæringsfeltet mellom stat og marked, slik som profesjonalisering, kommersialisering, offentlig og privat tjenesteproduksjon.

Hovedtyngden av forskningen innen programmet vil være av anvendt karakter. Samtidig er kompetanseoppbygging viktig for at norsk forskning kan være i den internasjonale forskningsfronten. Grunnleggende forskning og doktorgradsutdanning er viktige virkemidler i kompetanseoppbygging, og vil derfor bli gitt høy prioritet.

Programmet vil stimulere til komparativ forskning som kan belyse forskjeller og likheter mellom idrett og andre sektorer, og forskning som kan belyse forskjeller og likheter mellom Norge og andre land.

IKT i medisin og helse (2001-2005)

Bakgrunn

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjennomsyrer samfunnet. På dette området er potensialet ikke hentet ut i helsetjenesten. Økt satsing på og utvikling av informasjons-teknologi vil kunne gi en besparing og en kvalitetsheving av de medisinske tjenester, noe som vil være stadig viktigere i møte med den sterke kostnadsveksten i helsesektoren.

Det er mange uløste problemer innenfor helsesektoren knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Det er nødvendig med økt forskningsinnsats med hensyn til begrepsapparat, kvalitetsindikatorer, samhandling og koordinering. Dette er oppgaver som vil ha en naturlig faglig forankring i de samfunnsmedisinske og kliniske fagmiljøene, hvor prosjektene som er satt i gang i inneværende periode vil være viktige eksempler og utgangspunkt for videre forskning. I det nye programmet vil det legges større vekt på de samfunnsmessige og organisatoriske aspekter og utfordringer ved utvikling og bruk av informasjonsteknologi i helsevesenet, dette vil være tema i grenseområdet mot helsetjenesteforskning.

Mål

Programmet skal gi et vesentlig bidrag til å nå overordnede mål i helsevesenet gjennom utvikling og bruk av IT-løsninger og produkter basert på eksisterende og fremtidige brukerbehov. Programmet skal bidra til kompetanseheving og nyskapning for norsk industri med helsetjenesten som marked.

Sentrale FoU-oppgaver

Programmet skal dekke
- grunnforskning og kompetanseoppbygging – medisinsk informasjonsteknologi har en stor betydning for utviklingen av helsevesenet og det medisinske tilbud. Økt satsing på kompetanseoppbygging gjennom doktorgradsstipend og postdokstipend vil styrke både helsevesenet og industrien
- industrirettet forskning og utvikling – bygge opp under helsevesenet som marked for IT-baserte produkter og tjenester
- helse-myndighetenes utviklingsbehov – samfunnsmessige og organisatoriske aspekter ved utvikling og bruk av informasjonsteknologi i helsevesenet.

Målgrupper

- brukere (i denne sammenheng helsepersonell i utøvelse av sin profesjon, forskere innenfor området medisin og helsefag, pasienter og befolkningen generelt
- industri
- administrasjon og forvaltning.

IT-FUNK (2003-2005)

Norges forskningsråd har fått i oppdrag av regjeringen å videreføre satsingen på IT for funksjonshemmede for en ny periode, 2003-2006. IT Funk skal nå ha et hovedfokus på universell utforming og tilgjengelighet for alle til IKT-baserte produkter og tjenester. Utdanning/opplæring og arbeid skal være sentrale arbeidsområder.

Prioriterte arbeidsområder er:

- Utdanning/opplæring,
- arbeid og tiltak relatert til arbeidsmarkedet,
- infrastruktur og basistjenester i samfunnet,
- metoder og verktøy for god brukermedvirkning i utvikling av produkter og tjenester: utvikling og spredning av disse, spesielt i IKT-næringen
- informasjon, rådgivning og opplæring, herunder innsats knyttet til standarder, retningslinjer m.m.

Stor bredde i deltakelse og aktiviteter

For å nå sine mål må IT Funk involvere ulike miljøer og stimulere til samarbeid dem imellom. I arbeidet for å fremme universell utforming, er det nødvendig å få med bedrifter, FoU-institusjoner og andre som utvikler, produserer og formidler IKT-baserte produkter og tjenester. Dessuten vil IT Funk invitere med brukerorganisasjoner og kompetansesentre innen tilgjengelighet og funksjonshemming, miljøer innen design og standardisering, og virksomheter engasjert i utdanning, opplæring og evaluering av IKT-baserte produkter og tjenester. Bred brukerdeltakelse er nødvendig for å sikre at brukernes behov og prioriteringer ivaretas best mulig, og at de løsninger som utvikles har den ønskede kvalitet og nytteverdi. Brukerrepresentanter skal delta aktivt på alle nivå, fra det enkelte prosjekt til IT Funk-satsingens Brukerforum.

Brukerforumet skal sikre forankring og deltakelse fra brukersiden i arbeidet i IT Funk. Det har en rådgivende rolle i forhold til IT Funk-satsingen innenfor de rammene som oppdragsgiverne, Sosialdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet setter.

Kunnskap, utdanning og læring

Norges forskningsråd har for perioden 2003-2007 etablert programmet KUL – Kunnskap, utdanning og læring. Programmet har følgende mål:

å styrke kompetansen i norsk utdanningsforskning
å bidra til langsiktig oppbygging av kunnskap om utdanning og forskning
å styrke kunnskapsgrunnlaget for norsk utdanningspolitikk
å bidra til den offentlige debatten om utdanning og kunnskap.

Det er definert tre brede tema for programmet:

1) Samspillet mellom utdanningssystem, hjem, arbeidsplass og frivillig sektor som arena for livslang læring
2) Ledelse, organisering og styring

3) Læringsprosesser, kunnskapsområder og læringsutbytte.

Programmet ønsker en konsentrasjon om et lite antall større prosjekter, som kan bidra til oppbygging av bærekraftige miljøer. Det er en fordel at prosjekter blir bygget opp rundt integrerte forskergrupper. Programmet vil i begrenset grad være åpent for tildeling av individuelle doktorgrads- og post.doc-stipendier, samt individuelle prosjekter til seniorforskere.

Programmet ønsker både å fremme forskning som gir brede overblikk, og forskning som går i dybden. KUL skal også sikre en god balanse mellom flerfaglig og disiplinforankret forskning. KUL vil arbeide aktivt for internasjonalisering.

Landskap i endring; bruk og forvaltning av kulturmiljø og naturressurser (2000-)

Bakgrunn

Programplan og Handlingsplan kan hentes opp under "Nedlasting av filer", se venstre kolonne.

Programplanen beskriver et nytt program basert på Forskningsrådets strategier slik de er formulert i Forskning for framtiden, Strategisk plan for miljø- og utviklingsforskning og Kunnskap for utvikling og omstilling - Langtidsplan for landbruksforskningen. Programplanen baserer seg videre på Landbruksdepartementets og Miljøverndepartementets politikk og kunnskapsbehov. Dette er hovedsakelig beskrevet i St.meld.nr. 58, (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling og St. prp. nr. 8 (1992-93) Landbruk i utvikling.

Mål

Programmets hovedmål er å styrke nasjonal kompetanse og gi kunnskap som støtter utviklingen av en helhetlig og langsiktig forvaltning av kulturmiljø og naturressurser. Forskningen skal øke kunnskapen om hvordan ulike forvaltningsstrategier best sikrer samfunnsmessig verdiskapning og trygging av viktige livsmiljøer, og på denne måten bidra til konkretisering og praktisk utforming av bærekraftbegrepet.

Faglige delmål

Programmet skal utvikle:

- kunnskap om kulturmiljøets og naturressursenes egenskaper, tilstander og struktur som grunnlag for tverrfaglig forståelse av menneske-miljø interaksjoner (satsingsområde 1).
- forståelse av drivkrefter, effekter, grenser og konflikter knyttet til samspillet mellom kultur- og naturressursene og samfunnet (satsingsområde 2).
- kunnskap om forutsetninger, prinsipper og strategier for hvordan samspillet mellom miljøet og samfunnet kan påvirkes i ønskelige/bærekraftig retninger (satsingsområde 3).

Sentrale FoU-oppgaver

Satsingsområdene gjenspeiler programmets helhetlige landskaps- og

økosystemperspektiv. Fordi programmet skal produsere kunnskap som retter seg mot sammensatte og tverrsektorielle målsettinger, bør aktuelle forskningsprosjekter i stor grad reflektere denne tilnærmingen.

Strategiske føringer:
- fokusere på viktige og kontroversielle forvaltningsutfordringer.
- fokusere på årsaker, drivkrefter og løsningsalternativer til problemer.
- anvende et mangfold av perspektiver og design og kombinere ulik kunnskap gjennom tverrfaglig teori og metodeutvikling.
- bidra til metodeutvikling og utnytte resultater fra overvåkningsprogrammer på feltet
- stimulere til etablering av forskergrupper som samarbeider om større, integrerte prosjekter.
- satse spesielt på miljøer og kobling mellom miljøer som gir gode forutsetninger for internasjonalt samarbeid
- utfordre kunnskapsformidlingen innen forskningsområdet og arbeide mot nye kommunikasjonsstrategier i forhold til berørte aktører og målgrupper.

Målgrupper
Programmet har mange viktige målgrupper: miljøvern-, landbruk- og bistandsforvaltningen, næringsliv basert på natur- og kulturmiljø, forskningsmiljøer nasjonalt og internasjonalt, organisasjoner og allmennheten. Programmet skal utvikle ulike kommunikasjonsstrategier overfor ulike brukergrupper og prioritere målrettet formidling av resultater.

Marked og samfunn (1999-2008)

Program for marked og samfunn har som mål å styrke markedskompetansen for bioproduserende næringer og forvaltning av biologiske ressurser. Programmet skal styrke det samfunnsvitenskapelige kunnskapsgrunnlaget til støtte for ressurs- og miljøforvaltning, næringsutvikling, produksjon, distribusjon og omsetning av varer og tjenester innen fiskeri og havbruk, jordbruk, skogbruk og utmarksproduksjoner. Programmet skal i tillegg øke kompetansen innenfor fag og disipliner som betjener dette forskningsbehovet, skape møteplasser for forskere og brukere, og aktivt formidle forskningsresultater til forvaltningen og næringene.

Programmet tar utgangspunkt i myndighetenes og næringenes behov for samfunnsforskning innenfor fiskeri og havbruk, jordbruk, skogbruk og utmarksproduksjoner, bl a i lys av de utfordringene som følger av økt vektlegging på miljøperspektiver, internasjonalisering, økonomisk effektivitet og forbruker- og markedsorientering. Det vil særlig bli lagt vekt på forskning knyttet til marked, ressursforvaltning og ressursøkonomi, samfunnsøkonomi og ledelse, organisasjon og styring.

Markedsforskning representerer en viktig del av programmet som samler den næringsrettede markedsforskningen innen Område bioproduksjon og foredling. Dette gjelder markedsforskning knyttet til utviklingstrekk, rammebetingelser og forbrukerperspektiver, og den forskningen som baseres på samfunnsøkonomi, produktivitet og internasjonal handel.

Miljø og helse (2001-)

Bakgrunn

Mennesket utsettes for et stort antall miljøforurensninger, bl.a. fra trafikk, forbrukskjemikalier, bygningsmaterialer eller via næringsmidler. Disse kan ha helseskadelige effekter og bidra til allergier, kreftutvikling, ha hormonlignende effekter m.m. Det er et stort behov for økt kunnskap på feltet, og Norge må ha aktive forskningsmiljøer for å kunne dra nytte av den internasjonale kunnskapsutviklingen.

Bakgrunnen for den økende oppmerksomheten mot inneklimaet skyldes en rekke forhold. For det første oppholder de fleste mennesker seg svært mye av tiden i ulike innemiljøer (hjemme, på arbeid, i skoler, transportmidler, offentlige lokaler). For det andre har stadig nye materialer i konstruksjon og innredning av bygninger ført til eksponering for et økende antall kjemiske forbindelser innendørs.

Aktuelle risikofaktorer i det fysiske miljøet kan være både økte utslipp av miljøgifter og andre kjemikalier, økt veitrafikk, og fyring med fossilt brensel og ved som bidrar til utslipp av luftforurensninger, med både kort- og langtidseffekter. Kunnskaper om kjemiske stoffers potensielle helseskader er mangelfull, f eks med hensyn til langtids lavdoseeksponeringer, samvirke mellom ulike kjemikalier og eksponeringsforhold som er særegne for norske forhold.

Mål

Programmets overordnede mål:

Fremskaffe god kunnskap om sammenhengen mellom miljøfaktorer og helse for derigjennom å redusere miljørelaterte helseplager.

Sentrale FoU-oppgaver

Faktorer i inneklima kan spille utløsende eller medvirkende rolle for helseskade, sykdom og mistrivsel. Astma, allergi og inneklimasykdommer rammer særlig barn og unge og er årsak til betydelig kronisk sykelighet og ressursforbruk i helsetjenesten. En rekke forurensninger (både kjemiske, fysiske og biologiske) påvirker inneluftkvaliteten, og inneklimaet påvirkes av faktorer som temperatur, fuktighet, lys, ventilasjon og støy. Forskning kan bidra til kunnskap om årsakssammenhenger og være av betydning for ulike forebyggende tiltak. Videre er det behov for både kostnad- og nytteforskning og tiltaks- og intervensjonsforskning.

Sentrale forskningsområder er:
Eksponeringsforskning
Eksperimentell/toksikologisk forskning
Epidemiologisk forskning
Forskning om risikokarakterisering
Tiltaks- og intervensjonsforskning
Kostnad-nytteforskning

Det er behov for tverrfaglighet og flerfaglighet i forskningen, og programmet må dekke både basale og anvendte problemstillinger.

Målgrupper

Deltakere i gjennomføringen av programmet vil være forskere, flere

forvaltningsmyndigheter og næringliv. Det er viktig å ha aktive forskningsmiljøer på feltet. Mange universitetsmiljøer har betydelig generell kompetanse i miljø og helse som i liten grad utnyttes. Det er viktig å få økt forskningsaktivitet både ved universitetene og forskningsinstituttene, og stimulere til samarbeid mellom ulike forskningsmiljøer.

Målgrupper for programmets resultater er forvaltningsmyndighetene (primært miljøvern-, helse-, bygnings-, arbeids-, samferdsels-, landbruks- og næringsmiddelmyndighetene), forskersamfunnet (universitet og andre forskningsinstitusjoner), næringsliv, kommuner, fylkeskommuner og organisasjonene i arbeidslivet

Arbeidslivsforskning (2000-2004)

- **Bakgrunn**
  Arbeidslivet har gjennomgått store endringer de siste årene, bl.a. knyttet til ny teknologi (IKT), endrede markedsforhold (internasjonalisering), endrede kompetansekrav og ny organisering (fleksibilitet, fjernarbeid). Store utfordringer er også knyttet til knapphet på arbeidskraft, lønnsdannelse, arbeidsinnvandring, tidligpensjonering og sykefravær.

  Arbeidslivsforskningen i Norge har lenge vært preget av fragmentering, både på myndighetssiden og i FoU-sektoren. Fordelen med sektorprinsippet i norsk forskning er at det sikrer at hele bredden i forvaltningen har ansvar og interesser rettet mot forskning. Men samtidig gir det alle aktører en utfordring når det gjelder samordning. I norsk arbeidslivsforskning er det de siste 10-20 årene gjennomført en rekke forskningsprogrammer. Disse omfatter arbeidsmedisinsk forskning, samfunnsvitenskapelig forskning om arbeidsorganisering og bedriftsutvikling og forskning om sysselsetting og arbeidsmarked. Forskningsrådet legger stor vekt på at denne forskningen videreføres innenfor en bredere faglig ramme som gir muligheter for å fornye forskningen gjennom økt tverrfaglighet, nye innfallsvinkler og sektorovergripende samarbeid.

Regional utvikling (1998-2003)

I arbeidet med programplanen har programstyret bygd på erfaringar frå tidlegare regionalforsking og eit notat frå departementa som finansierer programmet. Notatet oppsummerer perspektiv og problemstillingar som det er viktig å skaffe ny kunnskap om ved hjelp av eit nytt forskingsprogram.

Forsking innan følgjande fire overordna temaområde vil verte prioritert i programmet:

- Rammevilkår for næringsutvikling og konsekvensar for regional utvikling.
- Flytting, kommunikasjon og servicetilbod - funksjonelle regionar.
- Offentleg politikk for regional utvikling - konsekvensar, samanlikning, samordning.

- Plan- og styringssystemet og regional utvikling.

Hovudfokus for dette forskingsprogrammet er Distrikts-Noreg, dvs. dei delane av landet som ikkje er omfatta av dei fire storbyområda kring Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. For å kunne møte behova for kunnskapsutvikling om situasjon og utfordringar i ulike område og om forholdet mellom sentrum og periferi, bør programmet organiserast med ein kombinasjon av tematiske og territorielle forskingsprosjekt.

Risiko og sikkerhet i transportsektoren (2002-2007)

Forskningsprogrammet RISIT tar utgangspunkt i at samfunnsutviklingen er preget av økende mobilitet og sterkere ønsker om sikkerhet og pålitelighet i transportsystemet.

Programmets mål er å frembringe kunnskap som kan gi en bedre forståelse av transportrisiko og et bedre grunnlag for risikohåndtering innenfor transportsektoren. Viktige delmål er å bidra til konkretisering av nullvisjonen for transportsikkerhet, å analysere normative premisser for sikkerhetspolitikken i transportsektoren, å studere transportrisiko i et videre samfunnsperspektiv og hvordan ulike måter å organisere risikohåndtering på kan påvirke transportsikkerheten. Den største kunnskapsmessige utfordringen når det gjelder transportsikkerhet er å bygge bro mellom de høye ambisjoner som nullvisjonen er et uttrykk for og de muligheter man i praksis har for å bedre transportsikkerheten innenfor de rammer vårt politiske system setter. Det er definert tre hovedtemaer for forskning:

- Visjoner for transportsikkerhet
- Risikoforståelse og et samfunnsperspektiv på transportrisiko
- Organisering av risikohåndtering

Innenfor hvert av disse temaene gir programmet rom for å definere en rekke prosjekter. I programplanen er det imidlertid ikke formulert konkrete og klart avgrensede prosjekter, fordi dette best kan gjøres av forskere i de utførende miljøene. Prosjektene forutsettes å ta opp problemstillinger som er relevante for alle transportgrener.

Programmet skal bidra til at det gis rom for sterke og kompetente fagmiljøer som driver forskning om transportsikkerhet på høyt faglig nivå. Alle relevante fagmiljøer ved universitetene, høgskolene og i instituttsektoren er aktuelle, men det vil bli satset på å prioritere et begrenset antall av dem som programstyret anser som faglig sterkest, og som har potensiale for å fungere som faglige tyngdepunkter på lengre sikt.

Samfunnsfaglige studier av energi, miljø og teknologi (2001-2005)

Programmet SAMSTEMT har som hovedmål å utvikle samfunnsfaglig kunnskap om energi, miljø og teknologi som kan gi grunnlag for utformingen av en politikk for bærekraftig utvikling på energiområdet.

Hovedmålet er utdypet i følgende delmål:

• Forskningen skal gi økt kunnskap om rammebetingelser for en norsk politikk knyttet

til produksjon og bruk av energi i Norge og i et regionalt og globalt perspektiv, og om hvordan virkemidlene kan utformes best mulig.

• Programmet skal bygge opp og videreutvikle den samfunnsvitenskapelige kompetansen i skjæringsfeltet mellom energi og miljø ved norske forsknings- og utdanningsinstitusjoner – og dermed bidra til at gode kandidater på feltet tilføres forskning, undervisning og brukere av forskningsbasert kunnskap.

Programmet omfatter tre relativt brede hovedtema:
• Energimarkeder og energibruk,
• Teknologiske valg, energiplanlegging og infrastruktur, og
• Internasjonale miljøavtaler og klimapolitikk.

Programmet er lagt opp med en varighet på ti år og er oppdelt i to programperioder på hver fem år (2001-2005 og 2006-2010).

Velferdsprogrammet – samfunn, familie, oppvekst (1999-2008)

Programmet skal videreutvikle og videreføre *barne- og familieforskning* og *forskning om velferdssamfunnet*. Programmet skal bidra med både grunnleggende, teoriutviklende og sektorovergripende forskning og til forskningsbasert kunnskap som grunnlag for beslutninger og praksis. Programmet skal bidra til at det leveres forskning på et høyt og internasjonalt nivå på områder av stor betydning for velferdsutviklingen i Norge.

Programmet er bygd opp med følgende innsatsområder:
- Velferd og levekår
- Offentlig velferdspolitikk
- Markedet og velferden
- Familien
- Sosiale nettverk og sivilsamfunn

De bevilgende prosjektene spenner fra teoretiske grunnforskningsprosjekter til anvendte teknologiutviklende. Svært mange forskningsmiljøer og ulike fag er inne i prosjektene. Framover er det behov for mer makroorientert forskning, og en større del av den samlede forskningsinnsatsen bør rettets inn mot studier av de kreftene som driver endringer i det norske velferdssamfunnet, mot samspillet mellom offentlig velferdssektor, marked, familie og frivillig sektor, og mot hvilke velferdsmessige konsekvenser aktuelle endringer har for befolkningens levekår.

Innovasjon og omstilling i offentlig sektor – kartlegging av relevante tiltak

Statskonsult, 091203

Innhold

Statskonsult har, som ledd i Forskningsrådets arbeid med å utrede behov og muligheter forbrukerforankret forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor – BRIOS, kartlagt hvilke relevante tiltak og program som er i gang innenfor offentlig sektor. Notatet er utarbeidet av seniorrådgiver Eivor Bremer Nebben.

Innledning

Dette notatet er en kartlegging av omstillingstiltak og reformprosesser i offentlig sektor. Notatet er bygd opp på følgende måte. Del 1 beskriver omstillingstiltak i statlig sektor[2]. Denne delen inneholder først en skjematisk oversikt over rapporterte omstillingsprosjekter innenfor de enkelte departementsområdene. Opplysningene om omstillingstiltak er hentet fra st.prp. nr 1 (2002-2003), departementenes rapportering til Arbeids- og administrasjonsdepartementet om tiltak i departementet og underliggende virksomheter som kan knyttes til moderniseringsprogrammet (sommer 2003) og oppdaterte opplysninger fra departementene etter at de har hatt tabellen til kvalitetssikring (sept.2003). Etter den skjematiske oversikten følger en nærmere beskrivelse av noen gjennomgående tema, med eksempler på konkrete tiltak.

Del 2 beskriver noen relevante prosjekt og programmer i kommunesektoren der Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Kommunenes sentralforbund (KS) eller andre spiller en koordinerende rolle i forhold til det lokale reformarbeidet. Opplysningene er hentet fra KRD og KS.

Omstilling i statlig sektor

Tverrgående reformer og programmer

Fra midt på 1980-tallet har de ulike regjeringene lansert sine reformønsker i samlede reformprogrammer. Willoch-regjeringen var først ute med sitt ”Program for modernisering av statlig forvaltning (1996). Deretter fulgte Brundtlandsregjeringens ”Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen” (1987), Jaglands ”Det norske hus”, Bondevik 1-regjeringens ”Et enklere Norge”, Stoltenbergregjeringens ”Program for fornyelse av offentlig sektor” og Bondevik II regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor ”Fra ord til handling”.

Til tross for eksistensen av slike helhetlige reformprogram, framstår organiseringen av reformprosessen i offentlig sektor som fragmentert. De ulike reformprogrammene har i stor grad vært en løs samling av pågående reforminitiativ og nye reformideer. Administrasjonsdepartementets rolle har langt på veg vært å forsøke å påvirke offentlige etater om å sette i gang ulike tiltak lokalt og å utarbeide rapporter om status og framdrift. De konkrete reformprosessene har

[2] Denne beskrivelsen av omstillingstiltak i statlig sektor går inn i rekken av oversikter som Statskonsult har laget over statlige omstillinger. Se også: Statskonsult 1999:10 *Statusrapport 1998/1999 Omstillingsarbeid i de enkelte departementsområdene*, Statskonsult 1999:29 *Statusrapport 1999/2000 Organisasjons- og strukturendringer i statsforvaltningen – omtale fra departementenes St.prp. nr 1*, Statskonsult 2001:16 *Statlige omorganiseringer og fornyelse av offentlig sektor – utviklingstrekk og utfordringer.*

vært initiert og forankret i fagdepartementene og i virksomhetene, og det har ikke vært noen sterk sentral enhet som har styrt, drevet fram og samordnet prosessene. Administrasjonsdepartementet har i begrenset grad greid å etablere seg som et forvaltningspolitisk overdepartement[3]. Dette betyr ikke at reformprogrammene har vært uten betydning. Programmene har bidratt til å holde oppmerksomheten rundt omstilling og reformer oppe, og også til å gi de lokale reformprosessene en retning, men har alt i alt vært lite styrende og koordinerende i forhold til de ulike reformprosessene som er i gangsatt.

Bondevik II har tatt initiativ til noen tverrgående reformprosesser. Med tverrgående reformprosesser tenker vi her på reformprosesser som krever en sentral koordinering fordi reformene berører flere virksomheter eller forvaltningsnivåer. En viktig tverrgående reformprosess, er SATS – samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Det er nedsatt et utvalg som utreder og vurderer ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene. Utvalget skal levere rapport sommeren 2004. Samtidig oppfordrer AAD og Sosialdepartementet Aetat, trygdeetat og kommunene til å sette i gang til tak som kan bedre samordning, parallelt med at utredningen pågår. Regjeringen vil legge opp til en forsterkning av forsøks- og utviklingsarbeidet. En annen tverrgående reformprosess, angår organiseringen av tilsyn. AAD la 24. januar 2003 fram stortingsmelding nr. 17 Om statlige tilsyn (2002–2003). Meldingen varsler større endringer i dagens organisering av statlige tilsyn.

En rekke omfattende sektorreformer

Innenfor mange sektorer er det nettopp gjennomført eller i ferd med å gjennomføres store og omfattende reformer som griper inn i organiseringen og strukturen i hele sektoren.

Forsvaret er inne i en total omlegging. Det skal gjennomføres store reduksjoner i Forsvarets fredsorganisasjon, og hele forsvarets organisasjon og struktur omorganiseres for å betjene en ny styrkestruktur.

Fra 1.jaunar 2002 overtok staten ansvaret for **sykehus og øvrig spesialisthelsetjeneste**. Virksomheten organiseres som egne rettssubjekter i regionale helseforetak. Fra samme tid ble Helse- og sosialdirektoratet etablert som et resultat av at flere tidligere etater ble slått sammen og oppgaver ført ut fra Helsedepartementet og Sosialdepartementet.

Innenfor **utdanning og forskning** har de fleste universiteter og høgskoler fra 2001-2003 blitt omdannet til nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Det er innført en ny gradsstruktur og et system for resultatbasert forskningsfinanisering. Ryssdalutvalget, som har utredet ny lov om universiteter og høgskoler avga innstilling i september 2003 (NOU 2003:25). Et flertall i utvalget har foreslått at statlige universiteter og høgskoler organiseres som egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner. Organiseringen av den statlige utdan-

[3] Se nærmere omtale i Christensen og Lægreid, Reformer og lederskap, Universitetsforlaget 2002)

ningsadministrasjonen er under vurdering, med forslag om en helt ny ansvarsdeling mellom departement, det nye Læringssenteret og den enkelte skole.

Politiet er fullstendig omorganisert. Forvaltningen av Politiet ble ført ut av Justisdepartementet og Politidirektoratet ble opprettet i 2001. Samtidig ble det innført en ny distriktsstruktur der 54 politidistrikter ble redusert til 27.

Domstolreformen ble gjennomført i 2002. Domstolsforvaltningen føres ut av Justisdepartementet og opprettes som en ny enhet i Trondheim, og det skal gradvis foretas en reduksjon i antall domssogn og førsteinstansdomstoler.

Innenfor samferdselssektoren har det skjedd store omorganiseringer de siste årene. I 2003 stod **vegvesenet** for tur. Forretningsdelen ble skilt ut i statsaksjeselskapet "MESTA", og alle nye oppdrag fra Statens vegvesen konkurranseutsettes. Samtidig ble forvaltningsstrukturen omorganisert. 19 fylkeskontorer ble redusert til 5 regionkontorer, samtidig som distriktskontorer også ble slått sammen.

Status omstillinger

AAD har sommeren 2003 samlet inn statusrapporter fra alle departementene om hvor langt de er kommet når det gjelder de omstillingstiltakene som er satt i gang. Statskonsult har gjennomgått disse statusrapportene. Supplert med informasjon fra departementenes beskrivelser i st.prp. 1 over planlagte og igangsatte omstillinger, gir det et godt bilde både på omfanget og typen av omstillinger som er i gang i staten. Departementene rapporterer om svært mange og ulikeartede endringer. Omstillingene dreier seg om endringer i styringsmidler, nye arbeids- og produksjonsmåter, innføring av elektronisk saksbehandling, endringer i forvaltningsstruktur og tilknytningsform, nye samarbeidsformer og endrete organisasjonsformer. En oversikt over de rapporterte tiltakene er satt opp i tabell 1.

Tabell 1: Skjematisk oversikt over rapporterte omstillinger innenfor departementsområdene og faser i omstillingsprosessen

	Rapporterte omstillinger	Faser
AAD		
AAD	• Regjeringens moderniseringsprogram	Gjennomføringsfase
	• Omorganisering av AAD	Gjennomføringsfase
	• Harmonisering av i rammebetingelser mellom stat og kommune, offentlig og privat på pensjonsområdet, på det personalpolitiske området og omstillingsvirkemidler	Utredningsfase
	• Prosjektet inkluderende arbeidsliv	Gjennomføringsfase
	• Referansekommuner i moderniseringsarbeidet	Gjennomføringsfase

	• IKT-strategi for offentlig sektor	Gjennomføringsfase
	Rapporterte omstillinger	**Faser**
	• Samarbeid og samordning på HMS området • Framtidig eierskap av statens kultur-historiske eiendommer • Omorganisering og flytting av statlige tilsyn	Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase
Aetat	• Økt bruk av eksterne tjeneste-leverandører og samarbeidspartnere • Nye finaniseringsordninger i Aetat. Bruk av konkurransevirkemidler og incentivordninger	Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase
AFI	• Salg av statens aksjer i AFI A/S	Beslutningsfase
Fylkes-mannen	• Endringer i fylkesmannsembetenes ansvar og oppgaver	Gjennomføringsfase
Konkurranse-tilsynet	• Innføring av elektroniske saksbehandlingsverktøy i Konkurransetilsynet • Gjennomføring av konkurransepolitisk handlingsplan	Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase
STAMI	• Omgjøre STAMI til aksjeselskap	Beslutningsfase
Statens forvaltnings-tjenste	• Omorganisering/omdanning av Statens forvaltningstjeneste	Beslutningsfase
Statens Pensjonskasse	• Modernisering av Statens pensjonskasse	Beslutningsfase
Statsbygg	• Omorganisering av Statsbygg	Beslutningsfase
Statskonsult	• Omgjøring av Statskonsult til AS	Gjennomføringsfase
BFD		
BFD	• Ny klageinstans for adopsjonssaker • Forslag om at tilskudd på barnehageområdet innlemmes i rammeoverføringene • Vurderer muligheter for å overføre oppgaver på barnehageområdet til ett eller flere fylkesmannsembeter • Statlig overtakelse av fylkeskommu-nenes oppgaver på barnevern- og familievern-området • Endring mht styring/organisering av barnevernsinstitusjoner (tilsyn og godkjenningsordning)	Utredningsfase Beslutningsfase Utredningsfase Gjennomføringsfase Utredningsfase

	• Overføring av oppgaver fra departementet til tilknyttede etater • Samordning av støtte til frivillige organisasjoner på familie- og likestillingsområdet	Gjennomføringsfase Utredningsfase

	Rapporterte omstillinger	Faser
	• Forslag om å etablere et felles hånd-hevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet	Beslutningsfase
Forbruker-ombudet	• Bedre koordinering og organisering av ansvaret for sentrale lovverk som ivaretar forbrukerinteresser	Utredningsfase
Forbruker-rådet	• Ny forbrukerportal i Forbrukerrådet	Gjennomføringsfase
Markeds-rådet	• Utvidede oppgaver for Markedsrådet	Gjennomføringsfase
FD		
	• Videreutvikling av integrert departement	Gjennomføringsfase
	• Videreutvikling av forsvarsstaben (FST)	Gjennomføringsfase
	• Innføre ny nasjonal kommandostruktur	Gjennomføringsfase
	• Redusere antall årsverk med minimum 5000 personell	Utrednings – og gjennomføringsfase
	• Innføre ny befalsordning	Utredningsfase
	• Bortsetting av virksomhet i Forsvaret	Gjennomføringsfase
	• Etablering av Forsvarets logistikk-organisasjon	Gjennomføringsfase
	• Netto-reduksjon i EBA med 2 mill. kvadratmeter	Gjennomføringsfase
	• Gjennomføring av omstillings-pogrammet Golf	Gjennomføringsfase
	• Redusere andelen driftskostnader i forhold til investeringer	Gjennomføringsfase
FID		
Eksportutval-get for fisk	• Endring av tilknytningsform for eksportutvalget for fisk	Utredningsfase
Ernærings-instituttet	• Utskilling av Ernæringsinstituttet fra Fiskeridirektoratet	Gjennomført
FID, LD, MD,	• Samordnet havbruksforvaltning – forsøksprosjekt i Trøndelag	Beslutningsfase
FID	• Effektivisering av innrapporteringer fra næringsdrivende og bedre samspill/ datautveksling med næringens organisasjoner ved bruk av IKT	Gjennomføringsfase
	• Elektronisk arkiv og saksbehandling i departementet og underliggende	Gjennomføringsfase

	etater	
Fiskeri-direktoratet	• Omorganisering av Fiskeridirektoratet sentralt • Omorganisering av Fiskeridirektoratets regionnivå, fra 9 til 7 regioner	Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase
	Rapporterte omstillinger	**Faser**
	• Delegasjon av myndighet til Fiskeridirektoratet	Gjennomføringsfase
Kystverkets produksjon	• Kystverkets produksjon konkurranseutsettes	Utredningsfase
Mattilsynet	• Felles mattilsyn for produksjon av sjømat og landbruksbasert matproduksjon – Sjømatavdelingen overføres	Gjennomført
FIN		
FIN	• Oppretter nytt direktorat for statlig økonomistyring • Hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem • Tiltak for å fjerne konkurransevridninger mellom kjøp av tjenester og intern produksjon i stat og kommune som følge av merverdiavgiften • Vurdere Statsbudsjettutvalgets tilrådninger og komme med forslag til overordnede reformer • Revidert økonomireglement for staten • Forslag om statlig overtakelse av kontroll og revisjon av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen	Beslutningsfase Utredningsfase Utredningsfase Utredningsfase Beslutningsfase Beslutningsfase
Skatteetaten	• Omorganisering av liknings-forvaltningen – ny kontorstruktur • Forbedring av skatteoppkrever-funksjonen	Gjennomføringsfase Utredningsfase
Skatteetaten, SSB, Brønnøysund-registrene	• ALTINN-prosjektet: skal gi et lands-dekkende tilbud for næringslivet og privatpersoner om elektronisk inn-rapportering de tre samarbeidende etatene: skatteetaten, SSB og Brønnøysundregistrene	Gjennomføringsfase
Toll- og avgiftsetaten	• Omorganisering av Toll- og avgifts-etatens ytre forvaltning – samling i større regioner	Gjennomføringsfase
HD		

HD	• Bygge ut felles nasjonal lederutdanning rettet mot behovene i helsesektoren, og særlig sykehusene	Gjennomføringsfase
	• Utvidelse av fritt sykehusvalg og innsatsstyrt finansiering til også å omfatte private sykehus	Beslutningsfase
	• Opprettelse av nasjonal enhet for fritt sykehusvalg med ansvar for at informasjonsgrunnlag og formidling framstår mer samordnet enn i dag.	Gjennomføringsfase
	• Nytt finansieringssystem for spesialisthelsetjenesten	Utredningsfase

	Rapporterte omstillinger	Faser
	• Klarere praktisk og organisatorisk skille mellom bestiller og utfører av sykehustjenester • Statlig overtakelse av den spesialiserte delen av rusomsorgen	Utredningsfase Gjennomføringsfase
Helseforetak	• De regionale helseforetakene har etablert regionale brukerutvalg.	Gjennomføringsfase
Sosial- og helse-direktoratet	• Etablering av nasjonalt helsenett • Storskala elektronisk meldingsut-veksling, inkl elektronisk signatur • Telemedisin mellom primærtjeneste og sykehusene • Pilotforsøk for elektronisk kommunikasjon mellom publikum og fastlege	Utredningsfase/ utviklingsfase Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase
JD		
DBS	• Etablering av nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet	Gjennomført 1.9.03
Domstolene, Statens kartverk	• Tinglysning av fast eiendom overføres fra domstolene til Statens kartverk	Gjennomføringsfase
Domstols-forvaltningen	• Reduksjon i antall førsteinstans-domstoler • Nedsette arbeidsgruppe som skal utrede og fremme forslag til en fremtidig domstolsstruktur i Oslo	Gjennomføringsfase Utredningsfase
JD	• Organisering av IT-funksjonen i justissektoren • Opprettelse av nasjonalt kompetansesenter i JD med et overordnet ansvar for forskriftsverket • Bruk av solnedgangsregler i regelverk • Etablering av gjenopptakelses-kommisjon i straffesaker • Organiseringen av eieransvar i aksje-selskaper og almenaksjeselskaper • Revisjon av forvaltningsloven • Endringer i regelverket for granskningskommisjoner • Organisering av sivil rettspleie på grunnplanet	Utredningsfase Beslutningsfase Beslutningsfase Gjennomføringsfase Utredningsfase Utredningsfase Utredningsfase Utredningsfase
Konfliktrådet	• Organisering av	Utredningsfase

	konfliktrådsordningen	
Nødetatene	• Samordning av nødetatene	Gjennomføringsfase
Politi-direktoratet	• Politireformen – få til en mest mulig effektiv organisering av arbeidet lokalt	Gjennomføringsfase

	Rapporterte omstillinger	Faser
Sivilforsvaret	• Ny organisering av Sivilforsvaret	Gjennomføringsfase
Voldsoffer-erstatningen	• Kontoret for voldsoffererstatning åpnet i Vardø 1.9.03	Gjennomført
KKD		
Kirken	• Relasjoner mellom kirke og stat • Rapporteringsløsninger på kirkesektoren • Elektronisk kirkebok • Ledelse og organisering av preste-tjenesten	Utredningsfase Utredningsfase Beslutningsfase Utredningsfase/ utviklingsfase
KKD	• Restrukturering av Museumssektoren • Gjennomgang av tilskuddsordningen til lokale og regionale kulturbygg	Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase
Medietilsyn	• Nytt medietilsyn etableres ved sammenslåing av Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet. Lokaliseres i Fredrikstad	Gjennomføringsfase
Nasjonal-biblioteket	• Nasjonalbiblioteket – omorganisering	Gjennomføringsfase
Norsk film-utvikling	• Filmsektoren er omorganisert – Norsk filmutvikling videreutvikles som egen virksomhet	Gjennomføringsfase
Norsk lyd- og blindeskrift-bibliotek	• Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek-omorganisering	Utredningsfase
Norsk språkråd	• Norsk språkråd – omorganisering ved etablering av nytt kompetansesenter for norsk språk	Gjennomføringsfase
Politiet og lotteritilsynet	• Nytt felles saksbehandlingssystem for politiet og lotteritilsynet i lotterisaker, som åpner for elektronisk saksbehandling	Gjennomføringsfase
KRD		
Fylkeskom-munen	• Desentralisere og overføre til fylkes-kommunene betydelige deler av midlene til regional- og distriktspolitiske formål • Forsøk med enhetsfylke	Gjennomføringsfase Beslutningsfase
Husbanken	• Åpen Husbank – program som omfatter flere tiltak for å gjøre Husbanken enklere og mer tilgjengelig for kundene og brukerne	Gjennomføringsfase

	• Husbanken – endring fra långiver til konsulenter overfor kommunene	Gjennomføringsfase
Kommunal revisjon	• Åpne for konkurranseutsetting av kommunal revisjon	Gjennomføringsfase

	Rapporterte omstillinger	Faser
Kommunene	• Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering – benchmarking (samarbeid mellom KS, KRD, AAD og FIN) • Kommunesamarbeid om "Friere brukervalg" –11 kommuner som innfører friere brukervalg på ulike tjenesteområder • Kommunalt omstillingsprogram: 5-7 forsøkskommuner • Konkurranseportal – internettbasert kunnskapsportal om konkurranse-eksponering av kommunal tjeneste-produksjon • Forsøk med kommunal oppgave-differensiering – ny oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene	Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase/etableres 1.10.03 Gjennomføringsfase
KRD	• Forsøk med rammefinansiering av øremerkede tilskudd (under evaluering av Telemarksforskning) • Byggsøk – effektivisere prosessene i plan- og byggesaksbehandlingen gjennom internetteknologi	Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase
SMED, Diskrimin-eringstilsyn,	• Forslag om nytt felles håndhevings-apparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet	Beslutningsfase
Stat-kommune	• Gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren med sikte på regelforenklinger • Gjennomgang av statlig tilsyn rettet mot kommunesektoren	Utredningsfase Utredningsfase
UDI	• Endringer i UDIs organisasjons- og ledelsesstruktur • Endringer i organiseringen av asylsaksbehandlingen • DUF – nytt datasystem for utlending- og flyktningesaker	Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase Gjennomføringsfase
LD		
Fylkesmanns-embetet	• Overføring av oppgaver fra Fylkesmann og landbruksstyrene til kommunene.	Gjennomføringsfase
KRD, SLF, NIJOS, Mat-tilsynet, Stat-skog	• Elektronisk forvaltning og effektivi-sering ved hjelp av IKT i departementet og i SLF, NIJOS, Mattilsynet og Statskog	Utredningsfase /Gjennomføringsfase

Jordskifte	• Flytting av seksjon Jordskifte til Domstolsadministrasjonen i Trondheim	Utredningsfase
Mattilsynet	• Etablering av felles mattilsyn for land- og sjøbasert matproduksjon	Gjennomføringsfase

	Rapporterte omstillinger	Faser
	• Forbrukerpanel – 7-8 forbrukerpanel i ulike deler av landet	Gjennomføringsfase
NIJOS	• Norsk institutt for jord- og skogkart-legging (NIJOS) gjennomfører endringer i region- og distriktskontorer	Gjennomføringsfase
Planteforsk, Jordforsk, NORSØK	• Samordning av FOU- og analysevirksomheten ved Planteforsk, Jordforsk og NORSØK i et aksjeselskap	Gjennomføringsfase
Skogforsk	• Omgjøre Skogforsk til aksjeselskap	Utredningsfase
MD		
Kommune	• Konkurranseutsetting og redusert kommunalt ansvar på avfallsfeltet • Effektivisering av vann- og avløps-sektoren ved f eks økt bruk av konkurranseutsetting	Gjennomføringsfase Utredningsfase
MD	• Tiltak for mer effektiv behandling av byggeprosjekter • Samordning av regelverk og forenkling for industrien • Byggsøk –sikre raskere prosesser i byggesaksbehandlingen • Digitalt Norge og retningslinjer for samordning av felles geodataforvaltning • Grønn stat – innen 2005 skal alle statlige etater har innført miljøledelse som en integrert del av styringssystemet • Forenkling og effektivisering i forvalt-ningen av høstbare vilt- og innenlandsfiskeressurser	Utredningsfase Gjennomføringsfase Utredningsfase Utredningsfase Gjennomføringsfase Utredningsfase
MD/NHD	• Skredplanlegging overføres fra MD til NHD	Gjennomføringsfase
Norsk kultur-minnefond	• Etablering av Norsk kulturminnefond	Gjennomføringsfase
Produkt-registeret	• Overgang til elektronisk innmeldingssystem av opplysninger til Produktregisteret	Gjennomføringsfase
SFT	• SFT utarbeider en ny internettbasert modell for bransjevis regelverks-formidling	Utredningsfase

Statens kartverk	• Organisering og oppgaverportefølje til Statens Kartverk – utskilling av konkurranseutsatt del i eget selskap • Organiseringen av Kartverkets regionale organisasjon med en evt sammenslåing av fylkeskartkontorer	Utredningsfase Utredningsfase

	Rapporterte omstillinger	Faser
NHD		
Justervesenet	• Organisering og omstilling av Justervesenet • Utskillelse av Norsk Akkreditering fra Justervesenet	Utrednings- og gjennomføringsfase Gjennomføringsfase
NHD	• Samordning av standardiserings-organisasjonene til en enhet • Redusere næringslivets byrder ved offentlige innrapporteringskrav • Organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet • Statseierskapsutvalget vurderer en bedre forvaltning og organisering av det statlige eierskapet	Gjennomføringsfase Utredningsfase/gjennomføringsfase Gjennomføringsfase Utredningsfase
Norsk Romsenter	• Omdanning av Stiftelsen Norsk Romsenter til et forvaltningsorgan	Gjennomføringsfase
Sjøfarts-direktoratet	• Utflytting av Sjøfartsdirektoratet til Haungesund	Tilretteleggings- og gjennomføringsfase
OED		
NVE	• NVE samler og forenkler kraftbransjens kontakt med NVE gjennom samordnet tilsyn • NVE – samordnet og forenklet datainnsamling • NVE – Faste, periodiske brukerundersøkelser	Gjennomføringsfase Beslutningsfase Gjennomføringsfase
Oljedirek-toratet	• OD deles og det opprettes et nytt petroleumstilsyn • OD – elektronisk innrapportering • OD – ledelse basert på fakta, måle resutlater og beste praksis (EFQM)	Gjennomføringsfase Gjennomføringfase Gjennomføringsfase
SD		
Avinor	• Omdanning av Luftfartverket til statsaksjeselskap – AVINOR	Gjennomført 1.1.03
BaneService	• Omdanning av BaneService til aksje-selskap	Beslutningsfase
BaneTele	• Eierskap til BaneTele overføres fra SD til NHD	Gjennomført 20.12.03
Ferjetrafikk	• Bruk av anbud i ferjetrafikken – ny lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy	Gjennomføringsfase, loven trådte i kraft 1.1.03
Flytoget	• Utskilling av Flytoget AS fra moder-selskapet NSB, og legge det under departementet	Gjennomført 1.1.03

	Rapporterte omstillinger	Faser
Havari-kommisjon	• Utvidelse av Havarikommisjon for sivil luftfart og jernbane til også å gjelde sjøfart og vegtrafikk ulykker	Utredningsfase
Mesta	• Opprettelsen av statsaksjeselskapet "MESTA" og konkurranseutsetting av alle nye oppdrag fra Statens vegvesen.	Gjennomført 1.1.03
NSB	• Konkurranse om sporet. SD arbeider med sikte på å konkurranseutsette statlig kjøp av persontrafikk på jernbane. I første omgang vil det bli lagt til rette for konkurranse på Gjøvikbanen og Vossebanen	Gjennomføringsfase, kunngjøring av konkurransegrunnlag i løpet av 2004
SD	• Forsøk med alternativ forvaltnings-organisering av transportssystemet i større byområder, fra 1.1.04	Gjennomføringsfase
Veg-direktoratet	• Omorganisering av vegvesenet med Vegdirektoratet som hovedkontor, fem regionkontorer og 30 distriktsvegkontorer • Todeling av vegnettet	Gjennomført 1.1.03 Utredningsfase
SOS		
SOS	• Organisering av fylkeskommunens gjenværende ansvar for behandlings- og omsorgstiltak i rusomsorgen • Forslag om å opprette tilsyn for funksjonshemmede • Forslag om å opprette dokumentasjonssenter for å samle og spre kunnskap som gjelder tiltak for funksjonshemmede • Nytt pensjonssystem	Beslutningsfase Utredningsfase Utredningsfase Utredningsfase
Fylkeslegen	• Samordning av fylkesmanns- og fylkeslegeembetet	Gjennomføringsfase
Kommunene	• Informasjonssystemet IPLOS-individbasert pleie- og omsorgsstatistikk	Gjennomføringsfase
Offentlige service-kontorer	• Etablering av offentlige servicekontorer	Gjennomføringsfase
Rusomsorg	• Omorganisering av fylkeskommunens ansvar for institusjoner for spesialiserte sosiale tjenester og omsorg for rus-middelmisbrukere (Rusreform II)	Gjennomføringsfase

SATS	• Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialetaten	Utredningsfase
Statens helsetilsyn	• Statens helsetilsyn overrordnet tilsynsmyndighet både for helsetjenestene og sosialtjenestene	Gjennomføringsfase

	Rapporterte omstillinger	Faser
UD		
Norad	• Endringer i arbeidsdeling mellom departementet og NORAD	Gjennomføringsfase
UD	• Delegering og overføring av oppgaver til utenriksstasjonene	Gjennomføringsfase
Utenriks-stasjonene og NORAD	• Omorganisering av utlendings-forvaltningen – overføring av oppgaver fra UDI til utenriksstasjonene • Innføring av elektronisk saksbehandling i utenrikstjenesten • Lederutvikling i UD	Gjennomføringsfase Utrednings/utviklingsfase Gjennomføringsfase
UFD		
Forskning	• Videreutvikling av resultatbasert forskningsfinansiering	Utrednings/gjennomføringsfase
Forsknings-rådet	• Omorganisering av Forskningsrådet, sept 2003	Gjennomført
Lånekassen	• Modernisering av Lånekassen	Beslutningsfase
Meteoro-logisk institutt	• Tilknytningsformen til Metrologisk institutt er under vurdering, herunder organisering av instituttets kommersielle virksomhet	Beslutningsfase
NDS	• NSD skilt ut fra NFR og opprettet som statlig aksjeselskap, 8 januar 2003	Gjennomført
Opplærings-direktorat	• Utskilling av oppgaver fra departement til ytre etat, oppretting av "Opplæringsdirektorat"	Utredningsfase
Skolen	• Kvalitetsreformen: Utvikling av nasjonale prøver • Kvalitetsreformen: nettbasert portal for synliggjøring av ressurser og resultater • "Skolen vet best" – endringer i opplæringsloven mot større frihetsgrader for den enkelte skole	Gjennomføres første gang vår 2004 Gjennomføres første gang vår 3004 Beslutningsfase
Universitet og høgskoler	• Nettobudsjettering av universitet og høyskoler • Felles lov for offentlige og private høyere utdanningsinstitusjoner	Gjennomføringsfase Utredningsfase
Utdannings-administra-sjon	• Organisering av statlig utdannings-administrasjon, med ny ansvars- og oppgavefordeling mellom departement, Læringssenteret og skole	Beslutningsfase

	• Nytt organ for internasjonalisering av høyere utdanning	Beslutningsfase

Gjennomgående tema

Tabellen inneholder en rekke enkeltstående tiltak innenfor de ulike departementsområdene. Sammenligner vi tiltakene mellom departementsområdene, finner vi mye ulikt, men også mye likt. Nedenfor har vi forsøkt å beskrive noen gjennomgående tema som er aktuelle på tvers av departementsområdene.

Fristilling og endringer av tilknytningsform

Et hovedtrekk ved statlige omstillinger det siste 10-året dreier seg om ulike former for fristilling der virksomheten har fått videre fullmakter og nye frihetsgrader i forholdet til overordnet myndighet. Statskonsult har dokumentert 60-70 tilfeller der forvaltningsorganer har endret tilknytningsform i perioden fra 1985 til 2000/2001. Denne tendensen fortsetter. De siste 2 årene har en rekke virksomheter blitt omdannet eller vedtatt omdannet. Helseforetakene er blitt særlovselskaper, Universiteter og høgskoler er blitt nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Statskonsult, Vegvesenets produksjonsvirksomhet, Luftfartsverket og deler av Statsbygg omdannes til aksjeselskaper. FOU- og anlysevirksomheten ved Planteforsk, Jordforsk og NORDSØK samles i ett aksjeselskaper. I tillegg vurderes organisasjonsformen til blant annet STAMI, Eksportutvalget for fisk, Kystverkets produksjon og Skogforsk.

Konkurranseeksponering

Fristillingen i retning av nettobudsjettering og omdanning til selskaper er et ledd i en trend med å innføre markedslignende mekanismer og konkurranseeksponering i offentlig sektor. Kringkastning, elektrisitetsforsyning, luftfart, posttjenester, vegbygging, telekommunikasjon, jernbane, legemiddelomsetning, engrosomsetning av alkohol, utleie av arbeidskraft og arbeidsformidling, helsetjenester og universitet- og høgskoler er blant sektorene som har gjennomgått store endringer i løpet av det siste 10-året. Denne trenden videreføres og ulike konkurranseeksoneringstiltak er igangsatt siste år.

Det er flere typer virkemidler som brukes for å skape konkurranse innenfor offentlig sektor. Det kan for det første lages *interne markeder* innenfor forvaltningen. Det kan gjøres på flere måter. Pasienters mulighet til fritt valg av sykehus og stykkprisfinansiering av helseforetakene er ett eksempel. En annen måte er å lage systematiske sammenligninger mellom ulike, men sammenlignbare virksomheter, på bestemte områder. For det andre skapes konkurranse gjennom å *legge tjenester ut på anbud og åpne for konkurranse fra frivillig sektor og næringsliv*. I 2003 ble det blant annet besluttet at det skal åpnes for konkurranse om statlige kjøp av persontrafikk på jernbane fra 2004. Det skal også bli lettere å opprette nye ekspressbussruter, og det åpnes for anbud i riksvegfergedriften.

Offentlig Privat Samarbeid – OPS

Enkelte konkurranseutsettingstiltak går under betegnelsen OPS – Offentlig Privat Samarbeid. Det brukes om tiltak som innebærer et forpliktende samarbeid mellom offentlige og private aktører. Modellen baserer seg på et partnerskap offentlige og private aktører. Til forskjell fra tiltak som vanligvis går under betegnelsen konkurranseutsetting vil det her ikke være en detaljert driftskontrakt som spesifiserer tjenesteleveransen i detalj. Ofte dannes det et driftsselskap der både offentlige og private aktører er representert. Risikoen fordeles ofte mellom offentlige og private aktører. Ofte tar den private aktøren investeringskostnaden, som det offentlige tilbakebetaler over tid, for eksempel 10-20 år. Tidshorisonten i et OPS prosjekt er som regel lang.[4]"

Det finnes flere OPS prosjekter under utvikling i statlig sektor. Stortinget har vedtatt at OPS skal prøves ut innen vegsektoren. Foreløpig skal tre prosjekter gjennomføres som OPS, to i Agderfylkene og ett i Trøndelag. Det betyr at private aktører skal planlegge, bygge, vedlikeholde og finansiere prosjektene i en viss periode. De selskapene som velges, får en årlig godtgjørelse fra staten i driftsperioden (20-25 år).

I jernbanesektoren planlegger jernbaneverket å gjennomføre utbyggingen av et nytt 2.spor mellom Sandnes og Stavanger og bygging av ny godsterminal som et OPS-prosjekt. Jernbaneverket legger opp til å sende ut tilbudsutlysning høsten 2003. Kystvakten har tradisjon for å leie inn båter, og bruke disse som supplement til egne båter. På 90-tallet fikk Kystvakten tillatelse til å inngå leieavtaler for fartøyer for opp til 10 år av gangen. Nå vurderer Forsvaret om bruk av OPS-prosjekter også kan være aktuelt innenfor andre områder. I sykehussektoren er det arbeid i gang for å få realisert et nytt sykehusbygg i forbindelse med Kongsvinger sykehus som et OPS prosjekt. To sykehus, Ullevål sykehus og Helse Stavanger HF, har også utredet muligheten for å bedre parkeringskapasiteten gjennom bygging av P-hus som OPS. Et siste eksempel er at Statsbygg vurderer muligheten av å gjennomføre utbygging av Halden kretsfengsel som OPS.

Ny oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

En rekke oppgaver er de siste årene flyttet fra fylkeskommunene. Somatiske og psykiatriske sykehus ble fra 1.1.2002 overført til staten. Barnvernsinstitusjoner, familievernkontorene og institusjoner og spesialtjeneste for rusmiddelmis-brukere blir fra 1.1 2004 overført til staten. Samtidig er ansvar for rusmiddel-misbrukere som ikke er på institusjon foreslått overført fra fylkeskommunen til kommunen.

[4] Se artikkel av Bjørn Ove Fjelllandsbø , Servicebedriftenes landsforbund, 30.05.03 og

KPMG\s rapport for Nærings- og handelsdepartementet "Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)" mars 2003

Utflytting av oppgaver fra departementene

Det har vært et uttalt ønske at departementene skal bli mindre og i første rekke fungere som sekretariat for politisk ledelse. Det er en klar tendens til at forvaltningsoppgaver føres ut av departementene og legges til nye eller allerede eksisterende direktorater/ytre etater. Klagesaksbehandling og forskriftsarbeid foregår nå i det alt vesentlige utenfor departementene. Også utredningsoppgaver legges i økende grad utenfor departementene. Dette har skjedd gradvis, men noen departement har de siste årene gjennomgått eller er i ferd med å gjennomgå svært store forandringer, spesielt gjelder dette Justisdepartementet, Helsedepartementet, Sosialdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

Det er ett klart unntak fra denne trenden. Det er Forsvarsdepartementet. Fra 1.juli 2003 ble Forsvarets Overkommando integrert i Forsvarsdepartementet. I tillegg bør nevnes at det også har vært vurdert å trekke NORAD inn i Utenriksdepartementet, men at Utenriksdepartementet her har konkludert med å beholde direktoratsløsningen.

Færre og større forvaltningsorganer

Det er en tendens til at statlige virksomheter slås sammen til større virksomheter. Gjennom sammenslåinger har 30 virksomheter i løpet av de siste 3 årene blitt til 9 virksomheter. Eksempler på dette er Landbruksforvaltningen, Sosial- og helsedirektoratet, Læringssenteret, VOX, Mattilsynet, ABM-utvikling (Statens senter for arkiv, bibliotek og museum).

Ny statlig regional inndeling

Virksomheter som har et regionalt eller lokalt apparat har gjennomgått store forandringer de siste årene, først og fremst ved at regioner slås sammen til større enheter. De fleste etater har de siste årene fått færre regionale enheter, og det er nå bare et fåtall etater som har fylket som sin regionale enhet. Det avtegner seg et mønster med større regioner enn fylkene, men der både geografisk avgrensning og plassering varierer innen samme region[5].

Utlokalisering av statlige arbeidsplasser

Flere statlige virksomheter er de siste årene blitt flyttet eller blitt vedtatt flyttet fra Oslo. Lotteritilsynet til Førde, Opplysningstjenesten i staten til Sogndal, Domstolsadministrasjonen til Trondheim, Kystdirektoratet til Ålesund, Arbeidstilsynet til Trondheim, Konkurransetilsynet til Bergen, Luftfartstilsynet til Bodø, Direktoratet for beredsskap og samfunnssikkerhet til Tønsberg, Petroleumstilsynet til Stavanger, Sjøfartsdirektoratet til Haugesund, Post- og Teletilsynet til Lillesand, Medietilsynet til Fredrikstad.

[5] Statskonsult rapport 2002:18: Inndeling av regional stat

Forsøk med nye organisasjons- og arbeidsformer

Både i departement og ytre etat er det nå en stor interesse for flatere organisasjonsformer i retning av team- og matriseorganisering. Oljedirektoratet, Norad og Forsvarets overkommando er de siste årene omorganisert etter prinsipper om flatere organisering. Blant departementene er det for eksempel forsøk i gang i UFD, BFD, KRD og NHD

Personalpolitiske virkemidler

Statens lønnssystem har gjennomgått store forandringer det siste 10-året med et større innslag av lokale forhandlinger og større innslag av individbaserte og prestasjonsorienterte lønnssystemer.

Det er også satt i gang ulike tiltak med sikte på å få til en harmonisering i rammebetingelsene mellom stat og kommune og privat og offentlig sektor, dette går blant annet på pensjonsordninger og lovverket på det personalpolitiske området.

Det er en økende kompleksitet i offentlige etaters bruk av informasjonsteknologi.

IKT blir et stadig mer virksomhetskritisk verktøy for statlige virksomheter. Det er tatt i bruk mange ulike saksbehandlingssystemer, elektronisk journal og saksarkiv, web-tjenester rettet mot eksterne brukergrupper, elektronisk innrapportering fra publikum og næringsliv og elektronisk informasjonsutveksling mellom offentlige virksomheter. En av de store utfordringene er nå å få til å integrere styring av informasjonsteknologi i virksomhetsstyringen. IKT må i større grad enn det som i dag er tilfellet, brukes til å understøtte virksomhetenes overordnede mål. Dette er et viktig lederansvar. Det er også behov for å etablere arenaer for å utveksle erfaringer med gjennomføring av IKT-planer og få oversikt over referanseprosjekter og ”best practises”[6].

Samarbeid mellom statlige og kommunale etater

Regjeringen tok i 1992 initiativ til å starte forsøk med offentlige servicekontorer (OSK) Ideen bak forsøksprosjektet var å fremme samspill mellom ulike statlige og kommunale etater ved å samle publikumstjenester i et felles kontaktpunkt, servicekontorer, på lokalt nivå. Prosjektet ble ledet av en styringsgruppe (tverrdepartemental , og med deltakelse fra KS og hovedsammenslutningene på arbeidsgiversiden) under ledelse av statssekretær. Prosjektet ble formelt avsluttet i 1996 etter at 5 av forsøkene var evaluert av en forskergruppe ved Statens institutt for forbruksforskning og ett av en forsker ved Høgskolen i Agder. I mars 2000 publiserte (AAD) rapporten *Ett sted, ett telefonnummer,* en rapport som oppsummerte forsøksvirksomheten og pekte ut veien videre. Anbefalingene i rapporten har i liten grad blitt fulgt opp i praksis. Den forrige regjeringen satte som mål minst et OSK i hver kommune innen utgangen av 2003. Status per i dag er at fire av ti kommuner har et servicekontor. Antall OSK (samarbeid mellom statlige og kommunale etater) har

[6] Statskonsultnotat 2002:4 IKT i det offentlige 2002. Kartlegging av status for bruk av informasjons- og kommunikasjonstekonologi (IKT) i det offentlige

kommet opp i 65. I tillegg er det etablert 121 kommunale servicekontorer (KSK). Den nåværende regjeringen har ingen eksplisitt strategi for service-kontorer, men ser dette som en del av satsingen på brukerrettede inngangsporter til offentlig forvaltning og tjenester.

Som ledd i regjeringens moderniseringspolitikk ble det i 2002 iverksatt forsøk med samarbeid mellom sosial, trygd og Aetat (SATS) knyttet til offentlige servicekontorer (OSK). Forsøkene forutsetter, i tillegg til samlokalisering av tjenester mellom etatene, at det skal være en forankret prosess hvor det legges vekt på felles opplærings- og kompetanseutvikling blant de ansatte. Videre legges det vekt på at forsøkene skal bidra til å identifisere og løse kulturelle, faglig og juridiske barrierer og hindringer mellom etatene, og tilpasse og utvikle IKT-baserte løsninger innenfor gjeldende regelverk.. I samarbeid med Statskonsult, Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket vil Sosial- og helse-direktoratet koordinere forsøkene. De utvalgte forsøkene vil også bli underlagt en felles evaluering

Kjennetegn ved omstillingstiltak i statlig sektor

Den statlige reformprosessen kan beskrives som sektorisert og ukoordinert. Det er mange tiltak med klare likhetstrekk på gang innenfor de ulike statlige sektorene. Omstillingstiltakene synes imidlertid først og fremst å være initiert i den enkelte etat og det synes i liten grad å være satt i gang tiltak som kan bidra til å samle eller koordinere den innsatsen som gjøres lokalt. Selv store organisatoriske reformer som sykehusreformen eller omorganiseringen av Justissektoren, er ikke ledd i en helhetlig plan for restrukturering av forvaltningen. Reformene har blitt utformet og iverksatt enkeltvis og innenfor en sektor, uten at reformene er blitt sett i sammenheng. Problemer som krever et tverretatlig samarbeid for å finne sin løsning, får liten oppmerksomhet.

Ett unntak fra dette er det arbeidet som nå er satt i gang i forhold til tilsyn. Det er kommet en tilsynsmelding som ser de ulike tilsynene i sammenheng (St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn). Her er det nå tatt et mer helhetlig overordnet grep for å styre og organisere tilsynsvirksomheten innenfor de ulike statlige sektorene. Arbeidet med SATS er annet eksempel. Men det generelle bildet er at det i liten grad settes i gang omstillingstiltak som går på tvers av sektorene, og det er det vanskelig å finne eksempler på prosjekter som setter i gang systematisk arbeid for å lære og utveksle erfaringer på tvers av virksomheter og sektorer. Med andre ord: Selv om det skjer mye likt innenfor ulike statlige virksomheter, gjøres det lite for å formidle erfaringer på tvers av virksomheter. Og til tross for en erkjennelse av at mange problemer krever tverretatlig samarbeid for å finne sin løsning, er det få eksempler på utvik-lingsprosjekter som går på tvers av etater og forvaltningsnivåer.

Del 2

Omstilling i kommunal sektor

Utvalgte tiltak og programmer

Også innenfor kommunene er det stor reformaktivitet. Reformene har dels funnet sted med utgangspunkt i statlige reformer, dels er de sprunget ut av at kommunene selv har erkjent behovet for omstilling og selv har funnet nye løsninger utenom de sentralt initierte reformene[7]. Til forskjell fra statlig sektor synes det innenfor kommunal sektor å være et klart større innslag av prosjekter som har en sentral koordinator, ved at Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund spiller en slik rolle. I disse prosjektene inngår erfaringsutveksling og nettverksbygging mellom kommuner som arbeider med sammenfallende problemstillinger. I flere av dem legges det også opp til et samarbeid mellom forvaltningen og forskere i utviklingsarbeidet. Nedenfor følger noen eksempler på omstillingstiltak og programmer der KRD og/eller KS spiller en koordinerende rolle.

Konkurranseportalen

I kommunene er det mange tiltak på gang under overskriften konkurranse.

Norske kommuner har i økende grad satt ut driften av kommunale tjenester til eksterne leverandører. Mest omfattende har dette vært innen renovasjon og renhold, men etter hvert er det også stadig flere kommuner som setter ut drift av omsorgstjenester. Oslo kommune har for eksempel, per 1. september 2003, konkurranseutsatt 7 av 56 sykehjem, og planlegger å legge 5 nye ut på anbud.

Offentlig Privat Samarbeid - OPS – får økende oppmerksomhet i kommunene. Ett eksempel på dette har vi når det gjelder rehabilitering og utbygging av to skoler i Oslo: Høybråten og Persbråten. Disse skal selges til private og pusses opp. Kommunen skal så leie lokalene til undervisningsformål. Oslo Kommune fastsetter salgpris på skolene og funksjonskrav til de rehabiliterte og nybygde lokalene. Larvik kommune bygde ny brannstasjon som OPS. Flere kommuner vurderer bruk av OPS i omsorgssektoren. Ullensaker kommune har bygget to bo- og behandlingssentra som OPS. Kommunene Asker og Røyken har sammen inngått kontrakt om bygging av ett sykehus som OPS.

Kommunal- og regionaldepartementet har opprettet Konkurranseportalen til støtte for kommuner som ønsker å ta i bruk ulike former for konkurranse-eksponering. Konkurranseportalen inneholder en veiledning for konkurranse-utsetting, oppdatert informasjon om lover og regler, en samling praktiske erfaringer og praktiske verktøy for ulike former for konkurranseeksponering.

[7] Anne Lise Fimreite *Kommunene* i Forskerblikk på Norge. Tano - Aschehoug 1997 og Anne Lise Fimreite *Offentlig forvaltning* Universitetsforlaget 2001

Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering

KRD har sammen med AAD, Finansdepartementet og KS tatt initiativ til prosjektet ”Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering”. Prosjektet startet i 2001 og er planlagt avsluttet i 2003. Prosjektet setter sammen regionale benchmarkingsnettverk på 5-8 kommuner. I 2002 deltok 143 kommuner og bydeler i til sammen 25 nettverk. Nettverkene dekker områdene skole, barnehage, pleie- og omsorg, barnevern, sosialtjeneste og byggesak. Det vil komme til drøyt 60 kommer i 2003.

Ett av målene for prosjektet er å lage en oversikt over ideer og prosjekter for fornyelse og effektivisering i kommunalforvaltningen.

Nettverkssamarbeidet –”Friere brukervalg”

KRD har i samarbeid med KS initiert et nettverkssamarbeid om friere brukervalg. Elleve kommuner deltar. Dette er kommuner som enten har etablert ordninger med friere brukervalg for sine innbyggere på enkeltområder, eller som arbeider med å utrede muligheten for å etablere slike ordninger. Utviklingspartner og Samfunns- og næringslivsforskning er ansvarlige for å veilede kommunene i deres arbeid, samt for å evaluere og videreformidle erfaringene med friere brukervalg.

Interkommunalt samarbeid og kommunesammenslutning

Regjeringen ønsker å stimulere til samarbeid og eventuell frivillig sammenslutning. KRD vil også bidra til å formidle og overføre erfaringer fra ulike prøveprosjekt og kommuner som velger å gå sammen eller drive aktivt interkommunalt samarbeid.

Per 5. august 2003 er det 33 kommuner som vurderer sammenslutning, fire kommuner som har vedtatt sammenslutning og to kommuner som har vedtatt betinget sammenslutning.

Flat struktur – nye organisasjonsformer

Om lag 130 kommuner hadde i 2002 innført eller var i ferd med å flate ut den administrative styringsstrukturen. Hensikten er å delegere økt driftsmyndighet til tjenesteutførende nivå. Ofte medfører delegeringen at organisasjonen slankes på midten, dvs at man fjerner koordinerende mellomledd, som for eksempel etatssjef, og innfører mer direkte kommunikasjons- og beslutningslinjer mellom kommunens toppledelse og ledere for tjenesteutførende enheter. I forbindelse med dette arbeidet etablerte KS et samarbeidsprosjekt med NIBR, Rogalandsforskning og ni forsøkskommuner der målet var å stimulere fornyelesarbeidet i kommunene og skape og læring rundt de organisasjonsformene som ble forsøkt ut.

Referansekommuner

Atten kommuner deltar i prosjektet ” Referansekommuner” som har som formål å teste ut ulike virkemidler i moderniseringsarbeidet, bidra til erfarings-overføring mellom deltakende kommuner og etablere gode eksempler. AAD leder prosjektet og har som oppgave å skape møteplasser og bidra til erfarings-overføring.

Stifinneren

KRD har tatt initiativ til det et omstillingsprogram som skal støtte og motivere kommuner til å ta i bruk nye virkemidler i moderniseringsprosessen. Seks kommuner og en bydel i Oslo er plukket ut til å delta i programmet. Program-met skal løpe ut 2005 med mulighet til forlengelse ut 2006.

Det grunnleggende kriteriet for utvelgelse er at kommunene vil ta i bruk et bredt spekter av nye virkemidler. For eksempel:

- utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen, økonomistyring, kostnadskontroll og styrings-informasjon
- bruk av konkurranse i ulike former, herunder bl a anbudskonkurranse, friere brukervalg og benchmarking
- nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner

Støtten som tilbys prosjektkommunene vil være frikjøp av ressurser i kom-munen, finansiering av ekstern bistand til prosjektledelse, ekstern spisskompe-tanse, både fra andre kommuner og konsulent- og forskningsmiljøer, samt etablering av et nettverk med de andre kommunene som deltar i programmet.

Modellkommuneforsøket

Modellkommuneforsøket ble initiert av Norsk kommuneforbund i 1998 og støttet av KRD. Tre kommuner har deltatt i forsøket som gikk ut på å ta i bruk alternative virkemidler til konkurranseutsetting for å få en mer effektiv tjeneste-produksjon.

NIBR og Asplan Analyse har i samarbeid evaluert Modellkommuneforsøket, og det er utviklet en egen veileder innen metodikken som ble forsøkt ut i de invol-verte kommunene.

Forsøk etter forsøksloven

Lov om forsøk i offentlig forvaltning gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, der hvor lovgivningen ikke åpner for det. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven prøve ut løsninger som kan føre til mer

effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. KRD forvalter loven for forsøk i kommunesektoren. Godkjenning kan gis for en periode på inntil 4 år, med mulighet til forlengelse på to år. Det pågår flere ulike forsøk. BFD og KRD tok høsten 2002 initiativ til at det settes i gang forsøk med ulike modeller for interkommunalt barnevernssamarbeid. Per juni 2003 foregår følgende forsøk etter forsøksloven: Interkommunal forvaltning av Dovrefjell- Sunndalsfjella nasjonalpark, Delegasjon av vedtaksmyndighet i skjenkesaker, Forsøk med fjernmøter, Samorganisering av sosialtjenesten og barnevernstjenesten i to kommuner, Forsøk med ny forvaltningsmodell for motorferdsel i utmark, Forsøk med delegasjon av forvaltningsmyndighet i klagesaker, Forsøk med enhetsfylke og med kommunal oppgavedifferensiering.

Vedlegg 8

SINTEF

STEP - Senter for innovasjonsforskning

Postadresse/Besøksadresse:
Hammersborg torg 3,
0179 Oslo

Telefon: 22 86 80 10
Telefaks: 22 86 80 49

Foretaksregisteret: NO 948 007 029 MVA

NOTAT

GJELDER	BEHANDLING	UTTALELSE	ORIENTERING	ETTER AVTALE
BRIOS – Brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor				
GÅR TIL				
Norges forskningsråd				

ARKIVKODE	GRADERING

ELEKTRONISK ARKIVKODE

BRIOS notat 2p.doc

PROSJEKTNR.	DATO	SAKSBEARBEIDER/FORFATTER	ANTALL SIDER
	2003-09-30	Thomas Halvorsen og Rannveig Røste	26

OM BRUKERFORANKRET FORSKNING FOR INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR

STEP har utført et oppdrag for en arbeidsgruppe nedsatt av Norges Forskningsråd. Arbeidsgruppen skal utrede behov og muligheter for koordinert brukerinitiert forsknings- og utviklingsbasert innovasjon i offentlig sektor (BRIOS). STEP presenterer i dette notatet sitt utredningsarbeid: først en avklaring og diskusjon av rammene for brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor og deretter en kartlegging av internasjonale trender.

En avklaring og diskusjon av begrepene ”brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor”

STEP innledet utredningsarbeidet med en diskusjon av begrepene ”brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor” for å forstå innholdet i begrepene og definere rammene for hvilke internasjonale programmer det kan læres av.

Forskning for innovasjon i offentlig sektor

STEP fant en tilfredsstillende definisjon av innovasjonsbegrepet i Forskningsrådets interne notat om BRIOS datert 11.04.2003:

- *Et nytt produkt, prosess, metode eller organisasjonsform som er lansert i et marked eller tatt i bruk i produksjon/organisasjon for å skape verdier.*
- *Innovasjonsprosessen; det arbeid og den samhandling som gjøres for å frembringe nye produkter, prosesser, metoder eller organisasjonsformer*
- *I moderne innovasjonsteori tas det utgangspunkt i privat sektor. Det* systemiske aspektet *ved moderne innovasjonsteori ligger nettopp i dette: at bedriftene tar del i større nettverk av bedrifter, offentlige institusjoner og kunnskapsinstitusjoner – og at deres evne til å ta i bruk ny kunnskap hviler på deres evne til å ta dette nettverket i bruk.*

Innovasjon i offentlig sektor kan slik omfatte ulike type innovasjoner, f eks:

- *Endringer av karakteristika eller utforming av tjenesteprodukter og produksjonsprosesser, inkludert utvikling, bruk og tilpassing av relevante teknologier.*
- *Nye eller endrede måter å løse offentlige oppgaver eller levere offentlige tjenester.*
- *Administrative og organisasjonsmessige innovasjoner som involverer nye eller endrede måter å organisere aktiviteter innenfor den leverende organisasjon.*
- *Innovasjoner som innebærer å introdusere nye grunnsyn på hvordan offentlig tjenester utformes og utføres, nye mål, nye strategier osv.*
- *Nye eller forbedrede måter å samhandle med andre organisasjoner og kunnskapsbaser.*

Innovasjon handler slik om både nye og endrede produkter og produksjonsprosesser, reorganisering og administrative endringer, opprettelse av nye tjenester, endring av rasjonalitet og konsepter, samt systemiske endringer. Innovasjon er med andre ord på den ene siden bevisste endringer i adferd og den læringen som medfølger og på den andre siden de ”produktene” disse endringene fører frem til, om nå det er nye eller endrede måter å gjøre ting på eller nye eller forbedrede produkter og tjenester.

STEP ønsker imidlertid å understreke at når vi her snakker om innovasjon i offentlig sektor snakker vi om et noe annet innovasjonssystem enn hva som er utgangspunktet i innovasjonsteori. Innovasjonsteori tar utgangspunkt i privat sektor, som også notatet fra Forskningsrådet om BRIOS viser til. Offentlig sektor har til dels en annen type insentivstruktur enn privat sektor. Dette gjelder spesielt de overordnede mål som ikke er klart definert i salg og profitt. I stedet opererer man med velferdspolitiske målsettinger som kontinuerlig reformuleres og som er et resultat av demokratiske og konstitusjonelle prinsipper for offentlige institusjoner.

Nå avhenger jo også dette selvsagt av hvordan vi definerer offentlig sektor. STEP legger her til grunn forståelsen som fremstilles i notatet fra Forskningsrådet om BRIOS: som virksomheten i offentlige institusjoner, organisasjoner og foretak, samt samarbeidet mellom offentlige virksomheter eller mellom offentlige og private virksomheter. Offentlig sektor omfatter her alle nivåer: kommune, fylkeskommune og stat.

Innovasjonslitteraturen neglisjerer normalt studier av innovasjon i offentlig sektor – selv om den offentlige sektor er svært utstrakt i vestlige demokratiske land hvor denne litteraturen har blitt utviklet. Læring og sosiale prosesser i offentlig sektor er imidlertid behandlet i andre tradisjoner, blant annet innenfor kunnskapssosiologien og organisasjonsteoretiske studier, men heller ikke her settes hovedfokus på innovasjon.

I det interne notatet fra Forskningsrådet om BRIOS vises det også til at innovasjon som begrep ikke har vært mye brukt innenfor offentlig sektor. Snarere har det vært snakk om fornyelse, omorganisering og effektivisering. Dette er imidlertid prosesser som i all vesentlighet har funnet sted fra overordnet politisk nivå, hvor endringene i organisasjonen har foregått som ”top-down” prosesser. Slike overordnede endringer eller innovasjoner kan imidlertid også ha ført til nye endrings- eller innovasjonsprosesser – både på overordnet og ”underordnet” nivå.

STEP bidrar nå til å rette økt oppmerksomhet mot innovasjonsforskning for offentlig sektor gjennom å lede forskningsprosjektet PUBLIN – Innovation in the Public Sector under EUs 5. rammeprogram.[8]PUBLIN skal nettopp ta for seg hvordan slike endringsprosesser oppstår i offentlig sektor – både på politisk nivå og på brukernivå.

[8] Prosjektet kan leses mer om via vår webside: http://www.step.no/publin/, hvor det også er mulig å tegne gratis abonnement på et nyhetsbrev.

Våre foreløpige hypoteser er at innovasjon i offentlig sektor forekommer gjennom en rekke ulike prosesser i det innovasjonssystemet den offentlige institusjonen eller avdelingen er en del av. Vi forstår da systemet som bestående av blant annet relaterte departementer, direktorater, statlige etater, kommunale og regionale enheter, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, private bedrifter osv. Vi antar at innovasjonsprosessen kan være utløst eller påvirket av andre institusjoner i innovasjonssystemet.

Innovasjonsprosessen kan slik for eksempel være utløst eller påvirket av et ledd i en reorganiseringsprosess, som en læringsprosess i samarbeid med en eller flere eksterne institusjoner og gjennom innførsel eller innkjøp av ny teknologi. Videre antar vi også at innovasjonsprosessen kan også oppstå innad i organisasjonen som *learning by doing* og som et resultat av at ansatte selv aktivt involveres i organiseringen av sin egen arbeidsplass.

I arbeidet med utforming av nye eller endring av eksisterende forskningsprogram bør BRIOS-arbeidsgruppen være oppmerksom på disse systemiske aspekt ved innovasjon, og hvordan slike innovasjonsprosesser kan stimuleres gjennom forskningsprogram som virkemiddel.

Brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor

Forskningsrådet fremstiller interessen for et forskningsprogram rettet mot ”brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor” som å være basert på gode erfaringer med forskningsprogrammer rettet mot brukerstyrt forskning og utvikling i det private næringsliv.

Brukerbegrepet er imidlertid, som også nevnt i det interne notatet fra Forskningsrådet om BRIOS, ofte mer sammensatt i offentlig sektor: Fokus legges gjerne på at effektiviserings- og moderniseringsprosessene skal være brukerforankrete, noe som i noen tilfeller betyr at borgere som tjenestebruker trekkes inn, mens det i andre tilfeller er en offentlig institusjon som vil styre prosessene. Det utheves videre at: ”Brukerforankret forskning og utvikling dreier seg nettopp om å la potensielle brukere av forskningsresultater slippe til og perfeksjonere disse fram mot nyttig anvendelse.”

En slik forståelse innebærer at brukere involveres aktivt i forskningsprogrammet, og at dette kan være ulike typer brukere. STEP velger her å vise til brukere slik de omtales i samarbeidsregjeringens visjon i moderniseringsprogrammet[9] – der nettopp brukerretting fremstilles som en grunnpilar i tillegg til effektivisering og forenkling:

Samarbeidsregjeringens visjon er en offentlig sektor der:

- **borgerne** deltar på demokratiske arenaer, kjenner sine rettigheter og sitt ansvar, og føler seg trygge på at myndighetene opptrer ryddig i sine ulike roller
- **brukerne** får likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov
- **skattebetalerne** kan være sikre på at virksomhetene drives på en effektiv måte
- **næringslivet** opplever forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et konkurransefortrinn internasjonalt
- **ansatte** i det offentlige har arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føler trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen

[9] se: http://www.odin.dep.no/aad/modernisering/p30000847/index-b-n-a.html

Forskningsrådet viser i notatet videre til at det med bakgrunn i erfaringene fra brukerstyrt FoU og kommersialiseringsstøtte innen næringsrettet forskning, bør skilles mellom to hovedkategorier for brukerforankret forskning:

- FoU med fokus på innovasjon internt i eksisterende enkeltinstitusjoner
- FoU med fokus på komplekse systemiske innovasjonsprosesser der ulike aktørers roller i den innovasjonsorienterte prosesser fokuseres

Det fremstår slik som om Forskningsrådets hovedpoeng med brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor skal være at de offentlige institusjonene selv står som ansvarlige for utarbeidelsen av prosjekt innenfor gitte rammer. Det er altså ikke reformer som blir initiert "top-down" fra regjeringen, men prosjekter som offentlige etater, kommuner, sykehus, skoler osv. er aktivt involvert i.

Prosjektene skal i all hovedsak være drevet av slike offentlige institusjoner – enten internt i eksisterende enkeltinstitusjoner eller som deler av et innovasjonssystem. Dette kan være prosjekter hvor borgere, brukere, skattebetalere, næringslivet og de ansatte er potensielle brukere av forskningsresultater og at de derfor slipper til og perfeksjonerer disse fram mot nyttig anvendelse. Slik deltakelse kan for eksempel være gjennom brukerundersøkelser der brukerne utaler seg om positive og negative trekk ved eksisterende tjenester eller gjennom evaluering av rammebetingelser for næringslivet.

Slik deltakelse fra brukerne av offentlig sektor vil imidlertid nesten utelukkende være ledet av offentlig sektor eller være en del av et forsknings- eller evalueringsprosjekt. Årsaken til dette er at offentlig sektor er underlagt politisk kontroll og at endringer i struktur og tjenestetilbud ikke kan gjøres av enkeltpersoner eller institusjoner som ikke er underlagt politisk kontroll.

Offentlige institusjoner kan være aktivt involvert på flere ulike måter i brukerforankrede forskningsprosjekt for innovasjon i offentlig sektor. Det kan være i utformingen av prosjektsøknaden, som den som leder innovasjonsprosessen(e) og/eller som aktiv deltaker på flere ledd i prosjektet. Det vil også være et krav at den offentlige institusjonen selv skal være med og delfinansiere prosjektet.

Prosjektet blir slik initiert av brukerne av offentlig sektor uten at deres deltakelse er en nødvendig premiss for at det skal kalles brukerforankret. Det er heller ikke en forutsetning at den offentlige institusjonen selv skal ha tatt initiativ til prosjektet. Dersom det imidlertid er den offentlige institusjonen som har tatt initiativ til utformingen av innovasjonsprosjektet er ikke prosjektet bare brukerforankret men også *brukerinitiert.*

Innovasjon i offentlig sektor – brukerinitiering og brukerforankring

En interessant spørsmålsstilling i forhold til innovasjon i offentlig sektor er på hvilket nivå innovasjoner i offentlig sektor faktisk blir initiert. Dette er et empirisk spørsmål om hvor innovasjoner i offentlig sektor er forankret i utgangspunktet. Blir innovasjoner i offentlig sektor initiert på det politiske nivå, i byråkratiet eller stammer initiativene fra personer eller organisasjoner utenfor offentlig sektor? Denne problemstillingen har selvfølgelig stor relevans i forhold til hvor man bør forankre innovasjonsprosjekter i offentlig sektor.

Det finnes lite forskning som dokumenterer dette i Norge, men Borins (2000; 2001) har studert innovasjoner av både teknologisk- og ikke-teknologisk art i offentlige sektor i USA og Det britiske Samveldet. Disse studiene viser at mange av innovasjonene blir initiert på mellomledernivå og hos førstelinjepersonalet i offentlige organisasjoner.

Tabell 1. Initiativtakere til innovasjon

• ***Initiativtaker***	• ***USA***	• ***Samvelde,*** • ***Industriland***	• ***Samvelde, Utviklingsland***
• *Politikere*	• *21*	• *11*	• *15*
• *Byråsjef*	• *25*	• *39*	• *37*
• *Mellomleder*	• *43*	• *75*	• *44*
• *Førstelinjepersonale*	• *27*	• *39*	• *7*
• ***Mellomleder eller/og førstelinje personalet***	• ***51***	• ***82***	• ***48***
• *Interessegrupper*	• *13*	• *2*	• *11*
• *Innbyggere*	• *7*	• *0*	• *11*
• *Programdeltakere*	• *3*	• *5*	• *0*
• *Andre*	• *6*	• *9*	• *11*
• ***Totalt (prosent)***[10]	• ***126***	• ***148***	• ***133***
• *N*	• *321*	• *56*	• *27*

Kilde: Borins (2001)

Et forbehold med denne studien er at den kun tar for seg større innovasjoner. Senere forskning på innovasjon har vist at innovasjon i stor grad er et inkrementelt fenomen. Et annet forbehold er at antallet innovasjoner som inngår i denne studien ikke innbyr til å trekke bastante konklusjoner, men den etterlater allikevel et visst inntrykk.

Fra tabellen kan man se at antallet innovasjoner som blir initiert på politisk nivå er relativt lite i forhold til hva som blir initiert av ansatte i offentlige organisasjoner. Videre ser man at de fleste innovasjonene heller ikke blir initiert på toppnivå i disse, men derimot på mellomledernivå og blant førstelinjepersonalet.

Er dette et uttrykk for at innovasjonsevnen er størst på mellomleder- og førstelinjenivå? I så fall kan en strategi bestå i å forankre flest mulig av innovasjonsprosjektene hos disse nivåene. Et problem forbundet med en slik strategi er at det er vanskelig å fastslå hvorvidt denne overrepresentasjonen skyldes at andre grupper ikke har blitt gitt muligheten til å innovere i offentlig sektor. Det kan tenkes at det ligger et stort uforløst innovasjonspotensialet i å involvere

[10] Fordi noen respondenter oppga mer enn ett svar blir den totale summen mer enn 100 prosent.

interesseorganisasjoner, innbyggerne osv. i enda større grad. En strategi som tar hensyn til dette kan selvfølgelig være å utforme innovasjonsprosjektene slik at de forankres både hos ansatte i offentlig sektor og hos innbyggere og interesseorganisasjoner.

Statistikken gir inntrykk av at få innovasjoner i offentlig sektor har sitt utspring i det man kan gi fellesbenevnelsen privat sektor. Dette er selvfølgelig ikke tilfellet. Opphavet til innovasjonene, for eksempel en bestemt teknologi, kan godt være et privat firma. I empirien som ligger til grunn for denne oversikten er det imidlertid *initiativet* til å innføre denne teknologien i offentlig sektor som teller, og det vil ofte bli tatt i en offentlig institusjon eller på politisk nivå.

En annen grunn til underpresentasjonen av interessegrupper og innbyggere i denne statistikken er at de forholder seg til en annen insentivstruktur enn de som befinner seg innen offentlig sektor. Naturlig nok vil ikke personer og grupperinger utenfor offentlig sektor ha samme motivasjon, anledning til å lansere innovasjonen(e) og legitimitet som ansatte i offentlig sektor. Dette kan til en viss grad avhjelpes ved å legge opp til prosjekter som også forankres hos disse gruppene.

Det er vanskelig å fastslå om denne graden av initiering på mellomledernivå og blant frontlinjepersonalet er et ”vanlig” bilde for offentlig sektor generelt, om det skyldes kulturelle årsaker (lite utslag av jantelov) i disse landene, om det skyldes mer fleksible regler og rutiner i byråkratiet enn i andre land eller om resultatet skyldes større bruk av programmer med forankring på organisasjonsnivået i disse landene. Uansett så gir dette en idé om at mye av den faktiske innovasjonen i offentlig sektor er forankret hos det man kan kalle brukere, når ”brukerne” blir definert som ansatte i offentlige organisasjoner.

Selv om situasjonen skulle se helt annerledes ut i Norge så viser i hvert fall disse resultatene at innovasjon i offentlig sektor potensielt har en høy grad av brukerforankring. Hvis man antar at brukerforankret innovasjon i offentlig sektor er naturlig og positivt, så er det med andre ord god grunn for å legge forholdene enda bedre til rette for dette gjennom brukerforankede prosjekter.

Internasjonale Trender

I et relativt begrenset prosjekt slik som dette er det vanskelig å trekke noen klare konklusjoner om de internasjonale trendene innen brukerforankret innovasjon i offentlig sektor. Særlig gjelder dette hva som har vært gjennomført av slike programmer historisk, og hva slags programmer som ser ut til å være de mest toneangivende akkurat nå. Det empiriske materialet man har muligheten til å skaffe seg oversikt over blir for tynt. Det man allikevel kan gjøre innenfor rammene på et slikt prosjekt er å antyde hvilke hovedkategorier av programmer som finnes.

Vi har valgt å systematisere programmene etter to dimensjoner: programdeltakere/målgruppe og programføringer.

Programdeltakere og målgruppe

I brukerforankrede prosjekter med innovasjon i offentlig sektor som målsetting vil offentlige organisasjoner nesten alltid ha en ledende rolle. Bakgrunnen for dette er at offentlig sektor er underlagt politisk kontroll og at det i de fleste sammenhenger vil være et krav at de som er ansvarlige for strukturelle endringer i sektoren også skal være underlagt politisk kontroll.

Programmer med offentlige deltakere

I en del av disse prosjektene er prosjektdeltakelsen avgrenset kun til offentlige organisasjoner. For de land som er med i denne studien representerer deltakelsen i denne typen innovasjonsprosjekt samlet sett organisasjoner og institusjoner på nesten alle nivå i det byråkratiske hierarkiet.

Deltakelsen omfatter alt fra departement, fylkeskommuner, kommuner og delstater (i USA) til frontlinjeinstitusjoner som skoler, bibliotek, politistasjoner, osv.

Et eksempel på programdeltakelse som involverer organisasjoner på høyt nivå er det statlige energiprogrammet i USA (State Energy Program – SEP). Her står delstatene selv ansvarlige for å utarbeide egne planer for energieffektivisering og fornybar energi, innenfor gitte rammer, som senere skal godkjennes på føderalt nivå. Programmet er todelt. En del av den statlige tildelingen *(Formula Grants)* er gitt ut fra fastlagte kriteria slik som areal, populasjon, osv. En annen del av den statlige tildelingen er konkurransebasert hvor delstatene sender inn prosjektsøknader på utlysninger fra Departement of Energy.

Programmer med offentlige og private deltakere

Deltakelse i brukerforankrede programmer som involverer innovasjon i offentlig sektor er imidlertid ikke bare avgrenset til offentlige organisasjoner. En gruppe programmer åpner for deltakelse fra private organisasjoner selv om den overordnede målsettingen er å bedre den offentlige sektor. Dette kan for eksempel bety at private bedrifter får oppdrag som leverandør av en ny teknologi som skal implementeres i offentlig sektor. Den norske OFU/IFU-ordningen er et godt eksempel.

Offentlig-private partnerskapsprogram er et annet eksempel. Disse representerer imidlertid en mye bredere form for privat deltakelse. Slike partnerskap kjennetegnes ofte ved at de er mer forpliktende og langvarige enn ordinære forretningssamarbeid. Offentlig-private partnerskap betyr at ressursinnsats, avkastning og risiko fordeles mellom offentlige og private partnere. I den nasjonale utviklingsplanen til Irland satses det tungt på å utvikle offentlig-private partnerskap på en bred front. Gjennom ”The Public-Private Partnerships programme” inviteres private organisasjoner til omfattende deltakelse i produksjon av offentlige tjenester og infrastruktur.

”The Enterprise Challenge” i Singapore er et program for innovasjon i offentlig sektor som oppfordrer til privat deltakelse, men som har valgt en original måte å involvere private bedrifter. En vanlig måte å involvere private organisasjoner i slike prosjekt er at disse fungerer som partnere eller underleverandører til offentlige organisasjoner. I ”The Enterprise Challenge” har man imidlertid valgt å åpne opp for prosjektforslag som ikke involverer partnerskap med offentlige organisasjoner. Det spesielle med dette programmet er at private organisasjoner fritt kan foreslå prosjekter hvor målsettingen er innovasjon i de offentlige tjenestene. For de prosjektene som så blir finansiert vil programsekretariatet i neste fase framskaffe offentlige pilotmiljø for utprøvelse av innovasjonen.

Samfunnsorienterte programmer med offentlig og privat deltakelse

En siste gruppering med programmer er de som er rettet inn mot økonomien som helhet, det vil si både offentlig sektor og privat sektor. Dette er altså programmer hvor hensikten er å stimulere til innovasjon i både offentlig og privat sektor. Et eksempel på et slikt program er ”National Workplace Development Programme” i Finland. Hensikten med dette programmet er å bedre effektiviteten og kvaliteten i det finske arbeidslivet. Programmet tilbyr ekspertrådgivning og finansiering av utviklingsprosjekter til både offentlige og private organisasjoner.

Programføringer

Til nå har vi vurdert de internasjonale trendene innen brukerforankrede programmer for innovasjon i offentlig sektor ut i fra hvilke grupper som kvalifiserer til programdeltakelse og hvorvidt programmene orienterer seg eksplisitt mot offentlig sektor. Men programmene kan også grupperes i forhold til hvilke føringer som ligger i programmene.

Fagprogrammene

En første gruppering er hva man kan kalle fagprogrammene. Disse programmene har til hensikt å stimulere til innovasjon innen spesifikke fagområder eller fagtema. Dette kan være programmer som er rettet inn mot miljøvern, bredbåndsutvikling, energirasjonalisering, sysselsetting, organisasjonsutvikling, osv.

Det Europeiske Sosialfond i Danmark er et eksempel på et fagprogram. Dette fondet, som er et av EU's strukturfond, er et arbeidsmarkedspolitisk fond som skal forebygge og bekjempe arbeidsledighet, sikre lik adgang til arbeidsmarkedet, samt bidra til å styrke samarbeidet mellom utdanningsinstitusjoner og private virksomheter.

Et annet eksempel på et fagprogram er "Technology Opportunities Program" i USA som har til hensikt å spre digital nettverksteknologi til alle deler av det amerikanske samfunnet. Programmet tilbyr prosjektfinansiering til både offentlige og private organisasjoner som ønsker å demonstrere den praktiske anvendelsen av telekommunikasjons- og informasjonsteknologi.

Geografisk orienterte programmer

En annen klynge med programmer er de som har en geografisk orientering. Den geografiske orienteringen kan for eksempel bestå i å stimulere til innovasjon i bestemte landsdeler eller regioner, nettverksdannelse mellom flere kommuner, satsing på revitalisering av storbysentra, osv. Innen denne gruppen finner vi en del svenske program. "Innovative kommuner, landsting och regioner" er et av disse. Programmet har til hensikt å stimulere til innovasjon innen offentlig kommunal og regional virksomhet. Innsatsen rettes spesielt inn mot prosjekter som bidrar til økt samhandling gjennom nettverksdannelse mellom kommuner.

Et interessant aspekt ved dette programmet er at det eksplisitt legger til grunn et innovasjonssystemperspektiv: "Syftet är att studera och utveckla innovationssystem, samt identifiera drivkrafter och hinder för utvecklingen av den offentliga sektorn" (Presseuttalelse 27. februar 2002[11]). Systemtekningen er i seg selv en relativt ung innovasjonsteoretisk innovasjon. Tilblivelsen av innovasjonssystemet som teoretisk konsept kan tidfestes til siste halvdel av 1980-tallet. Dette programmet har med andre ord valgt en ganske moderne tilnærming til det å tenke og stimulere til innovasjon, hvor det nyklassiske, atomistiske synet på økonomien (den metodologiske individualismen) er forlatt til fordel for en institusjonell tilnærming.

Et annet svensk program med en geografisk tilnærming er "De lokale utviklingsavtalene". Dette programmet er en del av en nasjonal storbypolitikk som har som målsetting å bryte ned sosial og etnisk segregasjon innen storbyregionene. Gjennom De lokale utviklingsavtalene tilbys storbykommunene et mer omfattende samarbeid med staten, hvor innsatsen konsentreres om å gjøre beboere, næringsliv, interesseorganisasjoner og media delaktige i å skape felles målsettinger og etablere et systematisk samarbeid med kommunale og statlige myndigheter.

Sektorprogrammene

En tredje gruppering programmer er de med en sektororientering. Dette er programmer som forsøker å stimulere til innovasjon innen bestemte sektorer hvor det offentlige er engasjert, for eksempel utdanningssektoren, helsesektoren, forsvarssektoren og forskningssektoren. Et eksempel fra USA er "Technology Innovation Challenge Grant Program" som retter seg mot utdanningssektoren. Dette programmet støtter partnerskap mellom lærere, privat næringsliv og andre samfunnsorganisasjoner hvor hensikten er å utvikle innovative anvendelser av teknologi, samt planer for å integrere teknologi i utdanningssystemet. Programmet finansierer 5-årige

[11] http://www.svekom.se/pressmed/2002/20020227.htm

utviklingsprosjekt hvor deltakerne kommer fra skoler, andre utdanningsinstitusjoner, private selskaper, museum, bibliotek, etc.

Det kanadiske ”Innovation Fund” er et eksempel på et brukerforankret program for innovasjon innen forskningssektoren. Programmet gir støtte til universitet, høyskoler, sykehus og nonprofit forskningsinstitusjoner for institusjonelle infrastrukturprosjekt som adresserer framtidas behov for forskningsinfrastruktur.

Frie programmer

Den fjerde og siste grupperingen med programmer er hva man kan kalle for de frie programmene. Dette er programmer uten fagtematiske, geografiske eller sektorielle programføringer. Det er altså helt opp til søkerne å bestemme prosjektenes innhold. Slike program har en åpnere incentivstruktur, og en interessant problemstilling er hva man oppnår med dette? Vil man kunne få innovasjoner som ellers ikke hadde blitt materialisert?

Disse programmene er gjerne utformet etter mønster fra private venture-fond. Fondet kan bestå av bidrag fra flere offentlige institusjoner, hvor hensikten er å tilføre risikovillig såkornkapital til innovasjonsprosjekter. ”Lerning and Innovation Seed Fund” i Canada er et fritt program. Fondet består av bidrag fra 27 departement og direktorat, og ved å bidra til fondet får ansatte i institusjonene anledning til å søke prosjektstøtte. Det eneste kravet som stilles til søknadene er at de skal baseres på en original idé om hvordan man bedre kan yte service til kanadiere gjennom innovasjon og kunnskapsgenerering innen de offentlige tjenestene.

Programmatrisen

Vi har beskrevet og gruppert brukerforankrede innovasjonsprogrammer i offentlig sektor langs dimensjonene *deltakere/målgruppe* og *programføringer*. Disse dimensjonene kan sammenholdes i en programmatrise. En slik programmatrise som vist i Tabell 2. kan potensielt gi et oversiktsbilde av hva som er de internasjonale trendene innen slike program

Igjen må vi imidlertid understreke at det empiriske materialet i denne undersøkelsen er for tynt til å trekke klare konklusjoner i forhold til de internasjonale trendene.

Tabell 2. Programmer gruppert etter deltakere/målgruppe og programføringer

	Programføringer			
Deltakere/ Målgruppe	**Fagtematiske**	**Geografiske**	**Sektorielle**	Frie
Offentlige organisasjoner, stimulerer til innovasjon i offentlig sektor	- Udviklings- og Omstillingsfonden **(Danmark)** - State Energy Program **(USA)**	- Innovativa kommuner, landsting och regioner **(Sverige)** - Lokala utvecklingsavtal **(Sverige)**		**- Learning and Innovation Seed Fund** (Canada)
Offentlige og private organisasjoner, stimulerer til innovasjon i offentlig sektor.			- Technology Innovation Challenge Grant Program **(USA)**	**- PPP (Public Private Partnerships) programme** (Irland) **- The Enterprise Challenge (TEC)** (Singapore)
Offentlige og private organisasjoner, stimulerer til innovasjon i offentlig- og privat sektor	**- Technology Opportunities Program** (USA) **- Socialfonden** (Danmark) **- National Workplace Development Programme** (Finland)	**- Urban II** (Sverige)	**- Innovation Fund** (Canada)	

Et forhold som en bør være oppmerksom på er at flere av programmene har sekundære målsettinger. Dette gjør at programmene kunne ha vært oppført i mer enn en rute, men for enkelhets skyld har vi her valgt å oppføre hvert program bare en gang.

Som sagt burde det empiriske materialet ha vært en god del mer omfattende for at man kunne ha trukket klare konklusjoner om internasjonale trender. Verdien av denne matrisen ligger nå mer i at den kan benyttes som et heuristisk verktøy. Hvis man allikevel skal våge seg til å antyde noe ut fra programmatrisen så kan man for eksempel se at samtlige svenske programeksempler ligger innenfor det vi har kalt de geografisk orienterte programmene. De to danske programmene i utvalget plasserer seg begge innenfor den fagtematiske gruppen. I vårt utvalg finner man heller ingen skandinaviske programmer innenfor hva vi har kalt de frie programmene. Ut fra dette empiriske materialet kan dette se ut som om dette er trender.

Empirien er for tynn til å antyde noen trender langs deltaker/målgruppe dimensjonen.

Internasjonale forskningsprogrammer

Det finnes en rekke internasjonale programmer som er åpne for norsk forskningsdeltakelse. De mest sentrale relatert til innovasjonsforskning er innenfor EU og OECD. De nasjonale myndighetene har imidlertid tradisjonelt ikke vært direkte involvert i slike internasjonale forskningsprogram, men mye internasjonal forskning har vært rettet mot utformingen av politikk.

Dette skyldes at EU, OECD og andre internasjonale organisasjoner finansierer forskningsprogrammer for allmennyttige forhold.

Gitt at disse organisasjonene normalt er finansiert av offentlige institusjoner i medlemslandene og dessuten også selv må kunne regnes for offentlige institusjoner, må man i en viss forstand kunne si at "det offentlige" er part i initieringen av forskningen.

STEP er for eksempel involvert i et OECD-prosjekt kalt MONIT, hvor det skal ses nærmere på koordineringen av innovasjonspolitikk på tvers av den departementale inndelingen av innovasjonspolitiske områder.

Innenfor EU innehar det 6. rammeprogram for 2002-2006 en rekke program rettet mot forskning, teknologisk utvikling og innovasjon. Budsjettrammen er på 17 500 millioner euro. Programmene er inndelt i syv tematiske prioriteringer:

- Life sciences, genomics and biotechnology for health
- Information society technologies
- Nanotechnologies and nano-sciences, knowledge-based multifunctional materials and new production processes and devices
- Aeronautics and space
- Food quality and safety
- Sustainable development, global change and ecosystems
- Citizens and governance in a knowledge-based society

Få av disse programmene er rettet alene mot utvikling av offentlig sektor, og ingen kan sies å være direkte rettet mot brukerforankret innovasjon i offentlig sektor. Imidlertid utelukker heller ikke programmene slik forskning, og kan også muligens bidra indirekte til slik forskning.

Data fra EU Kommisjonen på norsk deltakelse i EUs 5. rammeprogram for 1998-2002 tilsier at offentlig sektor er involvert i stor grad: se tabell 3.

Tabell 3: Norsk deltakelse i EUs 5. rammeprogram, 1998-2002

Organisation Legal Status	Number of distinct participants in FP5 Norway	Number of participations of FP5 Norway
European Economic Interest Group		
Governmental	116	561
International organisation	7	9
Joint Research Centre	3	3
Private Organisation, Non Profit	90	301
Private Commercial Organisation including Consultant	275	501
Public Commercial Organisation	14	27
Not defined	24	27
Grand Total	**529**	**1 429**

Kilde: EU Kommisjonen

Den første kolonnen viser en klassifisert inndeling i rettslig status av hvilke grupper som ble involvert som deltakere i EUs 5. rammeprogram i Norge i perioden 1998-2002. Den andre kolonnen viser hvor mange av disse gruppene – institusjoner, bedrifter og organisasjoner – som ble involvert i ett eller flere rammeprogram, og den tredje kolonnen viser hvor mange av disse gruppene som ble deltakere i mer enn et prosjekt.

Det er innenfor ”governmental” vi forventer å finne offentlig sektor slik Forskningsrådet i BRIOS-notatet og STEP her har definert offentlig sektor. Tabellen viser at det er flere deltakere fra gruppen ”governmental” sammenlignet med ”private organisation, non-profit” – en gruppe hvor vi vanligvis forventer å finne forskningsinstituttsektoren i Norge. Tallene fremstår derfor som overraskende.

Datamaterialet viser imidlertid at cirka 95 % av institusjonene som her er klassifisert som ”governmental” er universitet og høyskoler. Universitet og høyskoler er en del av offentlig sektor i Norge, men ikke primært de institusjonene brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor vil være rettet mot. Universitet og høyskoler er dessuten betraktelig forskjellige i sin FoU-virksomhet sammenlignet med andre offentlige institusjoner. Tabellen vil derfor være lite hensiktsmessig til å si noe generelt om hvordan offentlig sektor er involvert i EUs 5. rammeprogram. Tabellen er likevel presentert her for å vise at man skal være forsiktig med å benytte internasjonal statistikk til å si noe om aktivitet innenfor offentlig sektor i Norge.

Vi vil her vise til et eksempel på brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor under EUs 5. rammeprogram som ikke kan leses ut av denne statistikken.

ENABLE er et prosjekt under EUs 5. rammeprogram ”Quality of Life and living resources” og ble startet i 2001. ENABLE er rettet mot å avdekke hvordan levestandarden for eldre med tidlig aldersdemens kan forbedres gjennom teknologiske hjelpemidler. De norske deltakerne i prosjektet er både privatpersoner som tok initiativ til prosjektet fra en rolle som pårørende til familiemedlemmer med aldersdemens – altså som ”brukere” av offentlige tjenester – samt offentlig sektor gjennom Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemens. Man kan lese mer om prosjektet på: http://www.enableproject.org

Appendiks. Eksempler på brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor i utvalgte land

Herunder følger en liste, gitt i tabellform, over eksempler på brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor i utvalgte land. Forskningsprogrammene er presentert med følgende data: navn på forskningsprogrammet, land, organisasjon, web-adresse, ansvarlig person, programperiode, budsjett og en beskrivelse av programmet.

Eksemplene er først gitt fra de Nordiske landene: tre fra Sverige, to fra Danmark og ett fra Finland. Deretter fra de angelsaksiske landene: ett fra Irland, to fra Canada og tre fra USA. Tilslutt er det gitt ett eksempel fra Singapore.

Eksempler fra Sverige:

Navn	**Innovativa kommuner, landsting och regioner**
Land	Sverige
Organisasjon	Kommunförbundet og Landstingsförbundet
URL	http://www.statens-e-forum.nu/artiklar/102.shtml
Ansvarlig person	Lars Roswall (FoU-rådet)
Programperiode	2002-2005
Budsjett	20 millioner SEK (totalt)
Programbeskrivelse	Temaet for dette programmet er innovasjonssystemer innenfor den offentlige sektor. Programmet handler dels om innovasjon innenfor den enkelte kommune- og landstings virksomhet, men også til dels om innovasjoner som medvirker til hele regioners utvikling. Programmet henvender seg således både til de enkelte kommune/landsting, men også til koalisjoner med regional forankring. Målsettingen med programmet er å studere og utvikle innovasjonssystem, samt identifisere drivkrefter og barrierer for utvikling av den offentlige sektoren. En antagelse som ligger til grunn for dette programmet er at dynamiske innovasjonsmiljøer kan øke den kommunale sektorens tiltrekningskraft, og at det derfor trengs langsiktig satsing for å fornye og utvikle sektoren. Dette krever utviklingsarbeid som strekker seg langt utover dagens nivå, og som er basert på et samspill med forskning på offentlig sektor i likhet med den forskningen som tradisjonelt har blitt rettet mot privat sektor.

Navn	**Urban II**
Land	Sverige
Organisasjon	Gøteborg kommune og EU
URL	http://www.urban2.org/
Ansvarlig person	Martin Dahl
Programperiode	2002-2006
Budsjett	16 millioner Euro
Programbeskrivelse	Urban II sorterer under EUs strukturfond. Strukturfondenes målsetting er å forsterke det sosiale og økonomiske samholdet mellom unionens medlemsstater gjennom å minske de regionale ubalansene. Urbanprogrammet er EUs storbysatsing som pågår parallelt i et hundretalls byer i Europa fram til 2006. Hovedmålsettingen med Urban II er å oppnå en positiv byutvikling gjennom innovative arbeidsmåter. Innsatsen blir spesielt rettet mot bykjernen med tanke på å minske de økonomiske og sosiale problemer som finnes her i forhold til andre byområder.

Navn	**Lokala utvecklingsavtal**
Land	Sverige
Organisasjon	Regeringskansliet
URL	http://www.storstad.gov.se/framtid/lokalautvecklingsavtal.asp
Ansvarlig person	
Programperiode	1999-2003
Budsjett	Ca. 2 milliarder SEK (totalt for programperioden)
Programbeskrivelse	De lokale utviklingsavtalene er en del av en nasjonal storbypolitikk som riksdagen vedtok i 1998. Målsettingen med denne satsingen er å ”bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare”. Målsettingen skal nås gjennom De lokale utviklingsavtalene som tilbyr kommuner et mer omfattende samarbeid med staten. En av de grunnleggende ideene i dette programmet er at det kreves bred og langvarig satsing for å bryte segregeringen mellom bydeler. Det betyr delaktighet, felles mål og systematisk samhandling mellom beboere, næringsliv, interesseorganisasjoner, media, kommunale og statlige myndigheter. For å oppnå langvarige virkninger så kreves det at disse avtalene fører til strukturelle endringer hos deltakerne.

Eksempler fra Danmark:

Navn	**Udviklings- og Omstillingsfonden**
Land	Danmark
Organisasjon	Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU)
URL	http://www.sckk.dk/visSCKKArtikel.asp?artikelId=1291 http://www.ku.dk/puma/UO-fonden_Vejledning.pdf
Ansvarlig person	
Programperiode	2002-2005
Budsjett	69 millioner DKR (totalt for perioden)
Programbeskrivelse	Utviklings- og Omstillingsfondet skal understøtte den løpende utvikling og omstilling i den danske statens virksomheter og institusjoner. Fondets midler skal medvirke til å forberede organisasjonene på nye krav til oppgaveløsning samt styrke deres evne til rask flytting av ressurser dit behovet er størst. Fondets midler kan anvendes til finansiering av konkrete utviklings- og omstillingsprosjekter innenfor følgende hovedkategorier: - Kompetanseutvikling - Digitalisering - Ledelse - Kvalitets- og organisasjonsutvikling - Arbeidsmiljø - Institusjonenes sosiale ansvar - Den hele medarbeider - Overtallighet

Navn	**Socialfonden**
Land	Danmark
Organisasjon	EU og Erhvervs- og Boligstyrelsen
URL	http://www.socialfonden.net/
Ansvarlig person	Morten Fenger
Programperiode	2000-2005
Budsjett	500 millioner DKR (årlig fra EU) og 50 % dansk medfinansiering
Programbeskrivelse	Sosialfondet er sammen med de to andre strukturfondene i EU – Landbruksfondet og Regionalfondet – skapt for å minske de sosiale og økonomiske forskjellene i EU. Midlene som deles ut går til de grupper og områder av Europa som er mest utsatt. Det Europeiske Sosialfond er et arbeidsmarkedspolitisk fond hvor det kan søkes støtte til forsøks- og utviklingsprosjekter som: - forebygger og bekjemper arbeidsløshet via kvalifisering og etterutdannelse av bl.a. arbeidsledige og ansatte - sikrer lik adgang til arbeidsmarkedet - bidrar til å styrke samarbeidet mellom utdannelsesinstitusjoner og private sektor Prosjekter under Det Europeiske Sosialfond skal medvirke til å sikre lav ledighet, integrering av flyktninger og innvandrere, likestilling mellom menn og kvinner, en bærekraftig utvikling i alle områder av Danmark samt samhørighet - økonomisk og sosialt. Prosjektlederne kan være kommuner, arbeidskontor, utdannelsesinstitusjoner, NGO'er, faglige organisasjoner eller private foretak.

Eksempel fra Finland:

Navn	**National Workplace Development Programme**
Land	Finland
Organisasjon	Arbeidsministeriet
URL	http://www.mol.fi/tyke/00-03/en/index.html
Ansvarlig person	
Programperiode	1996-2003
Budsjett	46 millioner FIM (2001)
Programbeskrivelse	Formålet med dette programmet er å bedre effektiviteten og kvaliteten i det finske arbeidslivet. Programmet tilbyr ekspertrådgivning og finansiering av utviklingsprosjekter til både offentlige og private organisasjoner. Et sentralt premiss for finansiering er at både ledelsen og arbeidstakerne deler en felles ambisjon om utvikling av arbeidsplassen. Typiske utviklingsprosjekt fokuserer på å fremme teamarbeid, ledelsesformer som styrker den kompetansebaserte medvirkningen, ferdigheter, mestring og nettverksutvikling mellom organisasjoner. Alle prosjektinitiativene må komme fra arbeidsstedene selv, og det stilles krav til at både ledelsen og arbeidstakerne må ta del i planleggingen og utførelsen av prosjektene.

Eksempel fra Irland:

Navn	**PPP (Public Private Partnerships) programme**
Land	Irland
Organisasjon	The Department of the Environment, Heritage and Local Government
URL	http://www.ndp.ie/newndp/displayer?page=home_tmp http://www.finance.gov.ie/publications/otherpubs/pppframework.pdf
Ansvarlig person	Stephen Roy (Direktør i Central PPP Unit)
Programperiode	2000-2006 (som en del av ”National Development Plan”)
Budsjett	Vanskelig å fastslå, er en del av ”National Development Plan” med et budsjett på 52 milliarder Euro.
Programbeskrivelse	”Public Private Partnerships” spiller en sentral rolle i moderniseringen av de offentlige tjenestene i Irland. PPP-programmet har til hensikt å stimulere til partnerskap mellom det offentlige og privat næringsliv i framskaffelsen av offentlig infrastruktur og offentlige tjenester. Det antas at slike partnerskap har potensialet til å: - spille en sentral rolle i den akselererende utviklingen av en nasjonal, strategisk infrastruktur - gi god langtidsavkastning for myndighetene – vil rette fokuset mot effektivitet og økonomi snarere enn et fokus bare på reduserte kostnader - sikre kvaliteten på de offentlige tjenestene Styrken til slike partnerskap antas å ligge i at de skaper rom for dynamisk interaksjon og samarbeid mellom offentlig og privat sektor; og at det er en komplementaritet mellom de offentlige tjenestene og slike innovasjoner innen frambringelsen av offentlig infrastruktur og tjenester.

Eksempler fra Canada:

Navn	**Innovation Fund**
Land	Canada
Organisasjon	The Canada Foundation for Innovation (CFI)
URL	http://www.innovation.ca/programs/index.cfm?websiteid=56
Ansvarlig person	Dr. Bernadette McGuire-Rivera
Programperiode	1994-2003
Budsjett	12,5 million CAD (2003)
Programbeskrivelse	Dette innovasjonsfondet yter tilskudd til prosjekter som adresserer framtidens behov for infrastruktur for forskning og som tar mål av seg til å bedre Canadas innovasjonskapasitet. Prosjektstøtte gis hovedsakelig til universitet og høyskoler, sykehus og nonprofit forskningsinstitusjoner. Fondet støtter institusjonelle infrastrukturprosjekt som: - fremmer innovativ forskning som i dag er utenfor rekkevidde for canadiske institusjoner - bygger på gode forskningsmuligheter som trekker på lokal, nasjonal, og internasjonal intellektuell kapital - tiltrekker seg de beste forskerressursene - skaper et stimulerende og innovativt læringsmiljø som vil forberede canadiere på forskning og andre karrierer som Canada vil tjene på - støtter utviklingen av ny forskningsinstrumenter - skaper mulighet for å understøtte utviklingen av klynger, inkludert kommersialiseringen av forskningsresultater - fører til ny offentlig ”policy” og et forbedret samfunn

Navn	**Learning and Innovation Seed Fund (LISF)**
Land	Canada
Organisasjon	Government of Canada
URL	http://www.innovation.ccmd-ccg.gc.ca/Innovations/about/about_e.html
Ansvarlig person	Haig E. Sarafian
Programperiode	2003-
Budsjett	Approximately 750.000 CAD (2003)
Programbeskrivelse	LISF har til hensikt å bidra til utviklingen av innovative offentlige tjenester på det føderale nivå. Programmet gjenspeiler strategien med å etablere venture fond for å drive fram innovasjon i privat sektor. Fondet består av bidrag fra i alt 27 departement og direktorat. Ved å bidra til fondet får institusjonene anledning til å søke prosjektstøtte. Et krav til søknadene var at de skulle baseres på en original ide om hvordan man bedre kunne yte service til kanadiere gjennom innovasjon og kunnkapsgenering innen de offentlige tjenestene. Forventede resultat: - bidra til at kanadiere får gleden av bedre offentlige tjenester; innbyggerne får en reell følelse av at de offentlige tjenestene er innovative - fremme lederskap og innovativ kapasitet innen de offentlige tjenestene ved å utvikle ledere som mestrer både omstilling og den medfølgende risiko - skape partnerskap basert på samarbeid og økt horisontal koordinering, læring og innovasjon i de føderale tjenestene - implementere reformer i departementer basert på pilot-prosjekter i føderale miljøer - utvikle ”innovators in residence” som kan bidra som mentorer for andre gryende innovatører

Eksempler fra USA:

Navn	**Technology Innovation Challenge Grant Program (TICG)**
Land	USA
Organisasjon	US Department of Education
URL	http://www.ed.gov/programs/techinnov/index.html
Ansvarlig person	Donald Fork
Programperiode	1995-2003
Budsjett	29,5 millioner USD (2003) 146 millioner USD (2000)
Programbeskrivelse	TICG-programmet støtter partnerskap mellom utdannelsessystemet, det private næringsliv og andre samfunnsorganisasjoner. Hensikten med disse partnerskapene er å utvikle innovative anvendelser av teknologi og planer for å integrere teknologi i skolevesenet. Programmet gir 5-årig finansiering til konsortia som typisk består av skoler, andre utdanningsinstitusjoner, private bedrifter, museum, bibliotek etc. Prioritet blir gitt til konsortia som er rettet mot steder og regioner med et høyt antall elever med lavere sosioøkonomisk status eller steder med høyt behov for ny teknologi. Andre utvelgelseskriteria er om konsortiene gir direkte fordeler til elevene, om de sikrer en kontinuerlig faglig utvikling av lærerstaben og konsortia som tilfører prosjektet en betydelig andel egne ressurser.

Navn	**State Energy Program (SEP)**
Land	USA
Organisasjon	U.S. Department of Energy
URL	http://www.eere.energy.gov/buildings/state_energy/about.html http://www.eere.energy.gov/buildings/state_energy/pdfs/sepopman_ch1.pdf
Ansvarlig person	
Programperiode	1996-2003
Budsjett	Omtrent 19 millioner USD (2002)
Programbeskrivelse	SEP tilbyr finansiering til delstatene for å utvikle og gjennomføre egne programmer for energieffektivisering og fornybar energi. Programmet beskrives som fleksibelt i den forstand at det både tar høyde for de nasjonale målsettingene på dette området, samtidig som det imøtegår lokale- og regionale behov. Den føderale lovgivningen etablerer et rammeverk i form av overordnede målsettinger, kriteria for deltakelse, samt generelle føringer for hvilke begrensninger som ligger på bruken av midlene. Hvordan midlene disponeres blir overlatt til søkerne selv å bestemme. Det er et krav at deltakerstatene sørger for en egenfinansiering på minst 20% av prosjektkostnadene.

Navn	**Technology Opportunities Program (TOP)**
Land	USA
Organisasjon	Department of Commerce
URL	http://www.ntia.doc.gov/top/index.html
Ansvarlig person	
Programperiode	1994-2003
Budsjett	12.4 million USD (2003)
Programbeskrivelse	TOP er et konkurranse- og merittbasert tilskuddsprogram som søker å spre digital nettverksteknologi til alle deler av det amerikanske samfunnet. TOP tilbyr tilskudd til offentlige og private organisasjoner som ønsker å demonstrere den praktiske anvendelsen av telekommunikasjons- og informasjonsteknologi. Programmet er spesielt opptatt av at prosjektene skal fungere som modeller for andre organisasjoner og fellesskap, slik at prosjektene kan etterfølges i andre deler av landet. TOP tilbyr såkalte "matching grants" som forutsetter at det også er andre medfinansiører til prosjektene. Eksempler på søkere til dette programmet er delstater, lokale myndigheter, skoler, bibliotek, politistasjoner og non-profit organisasjoner. I følge programbeskrivelsen så kan TOP-prosjektene demonstrere hvordan digitale nettverk understøtter livslang læring for alle amerikanere, hjelper redningsarbeidere til å beskytte innbyggerne, assisterer i tilveiebringelsen av helsetjenester, og fremmer kommunikasjon, ressursdeling, og økonomisk utvikling både i urbane og rurale strøk.

Eksempel fra Singapore:

Navn	**The Enterprise Challenge (TEC)**
Land	Singapore
Organisasjon	Statsministerens kontor
URL	http://www.tec.gov.sg/
Ansvarlig person	Teo Ming Kian (Chairman, Economic Development Board)
Programperiode	
Budsjett	10 millioner SGD
Programbeskrivelse	TEC er et fond som er etablert for hel- eller delfinansiering av innovative prosjekter som har potensialet i seg til å skape nye verdier eller betydelige forbedringer i de offentlige tjenestene. TEC tilbyr både finansiering og miljøer for utprøving av innovasjonenes gjennomførbarhet og nytteverdi. Det stilles ingen spesielle krav til det tematiske innholdet i søknadene. Prosjekter av både teknisk- og ikke-teknisk art støttes. Initiativ kan også komme både fra privat og offentlig sektor. De eneste kravene som stilles til søknadene er at gevinstene fra prosjektene i all hovedsaklig skal tilfalle offentlig sektor, og at prosjektene som det søkes om er så utviklet at de er klare for utprøving.

Referanser

Borins, Sandford. 2000. "What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada." *Journal of Policy Analysis and Management*, 19:1, pp. 46-74.

Borins, Sanford. 2001. "The Challenge of Innovating in Government." The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government: Toronto.

PUBLIN Innovation in the Public Sector, foreløpige, upubliserte rapporter, Oslo 2003 http://www.step.no/publin/