

Forskning og innovasjon for statlig sektor – FORSTAT

Rapport fra planutvalg 2019



FORSTAT

Rapport fra planutvalg 2019

Forskning og innovasjon for statlig sektor

© Norges forskningsråd 2019

Norges forskningsråd
Postboks 564
1327 Lysaker
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles og lastes ned fra
www.forskningsradet.no/publikasjoner
eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

ISBN 978-82-12-03784-7 (pdf)

FORSTAT

Forsknings -og innovasjonsprogram for statlig sektor

Rapport fra planutvalg

Mandat og sammensetning:

Forskningsrådet satte i 2018 ned et planutvalg for å utrede behov for og innretning av et forsknings- og innovasjonsprogram for statlig sektor. Forskningsrådet ønsker med etableringen av FORSTAT-programmet å stimulere til tett samarbeid mellom kunnskapssektoren og statsforvaltningen, og dermed bidra til å styrke statlig sektors innovasjonsevne og innovasjonskunnskap.

Programplanutvalget ble bedt om å beskrive og utdype:

- Behov for innovasjon
- Kunnskapsstaus
- Hva hemmer og fremmer innovasjon i offentlig sektor
- Nye verktøy, løsninger og samarbeidsformer

Utvalget har bestått av:

Professor Magnus Gulbrandsen, TIK-senteret, Universitetet i Oslo, leder av utvalget

Førsteamanuensis Caroline Louise Howard Grøn, Aarhus Universitet

Professor Lene Foss, Universitetet i Tromsø

Professor Atle Ødegård, Høgskolen i Molde

Kunnskapsdirektør Yngvar Åsholt, NAV

Seksjonsleder Birgitte Yttri, Difi

Avdelingsdirektør Marcus Zackrisson, Skatteetaten

Utdanningsdirektør Guri Adelsten Iversen, Fylkesmannen i Nordland

Avdelingsdirektør Asgeir Fløtre, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Innholdsfortegnelse

Mandat og sammensetning:	3
Sammendrag.....	5
Bakgrunn og utfordringer	5
Mål for programmet.....	7
Prioriteringer.....	8
Samarbeid med relaterte virkemidler.	11
Forventede resultater, virkninger og samfunnseffekter	12
Ressurser og budsjett	13
Styring og organisering.....	14
Referanseliste.....	14

Sammendrag

Innovasjon i statlig sektor kan være en viktig løsning på utfordringer knyttet til forbedring av offentlige tjenester, mer samarbeid på tvers av offentlige virksomheter og nivåer, og en mer grunnleggende digital transformasjon av sektoren. Gode innovasjonsprosjekter sikrer utvikling av sektoren og tillit blant innbyggerne. I tillegg retter forsknings- og innovasjonspolitikken seg i vesentlig grad mot å skape satsinger rundt store samfunnsutfordringer. Mange av disse berører statlig sektor, og FORSTAT søker dermed å bringe fram prosjekter som både kan bidra til fornyelse i sektoren, og som kan realisere viktige mål i forsknings- og innovasjonspolitikken.

Hovedmålet for FORSTAT er å utløse innovasjon i statlig sektor og ved hjelp av forskning styrke sektorens kapasitet og evne til å spre og ta i bruk innovasjoner. Dette skal primært skje gjennom støtte til innovasjonsprosjekter som både skal sikte mot dokumenterte resultater, bidra til økt forsknings- og innovasjonskunnskap, og stimulere til tettere samarbeid mellom kunnskapssektoren og statsforvaltningen. FORSTAT er et innovasjonsprogram hvor prosjektene skal forankres i statlige aktørers behov og mål, men samtidig være av en slik art at samarbeid med forskning er nødvendig og nyttig.

FORSTAT begrenser seg ikke til noen bestemte deler av statlig sektor, men programmet oppfordrer særlig til søknader fra sektorer som ikke dekkes av eksisterende forsknings- og innovasjonsprogrammer. Prosjektene skal ikke være inkrementelle forbedringsprosesser eller rene forskningsprosjekter. Søknadene til programmet må redegjøre for sammenhengen mellom det planlagte forsknings- og innovasjonsarbeidet og for at samspillet mellom de ulike aktørene er likeverdig. Det skal tydeliggjøres på hvilken måte forskningen kan bidra positivt til innovasjonsprosessen, hvordan kunnskap skal overføres og spres, og hvordan usikkerhet og eventuelle negative effekter skal håndteres.

Selv om én organisasjon vil være vert for prosjektet, oppfordres det til samarbeid på tvers av skillelinjer i statlig sektor, samt at andre berørte aktører involveres på en måte som støtter opp under prinsipper for samfunnsansvarlig forskning og innovasjon (RRI) eller lignende perspektiver. I hovedsak skal FORSTAT støtte ambisiøse innovasjonsprosjekter av en viss størrelse med krav til egeninnsats hos prosjektpartnerne. Noen av midlene i programmet vil forbeholdes forprosjekter av mindre omfang for aktører som vil etablere samarbeid med sikte på et senere større prosjekt.

Forskningsrådet ser på FORSTAT som særlig relatert til FORKOMMUNE-programmet, og de to satsingene kan sammen utgjøre en åpen innovasjonsarena for offentlig sektor. FORSTAT har også viktige skjæringsflater mot en rekke tematiske programmer og mot ordninger utenfor Forskningsrådet. Det er viktig at prosjektene i FORSTAT dokumenteres på en slik måte at det kan danne et grunnlag for andre aktører som vil gjøre lignende prosjekter.

Bakgrunn og utfordringer

Statlig sektor står overfor store utfordringer. Arbeidsplasser, arbeidsinnhold, tjenester og organisasjoner er i kontinuerlig endring, og digitalisering og andre teknologier skaper nye muligheter og utfordrer etablerte arbeids- og organisasjonsformer. Brukerne av statlig sektors tjenester har vedvarende høye krav og forventer at hele offentlig sektor skal legge til rette for likeverdig deltakelse i samfunnet, uavhengig av funksjonsevne eller livssituasjon. Statlig sektor er stor og har mange sterke miljøer og

mange godt kvalifiserte ansatte. Likevel kan fornyelse, læring og samarbeid på tvers være vanskelig. Fremtidens utfordringer innebærer endrede krav til ledere, kompetanseutvikling og kontinuerlig læring.

Disse utfordringene kan sorteres inn under tre typer. Den første representerer et vedvarende press knyttet til fornyelse, forbedringer, problemløsning og effektivisering. Dette er ikke nye tema og prosesser for statlig sektor, men presset synes å øke, ikke minst i lys av en fremtid med synkende petroleumsinntekter og redusert økonomisk handlingsrom. Den andre typen utfordringer er knyttet til behovet for sammenhengende tjenester. Innbyggerne beveger seg ofte horisontalt eller på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og de har behov for tjenester som er så sømløse og sammenhengende som mulig. Offentlig sektor har på sin side i stor grad vertikal finansiering og styring, og insentivene for tverrgående samarbeid og tjenesteutvikling er svake. Tredje type utfordring er knyttet til behovet for en mer grunnleggende transformasjon av offentlig sektor i lys av bærekraft og digitalisering. Statlig sektor er viktig i utviklingen mot et mer bærekraftig samfunn. Digitaliseringen åpner for å tenke nytt om organisering av statlige virksomheter og å tenke nytt om og ivareta andre forhold som faglig uavhengighet, samarbeid, brukermedvirkning, personvern og kvalitet – i tillegg til at brukerne ofte møter offentlig sektor gjennom digitale kanaler. Hvis disse utfordringene håndteres på en god måte, sikres virksomhetsutvikling av statlig sektor og sektorens tillit blant innbyggerne.

Innovasjon og forskning er viktige aktiviteter for å møte mange av disse utfordringene. Selv om det ikke er sikkert at svaret på dem alltid er innovasjon, eller at innovasjon alltid vil ha utvetydig positive resultater for alle involverte, målbærer FORSTAT-programmet en optimisme om at godt gjennomførte innovasjonsprosjekter kan være et viktig bidrag til at statlig sektor når sine mål og møter utfordringer på en tilfredsstillende måte.

Det finnes mange gode eksempler på innovative løsninger og organisasjoner i ulike deler av statlig sektor. Likevel er behovet for innovasjon noe som i økende grad merkes i hele sektoren, og det merkes som et permanent kjennetegn snarere enn noe sporadisk eller unntaksvis. Forskning og innovasjon for bedret produktivitet og effektivisering har lenge vært viktig, ikke minst i land som Norge, som har en stor statlig sektor og stor politisk oppslutning om velferdsstaten. Innovasjonsdrevet produktivitet og effektivisering vil fortsatt være sentrale stikkord. Hensikten med innovasjon og forskningsinnsats for en fremtidsrettet statlig sektor må imidlertid være bredere enn effektivisering og kostnadsbesparelser. Man må ha et helhetlig, integrert perspektiv og skape et godt system rundt innovasjonsarbeidet.¹ Innovasjon må være ansvarlig og ta hensyn til behovet for en statlig sektor som skaper trygge rammebetingelser gjennom forutsigbarhet, likebehandling og gode tjenester.

Dette er beskrevet i en rekke politiske dokumenter. Meld. St. 29 (2016–2017) – *Perspektivmeldingen 2017* uttrykker at vi står overfor betydelige utfordringer i årene framover, og vi må arbeide systematisk med å utnytte fellesskapets ressurser best mulig. Regjeringens ambisjoner for modernisering og fornyelse av offentlig sektor kommer videre til uttrykk i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* og i Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Både kommunereformen og regionreformen understøttes av regjeringens hovedprioriteringer i IKT-politikken, jf. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*, der effektivisering, digital kompetanse, personvern, informasjonssikkerhet og bedre offentlige tjenester står sentralt. Regjeringen har fulgt opp ambisjonene i Jeløya-plattformen, der digitalisering av offentlig

¹ Innovasjon i offentlig sektor – både helhet og mangfold, Difi-rapport 2017:01, ISSN 1890-6583, s. 5

sektor løftes frem som prioritert område. Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider med en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor som er ventet i 2020.

I tillegg til statlig sektors egne behov, er forsknings- og innovasjonspolitikken i hovedsak begrunnet ut fra samfunnets viktigste utfordringer f.eks. knyttet til helse, miljø, tilhørighet og trygghet, slik de blant annet uttrykkes gjennom FNs bærekraftsmål. Mange av disse utfordringene forvaltes av statlig sektor på vegne av alle innbyggere. Sektoren er derfor viktig også for at en skal realisere ambisjonene bak de siste tiårenes vekst i bevilgninger til forskning og innovasjon. Noen av samfunnsutfordringene, slik som en aldrende befolkning, vil dessuten først og fremst merkes som press på det offentlige tjenestetilbudet.

Innovasjon i offentlig sektor har vært både en viktig politisk satsing og et voksende forskningsfelt de siste par tiårene. Norges forskningsråd har separate programmer f.eks. for innovasjon i kommune-sektoren og innenfor utdanning og helse, samt en voksende ordning med offentlig ansatte som tar doktorgrad. Norge er ikke unikt i så måte, både satsinger og forskning har vært løftet opp som del av f.eks. nordisk samarbeid og EUs forsknings- og innovasjonssamarbeid. Dette gir et erfarings- og kunnskapsgrunnlag som på den positive siden uttrykker at innovasjonsarbeidet er relativt omfattende og finnes mange steder i offentlig sektor, men på den mer kritiske siden viser at innovasjonsarbeidet ikke alltid er lett å gjennomføre eller gir de ønskede resultatene.

Det er med andre ord et stort behov for et innovasjonsrettet program for statlig sektor som bygger videre på de erfaringer som er gjort med andre satsinger for offentlig sektor. Et slikt program er viktig for en fremtidsrettet statlig sektor, det er viktig for å skalere opp innovasjonsinnsatsen og muliggjøre spredning og læring på tvers, det er viktig for å nå målene i forsknings- og innovasjonspolitikken, og det er viktig som oppfølging av sentrale politiske føringer og Forskningsrådets egne strategier og planer.

Mål for programmet

Hovedmålet for FORSTAT er å **utløse innovasjon i statlig sektor og ved hjelp av forskning styrke sektorens kapasitet og evne til å spre og ta i bruk innovasjoner**. Dette skal primært skje gjennom støtte til innovasjonsprosjekter som skal sikte mot dokumenterte resultater, bidra til økt forsknings- og innovasjonskunnskap, og stimulere til tettere samarbeid mellom kunnskapssektoren og statsforvaltningen. Programmet skal resultere i kunnskap som:

- bidrar til systematiske og helhetlige grep på tvers av sektorer og nivåer
- utgjør et kunnskapsgrunnlag om motivasjon, insentiver, spredning og oppskalering av resultater av innovasjonsarbeid
- skaper bedre og mer systematisk forståelse av innovasjon i statlig sektor og av sektorens kompleksitet
- profesjonaliserer det generelle forbedringsarbeidet i sektoren gjennom utprøving, analyse og dokumentasjon
- bidrar til politikkutforming
- innebærer styrking av brede nettverk som på et ansvarlig vis involverer medarbeidere og sluttbrukere, og som skaper relasjoner mellom forskning og statlig sektor

FORSTAT er primært et brukerrettet innovasjonsprogram hvor prosjektene skal forankres i statlige etater og deres behov og mål. Samtidig skal prosjektene være av en slik art at de fordrer samspill med forskningsmiljøer, og av en slik art at de støtter opp om FORSTAT som en møteplass for kunnskapsdeling om forskning og innovasjon for statlig sektor.

Prioriteringer

FORSTAT begrenser seg i utgangspunktet ikke til noen særskilte deler av statlig sektor. Samtidig er det særlig ønskelig å få prosjektforslag fra etater innenfor områder som ikke allerede dekkes av eksisterende forsknings- og innovasjonsprogrammer i Norges forskningsråd.

Innovasjon er et svært omfattende begrep og kan dreie seg om endringer i produkter og tjenester, nye organisasjonsformer og innføring av ny teknologi. Hensikten kan være forbedringer i tjenester, bedre involvering av brukere, bærekraftighet eller annet. FORSTAT vil ikke avgrense seg til bestemte typer innovasjon, men programmet er ikke satt opp for å støtte inkrementelle forbedringsprosesser eller rene forskningsprosjekter. Programmets mål er å støtte opp om innovasjonsprosjekter som krever et samarbeid mellom forskningsmiljøer og organisasjoner i statlig sektor. Aktører fra privat sektor kan være partnere så lenge prosjekteier er en statlig aktør. Hensikten med og organiseringen av innovasjonsprosjektet – og forskningens rolle i det – må utgjøre sentrale elementer i prosjektbeskrivelsene. Vi vet at innovasjon sjelden skjer innenfor én enkelt organisasjon, men at prosessen i de aller fleste tilfeller er avhengig av kunnskap, ideer og støtte fra andre.

Litteraturen om innovasjon har vokst eksponentielt de siste fire-fem tiårene. Det har skjedd særlig fordi innovasjon ofte betraktes som en sentral forklaring på økonomisk konkurranseevne, samfunnsmessig vekst og fornyelse, og som et viktig bidrag til samfunnets muligheter til å håndtere en usikker teknologisk og sosioøkonomisk fremtid (Fagerberg m.fl. 2005). Selv om begrepet historisk sett mest er blitt brukt om næringslivet, har det i økende grad også funnet innpass i offentlig sektor (Fuglsang & Rønning 2014). Innovasjon i offentlig sektor er særlig rettet mot å skape eller tilføre verdier for fellesskapet (Willumsen & Ødegård 2015). Disse verdiene kan være økonomiske, kulturelle, mellommenneskelige eller samfunnsmessige på andre måter (Darsø 2011).

Innovasjon kan enkelt betraktes som noe nytt som er tatt i bruk i praksis. For offentlig sektor kan det for eksempel dreie seg om nye eller endrede offentlige tjenester, nye former for organisering av arbeidet og innføring av ny teknologi i ulike arbeidsprosesser. Ny teknologi og nye arbeidsformer kan være knyttet til forbedringer i tjenestetilbudet, men også til behov for å effektivisere og redusere kostnader eller for å skape gevinster for miljø eller helse. Det kan være nyttig å se på innovasjon både som et resultat og en prosess, og at prosjekter innenfor FORSTAT må betraktes som et ledd i en større prosess. Dette stiller krav til hvordan prosjektene dokumenteres og kommuniseres, slik at senere arbeid kan bygge videre på det som er støttet av FORSTAT-programmet.

Selv om mange innovasjonsprosesser starter med utvikling av eller implementering av ny teknologi, har slike prosesser viktige sosiale sider. Ny teknologi krever ofte endringer i organisering og arbeidsformer, noe som også må tas hensyn til ved utvikling av teknologien i seg selv. Prosjektene i FORSTAT kan ha et betydelig innslag av teknologisk arbeid, f.eks. knyttet til digitalisering, eller de kan primært være rettet mot forhold som kultur, ledelse og organisering.

Litteraturen om innovasjon viser at prosessen er vanskelig å planlegge, at det ofte skjer uforutsette hendelser, og at kostnader og resultater ofte ikke blir slik en trodde (Pavitt 2005; van de Ven m.fl. 1999). Vi trekker frem tre store utfordringer som må håndteres i FORSTAT-prosjektene og av deres deltakere.

For det første er forskning og innovasjon ulike aktiviteter som har forskjellige drivkrefter og som regel ganske forskjellige mål. Selv om det ofte er fruktbart å se dem sammen, er det en generell utfordring å koble forskningsaktiviteter med de problemer, muligheter og ønsker som ligger til grunn for innovasjonsprosjekter. Dette har en kognitiv side som innebærer å identifisere gode spørsmål som egner seg til forskning og bidrar til utvikling av innovasjon, og en organisatorisk side knyttet til samhandling mellom forskere, statlige etater og eventuelle andre interessenter, slik som sluttbrukere. I denne sammenheng trenger ikke forskningens rolle å være bidrag til spesifikke ideer eller løsninger. Den kan like gjerne være knyttet til å forstå, analysere og operasjonalisere problemer, følge og støtte endringsprosesser, evaluere effekter av innovasjon, produsere kunnskap om lignende innovasjonsprosesser, og bidra med nye perspektiver. Ikke minst kan forskningen bidra til at nye tjenester, organisasjonsformer og annet blir mindre usikre eller mer legitime. FORSTAT-prosjektene må kunne gjøre rede for hvordan forskningen bidrar til prosjektet og dets mål.

For det andre er det utfordringer knyttet til overføring av kunnskap. Forskning og innovasjon skjer som regel i hver sine organisasjoner og kontekster. Overføring av kunnskap mellom dem kan være knyttet til mange prosesser ut over faglige rapporter og andre publikasjoner, for eksempel andre typer formidlingsarbeid, overføring av personale, opplæringsopplegg og praktiske og tekniske verktøy. FORSTAT-prosjektene må kunne gjøre rede for hvordan kunnskap skal overføres. Å ta kunnskap i bruk krever ressurser og en etatsstyring som skaper motivasjon og insentiver for innovasjon.

For det tredje vet vi at innovasjonsprosesser tar lang tid, at de ofte møter motstand, og at de kan være vanskelige å organisere innenfor store og byråkratiske organisasjoner (Lam 2005). Motstand kan være knyttet til sterke fag- og profesjonsinteresser og manglende interesse for endringer, særlig når de initieres utenfra. Men motstand kan også være rasjonelt og rimelig, ikke minst når innovasjon er risikofylt, skaper usikkerhet og bærer med seg få fordeler for noen av gruppene som berøres. FORSTAT-prosjekter i statlig sektor må kunne gjøre rede for hvordan risiko og usikkerhet håndteres og hvordan ledelsen kan legge forholdene til rette og støtte om prosessen. Dette innebærer også å planlegge håndtering av det som ofte kalles «creative destruction» – at innovasjon kan innebære at eksisterende kompetanse, prosesser og personale blir overflødig. Prosessorienterte rammeverk slik som ansvarlig forskning og innovasjon (RRI) kan være relevante, sammen med perspektiver på forvaltningen som en åpen og demokratisk arena. Forskningsrådet har et eget rammeverk for samfunnsansvarlig innovasjon² som kan tilpasses innovasjonsprosjekter i statlig sektor. Sentralt i denne tilnærmingen er at de som berøres av forskning og/eller innovasjon involveres i arbeidet.

FORSTAT ser på likeverdighet mellom forskningsmiljøer og statlige organisasjoner som sentralt for å håndtere disse tre og relaterte utfordringene. Søker til FORSTAT er en statlig organisasjon, samtidig som det er et krav at prosjektet gjennomføres i tett samarbeid med ett eller flere forskningsmiljøer. Det legges ingen bestemte føringer på hva slags miljøer som involveres, men det forutsettes at miljøene er faglig oppdaterte, følger gjeldende metodiske standarder og dokumenterer resultatene i tråd med god forsknings- og publiseringsskikk.

² <https://www.forskningsradet.no/contentassets/1975cf4657c24ffea33d274adfff0319/rri-rammeverk.pdf>

Selv om denne programplanen skisserer at samarbeid bærer med seg betydelige utfordringer, betrakter FORSTAT likevel at innovasjonssamarbeid mellom forskning og statlig sektor har et stort og ikke fullt utnyttet potensiale. Mange av de sentrale samfunnsutfordringene kaller på nye, forskningsbaserte løsninger. Samtidig utfordres allerede eksisterende løsninger ofte av at det er meget langt fra forskningens laboratorier og perspektiver til omsetning av løsninger i praksis, og ikke minst til deres spredning og oppskalering. FORSTAT vil bidra til å binde samfunnsmessige problemer og forskningsbaserte løsninger tettere sammen.

FORSTAT forventer at likeverdigheten mellom prosjektenes partnere dokumenteres i søknaden. Dette betyr at det må fremgå eksplisitt:

- hvordan innovasjonsprosjektet bidrar til organisasjonen som søker, herunder på hvilken måte innovasjonsprosjektet forventes å bidra til måloppnåelse, tjenesteutvikling, brukertilfredshet, nye arbeidsformer og arbeidsprosesser, virksomhetsutvikling, medarbeidertilfredshet, samarbeid i offentlig sektor eller andre vesentlige organisatoriske faktorer.
- hvordan innovasjonsprosjektet bidrar til forskningsfeltet, herunder bidrag til den internasjonale faglitteraturen og utprøving av forskningsmessige funn i en relevant norsk kontekst, og bidrag til metodeutvikling eller lignende forskningsmessige formål i tråd med faglige og etiske standarder.
- hvordan innovasjonsprosjektet er definert i spillet mellom forskning og statlig etat, inkludert i hvor stor grad problemdefinisjoner, innsatser og undersøkelsesmetoder er utformet i samarbeid mellom deltakerne.
- hvordan forskningen og organisasjonen som søker forventes å berike hverandre i løpet av prosjektet, herunder hva slags samarbeidsinfrastruktur som allerede er etablert og hva slags infrastruktur som forventes fra prosjektet utover dette. Dette kan dreie seg om møteplasser og organisering, men også om oppbygging av databaser, utvikling av delt teknologi og fysisk infrastruktur.
- hvordan det likeverdige samarbeidet støttes av prosjektets organisering, inkludert hvordan ressurser til samarbeidet er prioritert.
- hvordan relasjonene og kjennskapet til henholdsvis forskning og den statlige etaten forventes vedlikeholdt og utnyttet etter prosjektperioden.

Mens en del samarbeid om innovasjonsprosjekter har tatt form av følgeforskning, er det sentralt at det faglige ambisjonsnivået i FORSTAT er bredere enn dette. Det betyr ikke at aksjonsforskning eller følgeforskning ikke er akseptabelt, men at andre metodiske tilnærminger også er svært relevante for programmet. Programmet skal støtte innovasjonsprosjekter som inneholder et solid forskningsdesign av kvalitativ eller kvantitativ (eller kombinert) karakter, og det er viktig å tydeliggjøre hvordan den forskningsmessige undersøkelseslogikken er tenkt i alle faser av innovasjonsprosjektet. Tilsvarende skal det i alle deler av prosjektet være tydelig hvordan prosjektet bidrar til søkerorganisasjonen. Til sist forventes forskere og statlig etat å samarbeide om å bidra til spredning av prosjektets resultater til andre relevante offentlige organisasjoner.

FORSTAT ønsker primært å prioritere ambisiøse innovasjonsprosjekter. Samtidig vet vi at det å lykkes med slike prosjekter som regel forutsetter at prosjektpartnerne kjenner hverandre fra før fra lignende arbeid. Programmet vil derfor også lyse ut midler til forprosjekter av mindre omfang, som kan berede grunnen for senere mer ambisiøse innovasjonsprosjekter. Forprosjektene kan rette seg mot å skaffe til

veie et kunnskapsgrunnlag, en infrastruktur og møteplasser for nettverk i skjæringspunktet mellom statlig sektor, brukere og kunnskapsinstitusjoner.

En særlig utfordring i offentlig sektor er at innovasjonsarbeidet hos den aktøren som bærer kostnaden ved prosjektet, kan lede til gevinster på et annet forvaltningsnivå, i andre statlige sektorer eller blant private aktører. Det oppfordres derfor til at flere offentlige aktører kan stå bak søknader til FORSTAT, og søkerne oppfordres til å ta med privat og frivillig sektor der de berøres direkte og vesentlig av innovasjonsarbeidet.

Prioriteringene i FORSTAT er altså i første rekke rettet mot prosjekter med betydelig innovasjonshøyde og eksplisitt kobling til faglige behov og perspektiver i forskningen. Søknader ønskes fra alle deler av statlig sektor, og uten særskilte tematiske eller faglige temaer. Søknader som innebærer samarbeid på tvers av grenser mellom sektorer, fag og profesjoner, prioriteres. Enkelte år kan det være behov for å spisse utlysninger mot utfordringer som gjelder hele statlig sektor. Digitalisering, stordata, kunstig intelligens, medarbeiderdrevet innovasjon og bruker-/innbyggerinvolvering kan være eksempler på slike temaer.

Samarbeid med relaterte virkemidler.

FORSTAT vil i første rekke prioritere søknader som vanskelig passer inn i andre eksisterende programmer. Samtidig vil det være et fortrinn for ambisiøse prosjektsøknader at partene har arbeidet sammen tidligere innenfor relaterte virkemidler, eller at de ønsker å utnytte andre ordninger slik som Offentlig sektor-ph.d. i arbeidet sitt.

FORKommune-programmet har et særskilt slektskap med FORSTAT-satsingen, og representerer på samme måte som FORSTAT hele bredden av kunnskapsbehovene innenfor sin målgruppe, som er kommunesektoren. Forskningsrådet ser for seg at FORKommune og FORSTAT sammen kan utgjøre en «åpen innovasjonsarena» for stat og kommune i Forskningsrådet, som både er tenkt å ivareta kunnskapsbehov innenfor henholdsvis stat og kommune, men også problemstillinger i tilknytning til samspillsutfordringer mellom stat og kommune.

Flere relevante forskningsområder for statlig sektor ivaretas av Forskningsrådets tematiske programmer. Disse forskningsprogrammene finansierer prosjekter der forskning i internasjonal forskningsfront, internasjonalt samarbeid og vitenskapelig publisering står sentralt, så vel som forskning for politikktutforming og innovasjon. Tematiske programmer som kan være komplementære til FORSTAT, er eksempelvis HELSEVEL (helsetjeneste), FINNUT (utdanning), TRANSPORT og IKTPLUSS. Det vil framover bli lagt opp til fellesutlysninger av «forskningsdrevne innovasjonsprosjekter i offentlig sektor» hvor de nevnte programmene inngår. Disse utlysningene skal ivareta både sektorspesifikke og mer generiske problemstillinger og områder som ikke dekkes innenfor de tematiske programmene. Også programmer innenfor samfunnsikkerhet, energi og miljø, skatt og makroøkonomi dekker viktige forskningsområder i statlig sektor, men har til nå ikke finansiert innovasjonsprosjekter i offentlig sektor.

DEMOS-programmet er et forskningsprogram som skal fremme nivå- og sektorovergripende forskning som grunnlag for en kunnskapsbasert politikk for offentlig sektor. Programmet vil være et viktig bidrag til å utvikle kunnskapsgrunnlaget for politikktutforming både i statlig og kommunal sektor. DEMOS har et særlig ansvar for at det bygges kompetente forskningsmiljøer av relevans for forvaltningen i stat og

kommune. DEMOS-programmet vil være et viktig supplement til den kunnskapsutviklingen som skjer gjennom innovasjonsprosjektene i FORSTAT.

For øvrig finnes det en rekke virkemidler hos aktører utenfor Forskningsrådet som på ulike vis støtter opp om innovasjonsarbeid i statlig sektor. Dette gjelder for eksempel Difi, Innovasjon Norge og KS. Det finnes også relevante kunnskapsbaser og nettverksordninger på nordisk og internasjonalt nivå, blant annet innenfor OECD. Selv om det ikke vil være et direkte samarbeid mellom FORSTAT og disse ordningene og aktørene, vil det være relevant for søkere å vise til erfaringer fra slike arenaer utenfor Forskningsrådet.

Forventede resultater, virkninger og samfunnseffekter

Resultater fra FORSTAT-satsingen bør være konkrete innovasjonsprosjekter dokumentert på en slik måte at det vil være mulig for andre organisasjoner å gjennomføre lignende prosjekter. Det er svært vanskelig å identifisere og måle virkninger og samfunnseffekter av et ambisiøst innovasjonsprosjekt innenfor prosjektets tidslinje. Det forventes likevel at søkere kan vise en realisme om prosjektenes ulike virkninger og effekter.

Tabellen nedenunder beskriver noen sentrale resultater, virkninger og mer langsiktige effekter av at forskningsmiljøer kobles tettere på innovasjonsprosessene i statlig sektor.

Statlige utfordringer	Hovedmål FORSTAT	Delmål	Relevante tiltak	Forventede resultater	Forventede virkninger	Forventede effekter
Økt press for kontinuerlig innovasjonsarbeid. Større behov for innovasjon på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Behov for digital transformasjon.	Utløse innovasjon i statlig sektor og ved hjelp av forskning styrke sektorens kapasitet og evne til å spre og ta i bruk innovasjoner.	Flere forskningsstøttede innovasjonsprosjekter i statlig sektor. Stimulere til møteplasser og nettverk. Bedre kunnskap i forskningsmiljøene om kunnskapsbehov, insentiver, og forutsetninger for spredning og oppskalering i statlig sektor.	Finansiere innovasjonsprosjekter for statlig sektor. Finansiere forprosjekter som utvikler samarbeid og nettverk mellom statlig sektor, forskningsmiljøer og andre relevante aktører.	Flere verdiskapende innovasjoner i statlig sektor. Mer systematiske og helhetlige grep på tvers av sektorer og nivåer. Flere statlige virksomheter bruker forskning i sitt innovasjonsarbeid.	Mer relevant forskning for offentlig sektor. Mer relevante profesjonsutdanninger. Styrket kunnskapsgrunnlag og økt kompetanse i det generelle forbedringsarbeidet i staten. Økt utveksling av erfaringer og resultater mellom offentlige virksomheter.	Økt kvalitet og effektivitet i tjenester, organisering og medvirkningsprosesser. Økt evne til utvikling og innovasjon i statlig sektor. Bedre offentlig/privat samarbeid om innovasjon. Færre utilsiktede negative effekter av innovasjon og digital transformasjon.
Behov for forskning rundt innovasjon for å redusere usikkerhet og sikre legitimitet.		Stimulere til utprøving, analyse og dokumentasjon, og til gode former for samspill på tvers av vertikale og horisontale skillelinjer i offentlig sektor.	Økt mobiliserings- og veiledningsinnsats rettet mot statlig sektor knyttet til nasjonale og internasjonale programmer.	Flere medarbeidere og sluttbrukere kan bidra på relevante måter i politikkutforming.	Økt utveksling av erfaringer og resultater mellom offentlige virksomheter.	
Behov for å spre og skalere opp innovasjon gjennom systematisk kunnskap.		Bidra til samfunnsansvarlige prosjekter.			Bedre løsninger til beste for innbyggerne blir implementert.	

Ressurser og budsjett

I mandatet er det lagt til grunn en forventning om et innovasjonsprogram for statlig sektor på mellom 30 og 60 millioner kroner per år. Dette gir ikke rom for svært mange ambisiøse innovasjonsprosjekter årlig, og kan synes beskjedent når bredden i og omfanget av statlig sektor tas i betraktning. Imidlertid forutsettes det at statlige aktører selv er engasjert i og bruker ressurser på innovasjonsarbeid, og at FORSTAT skal løfte de mest ambisiøse og/eller tverrgående prosjektene. Det er også forutsatt at programmet skal være et supplement til innovasjonsinnsatsen i de tematiske programmene i Norges forskningsråd. Innsatsen for å dekke kunnskapsbehov i stat og kommune gjennom innovasjonsprosjekter er betydelig trappet opp i de tematiske programmene de siste årene, samt hos andre aktører i Norge og internasjonalt.

Normalt har statlig sektor i de tematiske programmene hatt et krav til egenfinansiering på 50 prosent. Dette kan være både i form av finansielle bidrag og egeninnsats i form av egne personalressurser som brukes i prosjektet. Tilsvarende rammer bør gjelde for FORSTAT. Der næringsaktører deltar i prosjektet og tilgodeses med midler, gjelder statsstøttereguleringens bestemmelser.

Styring og organisering

Forskningsrådet styrker sin innsats for å se de ulike programmenes forskningsbevilgninger (porteføljer) mer i sammenheng, til tross for finansiering fra mange sektordepartementer. Porteføljestyling, hvor flere tilgrensende tema samles, skal bidra til dette. FORSTAT vil inngå i og styres av *Porteføljestyret for demokrati, styring og fornyelse*, sammen med FORKommune, DEMOS, SAMRISK, BRANNSIKKERHET, SKATT og MAKROØKONOMI. En bred åpen arena der aktørene i stat og kommune definerer forskningsbehovene, og der både FORKommune og FORSTAT inngår, er under utvikling.

Referanseliste

Darsø, L. (2011): *Innovations Pædagogik. Kunsten at fremelske innovationskompetence*. Samfundslitteratur.

Fagerberg, J. m.fl. (2005): *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press.

Fuglsang, L., & Rønning, R. (2014): *Towards a taxonomy of public service innovation: Situating public service innovation in context*. Paper presented at XXII. International RESER Conference, Bukarest, Romania.

Lam, A. (2005): "Organizational innovation". I Fagerberg, J. m.fl. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press, s. 115-147.

Pavitt, K. (2005): "Innovation processes". I Fagerberg, J. m.fl. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press s. 86-114.

Van de Ven, A.H. & Garud, R. & Polley D.E. (1999): *The Innovation Journey*. Oxford University Press. USA.

Willumsen, E., & Ødegård, A. (2015). "Innovasjon – Et konsept i endring". I Willumsen, E. & A. Ødegård (Eds.), *Sosial innovasjon - Fra politikk til tjenesteutvikling*. Fagbokforlaget: Bergen.

Difi-rapport 2017:01, ISSN 1890-6583

Meld. St. 29 (2016-2017) - Perspektivmeldingen 2017

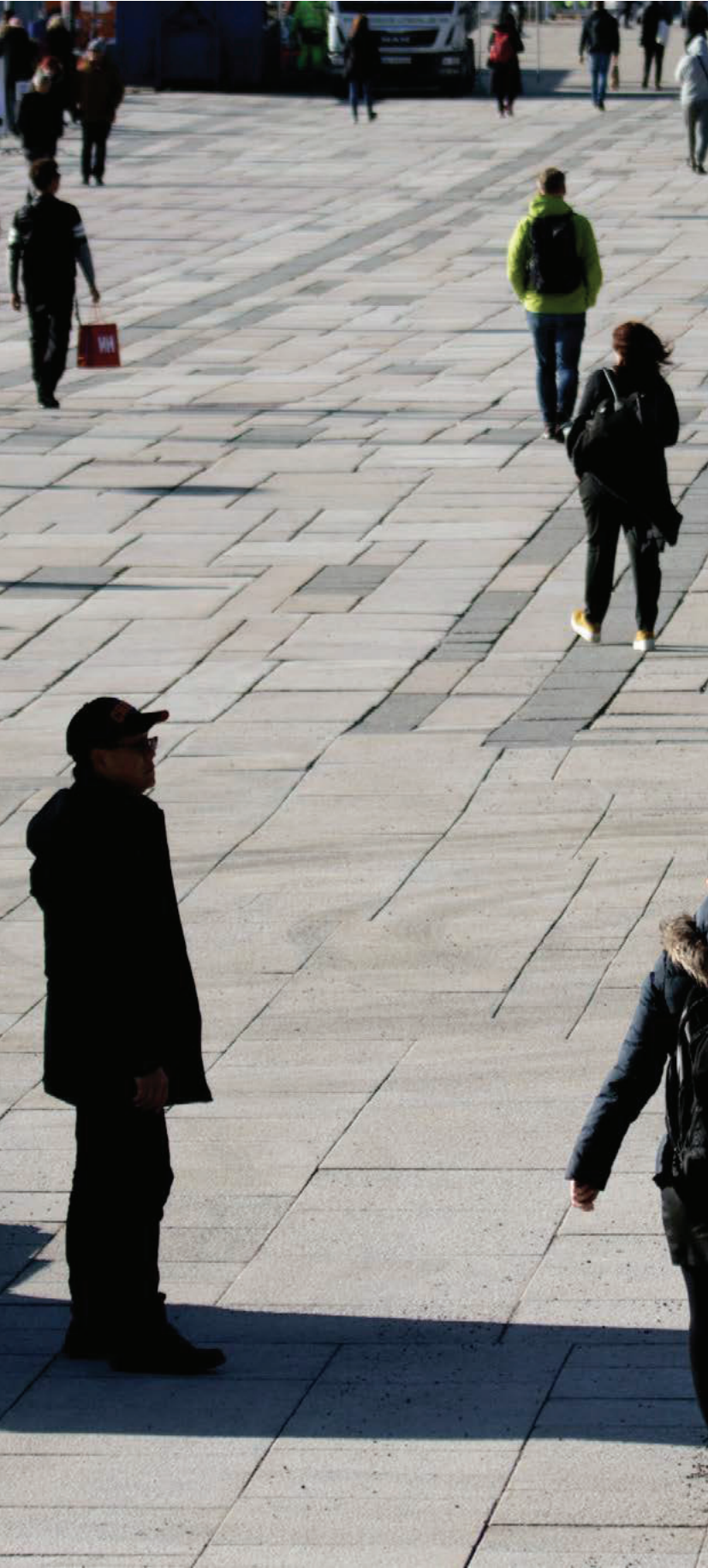
Meld. St. 14 (2014-2015) - Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

Meld. St. 22 (2015-2016) - Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

Meld. St. 27 (2015-2016) - Digital agenda for Norge

Lenker:

<https://www.forskningsradet.no/contentassets/1975cf4657c24ffea33d274adfff0319/rri-rammeverk.pdf>



Norges forskningsråd

Postboks 564, 1327 Lysaker, Norway
Telefon: +47 22 03 70 00

post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no

Juni 2019
ISBN: 978-82-12-03784-7 (PDF)

Design: Melkeveien Designkontor AS
Foto: Jonas Bendiksen

Publikasjonen kan lastes ned fra
www.forskningsradet.no/publikasjoner

