

RAPPORT

EVALUERING AV INNOVASJONSPROSJEKTER I OFFENTLIG SEKTOR (IPO) OG OFFENTLIG SEKTOR-PH.D. (OFFPHD)



MENON-PUBLIKASJON NR. 106/2022

Av Kaja Høiseth-Gilje, Maria Køber Guldvik, Tonje Glenne Arnesen, Christine Mee Lie og Erland Skogli



Forord

På oppdrag for Forskningsrådet har Menon Economics evaluert virkemidlene Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor (IPO) og Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD). Overordnet belyser evalueringen følgende:

1. I hvilken grad de to virkemidlene, IPO og OFFPHD, bidrar til Forskningsrådets ambisjon om omstilling av offentlig sektor gjennom forskningsstøttet kunnskapsutvikling og innovasjon
2. Hvordan og i hvilken grad de to ordningene treffer de offentlige aktørene

Formålet med evalueringen har altså vært å vurdere effektene av virkemidlene, hvordan og om ordningene svarer på et behov hos de offentlige aktørene, og hvordan de samspiller med andre virkemidler. Evalueringen har vært ledet av Kaja Høiseth-Gilje, med Maria Køber Guldvik, Tonje Glenne Arnesen og Christine Mee Lie som prosjektmedarbeidere. Erland Skogli har vært kvalitetssikrer.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og statlige virksomheter.

Vi takker Forskningsrådet for et spennende oppdrag, og spesielt arbeidsgruppa til prosjektet, ledet av Lisbet Straume, for gode diskusjoner. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen, og alle som har besvart spørreundersøkelsene.

November 2022

Kaja Høiseth-Gilje
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
Gjennomføring og addisjonalitet	4
Innretningen på ordningene	5
Effektene til ordningene	6
Virkemiddellandskapet for innovasjon i offentlig sektor	8
Anbefalinger	8
Det er krevende å implementere og realisere gevinstene fra prosjektene	8
Det er ressurskrevende å søke og rapportere	10
OFFPHD-spesifikke anbefalinger	11
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	12
1.1 Om ordningene som evalueres	13
1.1.1 Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor (IPO)	13
1.1.2 Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD)	16
1.2 Datainnsamling og metode	19
1.3 Leseveiledning	20
2 GJENNOMFØRING OG ADDISJONALITET AV PROSJEKTENE	21
2.1 Forankring og prosjektetablering	21
2.2 Gjennomføring av prosjektene	24
2.3 Addisjonalitet	27
3 INNRETNINGEN PÅ ORDNINGENE	31
3.1 Innretningen på IPO-ordningen	31
3.1.1 Tilgjengelighet og målgruppe	31
3.1.2 Søknadsprosessen	32
3.1.3 Ressursbruk	35
3.2 Innretningen på OFFPHD-ordningen	36
3.2.1 Tilgjengelighet og målgruppe	37
3.2.2 Søknadsbehandling og vurdering av søknader og rapportering	37
3.2.3 Ressursbruk	38
4 EVALUERING AV EFFEKT	40
4.1 Samspill mellom offentlig sektor og akademia	40
4.2 Resultater fra innovasjonsprosjektene	42
4.2.1 I hvilken grad resultatene fra IPO-prosjektene er tatt i bruk	42
4.2.2 Effekter av prosjektene	43
4.2.3 Følgeprosjekter (spin-offs)	49
4.3 Kompetanseheving i offentlig sektor	50
4.4 Utsiktede virkninger	53
5 VIRKEMIDDELLANDSKAPET FOR INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR	55
5.1 Økt fokus på forskning og innovasjon i offentlig sektor	55
5.1.1 Stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor	55
5.2 Ulik innretning og fokus i arbeidet med innovasjon i offentlig sektor i Norden	56
5.2.1 Tre nivåer av innovasjon og innovasjonsprosjekter i offentlig sektor	56

5.2.2	Forskjeller mellom Norge og de andre nordiske landene	57
5.3	Det norske forsknings- og innovasjonssystemet	57
5.3.1	De tre nivåene: utførende, politisk og strategisk	58
5.3.2	Sentrale aktører	59
5.3.3	Relevante innovasjonsvirkemidler rettet mot offentlig sektor	62
5.3.4	De nasjonale virkemidlenes overlapp og samspill	65
5.4	Kartlegging av relevante aktører og virkemidler utenfor Norge	67
5.4.1	EUs rammeprogram «Horisont Europa»	67
5.4.2	Eksempler på virkemidler fra sammenlignbare land som retter seg mot innovasjon i offentlig sektor	70
6	VURDERING OG ANBEFALINGER	73
6.1	Vurderinger	73
6.1.1	Hvordan treffer IPO- og OFFPHD-ordningene det offentliges behov	73
6.1.2	Er ordningene innrettet på en effektiv måte?	75
6.1.3	Hvilke effekter bidrar ordningene til?	76
6.1.4	Hvordan samspiller og overlapper virkemidlene med det øvrige virkemiddellandskapet?	76
6.2	Anbefalinger	77
6.2.1	Det er krevende å implementere og realisere gevinstene fra prosjektene	77
6.2.2	Det er ressurskrevende å søke og rapportere	79
6.2.3	OFFPHD-spesifikke anbefalinger	80

Sammendrag

Offentlig sektor står overfor store utfordringer i tiårene framover. Inntektene vil reduseres og det vil bli gradvis færre yrkesaktive fordelt på flere eldre. Perspektivmeldingen (2017)¹ viser at produktiviteten må øke om offentlig sektor skal kunne møte blant annet demografiske, klima- og miljømessige, teknologiske og økonomiske utfordringer *uten* at velferdsnivået må senkes. Det er derfor svært viktig at offentlig sektor klarer å finne innovative måter å løse disse utfordringene på, med stadig knappere ressurser. Forskning er viktig for å utvikle nye innovative løsninger, gi innsikt i hvordan eksisterende løsninger fungerer og hvilke virkninger og samfunns effekter de har. I Norge er det flere aktører som innehar sentrale roller i arbeidet med å fremme innovasjon i offentlig sektor, herunder Forskningsrådet. I denne rapporten presenterer vi evalueringen av to av Forskningsrådets virkemidler for forskningsstøttet innovasjon i offentlig sektor, herunder Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor (IPO) og Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD). Overordnet skal evalueringen belyse:

1. I hvilken grad de to virkemidlene, IPO og OFFPHD, bidrar til Forskningsrådets ambisjon om omstilling av offentlig sektor gjennom forskningsstøttet kunnskapsutvikling og innovasjon
2. Hvordan og i hvilken grad de to ordningene treffer de offentlige aktørene

Evalueringen er gjennomført med utgangspunkt i dokumentstudier, spørreundersøkelser til den offentlige virksomheten og kandidaten som har mottatt midler til et OFFPHD-prosjekt, og til de som har søkt på IPO-prosjekter. I tillegg har vi intervjuet både representanter for ordningene i Forskningsrådet, brukere av de to ordningene og forvaltere av tilgrensende nasjonale virkemidler. Evalueringen er gjennomført med utgangspunkt i bevilgede prosjekter i perioden 2007-2022 for IPO, og i perioden 2014-2022 for OFFPHD.

Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor (IPO)

Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor (IPO) skal bidra til samarbeid mellom virksomheter i offentlig sektor og forskere, for å øke den kunnskapsbaserte omstillingen av samfunnet. Prosjektene skal ta utgangspunkt i offentlig sektors behov og utfordringer, og prosjektene skal inngå i de offentlige virksomhetenes planer for utvikling. Rasjonale bak ordningen er at samarbeid mellom forskere og offentlig sektor løfter kvaliteten på innovasjonene, fører til at en større del av prosjektene realiseres, øker tilfredsheten blant de ansatte og hever kompetansen til alle involverte.

Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD)

Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD) er en finansieringsordning der offentlige virksomheter kan få støtte fra Forskningsrådet til at en av de ansatte kan gjennomføre et doktorgradsprosjekt. OFFPHD sine overordnede målsettinger er 1) økt langsiktig og relevant kompetansebygging og forskningsinnsats i offentlige virksomheter, 2) økt forskerrekuttering i offentlig sektor og 3) økt samspill mellom academia og offentlig sektor.

Gjennomføring og addisjonalitet

Både IPO- og OFFPHD-ordningen representerer omfattende prosjekter som krever en større innsats over tid. Det er derfor helt sentralt for ordningenes relevans hvorvidt prosjektene er forankret i virksomhetenes behov og ledelse, hvorvidt prosjektene blir gjennomført, og om de kunne blitt gjennomført uten ordningene.

¹ Meld. St. 29 (2016–2017) «Perspektivmeldingen 2017».

Majoriteten av prosjekter i begge ordningene er fortsatt pågående. Dette handler i vel så stor grad om at det er bevilget flere prosjekter de siste årene (som fremdeles er pågående), som at prosjektene ikke blir ferdigstilt på tid. Det er om lag 12 prosent av de innvilgede IPO-prosjektene som per i dag ikke fullføres innenfor prosjektperioden. Tilsvarende er det 12 prosent av OFFPHD-prosjektene som er avbrutt, og det er en gjennomføringsandel på 52 prosent. Dette er på linje med gjennomføringen for ordinære doktorgradsløp. Det er høy addisjonalitet for begge ordninger. Det vil si at tilsvarende prosjekter hadde i liten grad blitt gjennomført uten ordningene.

Vi finner at ordningene treffer bredt på tvers av sektorområder. Det er samtidig viktig å påpeke at hvilke behov som treffes vil preges av hvilke temaområder Forskningsrådet prioriterer å lyse ut midler til. Dette gjelder for begge ordningene, men særlig for IPO. Det kan dermed være behov innenfor andre sektorer enn det som lyses ut, som ikke blir dekket i dag. Det varierer fra år til år hvilke temaer det lyses ut midler til, og utlysningene kan være såpass smale at det er krevende for virksomhetene å mobilisere. Vi har kartlagt om det er noen særlige sektorområder hvor det er behov som ikke dekkes i dag, men dette har ikke blitt avdekket.²

For IPO-prosjekter kan initiativene til prosjektene komme fra ulike hold, men vi finner at problemstillingene i stor grad tar utgangspunkt i de offentlige virksomhetenes behov. At prosjektet har utgangspunkt i reelle utfordringer i de offentlige virksomhetene, er viktig for forankring i de offentlige virksomhetene. Vi har et inntrykk av prosjektene generelt sett er godt forankret, men enkelte peker på at det har vært vanskelig med forankring oppover i organisasjonen, særlig når initiativet kommer fra en enhet litt lenger ned i hierarkiet.

Ikke overraskende finner vi at de fleste OFFPHD-prosjektene initieres av kandidaten, som tar kontakt med relevant forskningsinstitusjon eller relevante ressurser i virksomheten for å etablere prosjektet. Kandidaten er i mange tilfeller bindeledd mellom de tre partene: kandidat, virksomhet og forskningsinstitusjon (gradsgivende). Dette skaper en enda større avhengighet av kandidaten og egenskaper ved kandidaten.

Når det er kandidaten som initierer prosjektet kan det være utfordrende å sikre at doktorgradens problemstilling formuleres med tilstrekkelig forankring i virksomhetens behov. Tilstrekkelig forankring i virksomhetens behov er et av suksesskriteriene som trekkes frem hyppigst i spørreundersøkelsen og i intervju. Det er sentralt for at doktorgradsprosjektet skal resultere i effekter som virksomheten kan ta med seg i sitt videre arbeid. Godt forankrede prosjekter, både administrativt og på behov, gjør prosjektet mindre sårbart på tross av at kompetansen bygges opp hos et enkeltindivid.

Innretningen på ordningene

IPO- og OFFPHD-ordningene er begge rettet mot offentlig sektor, med målsetning om forskningsbasert kompetanseheving og innovasjon i offentlig sektor. I begge ordninger er det krav om at offentlig virksomhet skal være prosjekteier. Prosjektet skal være forankret i reelle behov i den offentlige virksomheten. De er like fullt innrettet som svært ulike ordninger. IPO er en konkurransebasert ordning, mens OFFPHD er en regelbasert ordning. Overordnet oppfattes ordningene som effektivt forvaltet. IPO oppfattes som noe mer ressurskrevende enn OFFPHD, noe som er naturlig da det både er mer dokumentasjon som kreves av søkerne, og en mer omfattende vurdering fra Forskningsrådets side. Ikke overraskende finner vi også en større misnøye med

² Datamaterialet er nødvendigvis preget av søkere fra de sektorene hvor det er lyst ut midler, men vi har like fullt hentet inn data fra et bredt kildegrunnlag som inkluderer innspill fra ulike virkemiddelaktører og offentlige aktører som ikke har søkt.

søknadsprosessen hos de som har fått avslag fra IPO enn de som har fått tilsagn. Dette gjelder særlig begrunnelsen for avslaget.

Vi finner at søkerne opplever at det var lett å finne informasjon om begge ordninger og at ordningene når ut til bredden av offentlig aktører de retter seg inn mot. IPO-søkerne som har fått tilsagn har i større grad erfaring med ordningen fra før eller har fått informasjon av noen som kjenner til prosessen, mens de som har fått avslag har funnet informasjon på internett. Søkerne av OFFPHD kjenner i hovedsak til ordningen gjennom Forskningsrådets informasjonskanaler. Søknadsprosessen oppleves som effektiv og velbegrunnet av de som har fått midler, i noe større grad for OFFPHD som er naturlig da søknadsprosessen er mindre omfattende. Tilsvarende finner vi at søkerne av IPO opplever at de bruker mer ressurser enn OFFPHD. Samtidig er forskjellen i opplevd ressursbruk mindre enn forventet.

Når det gjelder å søke på IPO trekkes det frem at det er vanskelig for offentlige virksomheter å prioritere søknadsarbeid, da ressursene er få og driftsfokuset høyt. Denne tilbakemeldingen kommer både fra de som har fått tilsagn og de som har fått avslag. Dette er også i tråd med hva Kantar fant i deres kartlegging av søknadsbarrierer for IPO.³ I tillegg viser Kantar til manglende kompetanse i virksomheten, manglende nettverk til både akademia og privat næringsliv og manglende strategi for FoU i virksomheten. Forskningsrådets interessentundersøkelse viser videre at det er mange som rett og slett ikke kjenner til ordningene.⁴

Vi finner videre at konkurransen om midler er stor, og tildelingsprosenten på IPO lav, noe som gjør risikoen høy. I tillegg fremheves det administrative aspektet i etterkant som svært tidskrevende og komplekst – særlig i forhold til prosjektrengskap. På OFFPHD-ordningen, som er utformet for å være lavterskel, er det positivt at majoriteten opplever søknadsprosessen som enkel. Det er samtidig flere som trekker frem at det er en omfattende og rigid rapporteringsprosess, selv om det har blitt mindre omfattende i løpet av ordningens levetid. Videre finner vi at OFFPHD de senere årene har vært betydelig oversøkt. Forskningsrådet har måttet stenge utlysningen fordi det ikke er mer midler igjen i ordningen, og dette har skjedd tidligere og tidligere de siste årene. Selv om ordningen skal være lavterskel, med liten risiko, øker denne risikoen for søkerne betydelig når pågangen er så stor at utlysningen stenges. Ikke bare risikerer virksomheten å bruke tid på noe de ikke får innvilget, men årsaken til avvisningen er at søker var for sent ute.

Effektene til ordningene

Evaluering av effekt handler om å vurdere hvilke effekter, positive og negative, som oppstår som følge av prosjektene. I denne vurderingen er det verdt å presisere at flertallet av innovasjonsprosjektene og doktorgrads-prosjektene som inngår i denne analysen ikke var avsluttet da evalueringen ble gjennomført. I tillegg er hovedmålet med OFFPHD-prosjektene økt forskerkompetanse i offentlige virksomheter. Det er derfor noe andre forventninger til effektene av OFFPHD-prosjektene sammenlignet med IPO-prosjekter.

Overordnet finner vi at prosjektene i hovedsak medfører kvalitetsforbedringer, snarere enn kostnadsreduksjoner. Kvalitetsforbedringene kommer gjerne fra nye/forbedrede metoder og prosesser, men også produkter og tjenester. IPO-prosjektene fører, naturlig nok, i større grad til nye/forbedrede tjenester og produkter. For OFFPHD er metodeutvikling blant de viktigste resultatene, i tillegg til bruker- eller allmennrettede formidlingstiltak og vitenskapelige utgivelser. Det er like fullt flere som oppgir innovasjon i form av nye metoder,

³ Kantar Public (2021). IPO og søknadsbarrierer – kvalitativ undersøkelse for Forskningsrådet.

⁴ Norges forskningsråd (2021). Interessentundersøkelsen 2021 – Forskningsrådets omdømmeundersøkelse

prosesser eller tjenester. Metodeutvikling omfatter både at kandidatene blir lært opp i forskningsrettet metode, og utvikling av metode tilknyttet virksomhetens oppgaver eller tematikk.

Prosjektene medfører også økt kompetanse i de offentlige virksomhetene. Gjennom IPO-prosjektene oppgir flere av virksomhetene at de har fått tilgang til høy kompetanse innen fagområder de ikke har internt. I tillegg er det flere av de offentlige virksomhetene som fremhever økt administrativ kompetanse, innenfor søknadsskriving, prosjektledelse og rapportering. I OFFPHD-prosjektene er kompetansen som opparbeides gjennom prosjektene knyttet til enkeltpersoner. Når prosjektene er knyttet til enkeltpersoner risikerer man at problemstillingene blir smalere, og farget av denne personens preferanser og interesser. Resultatene fra evalueringen tyder samtidig på at kompetansen som opparbeides gjennom doktorgradsprosjektene er relevant for virksomheten. Videre finner vi at doktorgradsprosjektet kun i noen grad har ført til forskningsinnsats, bruk av forskning i virksomheten og forskerrekuttering i virksomhetene utover det som ligger i selve doktorgradsprosjektet. De fleste kandidatene blir værende i virksomheten, og virksomhetene investerer en betydelig sum i prosjektet, noe som i seg selv har medført økt forskerrekuttering og forskningsinnsats. Virksomhetene oppgir like fullt kun i noen grad at det har gitt ytterligere effekter og mange etterspør en tydeligere plan for hvordan kompetansen kan utnyttes ved prosjektslutt.

Vi ser at enkelte av prosjektene resulterer i nye prosjekter. Dette kan både være videreføringer av eksisterende prosjekt, eller nye initiativ og ideer som springer ut ifra IPO-/doktorgradsprosjektet. Om lag en tredjedel oppgir at prosjektet har ført til følgeprosjekter. Vi finner ingen tydelige mønster i hvor virksomhetene søker finansiering til følgeprosjektene, men det finnes eksempler på at det er søkt både Forskningsrådet (IPO og OFFPHD), Regionale forskningsfond, Innovasjon Norge, EU-midler, Fylkeskommunens prosjektmidler, Statsforvalterens skjønnsmidler og andre internasjonale midler.

Omtrent en tredjedel av IPO-prosjektene oppgir at resultatene i stor grad er spredd internt i virksomheten. Halvparten av OFFPHD-prosjektene oppgir det samme. Det er mindre spredning eksternt enn internt. Særlig for OFFPHD-prosjektene er spredningen av resultatene mer personavhengige, noe som vil ha en innvirkning på hvor bredt man når ut med resultatene. Samtidig er det et naturlig spredningsforløp i OFFPHD, ettersom doktorgraden involverer formidling og publisasjon i ulike formater. Man skulle i den forbindelse forvente at det var større spredning, men denne spredningen virker i større grad å skje i det akademiske miljøet heller enn til andre offentlige virksomheter.

Økt samspill mellom offentlig sektor og academia er blant de viktigste resultatene fra prosjektene. Dette gjelder både for IPO og OFFPHD, men samarbeidseffektene ser ut til å være noe større for IPO-prosjektene. Dette skyldes trolig at samarbeidskonstellasjonene i IPO-prosjektene er større og mer komplekse. Flere av de offentlige virksomhetene har uttrykt begeistring for at IPO-ordningen setter offentlig sektor i førersetet for forskningen, og at «de er med å forske, heller enn å bli forsket på». Vi finner videre at OFFPHD-prosjektene i noen grad har ført til økt forståelse for den offentlige virksomhetens behov ved forskningsinstitusjonen. At forskningsinstitusjonene får økt innsikt i de offentlige sektorenes behov er viktig for å gjøre forskningen mer anvendbar og brukerorientert. Kandidatene oppgir imidlertid at de opplever en spagat mellom å benytte og utvikle forskningsbasert metode gjennom doktorgraden, samtidig som forskningen skal være praksisnær. Dette oppfattes som særlig krevende i sektorer som helse og omsorg, eller i mindre kommuner hvor driftsfokuset står ekstra sterkt.

Virkemiddellandskapet for innovasjon i offentlig sektor

Det har vært et gradvis økt fokus på innovasjon i offentlig sektor. Målinger gjennom ulike innovasjonsbarometre finner at det er et høyt innovasjonstrykk i offentlig sektor, men at det er rom for forbedring. Det er igangsatt en rekke tiltak og det finnes flere virkemidler som skal stimulere til økt innovasjon. Forskningsrådets virkemidler må sees i sammenheng med det øvrige virkemiddellandskapet.

I vår kartlegging har vi sett til et utvalg aktører som tilbyr virkemidler for innovasjon i offentlig sektor for å vurdere overlapp med Forskningsrådets ordninger. Vi finner at, på bakgrunn av ordningenes forskningsfokus, er det få andre ordninger som overlapper direkte med IPO og OFFPHD. Dette underbygges av informantene vi har intervjuet. Det er samspill mellom Forskningsrådets egne ordninger, og med enkelte i det øvrige virkemiddellandskapet. IPO samspiller eksempelvis godt med Regionale forskningsfond, som gir relativt små midler til tidligfaseprosjekt for å mobilisere til videre forskning. Forskningsrådets virkemidler komplementerer også i noen grad hverandre. Det finnes to konkrete eksempler på at følgeprosjekter fra IPO søker OFFPHD, og tilsvarende et eksempel på et følgeprosjekt fra OFFPHD som har søkt om midler gjennom IPO. Vi ser også tilfeller av samspill med ordninger som eksempelvis Stimulab. Det er samtidig rom for større grad av samspill mellom de ulike ordningene. Prosjektene som tildeles gjennom begge virkemidler (IPO og OFFPHD) står i mange tilfeller uten en naturlig vei videre for implementering eller utvikling. Når det ikke eksisterer en strategi for hvordan prosjektet skal implementeres videre kan virksomhetene gå glipp av betydelige gevinster. Å se virkemidlene mer i sammenheng og derved få en mer systembasert og helhetlig tilnærming er også i tråd med OPSIs anbefalinger⁵ til Norge.

Anbefalinger

Vi presenterer her anbefalinger for hvordan Forskningsrådet kan arbeide videre med ordningene og forskningsstøttet innovasjon i offentlig sektor. Anbefalingene er knyttet opp mot analysene og drøftingen som er beskrevet over. De ulike anbefalingene adresserer to av hovedutfordringene ved virkemidlene i dag: *det er krevende å implementere og realisere gevinstene fra prosjektene* og *det er ressurskrevende å søke og rapportere på prosjektene*. I tillegg er det enkelte anbefalinger som er knyttet kun til innretningen av OFFPHD.

Det er krevende å implementere og realisere gevinstene fra prosjektene



Søkerne bør synliggjøre hvordan prosjektet skal kunne tas over i «kjerneaktivitetene» i virksomhetene. Flere trekker frem nærhet til linjeaktiviteter som en sentral suksessfaktor. Med dette menes det å velge aktiviteter som ligger nært de daglige oppgavene. Dette er viktig for forankring og gevinstrealisering. Prosjektene skal ta utgangspunkt i behov i offentlig sektor, og søkerne bes i dag legge ved en plan for å realisere gevinster fra prosjektet. Det er samtidig lite fokus på hvordan prosjektet kan integreres i virksomheten. Forskningsrådet bør i større grad legge vekt på dette når de vurderer prosjektene og i oppfølgingen av prosjektene.

- Forskningsrådet kan vurdere å ha som et kriterium at prosjektet skal ligge tett opptil linjeaktivitetene i virksomheten

Dersom man lykkes i å etablere forskningsprosjekter som ligger nært den daglige virksomheten, vil man enklere kunne inkorporere egeninnsatsen i det daglige arbeidet, og hente ut gevinstene i etterkant. I denne sammenheng

⁵ OPSI (2019) *Insights and Questions from OECD Missions to Inform the Norwegian White Paper on Public Sector Innovation. Rapport*

kan også Forskningsrådet tydeligere kommunisere hva andelen egenfinansiering innebærer. Vi har inntrykk av at flere tolker dette som at man må jobbe denne andelen ekstra, utover det man allerede gjør.



Det bør eksistere en tydelig plan gjennom prosjektet for hvordan kunnskapen og resultatene fra prosjektene skal anvendes i virksomheten etter endt prosjekt. Dette er viktig for å sikre at man ikke faller tilbake til tradisjonelle driftsoppgaver etter endt prosjekt og at man utnytter gevinstene av prosjektet. Dersom prosjektene i større grad er forankret i «kjerneaktivitet», som anbefalt over, vil denne utfordringen reduseres. Særlig i OFFPHD-prosjektene, hvor kompetansehevingen og utviklingen er knyttet til et enkelt individ, er dette sentralt. I mange tilfeller er det også relevant å vurdere hva kandidaten returnerer til i virksomheten. Er kandidaten tiltenkt en annen stilling eller andre arbeidsoppgaver etter å ha tilegnet seg forskerkompetanse? Både virksomhetene og kandidatene etterlyser en tydeligere plan for hvordan kompetansen skal utnyttes.

- Forskningsrådet kan vurdere å kreve en plan for hvordan prosjektet skal integreres i virksomheten og kreve at det er en del av sluttfasen av prosjektet å utarbeide en slik plan

Som påpekt over legger søkerne nå ved en plan for gevinstrealisering ved søknadstidspunkt, men et prosjekt kan utvikle seg betydelig i løpet av en periode, og en slik plan bør følges opp og revideres i løpet av prosjektperioden.



Forskningsrådet bør søke å ha en mer helhetlig tilnærming til virkemidlene som er relevante for innovasjonsprosjekter i offentlig sektor, og legge til rette for bruk av ulike virkemidler fra idé til implementering. Dette for å sørge for at ordningene samspiller på tvers, både av egne ordninger og med andre ordninger. Dette bidrar til å sikre at man henter ut potensielle gevinster fra prosjektene som tildeles midler og er i tråd med OPSIs anbefalinger⁶ til Norge. Mange virksomheter opplever at prosjektene ikke er klare for implementering ved prosjektslutt og at det er vanskelig å ta dem videre.

Det eksisterer i dag forprosjektmidler hos Forskningsrådet, og det er andre aktører som gir midler til idéutviklingsfasen, eksempelvis RFF. IPO-prosjekter er i dag utformet slik at de også til dels retter seg mot prosjekter i idéutviklingsfasen, men prosjektene er særlig i piloteringsfasen og deler av gjennomføringsfasen. Det er likevel utfordringer knyttet til implementering, gevinstrealisering og spredningen av resultatene. Det er ulike tiltak som kan settes inn mot dette:

- Et tiltak kan være en **veiledningsfunksjon**. Forskningsrådet kan, når det nærmer seg prosjektslutt, bistå prosjektet i å orientere seg i virkemiddelapparatet dersom det er behov for skalerings- eller implementeringsstøtte. Dette kan gjøres på ulike nivåer, eksempelvis:
 - Informasjonspakke med dokumenter og lenker
 - Veiledere som man kan booke møte med og som kan gi råd for videre støtte
- Et annet alternativ er å introdusere **implementeringsmidler**. Dette kan innebære støtte til prosjektet og/eller videre forankringsarbeid for å sørge for faktisk implementering av prosjektet i virksomheten. Dette kan eksempelvis gjøres ved å skille dagens ordning i piloteringsprosjekter og implementeringsprosjekter, eller at Forskningsrådet introduserer et eget virkemiddel for implementering. Innretningen på en slik ordning må vurderes grundig, så man sørger for at det er addisjonelle prosjekter som tildeles midler. I denne sammenheng kan Forskningsrådet også vurdere **øremerkede midler til spredning** av resultatene.

⁶ OPSI (2019) *Insights and Questions from OECD Missions to Inform the Norwegian White Paper on Public Sector Innovation. Rapport*

- Et radikalt tiltak kan være at Forskningsrådet etablerer en **implementeringsrådgiver** som kan bistå prosjektene i slutfasen. Dette vil være en dedikert person som kjenner IPO-ordningen, kjenner utfordringene og kan bistå på tvers av prosjekter mot slutfasen av prosjektet.

Det er ressurskrevende å søke og rapportere

At det er krevende å søke og rapportere på virkemidlene, og at det er søkere som avstår fra å søke av den grunn, kan resultere i at man mister de beste prosjektene. For å senke risikoen for søkerne og sørge for at man tildeler de beste prosjektene har vi følgende anbefalinger:



Søknadsskjemaet for IPO bør gjennomgås og forenkles. En lavhengende frukt er å gå gjennom søknadsskjemaet og kartlegge om det er dokumentasjon, kriterier eller områder som kan reduseres eller forenkles. Videre kan Forskningsrådet vurdere dagens veiledning, både om den er tilstrekkelig, og hvorvidt den er tilgjengelig for de relevante søkerne. Dette bør gjøres i dialog med målgruppen.



Forskningsrådet kan vurdere om søknadsprosessen for IPO bør være en tottrinnsprosess. Søkerne kan innledningsvis sende inn en projektskisse, som en mindre omfattende form for prekvalifisering. En slik prosess vil kunne medføre økt ressursbruk for Forskningsrådet, men det vil samtidig være besparende for søkerne og senke risikoen gjennom at man får en rask indikasjon på om prosjektet er aktuelt eller ikke. Det er heller ikke nødvendigvis slik at det vil øke ressursbruken for Forskningsrådet. Med en så lav tildelingsprosent brukes det i dag betydelige ressurser på prosjekter som ikke mottar støtte. Dersom disse kan skilles ut gjennom en mindre omfattende prosess, kan dette være vel så effektivt.



Rapporteringskrav tilknyttet begge ordninger bør tydeliggjøres eller forenkles. En av de mest gjennomgående tilbakemeldingene om innretningen for begge ordninger er at rapporteringen er krevende. Forskningsrådet bør undersøke om det er mulig å forenkle rapporteringen. Det bør vurderes om det er noe av rapporteringen som i mindre grad benyttes, eller som ikke fylles ut riktig i dag, og derved kan forenkles eller fjernes. Dersom dette ikke er mulig eller krevende vil vi anbefale Forskningsrådet å tydeligere kommunisere hva og hvordan virksomhetene skal rapportere. Dette kan for eksempel gjøres ved:

- å gjennomføre «administrasjonskurs» i forkant av prosjektstart
- å lage veiledningsvideoer
- å distribuere ferdig utfylte eksempellrapporter

Vi er klar over at dette er et pågående arbeid og at det finnes hjelpemidler i dag, men ettersom såpass mange kommenterer på dette må man i så tilfelle vurdere hvor tilgjengelig disse virkemidlene er.



Forskningsrådet bør vurdere å etablere insentivmekanismer for å få større virksomheter/kommuner til å «ta med seg» mindre virksomheter/kommuner. Vi finner at små virksomheter/kommuner gjerne er mer praksisnære, som gjør at terskelen for å igangsette utviklingsprosjekter er høy. Av samme grunn finner vi at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig for disse å kun drive egne utviklingsprosjekt/forskningsprosjekt. Det er nærliggende å tenke seg at de store kommunene kan bli flinkere til å «ta med seg» mindre kommuner i prosjektene – både som samarbeidspartnere og som følgekommuner. Dette kan gi læring hos de mindre kommunene uten at de trenger å ta på seg alle kostnader knyttet til å drive og utvikle et prosjekt. Det vil også resultere i en større spredningseffekt. Et insentiv kan derfor være:

- mindre krav til rapportering på spredning ved å være en større konstellasjon

- muligheter til å dekke noe mer administrasjonskostnader ved å ha med mindre virksomheter/kommuner som samarbeidspartnere

Det er samtidig viktig at dette ikke går på bekostning av prosjektets gjennomføringsevne. Størrelsen på bevilgningen er samtidig førende for hvor mange partnere det er hensiktsmessig og mulig å inkludere i prosjektene. Det kan derfor vurderes om Forskningsrådet skal legge til rette for større prosjekter, som da har mulighet til å ta med flere partnere og i større grad tilrettelegge for tverrsektorielle samarbeid.

OFFPHD-spesifikke anbefalinger

Tre av anbefalingene er mer direkte knyttet til OFFPHD. De skal bidra til å sikre forankring og spredning av kompetansen fra doktorgradsprosjektet i virksomhetene utover kandidaten.



Trepartssamarbeidet i OFFPHD bør i større grad formaliseres med tydelige kontaktpunkt og en bredere forankring. Dette sammen med mer fokus på jevn kontakt mellom kandidat og virksomhet sannsynliggjør større gevinster. Det kan vurderes å ha krav om etablerte kontaktpunkter i prosjektet, og tilsvarende et fokus på reetablering av forankringen i virksomheten ved skifte av ledelse. I dag er det svært kandidatavhengig hvordan samarbeidet eventuelt gjennomføres. Det er naturlig ettersom det er en doktorgrad. Samtidig eksisterer denne ordningen som et alternativ til ordinær doktorgrad fordi den også skal gi andre gevinster. Det skal bidra til kompetanseheving av kandidat, forskningsinnsats i virksomhetene og at virksomheten får løst sine behov.



Forskningsrådet bør vurdere å gi en sterk oppfordring til å ha kontraktperiode for OFFPHD-prosjektet over fire år. Det er om lag like mange av de disputerte kandidatene som har kontraktperiode på tre som på fire år. De treårige gradene er overrepresentert når det kommer til forsinkede prosjekter. En lengre prosjektperiode vil trolig også styrke forankringen i virksomhetene, noe som er et sentralt suksesskriterium for prosjektene. Forskningsrådet oppgir samtidig at utviklingen er slik at de fleste tar prosjektet over fire år. Dette gjaldt 80 prosent av tildelingene i 2022. Det kan være individuelle årsaker til at prosjektet skal tas over en treårsperiode, og vi ser det ikke som hensiktsmessig at Forskningsrådet krever et fireårig løp.



Forskningsrådet bør vurdere å innføre en karanteneordning for antallet OFFPHD-prosjekter en virksomhet kan ha samtidig. Som omtalt tidligere er ordningen betydelig oversøkt, og det som avgjør tildeling er tidspunktet man sender inn søknaden på. Ved å innføre et krav om at en virksomhet eksempelvis maksimalt kan ha to pågående OFFPHD-prosjekter, vil det kunne bidra til en reduksjon i søknadsantallet uten at terskelen for å søke ordningen blir høyere. Dette vil også sørge for større spredning av doktorgradsprosjekt på virksomhetene. I dag er det enkelte aktører som har mange kandidater, som da ikke nødvendigvis har tilsvarende behov for en kandidat til som en ny eller mindre virksomhet har. Dette vil også kunne bidra til å bevisstgjøre virksomhetene rundt hva slags kompetansebehov de har.

1 Innledning og bakgrunn

Offentlig sektor står overfor store utfordringer som krever betydelig utvikling av offentlige tjenester de nærmeste årene. I forlengelsen av dette har det vært et økende fokus på forskning og innovasjon i offentlig sektor. OFFPHD og IPO er en del av Forskningsrådets virkemidler som skal føre til nettopp dette. Formålet med denne evalueringen er å vurdere hva de to virkemidlene oppnår, altså effekten av virkemidlene, effektiviteten av ordningenes innretning og om behov hos de offentlige aktørene blir dekket gjennom dagens ordninger.

Offentlig sektor står overfor store utfordringer i tiårene framover. Oljeinntektene vil reduseres og det vil bli gradvis færre yrkesaktive per eldre. Perspektivmeldingen (2017)⁷ viser at produktiviteten må øke om offentlig sektor skal kunne møte blant annet demografiske, klima- og miljømessige, teknologiske og økonomiske utfordringer *uten* at velferdsnivået må senkes. Innovasjon handler nettopp om å skape nye løsninger som gir bedre resultater. Derfor leter både statlig og kommunal sektor etter nye måter å løse utfordringer på. Forskning kan bidra til å gjøre dette bedre, billigere og mer bærekraftig. Forskning er viktig for å utvikle nye løsninger, gi innsikt i hvordan eksisterende løsninger fungerer og hvilke virkninger og samfunns effekter de har. Tidligere undersøkelser har blant annet vist at samarbeid mellom forskere og kommunal sektor *løfter* kvaliteten på innovasjonene, fører til at en større del av prosjektene realiseres, øker tilfredsheten blant de ansatte og hever kompetansen til alle involverte.⁸

Fokuset på forskning og innovasjon i offentlig sektor har vært økende de siste årene – ikke bare i Norge, men i Norden og i verden generelt. I 2020 lanserte regjeringen stortingsmeldingen «En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse».⁹ Meldingen handler om innovasjon i offentlig sektor og presenterer utviklings-trekk, status, endringsbehov og regjeringens politikk for det videre arbeidet med innovasjon i offentlig sektor. I 2018 målte KS for første gang «innovasjonstrykket» i kommuner og fylkeskommuner. Undersøkelsen viste at tre av fire kommunale virksomheter hadde gjennomført og tatt i bruk innovasjoner de to foregående årene. Resultatene viste også at kommuner og fylkeskommuner lærer av hverandre og er gode på gjenbruk: altså at den samme innovasjonen implementeres og tas i bruk i flere kommuner og fylkeskommuner. Innovasjonsbarometeret 2020¹⁰ er en oppfølging av undersøkelsen fra 2018. Tallene fra 2020 viser at innovasjonstrykket fremdeles er høyt i kommunal sektor i Norge, og det samlede resultatet ligger omtrent på samme nivå som i 2018.¹¹ Tilsvarende har Digitaliseringsdirektoratet gjennomført et statlig innovasjonsbarometer, senest i 2021.¹² Hele 90 prosent av virksomhetene oppgir å arbeide med innovasjon, en svak økning fra 2018, hvor majoriteten er såkalt inkrementell innovasjon knyttet til prosess- eller organisatorisk innovasjon. Mindre virksomheter arbeider i mindre grad med innovasjon enn større. Virksomhetene står i spenn mellom behovet for å innovere og usikkerheten om de kan frigjøre tilstrekkelige midler for å drive innovasjonen. Dette gjelder både i statlig og kommunal sektor.

I Norge er det flere aktører som innehar sentrale roller i arbeidet med å fremme innovasjon i offentlig sektor, herunder Forskningsrådet. Menon Economics har fått i oppdrag fra Forskningsrådet å gjennomføre en evaluering

⁷ Meld. St. 29 (2016–2017) «Perspektivmeldingen 2017».

⁸ Nåtidanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren. Menon-publikasjon 88/2018. Menon Economics.

⁹ Meld. St. 30 (2019–2020) «En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse».

¹⁰ <https://www.ks.no/faaomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-2020/hoyt-innovasjonstrykk-i-kommunesektoren/>.

¹¹ Innovasjonsbarometeret 2018 omfattet to sektorer: Helse og omsorg, og oppvekst og utdanning. I 2020 ble undersøkelsen utvidet med tre nye sektorer og omfattet: Helse og omsorg, oppvekst og utdanning, sosial sektor, teknisk sektor og kultursektoren.

¹² <https://www.digdir.no/innovasjon/innovasjonsbarometeret/2300>

av virkemidlene Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor (IPO) og Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD). Overordnet skal evalueringen belyse:

1. I hvilken grad de to virkemidlene, IPO og OFFPHD, bidrar til Forskningsrådets ambisjon om omstilling av offentlig sektor gjennom forskningsstøttet kunnskapsutvikling og innovasjon
2. Hvordan og i hvilken grad de to ordningene treffer de offentlige aktørene

Formålet med evalueringen er altså todelt. Den første delen er knyttet til hva de to virkemidlene oppnår, altså effekten av virkemidlene. Den andre delen handler om ordningenes innretning og om behov hos de offentlige aktørene blir dekket gjennom dagens ordninger. Den andre delen er ikke begrenset kun til Forskningsrådets virkemidler, men ser også på samspillet mellom virkemidlene som eksisterer på dette området.

1.1 Om ordningene som evalueres

Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor (IPO) og Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD) er en del av Forskningsrådets virkemiddelportefølje. Forskningsrådet lanserte i 2018 en egen strategi for innovasjon i offentlig sektor¹³. De fire hovedsatsingene her var: 1) bedre samhandling i forsknings- og innovasjonssystemet, 2) større kunnskapsbaserte satsinger og flere fellesløsninger, 3) samordnet innsats regionalt, nasjonalt og internasjonalt, og 4) virkemidler for eksperimentering, fornyelse og innovasjon. Omstilling i offentlig sektor (og privat næringsliv) utgjør også en av tre hovedmål i Forskningsrådets strategi¹⁴ for perioden 2020-2024, og søknadstypen IPO er tatt i bruk i flere av porteføljene i Forskningsrådet, blant annet innenfor utdanning, helse, transport og muliggjørende teknologier. Denne søknadstypen ble også tatt i bruk i flere av de tematiske programmene før den nye strategien ble lansert, for første gang i 2007. Offentlig sektor ph.d. (OFFPHD) ble startet opp i 2014. Begge ordninger forutsetter at en offentlig virksomhet er prosjekteier.¹⁵ Ordningene er nærmere beskrevet under.

1.1.1 Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor (IPO)

Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor (IPO) skal bidra til samarbeid mellom virksomheter i offentlig sektor og forskere, for å øke den kunnskapsbaserte omstillingen av samfunnet. Prosjektene skal ta utgangspunkt i offentlig sektors behov og utfordringer, og prosjektene skal inngå i de offentlige virksomhetenes planer for utvikling. Rasjonale bak ordningen er at samarbeid mellom forskere og offentlig sektor løfter kvaliteten på innovasjonene, fører til at en større del av prosjektene realiseres, øker tilfredsheten blant de ansatte og hever kompetansen til alle involverte.¹⁶

Forskningsrådet stiller krav om samarbeid med minst én forskningsorganisasjon i IPO-prosjektene. I tillegg forventes det annet samarbeid for å sikre deling og spredning av resultatene. Dette kan være andre offentlige virksomheter, næringsliv, interesseorganisasjoner og andre aktører som er relevante for prosjektet. Søknadsstatistikken viser at det er stor variasjon i antall samarbeidspartnere. Antall samarbeidspartnere, utover søkende offentlig virksomhet og forskningsinstitusjon, varierer fra 1 til 25 for de prosjektene som har fått midler.

¹³ Forskningsrådets strategi (2018–2023) for «Innovasjon i offentlig sektor».

¹⁴ Strategi for Norges forskningsråd (2020–2024): «Idékraft verden trenger».

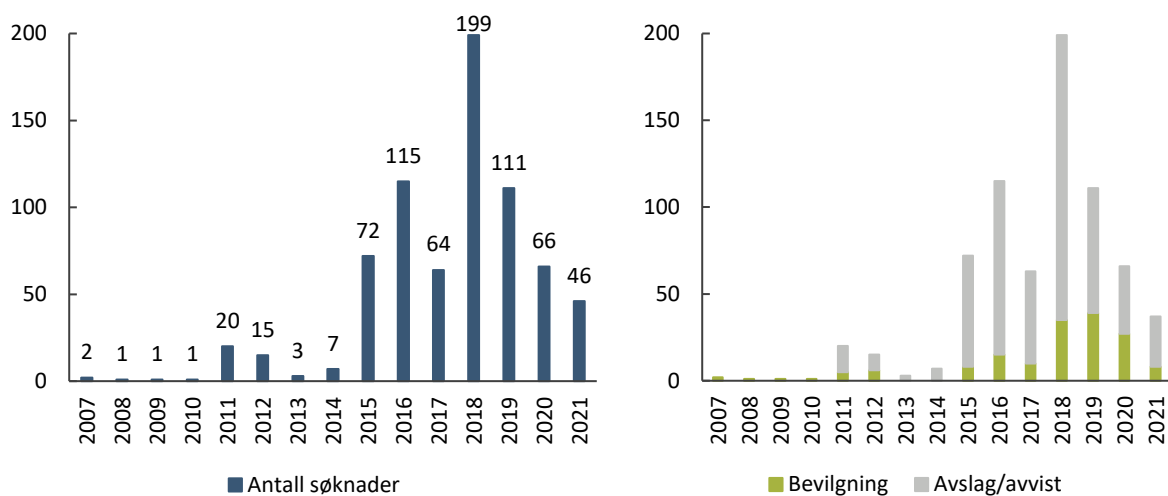
¹⁵ Virksomheter i offentlig sektor er definert som statlige, regionale eller lokale myndigheter, offentligrettslige organer, eller sammenlutninger dannet av slike, og som utfører oppgaver på vegne av det offentlige. Ideelle tjenesteleverandører som mottar minst 80 prosent av inntektene sine gjennom offentlige anskaffelser er innenfor målgruppen til ordningen. Et viktig prinsipp er at forskningsorganisasjoner og helseforetak ikke kan søke ordningene.

¹⁶ [Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor \(forskingsradet.no\)](https://forskingsradet.no)

Medianprosjektet har 3 samarbeidspartnere. Det blir også oppfordret til brukermedvirkning og brukerkunnskap, som vurderes som viktig for å lykkes i innovasjonsarbeidet.

IPO har gradvis blitt utviklet som en søknadstype siden 2007, med utgangspunktet i justeringer av virkemidlet Innovasjonsprosjekt i næringslivet (IPN). I starten var det gjerne forskningsinstitusjoner som søkte, da de kunne søke på vegne av den offentlige virksomheten. I dag er det den offentlige virksomheten som må stå som prosjektansvarlig. IPO-prosjektene startet innen IKT og helseprogrammet, men i 2015 begynte den virkelige satsingen på innovasjon og offentlig sektor gjennom programmer som FINNUT (Forskning og innovasjon i utdanningssektoren) og TRANSPORT. Som illustrert i figuren under økte antall IPO-søknader kraftig i 2015, og hadde sitt rekordår i 2018, da Forskningsrådet mottok totalt 199 søknader.

Figur 1-1: Antall IPO-søknader (til venstre) og antall søknader fordelt på bevilgning og avslag/avvist (til høyre). Kilde: Søknadsstatistikk fra Forskningsrådet



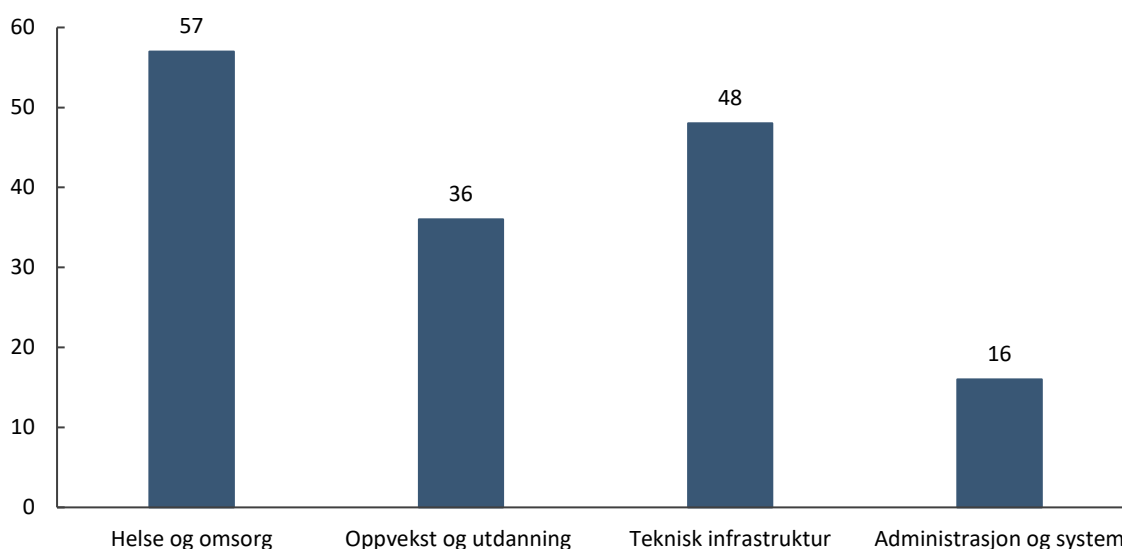
De første fire årene fikk de som søkte (mellom én og to søkere hvert år) bevilget midler. I 2011 kom det inn 20 søknader, men kun fem prosjekt fikk tildelt midler. I 2013 og 2014 var det ingen tildelinger. Figuren til høyre viser at ordningen de senere årene har vært tydelig oversøkt, med en tildelingsprosent på mellom 11 prosent (2015) og 41 prosent (2020) over de siste syv årene. Antall søknader har imidlertid gått betraktelig ned de siste tre årene. Variasjonene fra år til år skyldes flere ting. For det første varierer det hvor mye som utlyses. I tillegg varierer det hvilke temaer som utlyses. I 2021 var det for eksempel en veldig smal utlysning, som kan forklare hvorfor antall søknader er såpass lavt dette året. Frem til og med 2018 hadde IPO flere utlysninger gjennom programmer, som HELSEVEL (helse), FINNUT (utdanning), FORKOMMUNE (kommunesektoren) og TRANSPORT. I 2019 gikk Forskningsrådet over til porteføljestyling, med en felles utlysning og ulike temaer under samme utlysning. Overgangen fra flere søknadsfrister til en felles søknadsfrist kan naturligvis være en årsak til at antall søknader er redusert, da det er færre muligheter til å søke. Utlysninger og temaområder (tidligere programmer) fra 2018-2021 er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 1-1: Oversikt over utlysninger fra 2018-2021. Kilde: Forskningsrådet

2018	2019	2020	2021
<ul style="list-style-type: none"> • Flere utlysninger gjennom programmene HELSEVEL, FINNUT, FORKOMMUNE, TRANSPORT 	<ul style="list-style-type: none"> • Én frist for IPO • 183 millioner • 111 søknader • Tema: helse, utdanning, transport, digitalisering og åpen arena for kommuner 	<ul style="list-style-type: none"> • En frist for IPO og FKA¹⁷ • 164 millioner • 66 + 3 søknader • Tema: helse, bioøkonomi, digitalisering, by, transport og en ganske¹⁸ åpen arena for kommuner 	<ul style="list-style-type: none"> • En frist for IPO og FKA • 115 millioner • 45 + 2 søknader • Tema: helse, utdanning, bioøkonomi, digitalisering og ungt utenforskap og åpen arena for FKA kommune

Som det fremgår av temaene listet i tabellen over er IPO en bred søknadstype og prosjektene er svært varierte. Prosjektene kan grovt kategoriseres i fire sektorområder: helse og omsorg (1), oppvekst og utdanning (2), teknisk infrastruktur (3) og administrasjon og system (4). Antall tildelinger innenfor de ulike sektorområdene er oppsummert i figuren nedenfor.

Figur 1-2: Antall tildelinger innen ulike sektorområder (totalt 2007-2021). Søknadsstatistikk fra Forskningsrådet, bearbeidet og kategorisering av Menon Economics



Også innad i disse kategoriene er det stor variasjon, både tematisk og på aktørnivå. Innenfor **helse og omsorg** er det en rekke prosjekter som omhandler digitalisering og effektiviseringer av tjenester i helsesektoren, men det

¹⁷ Førkommersielle anskaffelser.

¹⁸ Relevante utfordringer og behov for denne delen av utlysningen var for eksempel utfordringer knyttet til vann og avløp, klima og miljø, planlegging og bygg og anlegg, avfallshåndtering, og samfunnssikkerhet og beredskap. Innovasjonsprosjekter knyttet til styring og organisering innenfor alle kommunale sektorer var også relevant. Innenfor utdanningssektoren ble kun prosjekter som gikk på styring og organisering støttet, og ikke innovasjoner i mål, innhold, metode og praksis for undervisning og læring.

er eksempelvis også prosjekt som omhandler boligsosiale problemstillinger og problemer med deltidskultur i helsesektoren. Det er også flere prosjekt med fokus på brukerinvolvering og med mål om å skape bedre helsetjenester for brukerne. Et eksempel på dette er et prosjekt med mål om å undersøke og synliggjøre hvordan innbyggerne kan nyttiggjøre seg egne helseopplysninger. Innenfor helseområdet er det naturligvis en god del helseforetak representert på aktørsiden, men det er også flere andre offentlige aktører – herunder kommuner. Innenfor **oppvekst og utdanning** er det overvekt av kommuner og fylkeskommuner på aktørsiden, mens det er større tematisk variasjon. Prosjektene knytter seg både til digitalisering og nye digitale verktøy, organisering, nye undervisningsmetoder og pedagogikk. Videre er det prosjekter knyttet til barnehager, grunnskoler, videregående skoler, universiteter/høgskolene, voksenopplæring og bedre lærerutdanning. Det er også prosjekter som går på tvers av disse utdanningsarenaene. I et av prosjektene samarbeider eksempelvis ansatte i barnehage og skole, sammen med forskere, om å prøve ut nye tiltak som skal bidra til en bedre overgang fra barnehage til skole og en bedre skolestart for alle barn.

Innenfor **teknisk infrastruktur** er det mange transportprosjekter. Dette inkluderer prosjekter knyttet til automatisering av transportsystemer og grønne løsninger, men også bedre og mer effektiv bruk av data og utvikling av nye metoder. Det er også en rekke prosjekter knyttet til vann- og avløpssystemet, herunder bedre drikkevannrensning, bærekraftig fornyelse av vann- og avløpsnett og sikring av vassdrag. Innenfor dette sektorområdet er det naturligvis en rekke større statlige aktører representert, som Statens vegvesen, Bane NOR, Statens kartverk og Avinor, men også mange kommunale aktører.

Prosjektene innenfor **administrasjon og system** er typisk prosjekt med mål om å etablere eller implementere nye og/eller bedre prosesser og metoder. Disse prosjektene har i stor grad fokus på samskaping og brukermedvirkning. Eksempler inkluderer medvirkningsmetoder for klimatilpasning, utarbeidelse av veikart for grønn konkurransekraft, modeller for medborgersamskaping, og forankring av innovative offentlig anskaffelser i kommunene. Innenfor dette sektorområdet er det en klar overvekt av kommuner og fylkeskommuner.

1.1.2 Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD)

Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD) er en finansieringsordning der offentlige virksomheter kan få støtte fra Forskningsrådet til at en av de ansatte kan gjennomføre et doktorgradsprosjekt. OFFPHD sine overordnede målsettinger er 1) økt langsiktig og relevant kompetansebygging og forskningsinnsats i offentlige virksomheter, 2) økt forskerrekuttering i offentlig sektor og 3) økt samspill mellom academia og offentlig sektor.¹⁹

Ordnningen ble først presentert i Meld. St. 18 (2012-2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*²⁰ da det ble vurdert å introdusere en tilsvarende ordning som Nærings-ph.d.-ordningen for offentlige virksomheter. Sammen med Forskningsrådets *Policy for innovasjon i offentlig sektor*²¹ og et internt utredningsarbeid, var dette bakgrunnen for at ordningen med Offentlig sektor-ph.d. (OFFPHD) ble etablert i 2014.²² Ordnningen startet opp med 27 innvilgede søknader og et disponibelt budsjett på 3,9 millioner kroner. I 2016 ble det vedtatt en pilot hvor programmene FINNUT, HELSEVEL og IKTPLUSS kunne benytte seg av ordningen og utlyse doktorgrader innen konkret tematikk. Ordnningen har gradvis økt i størrelse og omfang, og i 2021 ble det lyst ut 43 OFFPHD-prosjekter med en tilgjengelig ramme på 70 millioner kroner. Disse prosjektene var innenfor seks tematiske

¹⁹ Hentet fra «Programrapport 2018 – Offentlig sektor-ph.d.-ordningen/OFFPHD»

²⁰ Kunnskapsdepartementet (2013). Meld. St. 18 (2012-2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20122013/id716040/?ch=1>

²¹ Norges forskningsråd (2019). *Innovasjon i offentlig sektor – Policy for Forskningsrådets arbeid*. Hentet fra: <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1253986083576.pdf>

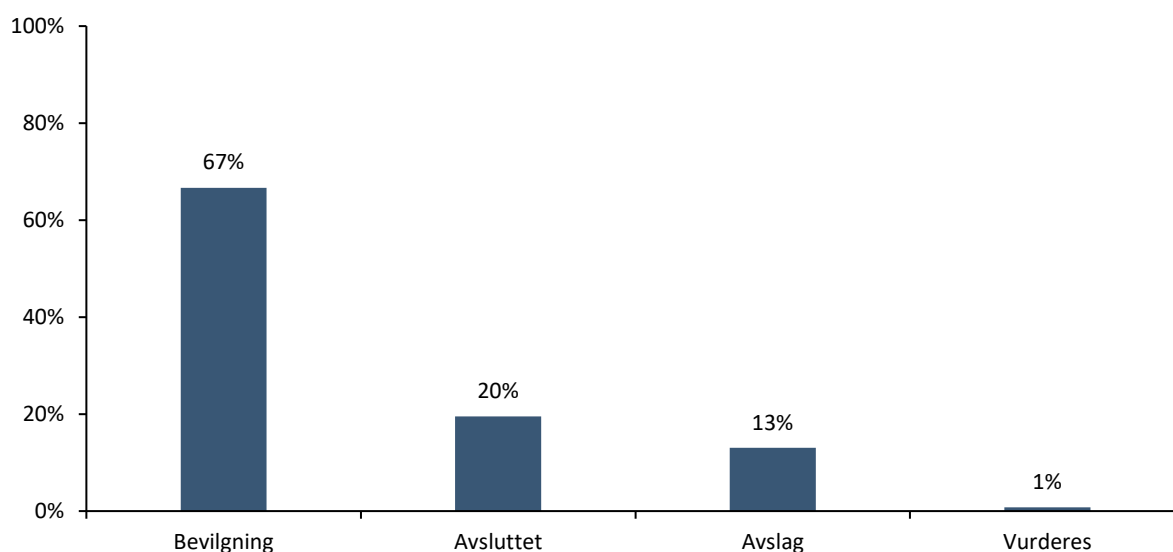
²² SAK 39/16 Offentlig sektor-ph.d. – samspill med programmene.

områder i tillegg til den åpne delen av ordningen: *Gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester (HELSEVEL)*, *Utdanning og kompetanse (FINNUT)*, *IKT og digital innovasjon (IKTPLUSS)*, *Arbeids- og velferdsforskning (VAM)*, *Ph.d.-utdanning i IKT-sikkerhet og kryptologi for personer som har sikkerhetsklarering* og *Ph.d.-utdanning for lærere i skolen*. Forskningsrådet har siden etableringen i 2014 bevilget OFFPHD-prosjekter tilsvarende en samlet investering på mer enn 300 millioner kroner.

Virksomhetene kan søke om støtte som er direkte knyttet til gjennomføringen av doktorgradsprosjektet. I hovedsak handler dette om støtte til lønn, men støtten skal bidra til å dekke både lønn, sosiale og indirekte kostnader for kandidat og intern veileder/mentor, kostnader ved gradsgivende institusjon samt andre drifts-kostnader i prosjektet. Støtten er et fast beløp som inflasjonsjusteres årlig, og utgjør om lag halvparten av prosjektkostnadene.

OFFPHD har løpende søknadsfrist og regelbasert søknadsvurdering. Dersom man oppfyller de oppgitte kravene tildeles det midler frem til det ikke er tilgjengelige midler i ordningen. Det er derfor i underkant av 90 prosent av ordningens mottatte prosjekter som er innvilget.²³ To av søknadene er fortsatt til vurdering. Utover dette er det 13 prosent som er avslått eller avvist. Det er i mange tilfeller kun snakk om feil på formalia, hvor søker kan rette opp og søke på nytt. I enkelte tilfeller er det snakk om søkere som er utenfor ordningens definisjon.

Figur 1-3: Oversikt over prosjektstatus for søknader til OFFPHD. Kilde: Forskningsrådet²⁴

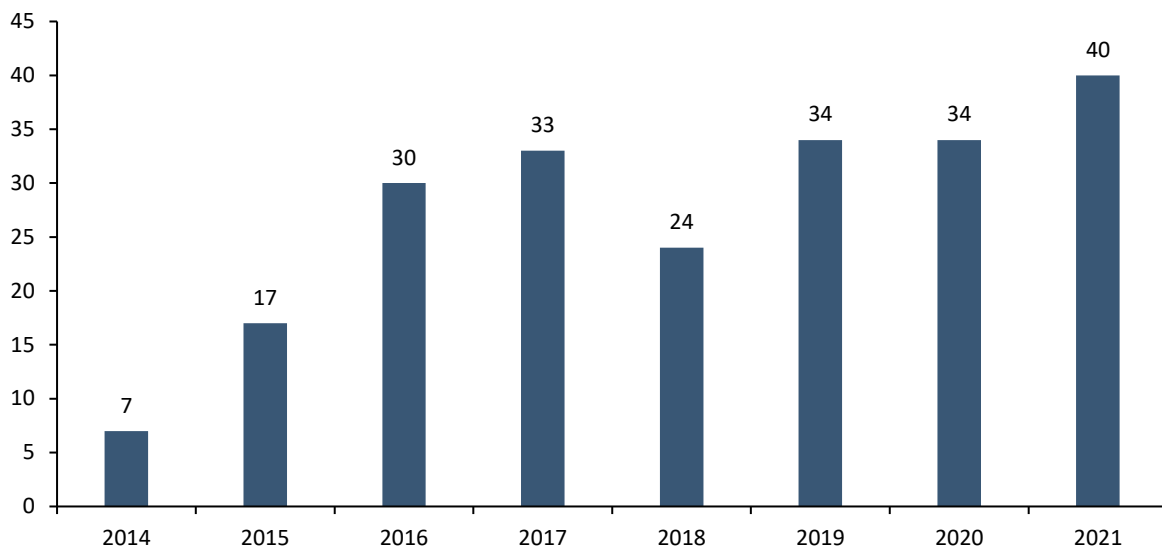


Doktorgradsprosjektets varighet er 36 måneder, men det kan gjennomføres på enten tre eller fire år. I treårige prosjekter arbeider kandidaten 100 prosent med doktorgradsprosjektet. I fireårige prosjekter arbeider kandidaten 75 prosent av tiden med doktorgradsprosjektet og 25 prosent av tiden med andre oppgaver. Figuren under viser prosjektutviklingen gjennom ordningens levetid. Antall årlige nye startede doktorgrader har økt fra 7 ved første tildeling til mellom 30 og 40 i året.

²³ Dette er definert som søknader som enten har kategorien «Bevilgning» eller «Avsluttet».

²⁴ Forskningsrådet har til nå operert med at prosjektperioden varer fra avtalt prosjektstart til levert avhandling, hvor virksomheten da kan levere sluttrapporten og kontrakten mellom Forskningsrådet og virksomheten opphører. Forskningsrådets tall på avsluttede prosjekter presenterer derfor ikke hvorvidt kandidaten faktisk har disputert.

Figur 1-4: Oversikt over tilfang av nye OFFPHD-prosjekter. Kilde: Forskningsrådet

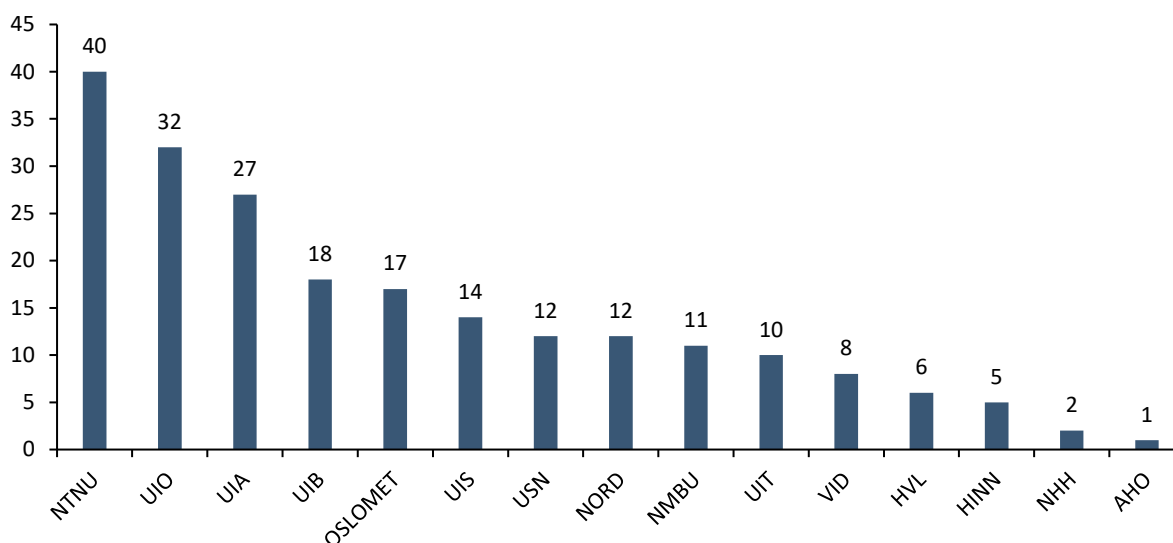


Tre parter må samarbeide

Et Offentlig sektor-ph.d.-prosjekt er et samarbeid mellom tre parter: den offentlige virksomheten, et gradsgivende universitet eller høyskole og kandidaten. Det viktigste for OFFPHD-prosjektene er nærheten til den enkelte offentlige virksomhets problemstillinger, og det tette samspillet som doktorgradsløpet kan skape mellom gradsgivende institusjon og den offentlige virksomheten, der kandidaten er ansatt. Intensjonen er å bidra til at offentlige virksomheter knytter et tettere samarbeid med relevante forskningsmiljøer. Gjennom samarbeidet kan den offentlige virksomheten få tilgang til den kunnskapsbasen som finnes der, samtidig som forskningsinstitusjonen kommer nærmere de faktiske kunnskapsutfordringene den offentlige virksomheten har.

Det er god spredning i hvilke institusjoner som er gradsgivende institusjon på de ulike prosjektene, samtidig som vi ser at de største universitetene som UiO og NTNU har en høyere frekvens, som vist i figuren under.

Figur 1-5: Fordeling av innvilgede prosjekter på gradsgivende institusjon. Kilde: Forskningsrådet



De aller fleste har kun samarbeidsavtale med gradsgivende institusjon, men det er enkelte prosjekter hvor man har etablert større samarbeid. For de fleste handler dette om at man har koblet på andre institutter eller tilgrensende forskningsinstitusjoner. I ett enkelt tilfelle ble det oppgitt 11 andre samarbeidspartnere, hvor det var et samarbeid mellom en rekke kommuner.

1.2 Datainnsamling og metode

I evalueringen har vi lagt vekt på metodetriangulering. Dette innebærer at vi benytter både kvalitative og kvantitative informasjonskilder, og at vi tester validiteten i datakildene ved å se funn opp mot funn i andre kilder. Rent konkret innebærer dette at funn fra spørreundersøkelsene og datagrunnlaget testes i intervjuer for å forsøke å verifisere og nyansere funnene. De ulike datakildene og metodene som er benyttet i rapporten er oppsummert mer detaljert i figuren under.

Tabell 1-2: Oversikt over de ulike datakildene og metodene benyttet i evalueringen. Kilde: Menon Economics

	<p>Dokumentstudier</p> <p>Vi har systematisk gjennomgått tilgjengelig skriftlig informasjon som er relevant. Dette inkluderer både tidligere undersøkelser av ordningene, programrapporter, utlysninger, grunnlagsdokumenter og datauttrekk av statistikk.</p> <p>Dokumentstudienes hensikt har vært å skape en helhetlig oversikt over ordningene og prosjektene. De har bidratt til å danne et kunnskapsgrunnlag for utarbeidelsen av intervjuguider og spørreundersøkelsene, og har vært viktig for å målrette spørsmålene i intervjuene og spørreundersøkelsene.</p>
	<p>Spørreundersøkelser</p> <p>Vi har sendt ut fire spørreundersøkelser i forbindelse med denne evalueringen. For OFFPHD har vi sendt ut en undersøkelse til kandidaten og en til den offentlige virksomheten. For IPO har vi sendt en spørreundersøkelse til de som har fått tilsagn og en til de som har fått avslag. Svarprosenten i undersøkelsene er som følger:</p> <ul style="list-style-type: none"> • OFFPHD rettet mot doktorgradskandidat: 144 svar (64 prosent) • OFFPHD rettet mot den offentlige virksomheten: 133 svar (60 prosent) • IPO tilsagn: 67 svar (44 prosent) • IPO avslag: 83 svar (17 prosent)



Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført totalt ni intervjuer med OFFPHD-prosjekter og ni IPO-intervjuer. Vi har gjennomført kartleggingsintervju med ansvarlig for begge ordninger, og hatt en NCP (Nasjonale kontaktpersoner) som informant for å få innspill om EUs rammeprogram. Vi har også intervjuet representanter fra andre virkemidler for innovasjon i offentlig sektor. De fleste intervjuene har vært gruppeintervjuer, men det har også vært noen intervju med enkeltpersoner.

Intervjuene har vært en blanding av eksplorative intervjuer og dybdeintervjuer. Dette innebærer at vi har fått relevant informasjon om ordningene og prosjektene, samtidig som vi har søkt å identifisere viktige forklaringer på ulike forhold som vi hadde funnet i spørreundersøkelsen. Dette var både knyttet til å verifisere funn og nysnere funn. Alle intervjuene er gjennomført semistrukturelt. Dette sikrer at intervjuene dekker de samme temaene på tvers av intervjuobjekter, men samtidig sikrer det fleksibilitet til å kunne grave dypere i spesifikke problemstillinger som en bestemt person har innsikt i. Vi har utarbeidet en intervjuguide som beskriver formål og temaer som intervjuet vil ta for seg.

1.3 Leseveiledning

I kapittel 2 ser vi nærmere på gjennomføring av prosjektene, og vurderer ordningenes addisjonalitet. Dette er viktig for å forstå effektene fra prosjektene. I kapittel 3 ser vi på innretningen av ordningene og hvordan dette fungerer for søkerne. I kapittel 4 presenterer vi hovedresultatene knyttet til effektene av ordningene, både når det gjelder de direkte resultatene og effektene prosjektene har ført til, og de mer indirekte spredningseffektene. I kapittel 5 har vi kartlagt virkemiddellandskapet for (forskningsstøttet) innovasjon i offentlig sektor, og beskriver hvordan de relevante ordningene passer inn i dette landskapet. I kapittel 6 oppsummerer vi hovedfunnene og kommer med anbefalinger for videre arbeid med ordningene og forskningsstøttet innovasjon i offentlig sektor.

2 Gjennomføring og addisjonalitet av prosjektene

Både IPO- og OFFPHD-ordningen representerer omfattende prosjekter som krever en større innsats over tid. Det er derfor helt sentralt for ordningenes relevans hvorvidt prosjektene er forankret i virksomhetenes behov og ledelse, hvorvidt prosjektene blir gjennomført, og om de kunne blitt gjennomført uten ordningene.

Majoriteten av prosjekter i begge ordningene er fortsatt pågående. Dette handler i vel så stor grad om at det er bevilget flere prosjekter de siste årene (som fremdeles er pågående), som at prosjektene ikke blir ferdigstilt på tid. Det er om lag 12 prosent av de innvilgede IPO-prosjektene som per i dag ikke fullføres innenfor prosjektperioden. Tilsvarende er det 12 prosent av OFFPHD-prosjektene som er avbrutt, og det er en gjennomføringsandel på 52 prosent. Dette er på linje med gjennomføringen for ordinære doktorgradsløp. Det er høy addisjonalitet for begge ordninger. Tilsvarende prosjekter hadde i liten grad blitt gjennomført uten ordningene.

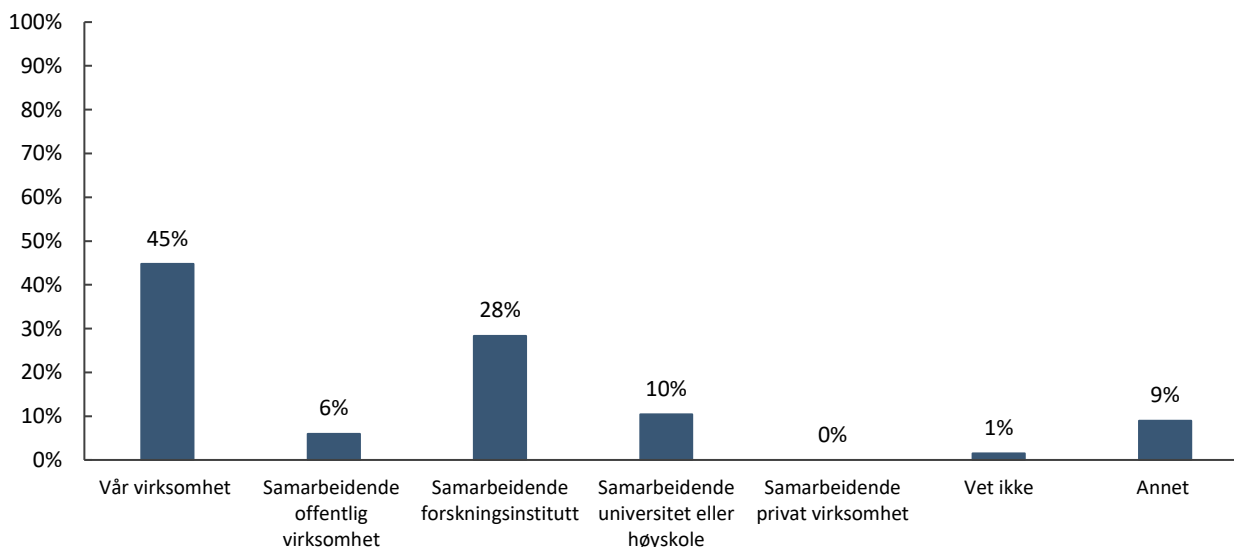
2.1 Forankring og prosjektetablering

I dette kapitlet beskriver vi hvordan IPO og OFFPHD-prosjekter etableres og forankres. Ettersom dette handler om prosess, vil vi skille mellom de to ordningene i beskrivelsen.

Etablering av et IPO-prosjekt

Ideen til et innovasjonsprosjekt i offentlig sektor kan oppstå på ulike måter. Vi finner at det vanligste er at initiativet kommer fra den offentlige virksomheten. Som illustrert i figuren nedenfor oppgir 45 prosent at initiativet kommer fra egen virksomhet, mens 28 prosent oppgir at initiativet kommer fra samarbeidende forskningsinstitutt.

Figur 2-1: Spørsmål «Hvem tok initiativ til prosjektet?» N=67 (innvilget²⁵). Kilde: Menon Economics



For flere prosjekter har ideen oppstått i de offentlige virksomhetene, uten direkte påvirkning fra forskningsmiljøer. I disse tilfellene har den offentlige virksomheten tatt kontakt med forskningsinstituttet og

²⁵ Figuren viser svarene fra søkere som fikk bevilget midler, men resultatene er tilnærmet like om vi ser på søkere som har fått avslag.

eventuelle samarbeidspartnere som er interesserte i prosjektet. Det kan eksempelvis være ideer som springer ut ifra eksisterende arbeid i offentlig sektor, der man etter hvert ønsker en mer vitenskapelig tilnærming til arbeidet. Dette var tilfellet for prosjektet «Kultur for læring – et innovasjonsprosjekt i utdanningssektoren», som springer ut ifra et utviklingsarbeid som hadde pågått i noen år hos Statsforvalteren i Innlandet.

Intervjuene tyder også på at mange av prosjektene tar utgangspunkt i tidligere samarbeidskonstellasjoner og/eller forprosjekt. Et eksempel på dette er LambdaRoad – modellverktøy for digital kommunikasjonsinfrastruktur langs veg, som er et innovasjonsprosjekt med SINTEF, Statens vegvesen, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Telenor, Q-Free og NTNU. Dette prosjektet springer ut av et mindre forprosjekt Statens vegvesen hadde i samarbeid med SINTEF om hybrid kommunikasjon. I følgevalueringen Menon Economics gjennomførte av FORKOMMUNE-programmet fra 2018 til 2020 fant vi også at preeksisterende forhold er viktige i etableringen av samarbeidskonstellasjoner.²⁶

For enkelte av prosjektene har derimot ideen oppstått hos samarbeidene forskningsinstitutt, universitet eller høyskole. Det kan skyldes at ansatte ved en forskningsinstitusjon har en interessant forskningsidé, men ikke har anledning til å gjennomføre prosjektet selv. Dette var for eksempel tilfellet for prosjektet «Kommunen som pådriver for alternative boligløsninger», der initiativet kom fra SINTEF. Motivasjonen til SINTEF var at kommunene kunne ta en mye mer aktiv rolle i å sikre variasjon i boligtilbudet, men at dette var krevende med en såpass markedsstyrt boligutbygging. SINTEF allierte seg derfor med både Bergen og Trondheim kommune, som kjente seg igjen i denne problematikken.

Selv om initiativene kan komme fra ulike hold, finner vi at problemstillingene i stor grad tar utgangspunkt i de offentlige sektorenes behov. Av de som har besvart spørreundersøkelsen er hele 95 prosent helt eller delvis enig i at IPO-prosjektet tar utgangspunkt i utfordringer i den offentlige virksomheten. At prosjektet har utgangspunkt i reelle utfordringer i de offentlige virksomhetene, er viktig for forankring i de offentlige virksomhetene. Fra intervjuene har vi inntrykk av at prosjektene stort sett er godt forankret. Spørreundersøkelsen peker også i retning av dette. Vi finner at 86 prosent er helt eller delvis enig i at IPO-prosjektet er godt forankret i den offentlige virksomheten. Enkelte peker derimot på at det har vært vanskelig med forankring oppover i organisasjonen, særlig når initiativet kommer fra en enhet litt lenger ned i hierarkiet. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 6.

Etablering av et OFFPHD-prosjekt

Ikke overraskende finner vi at de fleste OFFPHD-prosjektene initieres av kandidaten, som tar kontakt med relevant forskningsinstitusjon eller relevante ressurser i virksomheten for å etablere prosjektet. Det kan være knyttet til kandidater som ønsker å få hevet kompetansen sin innen et spesifikt tema, at de ser på det som et naturlig neste skritt i karrieren eller en mulighet til å finansiere et prosjekt. Det å ta en doktorgrad er et individuelt prosjekt, og sterkt avhengig av egenskaper ved kandidaten. For OFFPHD er det derfor et suksesskriterium at kandidaten har tilstrekkelig motivasjon og gjennomføringsevne, og det er sånn sett naturlig at initiativet kommer fra kandidaten.

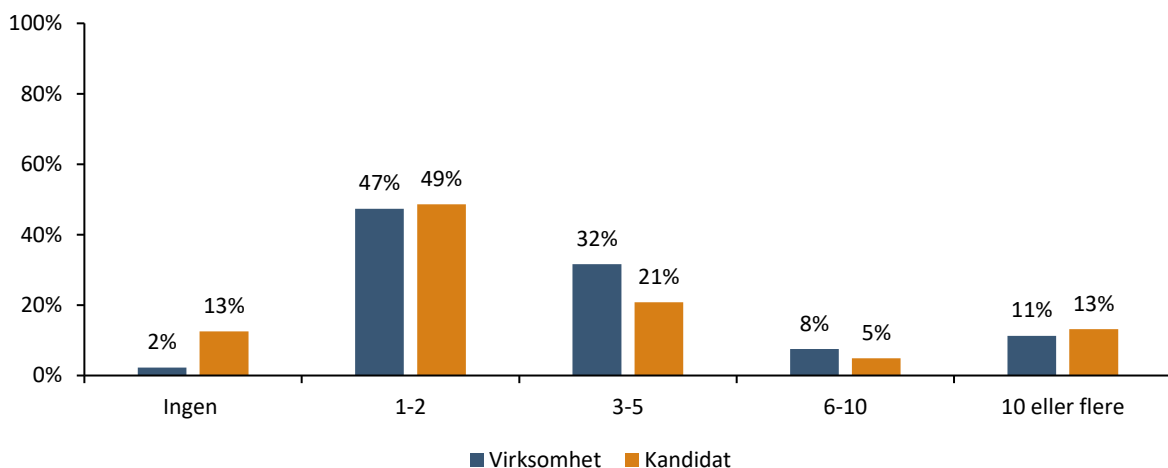
Prosjektetableringen er i liten grad formalisert. Om lag halvparten av virksomhetene oppgir at det er et team på 1-2 personer i den offentlige virksomheten som er involvert i doktorgradsprosjektet utover kandidaten, mens om lag en tredjedel oppgir at det er 3-5 personer. Kandidatene og virksomhetene er gjennomgående samstemte i spørreundersøkelsen, men på dette spørsmålet finner vi en tydelig forskjell i andelen som oppgir «Ingen», se

²⁶ Menon Economics (2019). Forkommune Delrapport 2. Hvordan lykkes med gjennomføring av innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Menon-publikasjon nr. 18/2020.

Figur 2-2. Virksomhetene opplever i liten grad at kandidatene jobber alene, mens det er en tydelig større andel av kandidatene selv som opplever at ingen andre i virksomheten er involvert i doktorgradsprosjektet. Flere informanter forteller om store utskiftninger i den offentlige virksomheten som skaper utfordringer for hvordan prosjektet følges opp. Dette kan enten være utskiftninger av den som skal være administrativt ansvarlig, den som er prosjektleder fra virksomhetens side eller annen ledelse som er sentral i prosjektets oppfølging. Dette resulterer i mange tilfeller i at prosjektet må forankres på nytt. Det rapporteres jevnt over om mye velvilje i organisasjonene, men slike utfordringer kan være til hinder for gjennomføringen.

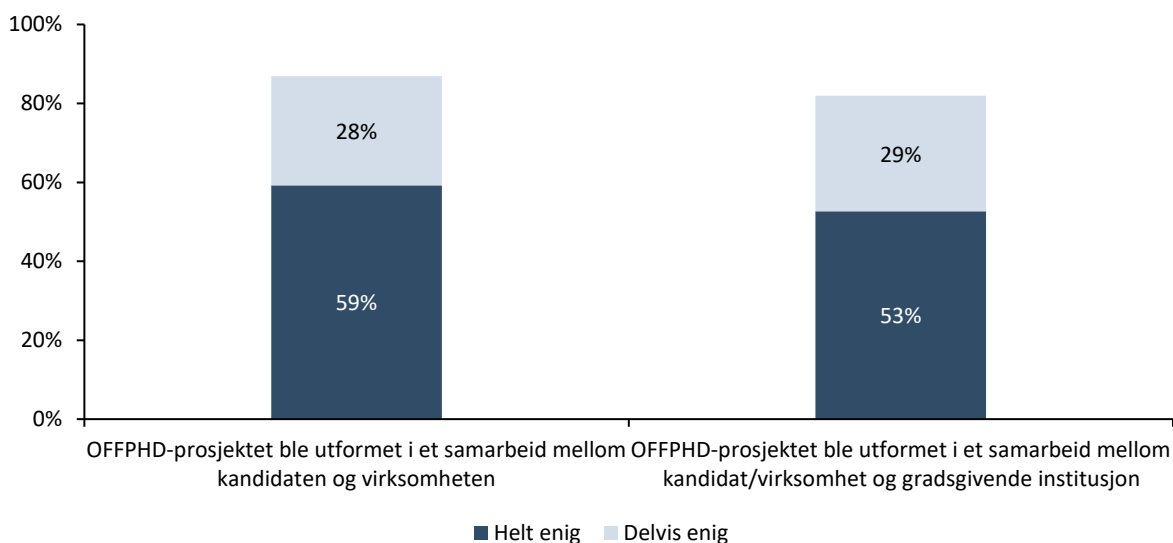
Det er samtidig enkelte virksomheter som har systematisert prosjektetableringen i større grad gjennom en form for utvelgesprosess av kandidater. Disse virksomhetene har eksempelvis etablert rutiner for intern utlysning av problemstillinger som virksomheten ønsker at det skal forskes på, hvor kandidatene har en intern «søknadsprosess» før det sendes inn en søknad til Forskningsrådet. I disse tilfellene er det gjerne snakk om større virksomheter, og/eller virksomheter som allerede har erfaring med ordningen. Det er få som uttrykker at det er forskningsinstitusjonene som initierer prosjektene.

Figur 2-2: Svar på spørsmålet «Hvor mange i den offentlige virksomheten er i større eller mindre grad involvert i doktorgradsprosjektet i tillegg til kandidaten?». N_{Virksomhet}=133, N_{kandidat}=144. Kilde: Menon Economics



Et OFFPHD-prosjekt skal representere et samarbeid mellom tre parter: kandidat, virksomhet og forskningsinstitusjon (gradsgivende). Figur 2-3 viser at selv om prosjektene i hovedsak initieres av kandidatene, opplever virksomhetene at de utformes som et samarbeid mellom de tre partene. 87 prosent er enig i at prosjektet ble utformet som et samarbeid mellom kandidat og virksomhet, og 82 prosent er enig i at prosjektet ble utformet som et samarbeid mellom kandidat/virksomhet og forskningsinstitusjonen. Gjennom intervjuene kommer det likevel frem at kandidaten i mange tilfeller må fungere som bindeledd mellom de tre partene. Det er et samarbeid og en tilhørighet mellom kandidat og virksomhet og mellom kandidat og gradsgivende institusjon, men ikke nødvendigvis mellom den offentlige virksomheten og gradsgivende institusjon. Dette skaper en enda større avhengighet av kandidaten og egenskaper ved denne.

Figur 2-3: Andelen virksomheter som er helt eller delvis enige i følgende påstander. N=130 Kilde: Menon Economics



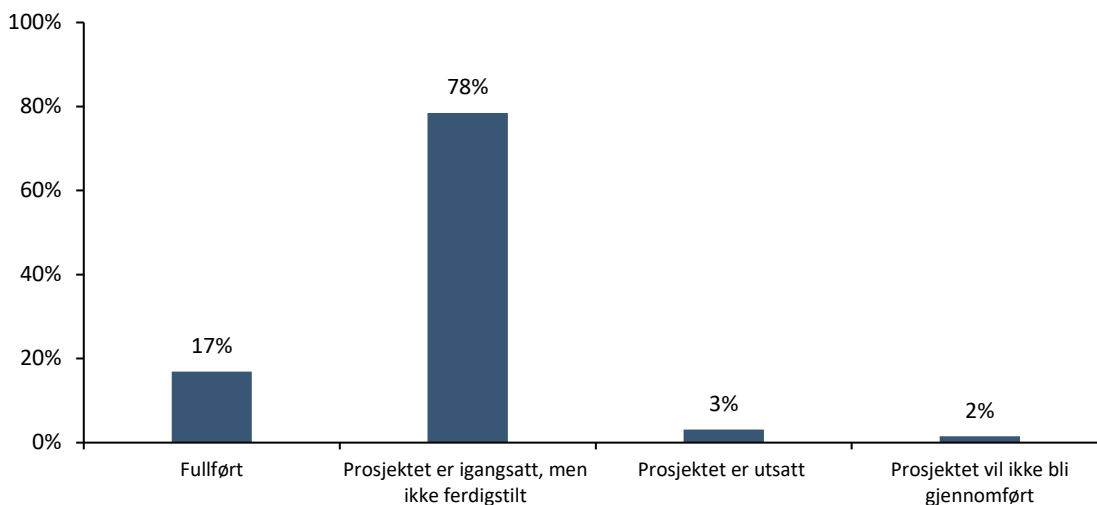
Når det er kandidaten som initierer prosjektet kan det være utfordrende å sikre at doktorgradens problemstilling formuleres med tilstrekkelig forankring i virksomhetens behov. Basert på spørreundersøkelsen virker ikke dette å være en stor utfordring. 85 prosent av virksomhetene er helt eller delvis enig i at OFFPHD-prosjektet er godt forankret i den offentlige virksomheten. Samtidig betyr ikke nødvendigvis det at prosjektet er forankret i virksomheten at prosjektet er tilstrekkelig forankret i virksomhetens *behov*. Det er flere tilfeller hvor virksomhetene sier ja til et OFFPHD-prosjekt for å bevare kompetanse i virksomheten, og at det slik sett er aksept for prosjektet, men at den ikke nødvendigvis er tett koblet på virksomhetens behov eller utfordringer. Tilstrekkelig forankring i virksomhetens behov er et av suksesskriteriene som trekkes frem hyppigst i spørreundersøkelsen og i intervju. Det er sentralt for at doktorgradsprosjektet skal resultere i effekter som virksomheten kan ta med seg i sitt videre arbeid. Godt forankrede prosjekter både administrativt og på behov gjør prosjektet mindre sårbart på tross av at kompetansen bygges opp hos et enkeltindivid.

2.2 Gjennomføring av prosjektene

Som en del av vurderingen av ordningenes relevans er det viktig å se på hvor mange som både starter og fullfører prosjektene. Dette sier noe om hvorvidt prosjektene er forankret i reelle behov i virksomhetene og om ordningene er utformet slik at de initierer relevante prosjekter.

I spørreundersøkelsen oppgir 17 prosent av IPO-prosjektene å være fullført. Den klare overvekten av IPO-prosjekter er igangsatt, men ikke ferdigstilt, som vist i figuren under. Dette må selvsagt sees i lys av forespeilet prosjektperiode. IPO innvilger prosjekter med en varighet på minst to og maksimum fire år. Majoriteten av igangsatte IPO-prosjekter oppgir å være i oppstartsfasen av prosjektet og har kommet under halvveis. Som presentert i kapittel 1 var det et stort tilfang av prosjekter i 2018 og 2019, og det er derfor naturlig at det er mange prosjekter som fortsatt er pågående. Alle prosjektene som har oppgitt «igangsatt, men ikke ferdigstilt» er tildelt fra 2018 eller senere. Tre prosent av prosjektene oppgir å være utsatt og det er kun to prosent som oppgir at de ikke vil bli gjennomført. Dette taler for at IPO tildeler relevante prosjekter.

Figur 2-4: Virksomhetenes svar på spørsmålet «Hva er status på IPO-prosjektet?». N=65. Kilde: Menon Economics

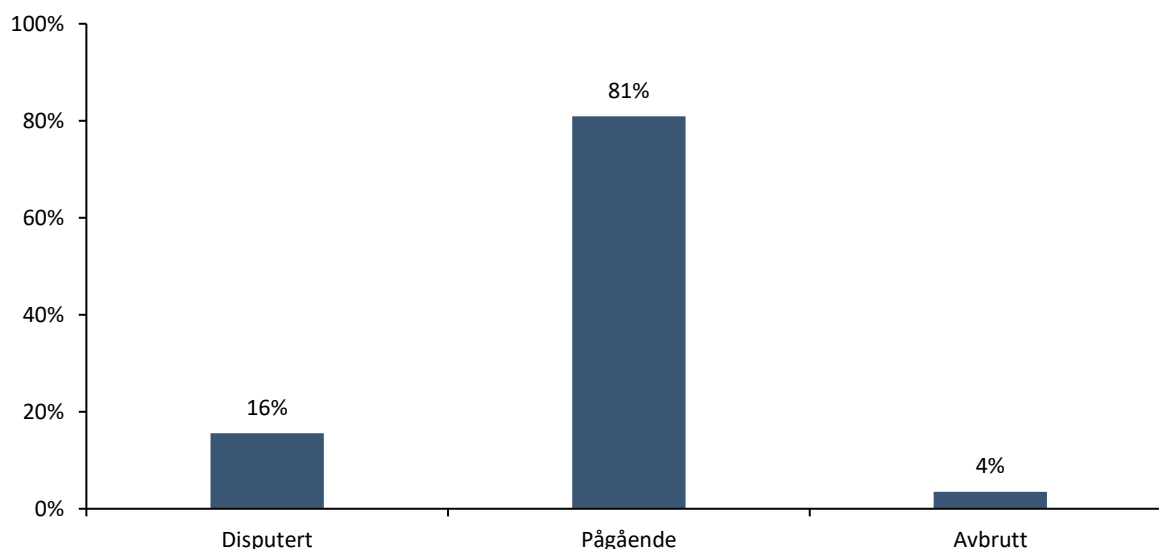


Spørreundersøkelsen representerer i underkant av halvparten av de innvilgede prosjektene, vi har derfor undersøkt andelen som gjennomfører innenfor prosjektperioden for det totale antallet innvilgede IPO prosjekter, basert på tilgjengelig statistikk. Av totalt 157 innvilgede prosjekter er det kun 20 som har gått utover maksimal prosjektperiode på fire år.²⁷ 6 av disse er ferdigstilt, mens 14 er fortsatt pågående. Dette utgjør en samlet andel på 12 prosent. Majoriteten av IPO-prosjekter gjennomføres altså innenfor planlagt tid.

Tilsvarende er majoriteten av doktorgradene i OFFPHD-ordningen påbegynt, men ikke fullført. Av de 257 doktorgradene som er blitt innvilget fra 2014 til 2022 har 16 prosent disputert (40 kandidater), 81 prosent er fortsatt pågående (208) og 4 prosent er avbrutt (ni kandidater), se Figur 2-5. Dette er også naturlig ettersom ordningen startet opp i 2014, det har vært et gradvis tilfang av prosjekter med årene. Majoriteten av kandidatene velger også å ta doktorgraden over fire år med en 25 prosents stilling i den offentlige virksomheten. Det eksisterer samtidig doktorgrader fra 2014 som fortsatt ikke har disputert.

²⁷ Vi har ikke oversikt over avtalt lengde på prosjektene, kun maksimalt tilgjengelig periode som er på fire år.

Figur 2-5: Oversikt over andelen doktorgradsprosjekter innvilget gjennom OFFPHD som har disputert, er pågående og som har avbrutt. Kilde: Forskningsrådet



Kandidatene som har disputert har i gjennomsnitt brukt 4,7 år. I underkant av halvparten av kandidatene som har disputert har brukt lenger enn normert tid, men det er kun to som har benyttet mer enn fem år. Det er om lag like mange av de disputerte kandidatene som har kontraksperiode på tre som på fire år. Denne fordelingen har endret seg med årene, og 80 prosent av tildelingene i 2022 var fireårige. De treårige gradene er overrepresentert når det kommer til forsinkede prosjekter. Det er ytterligere 26 prosjekter som fortsatt er pågående, men hvor det har gått over fem år siden OFFPHD-prosjektet ble startet opp. Når vi da ser på andelen som gjennomfører i løpet av fem år finner vi at den er på 52 prosent, mens 12 prosent har avbrutt.²⁸

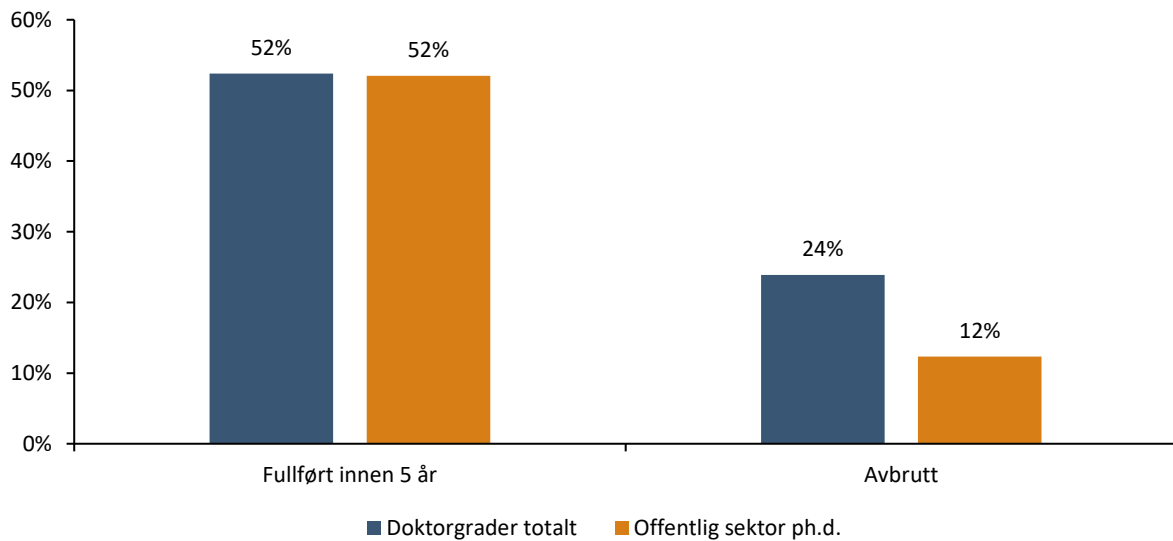
I vurderingen av gjennomføringsgrad er det interessant å se på kandidatene som gjennomfører en offentlig sektor-ph.d. sammenlignet med ordinære doktorgradskandidater. NIFU har årlig publisert oversikten over doktorgrader i tall. I denne finner de at gjennomsnittlig gjennomføringstid er på 4,9 år.²⁹ De finner videre at doktorander innen samfunnsvitenskap og humaniora og kunsthøgskolen bruker lengst tid, henholdsvis 5,5 og 5,3 år, mens doktorandene innenfor teknologi er raskest. SSB sin oversikt over gjennomføring for doktorgradskandidater viser stabil gjennomføringsandel gjennom perioden ordningen har eksistert, og om lag halvparten av doktorgradskandidater fullfører innen fem år. For perioden 2016-2021 var det 52 prosent som hadde fullført innen 5 år.³⁰ Andelen som avbrøt var 24 prosent. Gjennomføringen blant OFFPHD-kandidater skiller seg derved ikke fra øvrige doktorgradskandidater, og det er også en noe lavere andel som avbryter (se Figur 2-6). Dette tilsier at også OFFPHD-ordningen tildeler relevante prosjekter. Vi ser like fullt tendenser til at graden heller blir dratt ut i tid, og at enkelte kandidater må sette graden på vent på grunn av driftsoppgaver, heller enn å avbryte doktorgradsprosjektet. Dette blir viktig for Forskningsrådet å følge med på ettersom stadig flere må forventes å disputere.

²⁸ 38 kandidater har disputert i løpet av fem år. Ni kandidater har avbrutt. Totalt 73 prosjekter.

²⁹ NIFU (2021). Doktorgrader i tall. Hentet fra: <https://www.nifu.no/fou-statistiske/fou-statistikk/doktorgrader/>

³⁰ SSB definerer 5 år = 53-64 mnd. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/hoyere-utdanning/statistikk/gjennomforing-ved-universiteter-og-hogskoler#om-statistikken>

Figur 2-6: Gjennomføring for doktorgradsutdanning fagfelt i alt 2016-2021 og OFFPHD. Kilde: SSB Tabell 11299 og Forskningsrådet



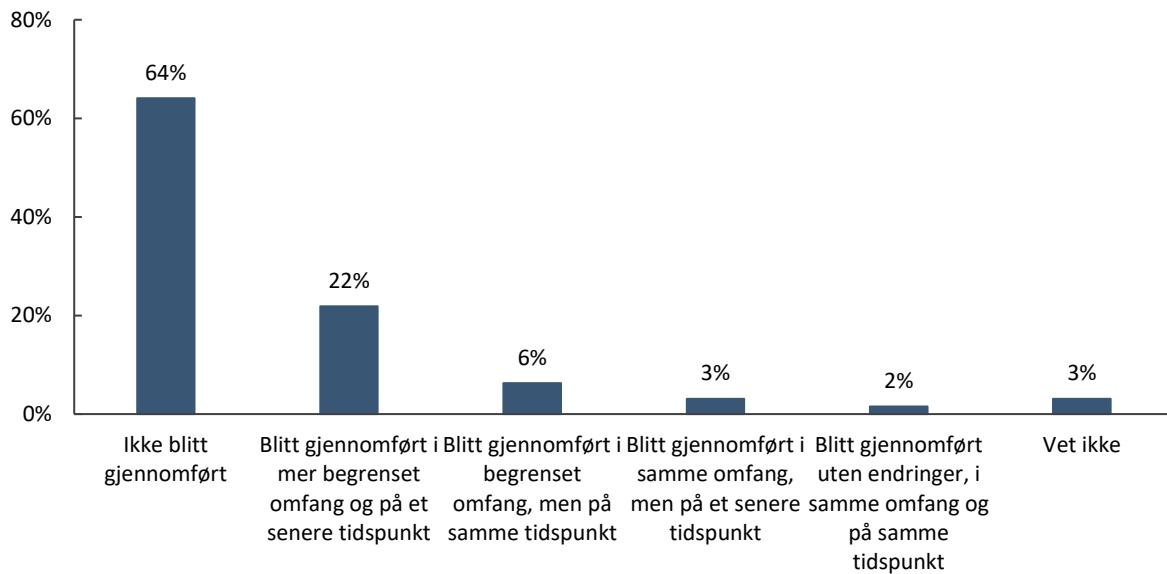
Vi har i undersøkelsen spurt kandidatene som ikke har ferdigstilt hvorvidt de forventer å fullføre til planlagt tid. Om lag en tredjedel oppgir at de ikke forventer dette. Forsinkelsene er i all hovedsak knyttet til sykdom, foreldrepermisjon og utfordringer i forbindelse med koronapandemien. Dette er årsaker som rammer uavhengig av om doktorgraden tas som OFFPHD eller som en ordinær doktorgrad. Det er samtidig enkelte som trekker frem at arbeidsbelastningen fra arbeidsgiver har vært betydelig større enn det som var forespeilet, og at det har medført forsinkelser for gjennomføringen. Dette er samtidig unntaket heller enn regelen. Den klare majoriteten oppgir også at forsinkelsen har blitt godt håndtert i den offentlige virksomheten og at det er en god dialog både internt og med gradsgivende institusjon om hvordan man skal legge til rette for å fullføre doktorgradsprosjektet.

2.3 Addisjonalitet

Selv om ordningene tildeler prosjekter som blir gjennomført, må vi for å kunne vurdere måloppnåelsen også vurdere om ordningene bidrar til å utløse prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert, det vil si tilskuddsordningens addisjonalitet. Dersom prosjektene uansett hadde blitt gjennomført i samme skala og på samme tidspunkt, er det ikke ordningene som bidrar til måloppnåelse, uavhengig av hvor gode tiltakene som er gjennomført med disse midlene er. Da kunne heller midlene vært benyttet til andre formål. Vi har kun vurdert addisjonalitet for IPO, da OFFPHD er en regelbasert ordning med løpende innfrielse. For OFFPHD finnes også få reelle alternativ, som gjør det utfordrende å vurdere addisjonalitet på en konstruktiv måte.

I spørreundersøkelsen har vi bedt tilskuddsmottakerne vurdere hva de tror ville skjedd med IPO-prosjektet dersom Forskningsrådet ikke hadde bidratt med finansiering. Som illustrert i figuren nedenfor oppgir hele 64 prosent at prosjektet ikke ville ha blitt gjennomført. Ytterligere 22 prosent oppgir at prosjektet ville blitt gjennomført, men både i et mer begrenset omfang og på et senere tidspunkt. Dette tyder på at addisjonaliteten av ordningen er høy. Kun 1 person (to prosent) oppgir at prosjektet ville blitt gjennomført på samme tidspunkt og i samme skala uten tilskudd fra Forskningsrådet.

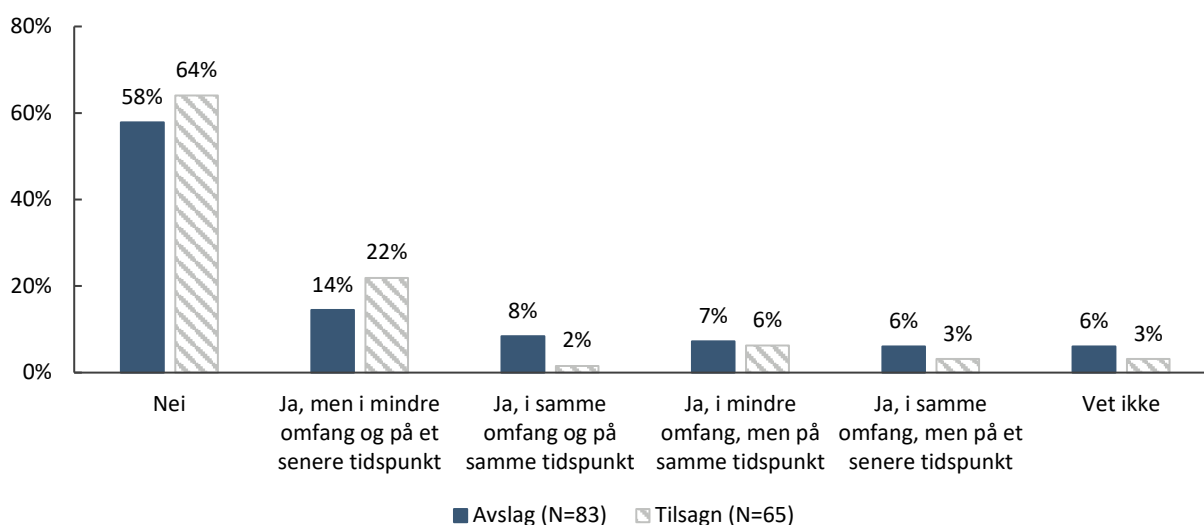
Figur 2-7: Spørsmål «Hva tror du ville skjedd med prosjektet dersom Forskningsrådet ikke hadde bidratt med finansiering?». N=67. Kilde: Menon Economics



Addisjonaliteten kan være noe lavere enn svarene over tyder på. Det er svært vanskelig for respondentene å si med sikkerhet hva som ville ha skjedd dersom prosjektet ikke hadde blitt tildelt tilskudd. Særlig i en situasjon der IPO-tilskuddet resulterte i at et prosjekt ble gjennomført, kan det være vanskelig å se for seg andre muligheter – nettopp fordi man ikke behøvde å undersøke dem. I tillegg er det en mulighet for at respondentene tillegger tilskuddet en større effekt enn det faktisk har, for å sikre fortsatt tilgang til midler. Det er derfor vanskelig å si hva den reelle utløsende effekten er.

I den sammenheng er det interessant å undersøke hva som skjedde med prosjektene som søkte om, men ikke ble tildelt midler. Dersom prosjektene som ikke får tildelt midler uansett blir gjennomført, er det et argument for at addisjonaliteten er lavere enn beskrevet ovenfor. 35 prosent oppgir at prosjektet er blitt/vil bli gjennomført, men hovedsakelig i mindre skala og på et senere tidspunkt. 8 prosent, som vil si syv respondenter, oppgir at prosjektet er/vil bli gjennomført i samme omfang og på samme tidspunkt som skissert i søknaden. Til sammenligning oppga kun 1 person tilsvarende for tilsagn. Dette kan tyde på at mange av søkerne har hatt mulighet til å hente inn midler fra andre kanaler, at de brukte mer av egne midler eller at de har sett det som hensiktsmessig å gjennomføre en nedskalert eller forsinket versjon av tiltaket med egenfinansiering. Samtidig oppgir over halvparten at prosjektet ikke er realisert. Som illustrert i figuren nedenfor sammenfaller svarene fra søkere som har fått tildelt midler og søkere som har fått avslag i stor grad. Andelen som oppgir at tilskuddet er helt avgjørende («Nei») er omtrent den samme for begge grupper. Samlet sett tyder dette på at addisjonaliteten er høy.

Figur 2-8: Spørsmål «Ble/blir prosjektet realisert uten tilskudd?»³¹. N=83. Kilde: Menon Economics



Blant de søkerne som har fått avslag, og oppgir at prosjektet ikke ble gjennomført eller nedskalert/utsatt i tid, oppgis manglende finansiering som hovedårsaken. 83 prosent oppgir at dette i stor/svært stor grad hindret realisering av prosjektet. Enkelte oppgir også at mangel på relevant kompetanse, endringer i rammebetingelser fra offentlige myndigheter, uenigheter mellom samarbeidspartnere i prosjektet eller økte (uforutsette) kostnader i større eller mindre grad har hindret realisering av prosjektet som skissert i søknaden.

Kantar har gjennomført en undersøkelse som kartlegger søknadsbarrierene for IPO.³² At ikke flere søker på IPO-midler tilskrives forhold som ligger forut for selve søknadsskrivingen. De viktigste årsakene er manglende kompetanse i virksomheten, manglende nettverk til både academia og privat næringsliv og manglende strategi for FoU i virksomheten. Fravær av en tydelig strategi for FoU, i kombinasjon med driftsfokus (særlig i kommunal sektor) og stramme budsjetter gjør det krevende å prioritere innovasjonsprosjekter i offentlige virksomheter. Kantar finner også at det kan være krevende å finne den politiske viljen til å igangsette slike prosjekter og at flere opplever at Forskningsrådet og forskningsmiljøene ikke fokuserer på den «myke» tematikken de offentlige virksomhetene har behov for. Det kan også være krevende å realisere resultatene av innovasjonsprosjektene ettersom det offentlige har omfattende innkjøpsprosesser. IPO oppfattes heller ikke som en ordning det er enkelt å søke på, og i forlengelse av manglende nettverk, ressurser og kompetanse opplever virksomhetene det som risikabelt å bruke ressurser på søknadsprosessen når det er usikkert om man får tilsagn. Forskningsrådets interessentundersøkelse viser videre at det er mange som rett og slett ikke kjenner til ordningene.³³ Interessentundersøkelse fra 2021 viser, som tidligere, en lav kjennskap til Forskningsrådets ordninger i offentlig sektor. Kun en femtedel kjenner godt til IPO, mens en noe høyere andel (en tredjedel) kjenner godt til OFFPHD.

Kunne dette behovet blitt dekket på andre måter?

Vi har sett at addisjonaliteten av IPO-ordningen er høy, og vi finner også at det for flertallet finnes få andre alternativ. I spørreundersøkelsen oppgir 22 prosent av virksomhetene som fikk innvilget et IPO-prosjekt at de

³¹ Merk at spørsmålsformuleringen er noe annerledes for tilsagn og avslag, men innholdet i alternativene er de samme.

³² Kantar Public (2021). IPO og søknadsbarrierer – kvalitativ undersøkelse for Forskningsrådet.

³³ Norges forskningsråd (2021). Interessentundersøkelsen 2021 – Forskningsrådets omdømmeundersøkelse

vurderte å gjennomføre prosjektet med støtte fra andre virkemidler. Tilsvarende andel for OFFPHD er på 28 prosent.³⁴

I lys av ordningenes natur skiller de seg likevel i hvilke alternative virkemidler som var relevante. Naturlig nok oppgir OFFPHD-kandidatene at det ble vurdert å ta en grad gjennom en ordinær stipendiatstilling. En ordinær stipendiatstilling vil gi kandidaten kompetanseheving, men dette vil trolig gå på bekostning av at problemstillingen er utformet i tråd med den offentlige virksomhetens behov. IPO derimot oppgir andre innovasjonsvirkemidler. Det er også flere som har søkt OFFPHD som oppgir andre ordninger for innovasjon og forskning felles med IPO. De mest nevnte virkemidlene er *skjønnsmidler fra Statsforvalteren, Regionale forskningsfond, Stiftelsen DAM* eller andre virkemidler hos Forskningsrådet. Flere vurderte også å gjennomføre prosjektene enten med interne forsknings- og innovasjonsmidler, i samarbeid med forskningsinstitusjoner eller, særlig for IPO, gjennom private samarbeidspartnere.

³⁴ Denne andelen representerer svarene til kandidatene. Vi anser deres svar som mest representativt ettersom de er tette på søknadsprosessen.

3 Innretningen på ordningene

IPO- og OFFPHD-ordningene er begge rettet mot offentlig sektor, med målsetning om forskningsbasert kompetanseheving og innovasjon i offentlig sektor. I begge ordninger er det krav om at offentlig virksomhet skal være prosjekteier. Prosjektet skal være forankret i reelle behov i den offentlige virksomheten. De er like fullt innrettet som svært ulike ordninger. IPO er en konkurransebasert ordning, mens OFFPHD er en regelbasert ordning. Ordningene oppfattes som effektive og relativt enkle å søke på. IPO oppfattes som mer ressurskrevende enn OFFPHD, noe som er naturlig da det både er mer dokumentasjon som kreves av søkerne og en mer omfattende vurdering fra Forskningsrådets side. Ikke overraskende finner vi også en større misnøye med søknadsprosessen hos de som har fått avslag fra IPO enn de som har fått tilsagn.

Vi finner at søkerne opplever at det var lett å finne informasjon om begge ordninger og at ordningene når ut til bredden av offentlig aktører de retter seg inn mot. IPO-søkerne som har fått tilsagn har i større grad erfaring med ordningen fra før eller har fått informasjon av noen som kjenner til prosessen, mens de som har fått avslag har funnet informasjon på internett. Søkerne av OFFPHD kjenner i hovedsak til ordningen gjennom Forskningsrådets informasjonskanaler. Søknadsprosessen oppleves som effektiv og velbegrunnet av de som har fått midler. Dette gjelder i noe større grad for OFFPHD som er naturlig da søknadsprosessen er mindre omfattende. Tilsvarende finner vi at søkerne av IPO opplever at de bruker mer ressurser enn OFFPHD. Samtidig er forskjellen i opplevd ressursbruk mindre enn forventet.

3.1 Innretningen på IPO-ordningen

IPO-prosjektene skal ta utgangspunkt i offentlig sektors behov og utfordringer, og prosjektene skal inngå i de offentlige virksomhetenes planer for utvikling. Rasjonale bak ordningen er at samarbeid mellom forskere og offentlig sektor løfter kvaliteten på innovasjonene, fører til at en større del av prosjektene realiseres, øker tilfredsheten blant de ansatte og hever kompetansen til alle involverte. Som tidligere beskrevet er IPO en konkurransebasert søknadstype, der konkurransen har vært høy de siste årene.

3.1.1 Tilgjengelighet og målgruppe

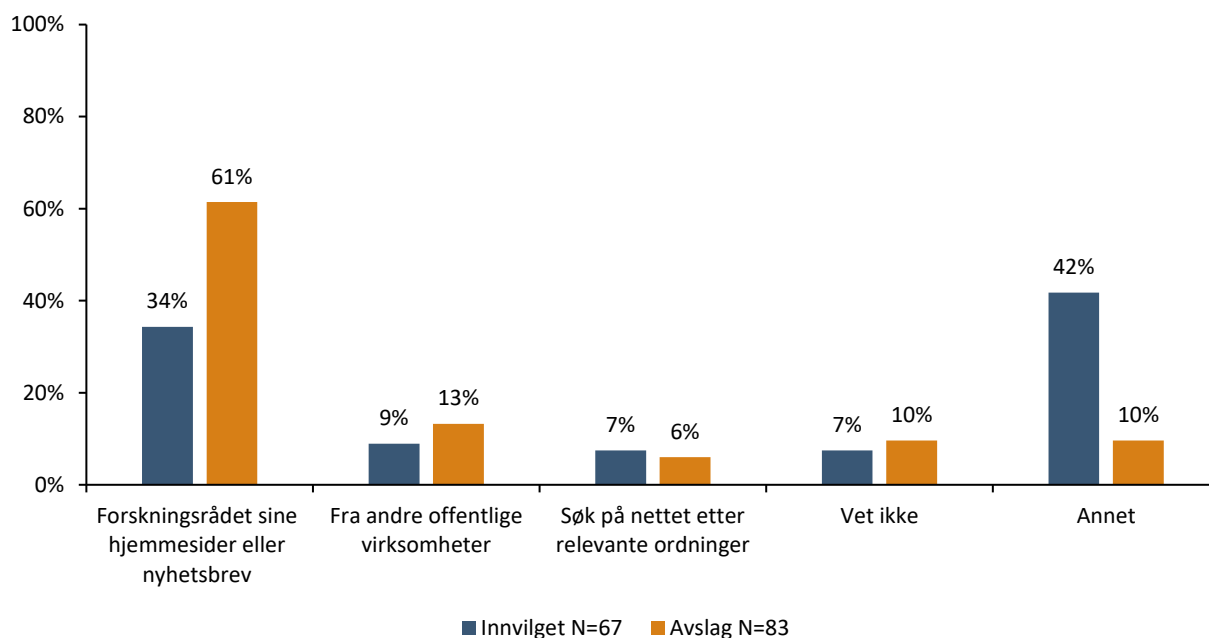
IPO er en søknadstype som retter seg mot offentlig sektor og det stilles krav om at administrativt ansvarlig skal være fra offentlig sektor. Som beskrevet i kapittel 1 er IPO en svært bred søknadstype og temaene i utlysningene varierer fra år til år. Målgruppen varierer derfor også noe fra år til år.

En bred målgruppe gjør det krevende å drive målrettet mobilisering. Etter at Forskningsrådet gikk over til fellesutlysninger har det vært gjennomført både generelle webinarer og sektorspesifikke webinarer. I tillegg formidles informasjon gjennom egne nyhetsbrev og via KS. Graden av mobiliseringsarbeid varierer også mellom de ulike budsjettformålene. Bioøkonomi, et budsjettformål som er relativt nytt, fremheves som et av områdene der det en tid var et særlig aktivt mobiliseringsarbeid. De som har ansvar for Bioøkonomi mobiliserte i denne perioden gjennom egne arrangementer og hadde arrangementer med Innovasjon Norge og Enova. Forskningsrådets regionsansvarlige fremheves videre som viktige for mobilisering, men også her er det variasjoner basert på hvor mye de jobber med privat næringsliv og hvor mye de jobber med offentlig sektor. Samtidig informerer Forskningsrådet at de ikke ønsker å mobilisere for mye, fordi de ikke ønsker for høy avslagsprosent.

Vi finner at 64 prosent av respondentene i undersøkelsen oppgir at det var enkelt å finne informasjon om ordningen. Det er forskjeller mellom de som har fått avslag og tilsagn i hvordan de har funnet informasjon om ordningen. De som får innvilget søknaden oppgir i størst grad «annet», der samtlige utdyper med at de har fått informasjon fra forskningsmiljøet/samarbeidspartner eller at de kjente ordningen godt fra før. En tredjedel av

søkerne som har fått tilsagn fant ordningen gjennom Forskningsrådets hjemmesider eller nyhetsbrev. Majoriteten av søkerne med avslag oppgir derimot at de fant informasjon om ordningen på Forskningsrådets hjemmesider eller nyhetsbrev.

Figur 3-1: Spørsmål «Hvordan fikk dere vite om muligheten til å søke IPO?». Filtrert på om søkerne fikk tilsagn eller avslag.
Kilde: Menon Economics

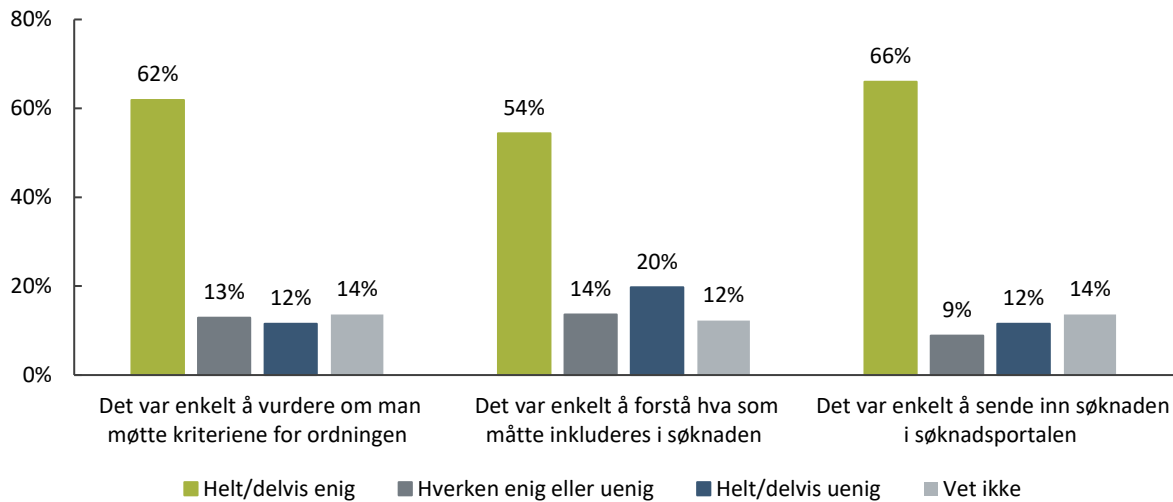


Forskjellen kan tolkes som et resultat av at de som blir informert av samarbeidspartnere/forskningsinstitusjoner eller kjenner ordningen godt fra før har en fordel ved at de er i kontakt med noen som kjenner prosessen eller kjenner prosessen selv. Dette underbygges av at 42 prosent av de som har fått tilsagn oppgir å ha søkt om IPO-midler tidligere.

3.1.2 Søknadsprosessen

Som tidligere beskrevet finner vi at søkerne opplever at det er enkelt å finne informasjon om ordningen. Som illustrert i figuren under er flertallet også enig i at det var enkelt å vurdere om man møtte kriteriene, å forstå hva som skulle inkluderes, og å forstå hvordan man skulle sende inn søknaden i portalen. Her er det kun marginale forskjeller mellom de som har fått tilsagn og avslag.

Figur 3-2: Spørsmål «Ta stilling til følgende påstander:». N=147³⁵. Kilde: Menon Economics



Når IPO-søknadene er mottatt gjøres det først en forvurdering av søknadene for å sjekke at alle de formelle kravene er oppfylt. Søknadene som ikke oppfyller de formelle kravene blir avvist i denne runden. Etter forvurderingen fordeles søknadene i paneler hvor det sitter eksperter med relevant kompetanse fra forskningssektoren og offentlig sektor. Ekspertene vurderer søknadene etter tre kriterier: «Forskning og innovasjon», «Virknings og effekter» og «Gjennomføring». Det blir gitt en omforent karakter for hvert av disse kriteriene. Karakteren som gis er på en skala fra 1 til 7. Dersom samtlige kriterier har karakter 4 eller høyere blir søknaden deretter vurdert av en saksbehandler i Forskningsrådet, som vurderer søknaden ut ifra kriteriet «Relevans for utlysningen». Dette handler om i hvilken grad prosjektsøknaden samsvarer med krav og føringer i utlysningen, herunder:

- I hvilken grad treffer søknaden det aktuelle temaets føringer og prioriteringer?
- I hvilken grad tilfredstiller søknaden utlysningens andre krav og kjennetegn?

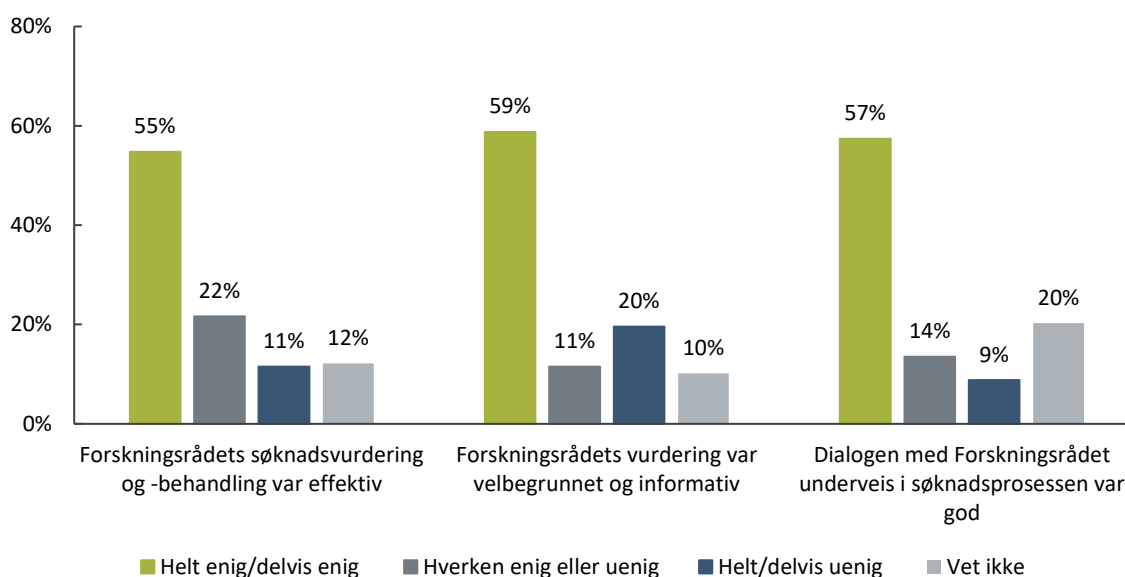
Resultatet av vurderingen av disse fire kriteriene (både fra panelet og saksbehandler i Forskningsrådet) blir oppsummert i en «hovedkarakter» som et samlet uttrykk for prosjektsøknadens kvalitet. Deretter legger administrasjonen søknadene og karakterene frem for vedtak i relevante porteføljestyre i Forskningsrådet. Vurderingene til porteføljestyret er basert på budsjettrammer, utlysningsteksten og dokumenter det er henvist til i beskrivelsen av de ulike temaene.³⁶

Vi har også kartlagt brukernes erfaringer og opplevelser med søknadsbehandlingen. Vi finner at søkerne gjennomgående er relativt fornøyd med søknadsbehandlingen. I overkant av halvparten av respondentene er helt eller delvis enige i at søknadsvurderingen og -behandlingen var effektiv, at vurderingen var velbegrunnet og informativ og at dialogen med Forskningsrådet var god.

³⁵ Både avslag og tilsagn

³⁶ <https://www.forskningsradet.no/utlysninger/2022/innovasjonsprosjekt-i-offentlig-sektor/>

Figur 3-3: Spørsmål «Ta stilling til følgende påstander:». N=148³⁷. Kilde: Menon Economics

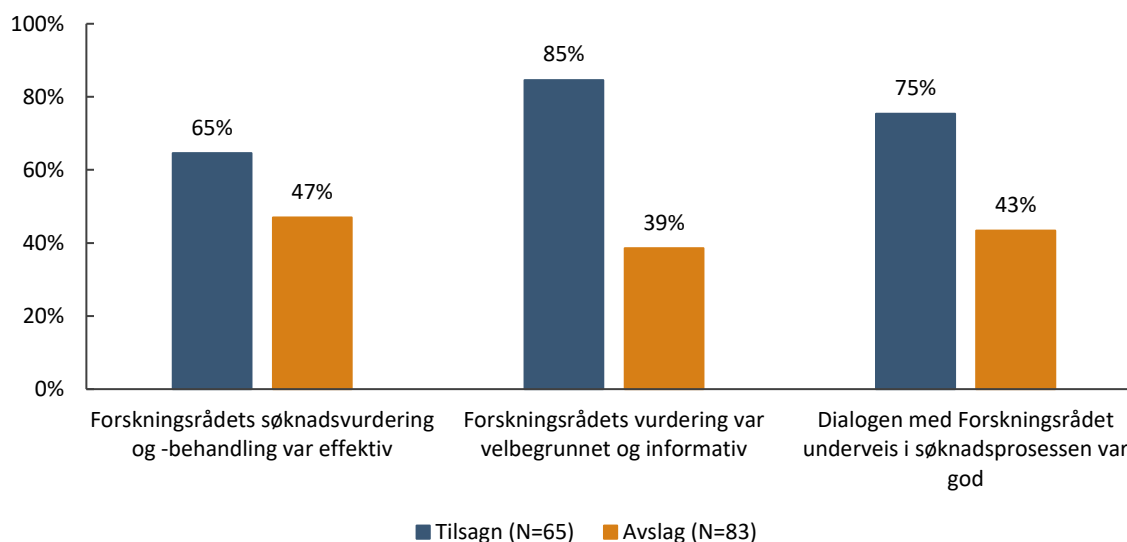


Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom søkere som har fått tilsagn og avslag når det gjelder erfaringer og opplevelser med søknadsbehandlingen. Søkerne som har fått tilsagn er gjennomgående mer fornøyd. Forskjellen er særlig stor når det gjelder hvorvidt vurderingen fra Forskningsrådet var velbegrunnet og informativ. Blant de med avslag er det kun 39 prosent som er helt eller delvis enig i dette. Til sammenligning oppgir hele 85 prosent av de som fikk tilsagn at vurderingen var velbegrunnet og informativ. Ingen av søkerne som har fått innvilget søknaden oppgir å være helt eller delvis uenig i at «Forskningsrådets begrunnelse var velbegrunnet og informativ». Behovet for en begrunnelse er naturligvis forskjellig for søkere som får tilsagn og søkere som får avslag. De med tilsagn vil trolig ikke foreta noen endringer basert på begrunnelsen, og er derfor mindre kritiske til vurderingen. Søkere som har fått avslag er trolig mer interessert i å vite hvordan søknaden kunne forbedres, og stiller derav høyere krav til vurderingen.

Det er også forskjeller mellom respondentene som har fått tilsagn og avslag når det gjelder hvorvidt de har opplevd at dialogen med Forskningsrådet underveis i søknadsprosessen har vært god. Dette er vist i figuren under.

³⁷ Både tilsagn og avslag

Figur 3-4: Spørsmål «Ta stilling til følgende påstander:». Figuren viser andel som er helt eller delvis enig, filtrert på om de fikk tilsagn og avslag på søknaden. Kilde: Menon Economics



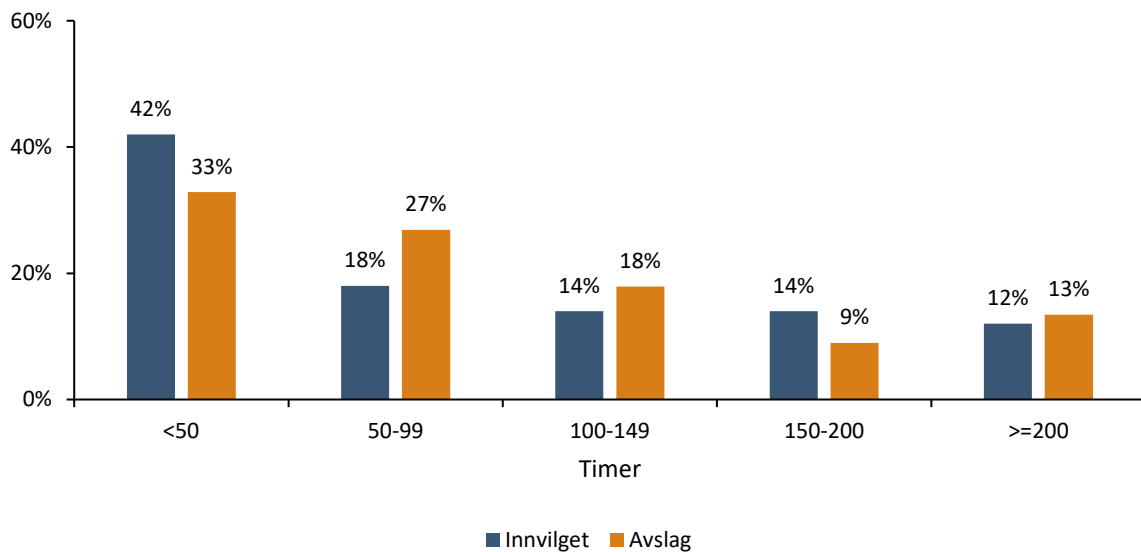
Tre av fire som har mottatt bevilgning sier seg enig i at dialogen har vært god, mens under halvparten som fikk avslag sier seg enig i tilsvarende. Begrunnelsen for dette kan være den samme som ovenfor: de med sterkere behov for dialog/hjelp stiller også høyere krav til Forskningsrådet. Samtidig kan det også tenkes at de som får tilsagn faktisk har hatt en bedre dialog underveis i søknadsprosessen.

3.1.3 Ressursbruk

Ressursbruken i søknadsprosessen kan betraktes som en investeringsbeslutning der det foreligger betydelig risiko. Mer ressurser i søknadsarbeidet vil trolig øke sannsynligheten for at prosjektet får tilsagn. Samtidig vil den relative avkastningen reduseres. I spørreundersøkelsene har vi bedt respondentene gi et anslag på hvor mange timer deres virksomhet (den offentlige virksomheten) brukte på søknadsprosessen. I gjennomsnitt bruker den offentlige virksomheten 89 timer på denne prosessen.³⁸ Det er stor variasjon i svarene, fra 1 time til 400 timer. Det er derimot kun små forskjeller mellom søkere som har fått tilsagn og avslag. Søkere som har fått tilsagn bruker i gjennomsnitt 86 timer, mens søkere som har fått avslag bruker i gjennomsnitt 90 timer (i underkant av 2,5 ukesverk). Anslagene er illustrert i figuren nedenfor.

³⁸ En ekstremverdi på 5000 timer er ekskludert. I tillegg er respondenter som har oppgitt null timer ekskludert.

Figur 3-5: Virksomhetenes svar på spørsmål: «Vennligst gi et anslag på hvor mange timer din virksomhet brukte på søknadsprosessen» fordelt på innvilget (blå) og avslått (oransje). Kilde: Menon Economics



Det er naturligvis vanskelig å gi et nøyaktig anslag på antall timer brukt på søknadsprosessen, særlig dersom det er lenge siden man søkte. Anslagene er derfor beheftet med usikkerhet. De indikerer likevel at de offentlige virksomhetene bruker forholdsvis mye tid på IPO-søknader. I spørreundersøkelsen trekker flere frem at det er vanskelig for offentlige virksomheter å prioritere søknadsarbeid, da ressursene er få og driftsfokuset høyt. På spørsmål om hvilke hindringer som gjør at offentlige virksomheter eventuelt ikke benytter seg av ordningen, er omfattende søknadsprosess og lite ressurser i den offentlige virksomheten en av de mest gjennomgående tilbakemeldingene. Denne tilbakemeldingen kommer både fra de som har fått tilsagn og de som har fått avslag. Som tidligere beskrevet er konkurransen om midler stor, og tildelingsprosenten lav, noe som gjør risikoen høy.

I tillegg fremheves det administrative aspektet i etterkant som svært tidkrevende og komplekst – særlig i forhold til prosjektrengskap. Rapporteringen beskrives som særlig utfordrende når det er mange samarbeidspartnere og kun én administrativ eier. Dette kommer også uoppfordret frem i flere intervju. Informantene gir uttrykk for at de ikke forsto hva de rapporterte på, og hvordan det skulle brukes av Forskningsrådet.

3.2 Innretningen på OFFPHD-ordningen

OFFPHD er en ordning som skal nå bredt ut og være et virkemiddel for «alle» virksomheter i offentlig sektor som ikke har det å drive forskning som en av sine kjerneoppgaver. Ordningen er derfor utformet som et «lavterskeltilbud» for forskning, med en enklere søknadsprosess. Dette innebærer blant annet at prosjektmidlene ikke tildeles på grunnlag av konkurranse, men på grunnlag av at et sett med kriterier er oppfylt.

Forskningsrådet kan støtte prosjektet med et gitt beløp som inflasjonsjusteres årlig.³⁹ Resterende beløp må den offentlige virksomheten dekke selv. Forskningsrådet stiller krav til at kandidaten er tatt opp til et doktorgradsløp ved en gradsgivende institusjon, og at det foreligger en samarbeidsavtale mellom virksomheten og gradsgivende

³⁹ I 2021 utgjorde støtten til ett prosjekt rundt 1,8 millioner kroner.

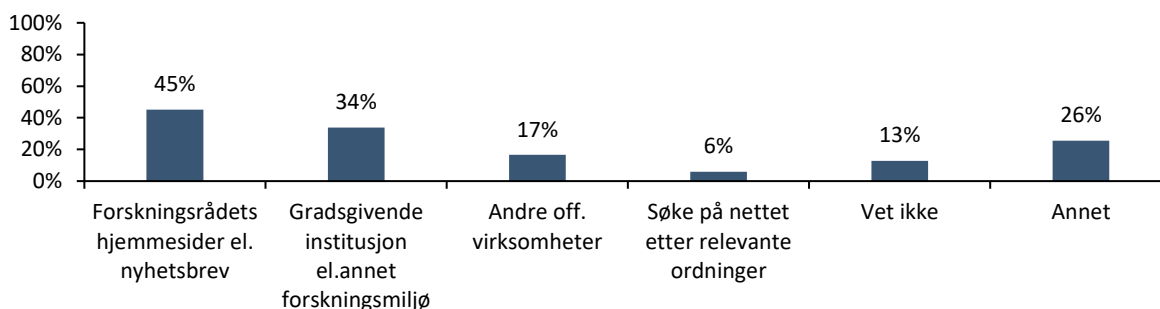
institusjon. Videre må kandidaten tilbringe minst ett år av tiden i virksomheten og ett år ved den gradsgivende institusjonen.

Det er den offentlige virksomheten som definerer prosjektets mål og problemstillinger, med utgangspunkt i egne konkrete utfordringer og kunnskapsbehov. Virksomheten må forsikre at prosjektet er forankret i virksomhetens planer for eget forsknings- og utviklingsarbeid. Ordningen er utformet slik at virksomheten, kandidaten og gradsgivende institusjon kan samarbeide om detaljene i utformingen av prosjektet, konkretisering av problemstillinger, avgrensning og metodisk tilnærming. Slik kan initiativet til et prosjekt komme fra alle partene i samarbeidet, utvikles videre mellom partene og utvikle samarbeidet, også med tanke på andre kunnskapsutfordringer.

3.2.1 Tilgjengelighet og målgruppe

Søkere av OFFPHD må være en virksomhet i offentlig sektor. Ordningens målgruppe dekker bredden av offentlig sektor, som på samme måte som med IPO kan gjøre det krevende å målrette markedsføring og mobilisering av ordningen. Samtidig oppgir 80 prosent av virksomhetene at det var enkelt å finne informasjon om ordningen. Figur 3-6 viser på hvilke måter søkerne fikk kjennskap til ordningen. Virksomhetene kjenner i hovedsak til OFFPHD gjennom Forskningsrådets kommunikasjonskanaler eller gradsgivende institusjon. Det er også flere som får høre om ordningen gjennom andre offentlige virksomheter. Av de som oppgir «annet» er det også her flere som nevner gradsgivende institusjon eller et annet nettverk. Det er også flere som trekker frem at det var kandidaten som tok initiativ til å søke. Vi har stilt samme spørsmål til kandidaten, og ser et tilsvarende bilde. Det er samtidig flere kandidater som oppgir at de har blitt informert om OFFPHD gjennom gradsgivende/forskningsinstitusjonen, eller at det var kollegaer i den offentlige virksomheten som tipset om det.

Figur 3-6: Virksomhetenes svar på spørsmålet «Hvordan fikk dere vite om muligheten til å søke OFFPHD? Flere svar mulig.»
Kilde: Menon Economics



Basert på tildelte doktorgrader når ordningen ut til bredden i målgruppen. Det er søkere på tvers av både sektornivåer (store statlige virksomheter, fylkeskommuner, store og mindre kommuner) og sektorområder (samferdsel, helse og velferd, utdanning m.m.). Samtidig ser vi at frekvensen av store virksomheter er større. Dette ser vi særlig gjennom muligheten til å søke ordningen flere ganger. Enkelte større statlige virksomheter har mange kandidater, på det meste ni, og større virksomheter er overrepresentert blant de som har flere prosjekter.

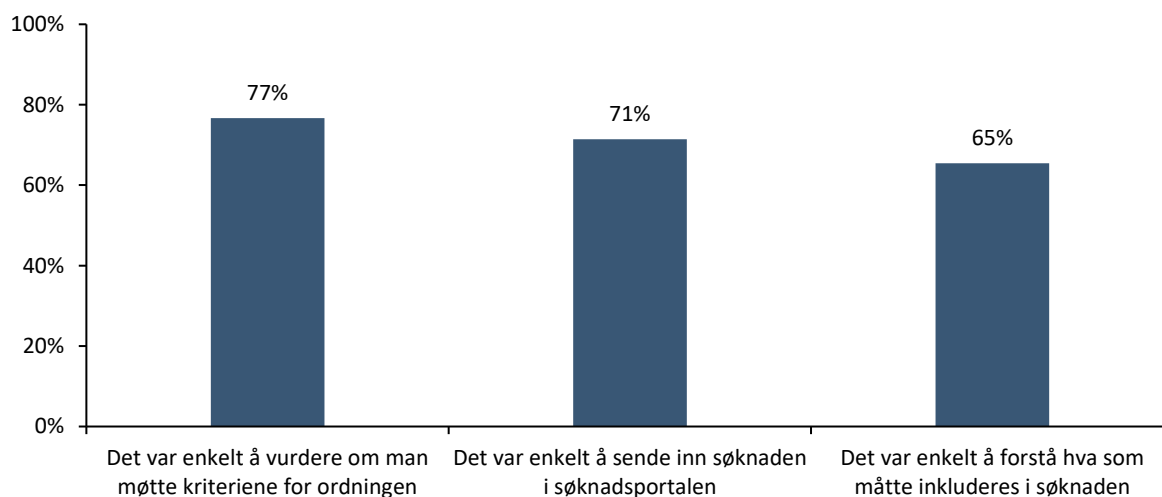
3.2.2 Søknadsbehandling og vurdering av søknader og rapportering

Søknadsbehandlingen av OFFPHD er administrativ, hvor Forskningsrådets administrasjon vurderer søknadene opp mot kravene i utlysningen. Søknader som tilfredsstillt kravene får et tilsagn om bevilgning, hvor det

forutsettes at gradsgivende institusjon foretar en vurdering av prosjektets vitenskapelige kvalitet. Det er først når gradsgivende institusjon har godkjent prosjektet, og alle andre krav er innfridd, at det inngås kontrakt mellom Forskningsrådet og den offentlige virksomheten som søker.

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om temaer tilknyttet søknadsprosessen. Virksomhetene oppfatter gjennomgående søknadsprosessen som enkel. Om lag 80 prosent er helt eller delvis enig i at det var lett å vurdere om man møtte kriteriene. Tilsvarende opplever 71 og 65 prosent at det var enkelt å henholdsvis sende inn søknaden og forstå hva som måtte inkluderes. Vi har stilt tilsvarende spørsmål til kandidatene, og svarene sammenfaller med det virksomhetene oppgir. Det er samtidig interessant at en betydelig større andel av virksomhetene oppgir «vet ikke» på de ulike påstandene sammenlignet med kandidatene. Dette må sees i sammenheng med at mye av søknadsarbeidet innebærer å skrive et prosjektforslag og etablere et samarbeid med gradsgivende institusjon. Store deler av prosjektetableringen er dermed avhengig av kandidaten, og det er naturlig at kandidaten har bedre oversikt og opplever prosessen som forståelig.

Figur 3-7: Andelen av virksomhetene som er helt/delvis enig i følgende påstander: N=133. Kilde: Menon Economics



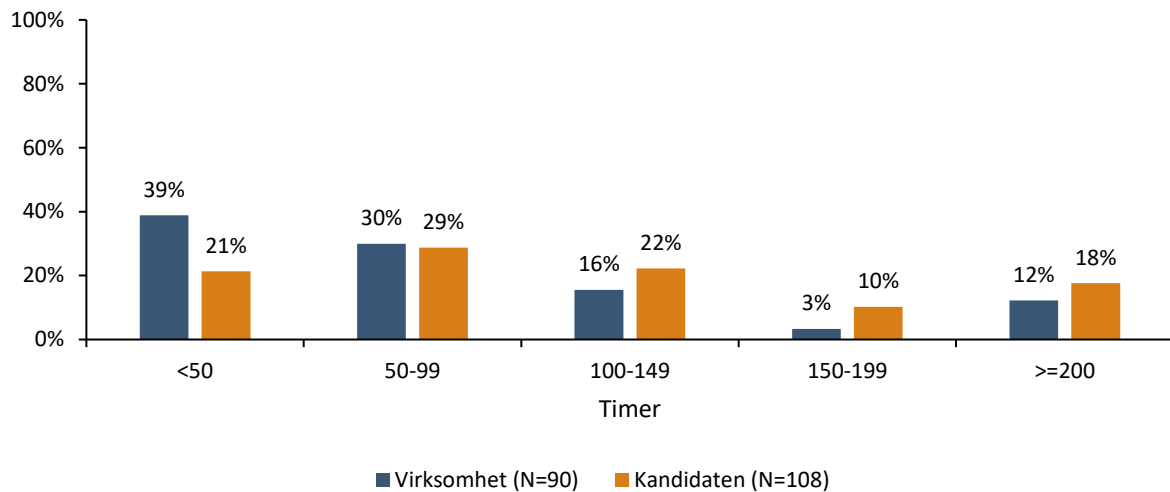
Ettersom OFFPHD er utformet for å være lavterskel er det positivt at den klare majoriteten opplever søknadsprosessen som enkel. Det er samtidig flere som trekker frem både i intervjuer og i spørreundersøkelsen at det er en omfattende og rigid rapporteringsprosess. Forskningsrådet understreker at rapporteringen har blitt mindre omfattende i løpet av ordningens levetid, noe som underbygges av informantene, men de er fortsatt unisone i at deler av rapporteringen virker lite tilpasset siden ordningen skiller seg fra «standard» tilskudsordninger.

3.2.3 Ressursbruk

Sammenlignet med IPO er det ikke knyttet tilsvarende risiko til å søke OFFPHD. Dersom søker oppfyller de formelle kriteriene, får man bevilget midler. Det er også en mindre omfattende søknadsprosess. Samtidig er det ofte betydelige ressurser knyttet til det å skrive prosjektforslag til doktorgraden. Det er også stor variasjon i relasjonen til forskningsmiljøer i forkant av OFFPHD-prosjektet, og det kan også være tidkrevende å etablere dialog og samarbeid med gradsgivende institusjon. Dette gir seg utslag i at OFFPHD-prosjektene oppgir likere ressursbruk enn forventet når vi ser det opp mot IPO, se Figur 3-8. Svarene varierer fra 1 til 800 timer, og gjennomsnittlig antall benyttede timer for virksomheten er på 84. Elementene som inngår i søknadsprosessen

resulterer også i at kandidaten opplever større ressursbruk på søknadsprosessen enn prosjektleder, med et snitt på 120 timer.

Figur 3-8: Virksomhetenes (blå) og kandidatenes (oransje) svar på spørsmålet «Vennligst gi et anslag på hvor mange timer din virksomhet brukte på søknadsprosessen». Kilde: Menon Economics



OFFPHD har de senere årene vært betydelig oversøkt. Forskningsrådet har måttet stenge utlysningen fordi det ikke er mer midler igjen i ordningen, og dette har skjedd tidligere og tidligere de siste årene. Dette er særlig gjeldende for den åpne delen av ordningen. Ved siste utlysning (2022) måtte man stenge utlysningen omtrent umiddelbart etter at den var publisert. Selv om ordningen skal være lavterskel, med liten risiko, øker det risikoen for søkerne betydelig når pågangen er så stor at utlysningen stenges. Ikke bare risikerer virksomheten å bruke tid på noe de ikke får innvilget, men årsaken til avvisningen er at søker var for treg.

4 Evaluering av effekt

Evaluering av effekt handler om å vurdere hvilke effekter, positive og negative, som oppstår som følge av prosjektene. I denne vurderingen er det verdt å presisere at flertallet av innovasjonsprosjektene og doktorgradsprosjektene som inngår i denne analysen ikke var avsluttet da evalueringen ble gjennomført. I tillegg er hovedmålet med OFFPHD-prosjektene økt forskerkompetanse i offentlige virksomheter. Det er derfor noe andre forventninger til effektene av OFFPHD-prosjektene.

Overordnet finner vi at prosjektene i hovedsak medfører kvalitetsforbedringer, snarere enn kostnadsreduksjoner. Kvalitetsforbedringene kommer gjerne fra nye/forbedrede metoder og prosesser, men også produkter og tjenester. IPO-prosjektene fører, naturlig nok, i større grad til nye/forbedrede tjenester og produkter. For OFFPHD er metodeutvikling blant de viktigste resultatene, i tillegg til bruker- eller allmennrettede formidlingstiltak og vitenskapelige utgivelser. Økt samspill mellom offentlig sektor og akademia er blant de viktigste resultatene fra prosjektene. Dette gjelder både for IPO og OFFPHD, men samarbeidseffektene ser ut til å være noe større for IPO-prosjektene. Dette skyldes trolig at samarbeidskonstellasjonene i IPO-prosjektene er større og mer komplekse. Prosjektene medfører også økt kompetanse i de offentlige virksomhetene, både tilknyttet spesifikke felt og administrativ kompetanse. Videre finner vi at doktorgradsprosjektet kun i noen grad har ført til forskningsinnsats, bruk av forskning i virksomheten og forskerrekuttering i virksomhetene utover selve doktorgradsprosjektet som i seg selv utgjør en forskningsinnsats. Til sist finner vi at spredningseffektene er størst internt i virksomhetene, for både OFFPHD og IPO.

4.1 Samspill mellom offentlig sektor og akademia

Samarbeid mellom offentlige virksomheter og forskningsmiljøer, for å øke den kunnskapsbaserte omstillingen av samfunnet, er kjernen i både IPO- og OFFPHD-ordningen. Forskning akkumulerer kunnskap som ikke alltid er like lett for andre å få tilgang til og nyttiggjøre seg. Samarbeid med forskningsmiljøer, gjerne over tid, gir offentlige virksomheter lettere tilgang til en bred nasjonal og internasjonal kunnskapsbase.⁴⁰ Alle forsknings- og innovasjonsprosjektene som inngår i denne evalueringen utgjør en samarbeidskonstellasjon mellom minst én offentlig virksomhet og en forskningsinstitusjon.

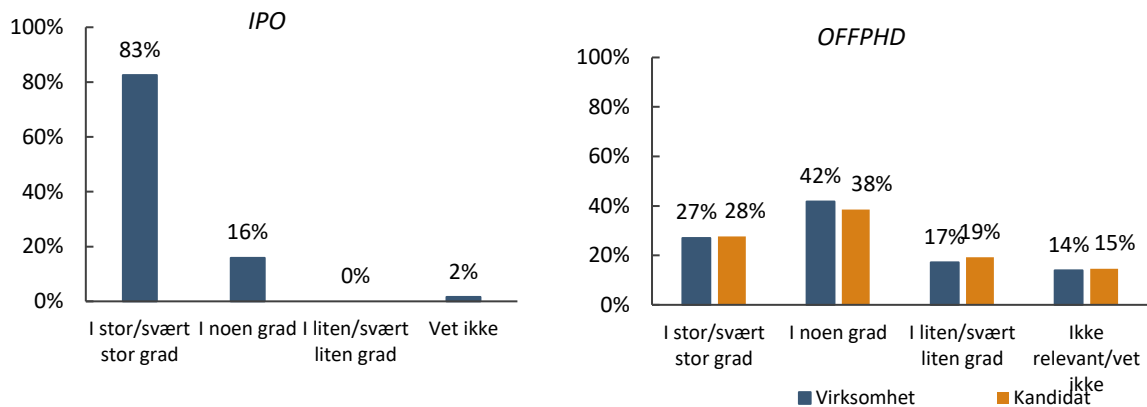
IPO-prosjektene innebærer et mer omfattende samarbeid enn OFFPHD-prosjektene, fordi samarbeidskonstellasjonene er større og gjerne mer komplekse. De kan bestå av alt fra kommuner, fylkeskommuner, forskningsinstitutter og statlige aktører til privat næringsliv og internasjonale aktører. Vi finner at IPO-prosjektene i gjennomsnitt har fire samarbeidspartnere, men antall samarbeidspartnere varierer betydelig mellom prosjektene. Antallet er alt fra 1 til 25, der hovedvekten er andre offentlige aktører. I OFFPHD er det *trepartssamarbeidet* som er den viktigste samarbeidskonstellasjonen. Dette består av kandidaten, en gradsgivende institusjon og den offentlige virksomheten der kandidaten arbeider til vanlig. Doktorgradskandidaten er alltid fra en offentlig virksomhet og alltid tilknyttet en gradsgivende forskningsinstitusjon. Et samarbeid i OFFPHD involverer altså færre aktører, men har gjerne en tettere tilknytning til én enkelt institusjon.

Spørreundersøkelsen tyder på at samarbeidseffektene er større i IPO-prosjektene enn OFFPHD-prosjektene. Hele 83 prosent oppgir at IPO-prosjektet i stor eller svært stor grad har ført til økt samarbeid mellom den offentlige virksomheten og forskningsinstitusjoner. Dette trekkes også frem i flere intervjuer som en betydelig gevinst. Som illustrert i figuren under er det *ingen* som oppgir at IPO-prosjektet i liten grad har ført til økt samarbeid. Det er ingen særlige forskjeller mellom de tidligere introduserte kategoriene (helse og omsorg, oppvekst og utdanning, teknisk infrastruktur, og administrasjon og system). Flere av de offentlige virksomhetene har uttrykt begeistring

⁴⁰ Meld. St. 30 (2019–2020) «En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse».

for at ordningen setter offentlig sektor i førerretet for forskningen, og at «de er med å forske, heller enn å bli forsket på». I tillegg til samarbeid i prosjektet er det flere som oppgir at prosjektene har resultert i ytterligere samarbeid i etterkant. Eksempelvis ser vi at enkelte danner mer langsiktige samarbeidsavtaler.

Figur 4-1: Spørsmål «I hvilken grad har IPO-prosjektet/doktorgradsprosjektet ført til økt samarbeid mellom virksomheten og relevante forskningsmiljøer?» IPO til venstre (N=63) og OFFPHD til høyre (N=122/131). Kilde: Menon Economics



For OFFPHD oppgir 61 prosent at OFFPHD-prosjektet har ført til et samarbeid med *gradsgivende* institusjon som ikke ellers ville forekommet. Samtidig påpeker flere i spørreundersøkelsen at det var en etablert relasjon der allerede, men at denne har blitt videreutviklet gjennom prosjektet. Det er derimot kun 39 prosent av virksomhetene som sier at doktorgradsprosjektet i stor eller svært stor grad har ført til økt samarbeid mellom virksomheten og relevant(e) forskningsmiljø(er) og/eller -institusjoner. Kandidatene oppgir i noe større grad at samarbeidet har økt. Dette er ikke uventet, da det er kandidaten som er bindeleddet mellom offentlig sektor og forskningsmiljøene. Kandidatene skal i utgangspunktet inkorporeres som en del av forskningsmiljøet hos gradsgivende institusjon. Mange uttrykker likevel at dette er krevende da de ikke er en helhetlig del av forskningsinstitusjonens prosesser og tilbud. Det er også mange som trekker frem korona som et betydelig problem når det gjelder å opprette et godt samspill med forskningsmiljøet.

Vi finner videre at doktorgradsprosjektene i noen grad har ført til økt forståelse for den offentlige virksomhetens behov ved forskningsinstitusjonen. Rundt én av tre virksomheter oppgir dette. Dette er også i tråd med kandidatenes oppfattelse. At forskningsinstitusjonene får økt innsikt i de offentlige sektorenes behov er viktig for å gjøre forskningen mer anvendbar og brukerorientert. Kandidatene oppgir at de opplever en spagat mellom å benytte og utvikle forskningsbasert metode gjennom doktorgraden samtidig som forskningen skal være praksisnær. Dette oppfattes som særlig krevende i sektorer som helse og omsorg, eller i mindre kommuner hvor driftsfokuset står ekstra sterkt. Flere opplever at akademia i noen grad har fått mer forståelse for denne utfordringen gjennom OFFPHD-prosjektet, men at det fortsatt er en vei å gå. At akademia får en økt forståelse for offentlig sektors behov ser vi også i IPO-prosjektene. For eksempel, i prosjektet «SMED: Smartere innovasjon med digital transformasjon av innovative anskaffelser» trekker forskeren frem at han har fått innsikt i et nytt og spennende område han ikke kjente til fra før. Innovative anskaffelser er viktig for å tilby bedre produkter og tjenester til innbyggerne, og økt forskning på, og innsikt i, hvordan offentlige virksomheter kan utnytte dette potensialet er nyttig.

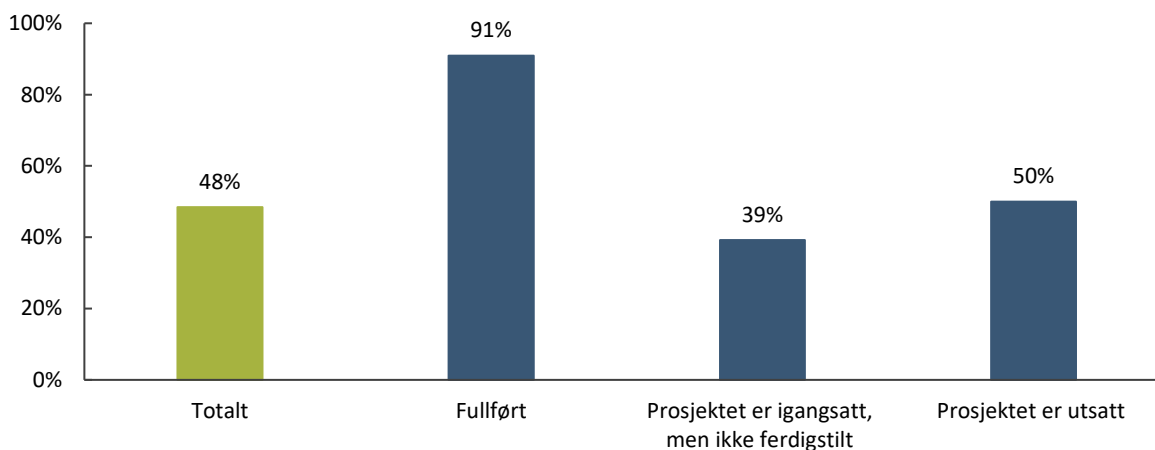
4.2 Resultater fra innovasjonsprosjektene

I analysen av resultatene er det verdt å presisere at flertallet av innovasjonsprosjektene og doktorgrads-prosjektene som inngår i denne analysen ikke var avsluttet da evalueringen ble gjennomført. Dette kan gjøre det vanskelig å si noe konkret om implementering av prosjektresultatene. I tillegg er hovedmålet med OFFPHD-prosjektene økt forskerkompetanse i offentlige virksomheter. Det er derfor noe andre forventninger til effektene av OFFPHD-prosjektene. Vi presenterer først i hvilken grad resultatene fra IPO-prosjektene er tatt i bruk, før vi ser nærmere på effekter langs ulike parametere.

4.2.1 I hvilken grad resultatene fra IPO-prosjektene er tatt i bruk

For IPO oppgir omtrent halvparten at de har tatt resultatene fra innovasjonsprosjektet i bruk. Hvis vi ser dette i sammenheng med status på prosjektet ser vi derimot at hele 91 prosent (10 av 11 respondenter) av de som har fullført prosjektet har tatt resultatene i bruk. Det er en betydelig andel som oppgir at de har tatt resultatene i bruk også i de tidligere fasene (se Figur 4-2). Dette antyder at man i stor grad lykkes med å ta resultatene i bruk, både etter prosjektet er ferdig og underveis i prosjektet. Det er ingen klare forskjeller mellom sektorområder.

Figur 4-2: Spørsmål «Har dere tatt i bruk resultatene fra IPO-prosjektet?». Andel som oppgir «ja». Totalt (grønn) og filtrert på prosjektstatus (blå). N=64.



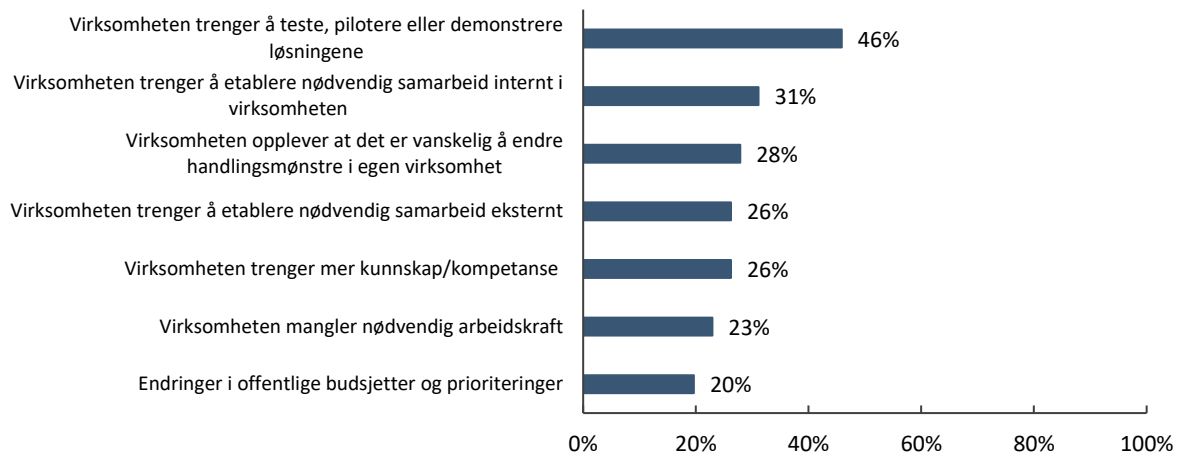
Respondentene viser til flere måter resultatene er tatt i bruk, selv når prosjektet ikke er ferdigstilt. En informant oppgir at relevante innspill og funn i IPO-prosjektet er formidlet til andre pågående prosjekter i kommunen som har nyttiggjort seg disse. Det er også flere andre som oppgir at løpende innsikt fra IPO-prosjektet benyttes inn i andre prosjekt – både eksisterende og i planleggingen av nye. Andre oppgir at de gjennom prosjektet har tilegnet seg nye måter å jobbe på.

Videre har vi spurt respondentene om de opplever det som lettere eller vanskeligere enn forventet å ta resultatene fra IPO-prosjektene i bruk. Omtrent halvparten oppgir at det var som forventet. Dette inkluderer respondenter fra de prosjektene som enda ikke er fullført. Av de som er i de tidligere prosjektfasene oppgir, naturlig nok, en større andel at de ikke vet om det var lettere eller vanskeligere å ta resultatene i bruk. For de som har fullført prosjektet oppgir 73 prosent at det var som forventet å ta resultatene i bruk, mens 27 prosent oppgir at det var vanskeligere.

En sentral utfordring som trekkes frem er det å teste, pilotere eller demonstrere løsninger. Hele 46 prosent oppgir at dette er, eller vil bli, en utfordring for å ta resultatene i bruk. Andre utfordringer flere trekker frem er

behov for å etablere nødvendig samarbeid internt i virksomheten (31 prosent) og utfordringer ved å endre handlingsmønstret i egen virksomhet (28 prosent). De mest sentrale utfordringene er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 4-3: Spørsmål «Har eller vil noen av følgende utfordringer gjøre det vanskelig å ta prosjektresultatene i bruk? Flere svar mulig, velg inntil tre sentrale utfordringer.» N=61. Kilde: Menon Economics



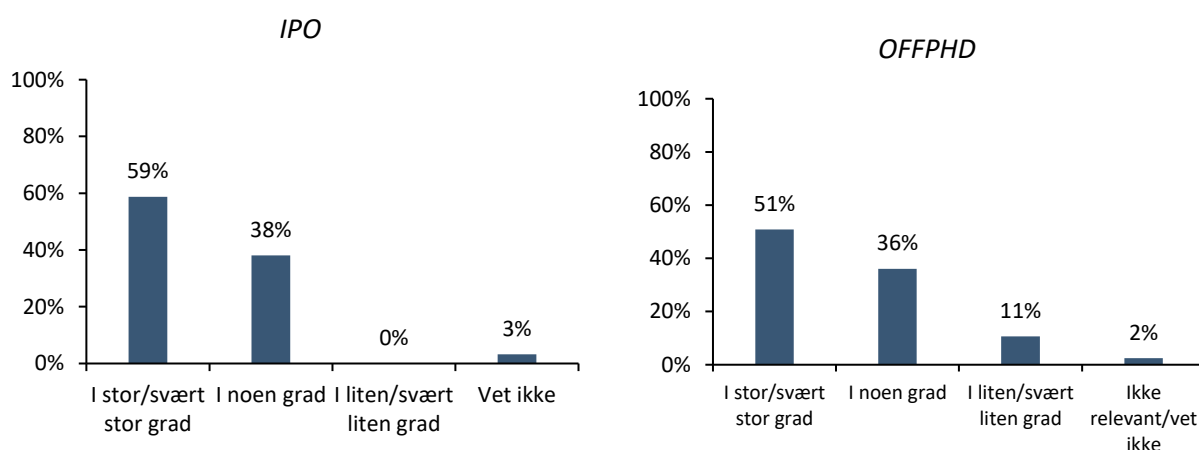
4.2.2 Effekter av prosjektene

Nedenfor beskriver vi resultatene av IPO-prosjektene og OFFPHD-prosjektene nærmere.

Økt kompetanse

Økt kompetanse i offentlig sektor er blant de viktigste målsetningene for både IPO og OFFPHD. Dette handler om kompetanse tilknyttet et spesifikt felt og administrativ kompetanse. I spørreundersøkelsen har vi spurt respondentene i hvilken grad IPO-prosjektet/doktorgradsprosjektet har ført til økt kompetanse i virksomheten. Som illustrert i figuren under oppgir omtrent halvparten at dette er tilfellet. Spørreundersøkelsen tyder på at IPO-prosjektene innenfor administrasjon og system i mindre grad enn de øvrige sektorområdene har ført til økt kompetanse. Her oppgir ingen av respondentene at prosjektet i stor eller svært stor grad har ført til økt kompetanse, men majoriteten oppgir at dette i noen grad har vært tilfellet. Til sammenligning oppgir over 60 prosent at prosjektet har ført til økt kompetanse innenfor de andre sektorområdene. Det bør likevel presiseres at antall respondenter her er svært lavt (seks), så resultatene må tolkes med forsiktighet. Vi finner også at hvorvidt prosjektene har ført til økt kompetanse i virksomheten avhenger av status på prosjektene. Av de som har fullført oppgir 73 prosent at IPO-prosjektet har ført til økt kompetanse. 76 prosent av virksomhetene oppgir at doktorgradsprosjektet i stor/svært stor grad har ført til økt kompetanse i virksomheten, i de tilfellene der kandidaten har fullført (disputert og kreert).

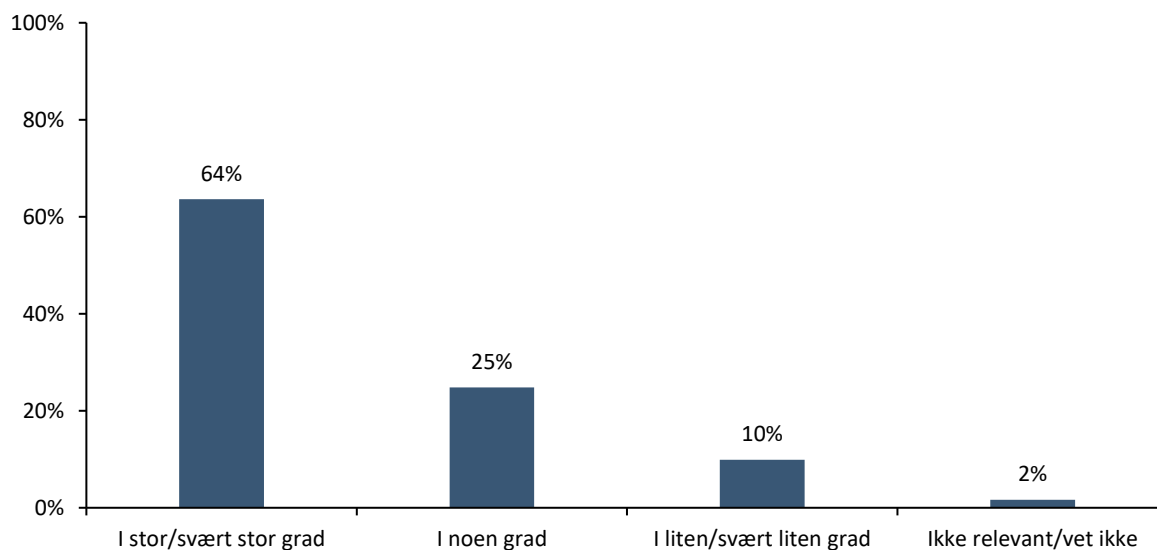
Figur 4-4: Spørsmål «I hvilken grad har IPO-prosjektet/doktorgradprosjektet ført til økt kompetanse i virksomheten?». IPO til venstre (N=63) og OFFPHD til høyre (N=120 (virksomhet)). Kilde: Spørreundersøkelse Menon Economics



Ettersom tilnærmet samtlige av prosjektene tar utgangspunkt i den offentlige virksomhetenes behov, tar prosjektene også utgangspunkt i problemstillinger der det offentlige har behov for ytterligere kompetanse og innsikt. Gjennom IPO-prosjektene oppgir flere av virksomhetene at de har fått tilgang til høy kompetanse innen fagområder de ikke har internt. I tillegg er det flere av de offentlige virksomhetene som fremhever økt administrativ kompetanse, innenfor søknadsskriving, prosjektledelse og rapportering. I prosjektet «Plattform for universitetskommune» er det for eksempel ansatt fire prosjektledere og to koordinatører i Trondheim kommune gjennom prosjektet (blant annet fra SINTEF og Institutt for Samfunnsforskning). Utover spesifikk kompetanse tilknyttet prosjektet har disse også bidratt med ny kunnskap om forvaltning og styring – herunder prosjektledelse, prosjektstyring, innovasjon og søknadsskriving. I et annet prosjekt oppgir den offentlige virksomheten at de brukte mye tid på en anskaffelsesprosess, som har vært veldig nyttig og viktig for dem. Gjennom denne prosessen erfarte de at det var mye læring i å definere hva man skal etterspørre, og hvordan man skal etterspørre noe som ikke er standardisert.

Kompetansen som opparbeides gjennom prosjektene bør være relevant for den offentlige virksomheten. Dette gjelder særlig for OFFPHD, der prosjektene er knyttet til enkeltpersoner. Når prosjektene er knyttet til enkeltpersoner risikerer man at problemstillingene blir smalere, og farget av denne personens preferanser og interesser. Som tidligere kommentert er det også tilfeller av at virksomheten søker på OFFPHD for å holde på ressurser internt. I slike tilfeller vil denne problemstillingen være enda mer relevant. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder samtidig på at kompetansen som opparbeides gjennom doktorgradsprosjektene er relevant for virksomheten. Som illustrert i figuren under oppgir 64 prosent av virksomhetene dette. I intervju er det flere som oppgir at informasjonen er relevant, men ettertrykkelig trekker frem viktigheten av forankring i virksomheten.

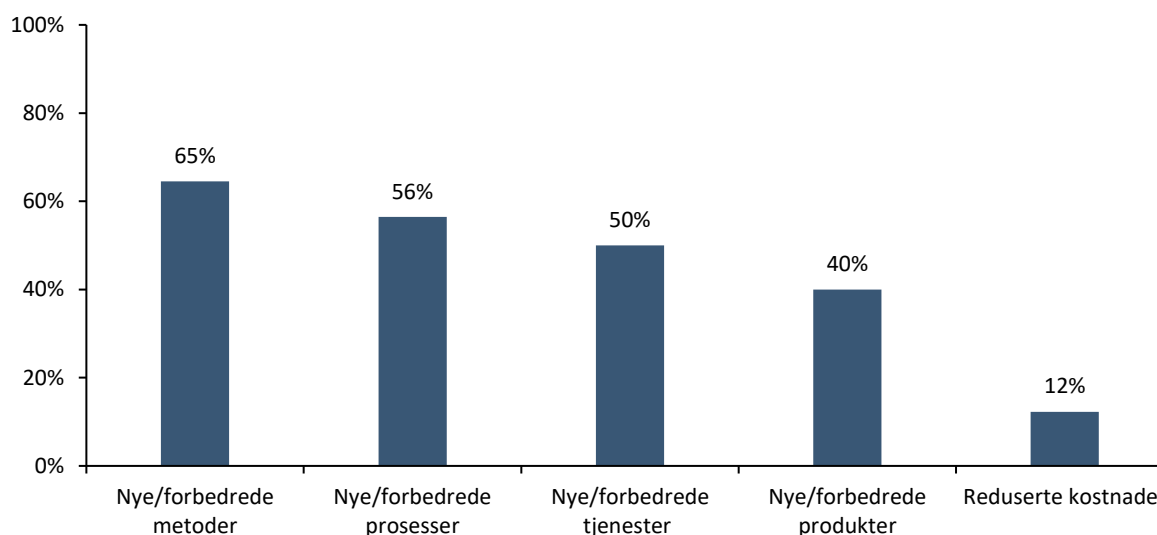
Figur 4-5: Spørsmål: «I hvilken grad har doktorgradsprosjektet så langt ført til økt kunnskapsgrunnlag innenfor et eller flere områder som er relevant for virksomheten?». N=120 (virksomhet) Kilde: Menon Economics



Kvalitetsforbedringer i de offentlige tjenestene

I tillegg til økt kompetanse i offentlig sektor, samt samarbeid og kontaktflater med andre aktører, finner vi at innovasjonsprosjektene ofte resulterer i kvalitetsforbedringer. Kvalitetsforbedringene kommer gjerne fra nye/forbedrede metoder og prosesser, men også produkter og tjenester. Enkelte oppgir også at innovasjonsprosjektet har ført til reduserte kostnader. Dette er illustrert i figurene nedenfor.

Figur 4-6: Spørsmål «I hvilken grad har IPO-prosjektet bidratt til/kommer til å bidra til:». Andel som oppgir i svært stor grad eller i stor grad. N=62. Kilde: Menon Economics



Vi finner at prosjektene tilknyttet helse og omsorg i noe større grad enn de øvrige prosjektene resulterer i nye og forbedrede metoder. Innenfor dette området oppgir 86 prosent⁴¹ av respondentene i undersøkelsen at IPO-

⁴¹ 12 av 14

prosjektet har bidratt til/kommer til å bidra til nye/forbedrede metoder. Dette er også det området der flest respondenter oppgir at prosjektet har bidratt til/kommer til å bidra til nye/forbedrede tjenester (64 prosent)⁴². Når det gjelder nye/forbedrede produkter ser det ut til å være en større andel av prosjektene som resulterer i dette innenfor sektorområdet teknisk infrastruktur.

At innovasjonsprosjekter i offentlig sektor gjerne resulterer i metode- eller prosessinnovasjoner er i tråd med funn fra tidligere evalueringer av innovasjon i offentlig sektor.⁴³ Det bekreftes også av resultatanalysen SØA og Møreforsk har gjennomført av et utvalg av Forskningsrådets virkemidler.⁴⁴ De har sett på gjennomførte IPO-prosjekter som i større grad oppgir prosessinnovasjoner og i mindre grad produktinnovasjoner sammenlignet med de næringslivsrettede prosjektene.⁴⁵

Nye metoder og prosesser handler i de fleste tilfeller om nye måter å gjøre arbeidet på – ofte tilpasset brukeres behov og ønsker. Det kan for eksempel være metoder som i større grad oppfordrer til samarbeid og erfaringsutveksling, for å heve kvaliteten på tjenestene som tilbys. Dette var tilfellet for IPO-prosjektet PeTS (Faculty peer tutoring in teaching and supervision – Innovating teacher collaboration practices in Norwegian higher education). Prosjektet hadde som formål å stimulere til ytterligere samarbeid og erfaringsutveksling innen veiledning og undervisning i høyere utdanning. I prosjektet ble det implementert systematisk «kollega-veiledning» blant vitenskapelig ansatte, samtidig som de gjennomførte kvalitative forskningsstudier. Kollegaveiledning går ut på å strukturere samtaler om utfordringer lærere opplever i sin pedagogiske praksis, i forbindelse med både veiledning og undervisning av studenter. Alle de involverte miljøene rapporterer om økt bevissthet rundt undervisning, undervisningskvalitet og betydningen av kollegialitet i disse sammenhenger.

Flere av IPO-prosjektene handler også om å tilpasse egne metoder og prosesser til den digitale omstillingen. Dette har resultert i flere konkrete resultater. I prosjektet LambdaRoad ble det samlet inn data om dekning langs veien gjennom to piloteringer. Denne dataen ble lagt inn i et digitalt verktøy, som viser hvor det finnes basestasjoner og lignende. Dermed kan man se hvor det er dekning og hvor det er kommunikasjonsutfordringer. I verktøyet kan man også undersøke betydningen av å sette opp nye basestasjoner og hvordan dette påvirker den totale dekningen i området. Verktøyet benyttes av Statens vegvesen, og ligger åpent på en server hos SINTEF for alle som vil bruke det. I prosjektet «Kultur for læring» ble det også etablert en digital portal med en rekke nettressurser. Målet med prosjektet var å løfte skoler resultatene i fylket, da skoler resultatene i Hedmark lå under gjennomsnittet. I tillegg var det mye frafall og generelt dårlig kultur for læring i kommunene. Det ble laget en resultatportal der lærere, skoleledere og eiere kan se egne resultater, en digital modell for analyse av dataene i portalen og digitale kunnskapspakker for bruk av dataene. Alle kommuner i Hedmark har tilgang til denne nettressursen, og det er stor interesse for løsningen i andre kommuner og regioner.

De nevnte resultatene har hatt flere positive effekter. I prosjektet LambdaRoad har man sett ringvirkninger som går utover prosjektet – blant annet hvilken betydning manglende dekning i tunnel har for nødnett (det digitale kommunikasjonssystemet til politi, brannvesen, helsevesen og andre aktører med nød- og beredskapsansvar). Prosjektets primære formål var bedre digital infrastruktur på og rundt veien, da automatisering og andre teknologiske fremskritt gjør at bilene må kommunisere med hverandre, trafikksentraler og nettverket på nye måter. Det jobbes nå videre med både bedre dekning for både transportinfrastruktur og nødnett. Dette vil potensielt kunne ha store samfunnsøkonomiske konsekvenser. I Hedmark ser man effekter på nasjonale prøver.

⁴² 9 av 14

⁴³ Se for eksempel *følgeevaluering av FORKOMMUNE*.

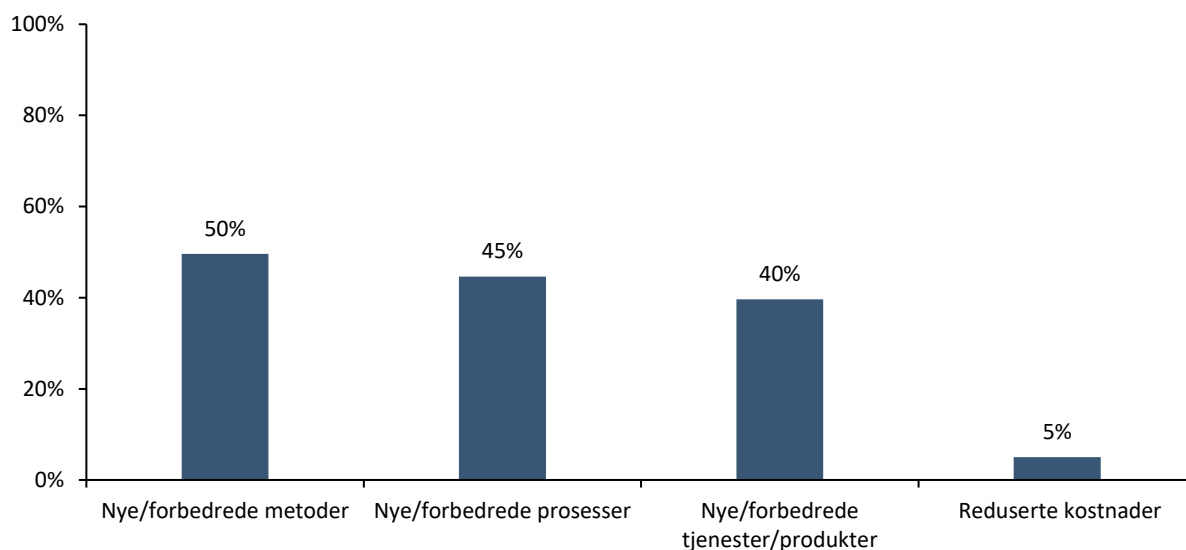
⁴⁴ *Resultatanalyse 2022. Utvalgte virkemidler. (2022). Rapport 22-2022. SØA og Møreforskning*

⁴⁵ *Rapporten presiserer at funnene må tolkes med forsiktighet da det er få respondenter og det er en høy andel «vet ikke»*

Hedmark ligger ikke lenger nederst på statikken, men omtrent på gjennomsnittet.⁴⁶ I tillegg informeres det i intervju om at man ser en utvikling i pedagogiske evner hos lærerne. Det er også etablert et eget masterprogram, Utdanningsledelse, ved Høgskolen i Innlandet. Masterprogrammet har som formål å øke kompetanse knyttet til ledelse i kommunale og fylkeskommunale utdanningsinstitusjoner. Dette bidrar til å øke kvaliteten i undervisningen.

For OFFPHD er økt kompetanse det fremste målet, og det stilles ingen direkte krav til innovasjon. Doktorgradsprosjektene resulterer, ikke overraskende, i hovedsak i bruker- eller allmennrettede formidlingstiltak eller vitenskapelige utgivelser. Det er like fullt flere som oppgir innovasjon i form av nye metoder, prosesser, eller tjenester, og at disse har blitt innført i egen eller samarbeidende virksomhet. Vi finner at metodeutvikling er blant de viktigste resultatene. Metodeutvikling omfatter både at kandidatene blir lært opp i forskningsrettet metode og utvikling av metode tilknyttet virksomhetens oppgaver eller tematikk. Eksempelvis ser vi prosjekter innenfor helse og omsorg som bidrar til metodeutvikling. En doktorgrad som tas i kriminalomsorgen på Innlandet, mer spesifikt i Kongsvinger, har bidratt til implementering av en ny dialogmetode som skal synliggjøre og spre taus kunnskap mellom ansatte. Metoden blir benyttet i hele kriminalomsorgen Innlandet. Det er også flere som trekker frem at tankesettet og måten å tilnærme seg problemstillinger på som doktorgraden har vært viktig inn i virksomheten igjen. Når vi har bedt respondentene utdype rundt resultatene av prosjektene er det videre en flytende overgang mellom nye/forbedrede metoder, prosesser og tjenester. En mulig forklaring på hvorfor metode- og prosessinnovasjoner er de mest fremtredende er at dette er prosjekter som aktørene i større grad har kompetanse til å gjennomføre selv, mens andre former for innovasjon krever involvering av andre i større grad. Dette er da særlig treffende for et doktorgradsprosjekt.

Figur 4-7: Spørsmål «I hvilken grad har doktorgradsprosjektet bidratt til/kommer til å bidra til:». Andel som oppgir i svært stor grad eller i stor grad. N=121 (virksomhet). Kilde: Menon Economics



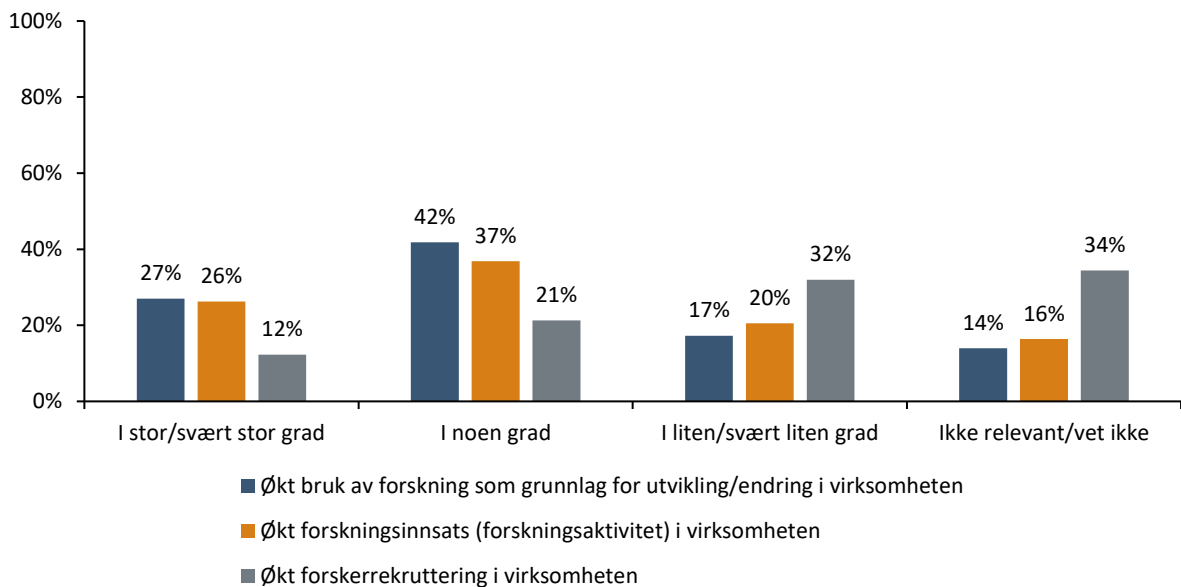
⁴⁶ Det er viktig å presisere at vi ikke kan tillegge IPO-prosjektet denne effekten alene da vi ikke har mulighet til å isolere effekten.

OFFPHD-spesifikke resultater

Som tidligere beskrevet er målsetningen til OFFPHD langsiktig og relevant kompetansebygging, økt forskerrekuttering og forskningsinnsats i offentlige virksomheter. Fordi OFFPHD-ordningen er særegen i disse målsetningene har vi sett på disse resultatene separat.

Vi finner at virksomhetene i noen grad oppfatter at doktorgradsprosjektet har ført til forskningsinnsats, bruk av forskning i virksomheten og forskerrekuttering i virksomhetene. Dette forstås som effekter utover de som ligger i selve prosjektet. Selve doktorgradskandidaten og det at virksomhetene investerer en betydelig sum i prosjektet medfører i seg selv økt forskerrekuttering og forskningsinnsats. Virksomhetene oppgir like fullt kun i noen grad at det har gitt ytterligere effekter. Vi finner at 27 prosent oppgir at doktorgradsprosjektet i svært stor/stor grad har ført til økt bruk av forskning som grunnlag for utvikling/ending i virksomheten. Det er også 26 prosent av virksomhetene som oppgir at doktorgradsprosjektet har ført til økt forskningsinnsats (forskningsaktivitet) i virksomhetene. 12 prosent oppgir at dette i stor/svært stor grad har ledet til økt forskerrekuttering, mens 32 prosent oppgir i svært liten/liten grad. Disse resultatene avhenger i liten grad av hvorvidt kandidaten har fullført eller ikke.

Figur 4-8: Spørsmål: «Ta stilling til følgende påstand: Doktorgraden har ført til...». N=122 (Virksomhet). Kilde: Menon Economics



Effektivitetsgevinster

Vi ser at både OFFPHD og IPO-prosjektene i liten grad har medført reduserte kostnader. Økt kvalitet er det som trekkes hyppigst frem i intervjuene.⁴⁷ Dette er i tråd med funnene fra følgeevalueringen av FORKOMMUNE.⁴⁸ Vi ser imidlertid flere prosjekter der man på sikt kan oppnå effektivitetsgevinster og reduserte kostnader. I prosjektet «Innovativ avfallslogistikk og avfallshåndtering» ble det laget et verktøy for kostnadsestimering og rutiner for bedre håndtering av avfall. Prosjektet bestod av en stor samarbeidskonstellasjon, hvor det nå er opp

⁴⁷ Vi har også etterspurt faktiske tall eller estimater på kostnadsbesparelser, men har ikke lyktes i å få dette. Vi har derfor ikke anledning til å regne på potensielle effektiviseringsgevinster.

⁴⁸ Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren. Menon-publikasjon 88/2018. Menon Economics.

til hver enkelt partner å implementere resultatene og realisere gevinster i egen virksomhet. I intervju informeres det også om at selve prosessen med prosjektet har gitt flere av bedriftene ny innsikt i egen organisasjon, som igjen kan føre til effektiviseringer. Også i prosjektet «Alternative boformer» er formålet først og fremst bedre bokvalitet, men samskaping og deleløsninger innebærer mulighet for å redusere kostnader. I boksen under presenterer vi et eksempel på et prosjekt som er pågående, men som i tillegg til kompetansegevinster vil føre til effektiviseringsgevinster på sikt. Det er i dag mye manuelt arbeid knyttet til vassdragsforvaltning som kan automatiseres med dette prosjektet.

Figur 4-9: Caseeksempel IPO-prosjektet til Mosjøen og Omegn Næringssselskap KF (MON KF) og Vefsn kommune

Mosjøen og Omegn Næringssselskap KF (MON KF) og Vefsn kommune – Jakten på pukkellaksen

MON søkte om IPO-midler til prosjektet «Jakten på pukkellaksen» i 2020, med oppstart på prosjektet i april 2021. Prosjektet er et samarbeid mellom MON (eid av Vefsn kommune), Subseacomm AS og Norsk institutt for naturforskning (NINA). Prosjektet er videre en del av en større portefølje av prosjekter rettet mot vassdragene i regionen. MON har tidligere bidratt til å friskmelde vassdraget Vefсна for parasitten Gyro, og ønsket med dette IPO-prosjektet å ta for seg inntredenen av pukkellaks i norske, og særlig nordnorske, vassdrag.

«Jakten på pukkellaksen» er et innovasjonsprosjekt som handler om å modernisere norsk vassdragsforvaltning ved bruk av innovativ teknologi, og samtidig ivareta stedegne økosystemer og habitat. Tradisjonell vassdragsforvaltning bruker per i dag metoder og teknologi fra 1960- og 1970-tallet, og MON så et potensial for både relevant teknologiutvikling, effektivisering og utarbeidelse av nye nasjonale standarder og prosedyrer.

Prosjektet er pågående og er for øyeblikket i en piloteringsfase. Det har blitt bygget en spesialutviklet sensor som benytter kunstig intelligens og er plassert i elven for å trenes på å kjenne igjen ulike laksearter. Ved prosjektets slutt er målet at MON har et produkt som er klart for videre testing og pilotering, som på sikt kan plasseres i andre elver og gjenkjenne andre arter. Dette prosjektet er første steg i en større satsing fra MON for å utvikle både teknologi og metoder som muliggjør mer effektiv og moderne forvaltning av norske vassdrag.

Samarbeid og samspillsgevinster er et viktig mål med IPO-prosjektene. Dette gjelder spesielt økt samarbeid mellom offentlige virksomheter og forskere, men også andre aktører. Dette prosjektet er et godt eksempel på hvordan ulike aktørers behov spiller sammen på en symbiotisk måte:

- Prosjektet oppsto ut ifra et behov fra den offentlige virksomheten (MON/kommunen) om å få oversikt over pukkellaksbestanden i elven, og skille artene fra hverandre uten å måtte gjøre dette manuelt.
- Subseacomm AS hadde ønske om å tilby teknologiutvikling og å kunne skilte med at de er ledende på dette
- NINA har behov for datamateriale på pukkellaks. Det er i dag lite forskning på effekter og konsekvenser av spredningen av denne arten. Forskingen som NINA produserer vil igjen kunne gi et informasjonsgrunnlag til MON og kommunen på hva slags tiltak de skal sette inn for å sikre artsmangfold og bærekraftig vassdragsforvaltning.

Prosjektet har foreløpig resultert i økt kompetanse for alle samarbeidspartnerne, økt forståelse for behov på tvers av akademia, privat næringsliv og offentlig sektor, og teknologiutvikling som blir pilotert. Videre forventer MON at dette på sikt kan bidra til at MON blir et ledende kompetansemiljø på vassdragsforvaltning, og at teknologien kan spres og implementeres i andre elver, for andre arter og i andre land. Dette forventes videre å resultere i internasjonalt samarbeid.

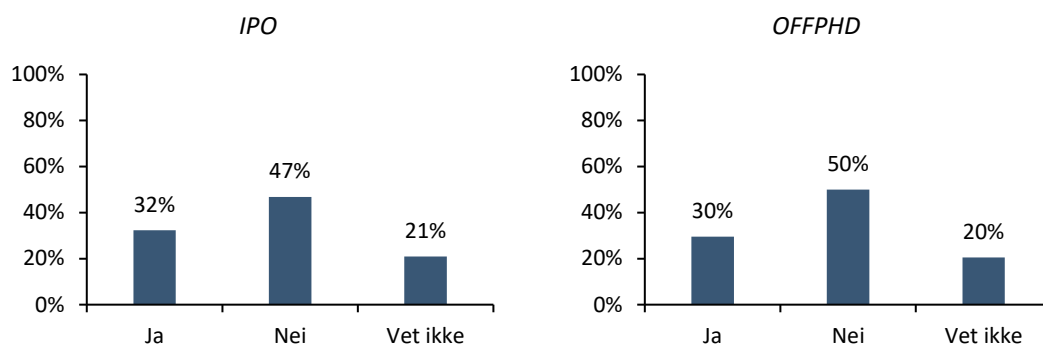


4.2.3 Følgeprosjekter (spin-offs)

Som tidligere beskrevet er økt kompetanse og ny innsikt viktige resultater fra IPO-prosjektene og doktorgrads-prosjektene. Vi ser også at enkelte av prosjektene resulterer i nye prosjekter. Dette kan både være videreføringer

av eksisterende prosjekt, eller nye initiativ og ideer som springer ut ifra IPO-/doktorgradsprosjektet. Som illustrert i figurene nedenfor oppgir omtrent en tredjedel at prosjektet har ført til følgeprosjekter.

Figur 4-10: Har IPO-prosjektet/OFFPHD-prosjektet ført til følgeprosjekter (spin-offs)? IPO til venstre (N=62) og OFFPHD til høyre (N=132 (virksomhet)). Kilde: Menon Economics



Innenfor IPO ser det ut til å være særlig prosjektene tilknyttet områdene teknisk infrastruktur og helse og omsorg som resulterer i følgeprosjekter. Her oppgir henholdsvis 45 prosent⁴⁹ og 36 prosent⁵⁰ av respondentene i spørreundersøkelsen at prosjektene har ført til følgeprosjekter. Innenfor sektorområdet oppvekst og utdanning er det kun 17⁵¹ som oppgir tilsvarende, mens ingen av respondentene innenfor området administrasjon og system oppgir at prosjektet har resultert i følgeprosjekter.

Hva de offentlige virksomhetene legger i følgeprosjekter varierer. For enkelte handler det om økt fokus på tema tilknyttet problemstillingen i virksomheten, videreutvikling av kompetansetiltak basert på kunnskapsgrunnlaget fra prosjektet og mer bruk av forskning som mulig metode i virksomheten. For andre handler det om nye konkrete prosjekter og pilotering. Vi finner imidlertid at et fåtall har søkt finansiering gjennom andre virkemidler, som kan tyde på at finansieringen fremover er begrenset. Vi finner ingen tydelige mønster i hvor virksomhetene søker finansiering til følgeprosjektene, men det finnes eksempler på at det er søkt både Forskningsrådet (IPO og OFFPHD), Regionale forskningsfond, Innovasjon Norge, EU-midler, Fylkeskommunens prosjektmidler, Statsforvalterens skjønnsmidler og andre internasjonale midler. Vi ser også eksempler på at problemstillingene fra IPO-prosjektene tas videre som doktorgradsprosjekter. IPO-prosjektet «Kultur for læring – et innovasjonsprosjekt i utdanningssektoren» har resultert i fire doktorgradsprosjekt, to offentlige og to ordinære. Disse har oppstått i forlengelsen av dette IPO-prosjektet. Også i IPO-prosjektet «Human Interactive Robotics for Healthcare» har to av deltagerne gått videre med doktorgradsprosjekt tilknyttet problemstillingene i prosjektet.⁵² I spørreundersøkelsen finner vi også ett eksempel på at et OFFPHD-prosjekt har ført til et følgeprosjekt der det er søkt finansiering gjennom IPO.

4.3 Kompetanseheving i offentlig sektor

Vi har sett at innovasjonsprosjektene medfører økt kompetanse i de involverte virksomhetene. I dette kapitlet ser vi på hvorvidt denne kunnskapen spres til øvrige aktører, og resulterer i kompetanseheving i offentlig sektor som helhet. Gjenbruk (spredning) av andres ideer og løsninger kan spare offentlig sektor for store utviklingskostnader. Dette fordi en rekke utfordringer offentlig og kommunal sektor står overfor er like *på tvers*.

⁴⁹ 13 av 29

⁵⁰ 5 av 14

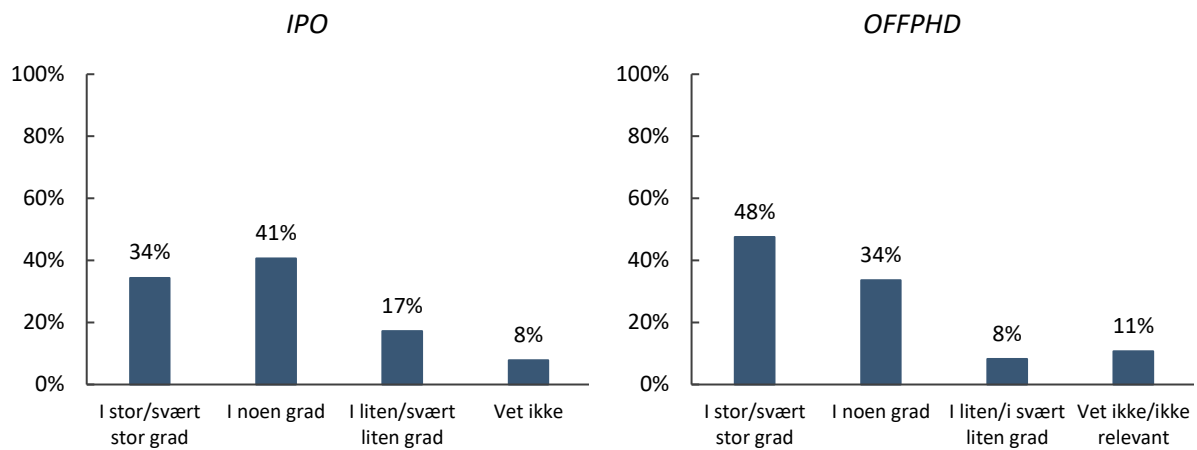
⁵¹ 2 av 14

⁵² Det er ikke spesifisert om dette er offentlige doktorgrader eller ordinære doktorgrader.

En god delings- og læringskultur kan dermed bidra til at offentlige virksomheter og kommuner unngår å gjøre feil andre har gjort.

I den sammenheng har vi kartlagt hvorvidt resultatene fra prosjektene har blitt delt og spredd til andre aktører. Som illustrert i Figur 4-11 oppgir omtrent en tredjedel at de i stor/svært stor grad har spredd resultatene fra IPO-prosjektene internt i virksomheten. Intern spredning av resultater fra OFFPHD-prosjektene er større. 48 prosent av virksomhetene oppgir at resultatene i stor/svært stor grad er spredd internt i virksomheten.

Figur 4-11: Spørsmål «I hvilken grad blir resultater fra doktorgradsprosjektet delt og spredd internt i virksomheten?» Til venstre: IPO (N=64). Til høyre: OFFPHD (N=122 (virksomhet)). Kilde: Menon Economics

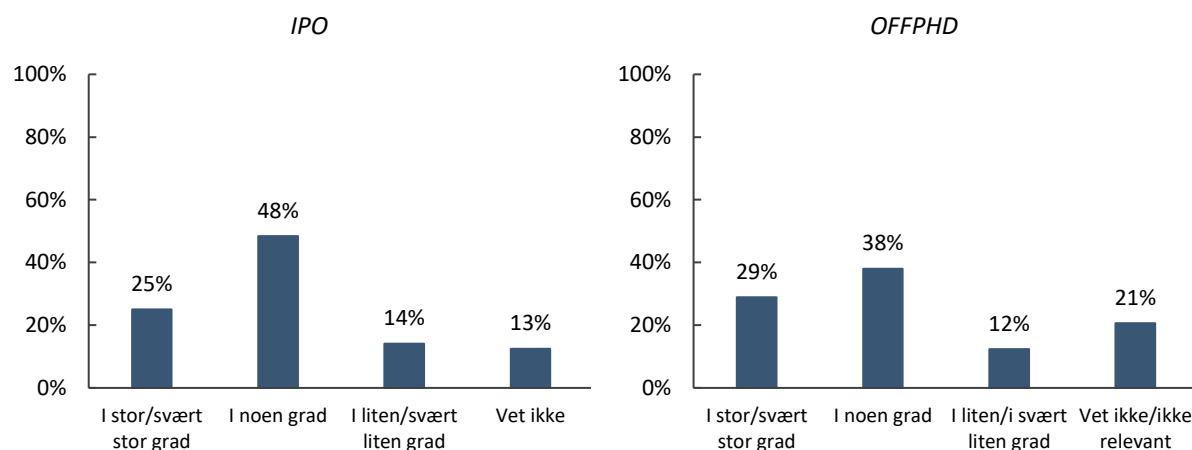


Vi ser det samme bildet når det gjelder spredning til andre offentlige aktører. En av fire oppgir at resultatene fra IPO-prosjektene i stor/svært stor grad er spredd til andre aktører i offentlig sektor. Spørreundersøkelsen tyder på at spredningen er størst for prosjektene tilknyttet sektorområdene helse og omsorg og teknisk infrastruktur. Her oppgir henholdsvis 36 prosent⁵³ og 33 prosent⁵⁴ at resultatene i stor eller svært stor grad er spredd til andre offentlige aktører. For OFFPHD er det 29 prosent som oppgir at resultatene fra prosjektene er delt og spredd til andre offentlige aktører. Dette er illustrert i figurene under.

⁵³ 5 av 14

⁵⁴ 10 av 30

Figur 4-12: Spørsmål «I hvilken grad har resultater fra IPO/OFFPHD-prosjektet blitt delt og spredd til andre offentlige aktører?» Til venstre: IPO (N=64). Til høyre: OFFPHD (N=121 (virksomhet)). Kilde: Menon Economics

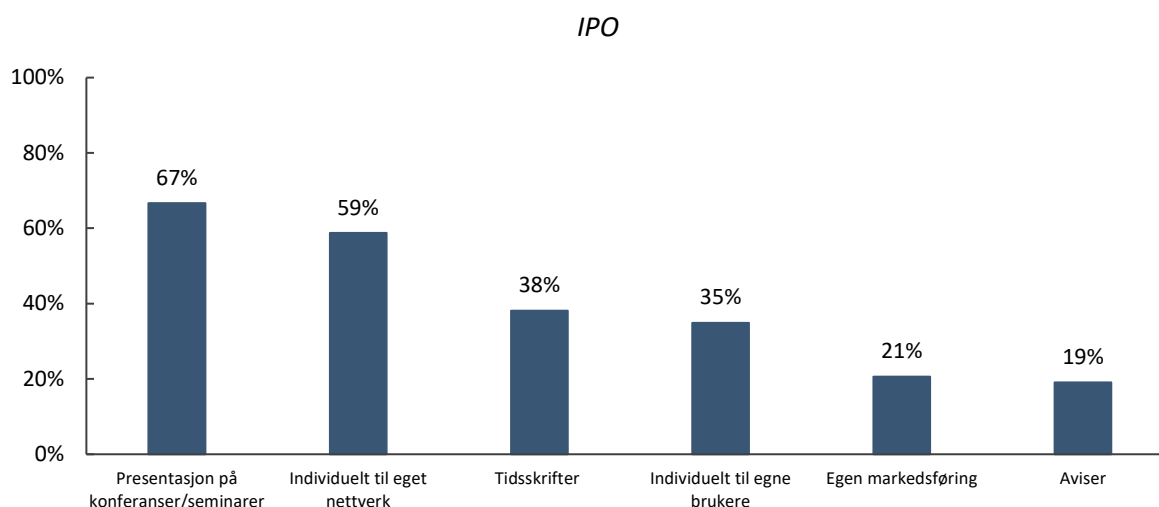


Det er mindre forskjell i andelen som oppgir «i svært stor/stor grad» mellom virkemidlene for ekstern spredning. Det er ikke så overraskende at intern spredning er høyere enn ekstern. For OFFPHD-prosjektene er prosjektet i hovedsak knyttet til én person (kandidaten), noe som også begrenser spredningsmulighetene. Samtidig er det et naturlig spredningsforløp ettersom doktorgraden involverer formidling og publisasjon i ulike formater. Denne spredningen virker i noe større grad å skje i det akademiske miljøet heller enn til andre offentlige aktører. Vi finner også at det er noe høyere spredning eksternt blant prosjektene som er ferdigstilt (41 prosent)⁵⁵ sammenlignet med prosjektene som er påbegynt. Det er naturlig ettersom disse prosjektene har flere resultater å vise til. Det må samtidig understrekes at det kun er et fåtall respondenter som har ferdigstilt.

87 prosent av de som har delt og spredd resultater og/eller erfaringer fra IPO-prosjektet, oppgir at dette er knyttet til det enkelte prosjektet, snarere enn mer generelle erfaringer knyttet til innovasjonsprosjekt. Kun 3 personer (seks prosent) oppgir sistnevnte. Vi finner at resultatene særlig spres gjennom presentasjoner på konferanser og seminar og individuelt i eget nettverk. Figuren nedenfor viser andelen som oppgir at de har spredd resultatene gjennom de oppgitte kildene. I intervju forteller også flere at de opplever at det er mye interesse for prosjektet, både internt og eksternt.

⁵⁵ 7 av 17

Figur 4-13: Spørsmål «Hvordan har dere (din virksomhet) arbeidet med å spre resultatene? Flere svar er mulig». N=63.
Kilde: Menon Economics



For OPPHD-kandidatene er det også relevant å undersøke om de blir værende i den offentlige virksomheten etter endt doktorgradsprosjekt. For å lykkes med kompetanseheving i offentlig sektor er det en forutsetning at doktorgradskandidatene i det minste blir værende i offentlig sektor, og helst i samme virksomhet. Doktorgradsprosjektet skal ta utgangspunkt i et behov i virksomheten der kandidaten jobber til vanlig, så dersom kandidaten bytter jobb kan man risikere at kompetanse går tapt – særlig dersom problemstillingen er virksomhetsspesifikk. Det er også en risiko for å «miste» kandidatene til forskningsinstitusjonene. Spørreundersøkelsen tyder på at dette foreløpig ikke er tilfelle. 92 prosent av virksomhetene oppgir at kandidaten fortsatt er ansatt i virksomheten. Dette peker i retning av at kompetanse i all hovedsak blir værende i offentlig sektor, og i de respektive virksomhetene. Dette er positivt og viktig for virksomhetene, som er med å finansiere doktorgradsprosjektet. Andelen som har sluttet er noe høyere, seks av 17, for de prosjektene hvor kandidaten har fullført (kreert og disputert). Dette sammenfaller med enkelte av tilbakemeldingene fra intervjuene, om at det kan være krevende å finne en plass til kandidaten etter endt doktorgrad. Det er samtidig såpass få respondenter at resultatet må tolkes med varsomhet. I fritekst i spørreundersøkelsen oppgir også to av disse virksomhetene at kandidaten byttet arbeidsgiver før doktorgradsprosjektet var fullført. Av de kandidatene som har besvart undersøkelsen oppgir tre av fire at årsaken til at de byttet jobb var at de ønsker å fortsette med forskning.⁵⁶ Ingen av kandidatene som har sluttet i virksomheten før graden var fullført har besvart spørreundersøkelsen sendt til kandidatene, så vi vet lite om årsaken til dette. Det er videre relativt få av virksomhetene som opererer med bindingstid for kandidaten etter avlevert doktorgrad (37 prosent). Gjennom intervjuer får vi videre inntrykk av at de som opererer med bindingstid i liten grad hensyntar dette i praksis. Dette er ikke så uventet, da det er lite hensiktsmessig for begge parter at virksomheten holder på en ansatt som ikke ønsker å være der lenger.

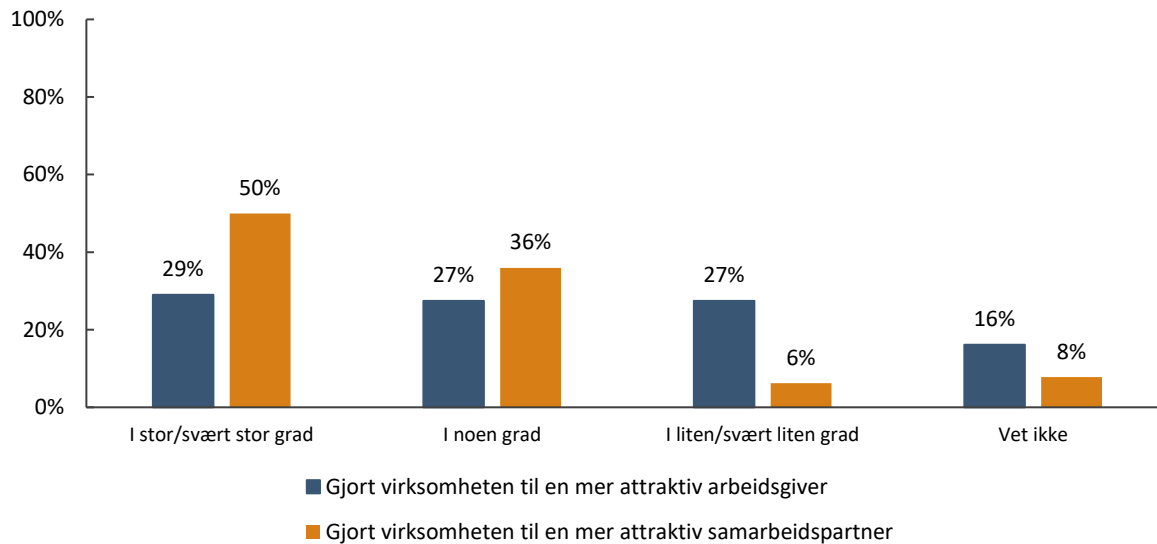
4.4 Utilsiktede virkninger

IPO-prosjektene og doktorgradsprosjektene har flere virkninger, også utover det som var tilsiktet. Eksempelvis har den tidligere nevnte doktorgraden fra Innlandet hatt en slik effekt. Opprinnelig ble dialogmetoden i prosjektet utarbeidet for de som jobber direkte med klienter og innsatte, men de så at metoden med fordel også kunne brukes av andre målgrupper, for eksempel ledere. Det ble derfor utarbeidet en variant tilpasset ledere og

⁵⁶ Alle disse fire har sluttet etter graden var fullført.

deres oppgaver. Dette har bidratt til at større deler av organisasjonen har blitt involvert, som igjen har medført mer kunnskap om, erfaring med, samt eieforhold til prosjektet og en enklere implementering. En annen utilsiktet virkning av prosjektene er økt attraktivitet for den offentlige virksomheten. Som illustrert i figuren under har IPO-prosjektene gjort virksomheten til både en mer attraktiv arbeidsgiver og samarbeidspartner. Halvparten oppgir at virksomheten har blitt en mer attraktiv samarbeidspartner og 29 prosent oppgir at de har blitt en mer attraktiv arbeidsgiver.

Figur 4-14: Spørsmål «I hvilken grad har IPO-prosjektet ført til:». N=62. Kilde: Menon Economics



5 Virkemiddellandskapet for innovasjon i offentlig sektor

Det har vært et gradvis økt fokus på innovasjon i offentlig sektor. Innovasjonstrykket måles på tvers av sektornivåer i offentlig sektor av både KS og Digdir, det er blitt introdusert en stortingsmelding med dette som fokus, og Forskningsrådet har lansert sin egen policy. Innovasjonsbarometeret finner at det er et høyt innovasjonstrykk i offentlig sektor, men at det er rom for forbedring. Det er igangsatt en rekke tiltak og det finnes flere virkemidler som skal stimulere til økt innovasjon. Forskningsrådets virkemidler må sees i sammenheng med det øvrige virkemiddellandskapet.

I vår kartlegging har vi sett til Kommunesektorens organisasjon (KS), Digitaliseringsdirektoratet (Digdir, tidligere Difi), Innovasjon Norge (IN), DOGA og DFØ, Leverandørutviklingsprogrammet (LUP), KDD og fylkeskommunene for å vurdere overlapp med Forskningsrådets ordninger. Vi finner at, på bakgrunn av ordningenes forskningsfokus, er det få andre ordninger som overlapper med IPO og OFFPHD. Dette underbygges av informantene. Det er samspill mellom Forskningsrådets egne ordninger, og med enkelte i det øvrige virkemiddellandskapet. IPO samspiller særlig godt med Regionale forskningsfond (RFF), som gir relativt små midler til tidligfaseprosjekt for å mobilisere til videre forskning. Forskningsrådets virkemidler komplimenterer også i noen grad hverandre. Vi ser også tilfeller av samspill med ordninger som eksempelvis StimuLab. Det er samtidig rom for større grad av samspill mellom de ulike ordningene. Prosjektene som tildeles gjennom begge virkemidler (IPO og OFFPHD) står i mange tilfeller uten en naturlig vei videre for implementering eller utvikling. Når det ikke eksisterer en strategi for hvordan prosjektet skal implementeres videre kan virksomhetene gå glipp av betydelige gevinster.

5.1 Økt fokus på forskning og innovasjon i offentlig sektor

Fokuset på forskning og innovasjon i offentlig sektor har vært økende de siste årene – ikke bare i Norge, men i Norden og i verden generelt. Offentlig sektor er samfunnets redskap for å sikre fellesektorens interesser, forvalte fellesektorens ressurser og ta vare på og legge til rette for sine innbyggere. I møte med store samfunnsutfordringer er offentlig sektor nødt til å kontinuerlig fornyes, noe som krever både mer kunnskap, forskning og innovasjon.

Som vi så i kapittel 1 finner Innovasjonsbarometeret at innovasjonstrykket i offentlig sektor er høyt, og vedvarende siden første måling i 2018.⁵⁷ Det er like fullt mer å hente, særlig for mindre virksomheter. Eksempelvis finner Innovasjonsbarometeret at norsk kommunesektor ligger høyest i Norden når det gjelder gjenbruk og det å kopiere andres løsninger. Andelen innovasjoner som er kopierte i Norge er om lag dobbelt så høy som i de øvrige nordiske landene⁵⁸. Høyest andel av kopierte innovasjoner betyr riktignok (implisitt) også lavest andel av både helt nye og tilpassede innovasjoner. Selv om kopiering av innovasjoner er en smart og effektiv måte for å unngå parallelle utviklingsløp, så kan det være grunn til å stille spørsmål ved *hvorfor* så få offentlige virksomheter i Norge utvikler *helt nye* løsninger. Sistnevnte vil være sentralt i møte med de utfordringene Norge står overfor. Virkemidler for å fremme forskning og innovasjon i offentlig sektor er derfor helt sentralt, sammen med arbeid for spredning av disse.

5.1.1 Stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor

I tråd med satsingen på innovasjon i offentlig sektor lanserte regjeringen i 2020 stortingsmeldingen «En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse».⁵⁹ Meldingen handler om innovasjon i offentlig sektor og

⁵⁷ Hentet fra <https://www.ks.no/faqomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-2020/hoyt-innovasjonstrykk-i-kommunesektoren/> og <https://www.digdir.no/innovasjon/innovasjonsbarometeret/2300>

⁵⁸ Innovasjonsbarometeret 2020

⁵⁹ Meld. St. 30 (2019–2020) «En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse».

presenterer utviklingstrekk, status, endringsbehov og regjeringens politikk for det videre arbeidet med innovasjon i offentlig sektor. Det lanseres her ti politiske hovedgrep for økt innovasjonsgrad i offentlig sektor. Man kan selvfølgelig si at forskning og innovasjon henger sammen og at derfor alle de ti hovedgrepene er relevante for formålet til de to Forskningsråds-virkemidlene vi evaluerer i denne rapporten: OFFPHD og IPO. Vi vil likevel trekke frem fire punkter av *særlig relevans* for evalueringen:

- **Styrke samspillet** mellom universitets- og høgskolesektoren, næringslivet og arbeidslivet og **legge til rette for at strategisk kompetanseutvikling** i virksomhetene bidrar til innovasjonskompetanse i offentlig sektor.
- At offentlig sektor skal bruke **forsøk og utprøving mer systematisk** for å utvikle og ta i bruk innovative løsninger og legge til rette for å **omsette flere av de vellykkede forsøkene til varige løsninger**.
- **Systematisere og spre erfaringer** fra ulike former for samarbeid om innovasjon på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer, næringsliv, forskningsmiljøer og sivilsamfunn.
- **Videreutvikle metodikk, kompetanse og veiledning om gevinstrealisering** av innovasjon, legge til rette for at gevinster av innovasjon synliggjøres og realiseres i form av bedre tjenester og budsjettbesparelser og jobbe mer systematisk med spredning av løsninger og erfaringer.

Dette er punkter som alle i større eller mindre grad kan gjenfinnes i formålsbeskrivelsen av OFFPHD og IPO-ordningene til Forskningsrådet. Begge ordningene er følgelig sentrale for å fremme forskning og innovasjon i offentlig sektor i Norge, i tråd med Stortingsmeldingen som setter en kurs for hvordan vi nasjonalt skal jobbe med denne tematikken. Det er imidlertid også interessant i denne sammenhengen å se hvordan Norge jobber på dette området, sammenlignet med de andre nordiske landene. Dette er beskrevet i neste avsnitt.

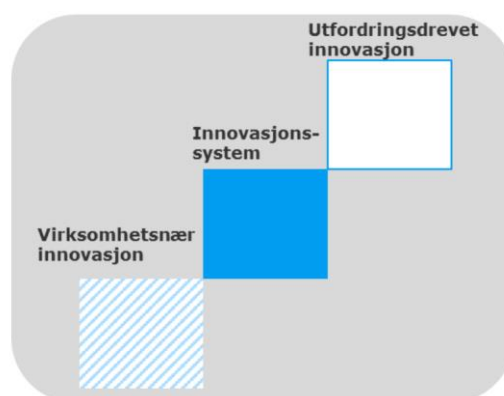
5.2 Ulik innretning og fokus i arbeidet med innovasjon i offentlig sektor i Norden

5.2.1 Tre nivåer av innovasjon og innovasjonsprosjekter i offentlig sektor

Et notat som ble utarbeidet i forbindelse med den ovennevnte stortingsmeldingen tar utgangspunkt i et rammeverk som beskriver tre nivåer av innovasjon og innovasjonsprosjekter i offentlig sektor: **1)** innovasjon innad i organisasjoner/ virksomhetsnær innovasjon, **2)** innovasjon i et systemperspektiv og **3)** innovasjon i form av systemskift/utfordringsdrevet innovasjon – altså missions-orientert innovasjon.^{60,61} I en slik tredeling vil *innovasjoner innad i offentlige organisasjoner* være knyttet til forbedring av de offentlige tjenestene som tilbys, som

utvikling av digitale tjenester eller innføring av mer brukerorientering. Som figuren viser så skiller missions- eller utfordringsdrevet innovasjon seg fra innovasjonsprosjekter hvor innovasjonsprosessen foregår innad i en organisasjon («virksomhetsnær innovasjon»). Missions går også «utenpå» den såkalte innovasjonssystem-

Figur 5-1 Tre nivåer av innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Kilde: NIFU og Rambøll 2019



⁶⁰ <https://www.offentliginnovasjon.no/files/2020/01/De-nordiske-landenes-innovasjonsstrat.pdf>

⁶¹ Se også s. 9 i Menons nåtidsanalyse av innovasjon i kommunesektoren fra 2018 der disse tre nivåene er beskrevet i mer detalj: <https://www.forskningsradet.no/contentassets/2fd460a1f6e044999f36b327950e4463/natidsanalyse-av-innovasjonsaktivitet-i-kommunesektoren.pdf/>

tilnærmingen, og det er særlig to karakteristika ved missions som løfter denne tilnærmingen opp fra mer ordinære innovasjonsprosesser: 1) ambisiøse mål⁶² (top-down) og 2) tverrfaglig og bred innsats⁶³ (bottom-up).

5.2.2 Forskjeller mellom Norge og de andre nordiske landene

Notatet bruker denne tredelingen for å sammenligne hvordan de nordiske landene tilnærmer seg innovasjon i offentlig sektor. Basert på en grovkornet gruppering finner NIFU og Rambøll Management at Sverige, Finland og Island i stor grad fokuserer på overordnede og strukturelle virkemidler knyttet til incentiver og økt handlingsrom⁶⁴, mens Danmark og Norge i større grad har en «praksisnær» og prosessorientert tilnærming med fokus på verktøy og støtte for enkeltvirksomheter.⁶⁵ Norge skiller seg videre ut ved å ha en tilnærming til organisasjonsperspektivet som preges av flere innovasjonsaktiviteter i prosjekter *utenfor* daglig tjeneste-produksjon, eksempelvis via IPO, StimuLab eller Medfinansieringsordningen. Dette i motsetning til fokus på læring og utvikling «i linja», som i større grad prioriteres i Danmark. Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) kommenterer at Norge har lav bevissthet om hva slags innovasjon virkemidlene skal stimulere til, og anbefaler at Norge får en systembasert porteføljetilnærming til innovasjon i offentlig sektor.⁶⁶

Et annet særtrekk ved norsk innovasjonspolitik som trekkes frem i notatet er at man i Norge gjerne arbeider i form av *programmer* som utgjør midlertidige satsinger uavhengig av institusjonaliserte arbeidsformer og praksis. Eksempler på dette er Nasjonalt program for velferdsteknologi (NPV), Helsedataprogrammet og Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP). Også dette særtrekket har på enkelte områder gitt Norge internasjonal anerkjennelse. NIFU og Rambøll Management konkluderer riktignok med at Norge i liten grad har utviklet en tredjegenasjons innovasjonspolitik, slik som Finland og delvis Island og Sverige har gjort. Disse tre landene har allerede tatt de første stegene over i en mer dedikert tverrsektoriell missions-orientering i arbeidet med samfunnsutfordringer, mens Norge foreløpig har fokusert på missions innenfor enkelte forsknings- og utviklingsprogrammer («småskala initiativ»)⁶⁷.

5.3 Det norske forsknings- og innovasjonssystemet

Da IPO og OFFPHD inngår blant de norske virkemidlene som fremmer forskning og innovasjon i offentlig sektor, er det i evalueringen av disse sentralt å forstå hvordan norsk politikk på området er strukturert og virker. Dette for å kunne gjøre en god vurdering av i hvilken grad nettopp disse er effektive og relevante virkemidler som bidrar til sine formål, samt hvordan de samspiller eller overlapper med andre virkemidler. I den sammenheng er det også viktig å forstå hvordan det norske forsknings- og innovasjonssystemet er organisert og finansiert.

⁶² Kjernen i en mission-tilnærming er å velge ut en samfunnsutfordring som mange sektorer må samarbeide om å få løst. Fra en beskrivelse av et problem eller en utfordring definerer man hvilke målbare forbedringer man ønsker å oppnå innen en fastsatt tidshorison. Deretter definerer man hensiktsmessige virkemidler for å oppnå de gitte målene.

⁶³ Offentlig – og privat – sektor arbeider sammen med innbyggere/brukere (innbyggerdrevet innovasjon). Slik ønsker man å skape en felles problemforståelse basert på brukerinnsett, som i sin tur fører frem til ulike typer tiltak. For livshendelser vil det endelige målet være «å realisere den sammenhengende tjenesten, herunder regelverk, organisering og digitalisering».

⁶⁴ Eksempelvis den såkalte «tillitsdelegasjonen» i Sverige, som har som mandat å diskutere handlingsrommet for innovasjon i offentlige virksomheter, og «sammenhøngsreformen» i Danmark hvor man søker å skape bedre tjenester ved å jobbe på tvers av sektorskiller.

⁶⁵ Eksempelvis KS sine mer konkrete verktøy mot kommunene og Forskningsrådets prosjektkanvas for private og offentlige enkeltvirksomheter i norsk sammenheng.

⁶⁶ OPSI (2019) *Insights and Questions from OECD Missions to Inform the Norwegian White Paper on Public Sector Innovation*. Rapport

⁶⁷ <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/les-mer/missionorienterte-satsinger-et-svar-pa-dagens-utfordringer/>

5.3.1 De tre nivåene: utførende, politisk og strategisk

Begrepet *forsknings- og innovasjonssystemet* omfatter aktørene som driver, påvirker og bruker forskning og innovasjon, og relasjonene mellom dem. En hovedinndeling av sentrale aktører i forsknings- og innovasjonssystemet er gjerne et politisk, et strategisk og et utførende nivå. I tillegg kommer ulike mer eller mindre spesialiserte aktører som enten påvirker eller bidrar til å spre resultater fra forskning og innovasjon, samt relasjonene til aktører i samfunns- og næringsliv som er brukere av forskningsbasert kunnskap og innovasjon.⁶⁸

Utførende nivå. Her er de viktigste forskningsutførende sektorer universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter, helseforetak og næringsliv. I all hovedsak (men ikke utelukkende) foregår det meste av grunnforskningen i universitets- og høyskolesektoren, instituttsektoren utfører mest anvendt forskning, mens utviklingsarbeid og innovasjon dominerer i privat næringsliv.

Politisk nivå. Det er Storting og regjering som vedtar rammebetingelsene og utformer overordnede mål og prioriteringer for forskningspolitikken. Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning⁶⁹ er det overordnede styringsverktøyet i norsk forskningspolitikk. Planen bidrar til å sette kursen for politikikutviklingen og investeringene som gjøres, og sikrer langsiktige, prioriterte satsinger som gir forutsigbarhet for forsknings- og utdanningsmiljøene og bidrar til en bedre koordinert forskningspolitikk. Planen har tiårige mål og prioriteringer, samt mer konkrete mål for innsatsen i den kommende fireårsperioden. Planen revideres hvert fjerde år for å ta hensyn til politiske og samfunnsmessige endringer. Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2019-2028⁷⁰, som har vært relevant plan i evalueringsperioden, har tre overordnede (tverrgående) målsetninger: 1) Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne, 2) Møte store samfunnsutfordringer, og 3) Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet. I tillegg til de tre målene har planen fem langsiktige prioriteringer, som illustrert i figuren over: 1) Hav, 2) Klima, miljø og miljøvennlig energi, **3) Fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester**, 4) Muliggjørende og industrielle teknologier, og 5) Samfunnsikkerhet og samhørighet i en globalisert verden.

Figur 5-2: Langtidsplanens overordnede mål og langsiktige prioriteringer. Kilde: Regjeringen.no og Norges langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028



Strategisk nivå. Innsatsen i norsk offentlig forskning finansiert gjennom departementene bør sammen med forskningen og innovasjonen som privat næringsliv finansierer speile samfunnets behov. Derfor må forsknings- og innovasjonspolitikken og gjennomføringen av den til sammen utgjøre en helhet, noe som krever en god koordinering av politikken, samt en enhetlig praktisering av sektorprinsippet. På strategisk nivå er Norges forskningsråd en særlig sentral aktør. Dette siden Norge kun har ett forskningsråd, som alene har ansvar for alle fagområder innen både grunnleggende og anvendt forskning, samt forskningsbasert innovasjon.

⁶⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/forskning/innsiktsartikler/forskningsystemet/id2000708/>.

⁶⁹ Kunnskapsdepartementet (2018). Meld. St. 4 (2018–2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9aa4570407c34d4cb3744d7acd632654/no/pdfs/stm201820190004000dddpdfs.pdf>

⁷⁰ Ny Langtidsplan ble lansert i oktober 2022.

Forskningsrådets egen strategi bygger på Solberg-regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning, som nevnt over. Den nåværende strategien ble lansert i mai 2019 og gjelder for perioden 2020-2024. Strategien har tre hovedmål:

1. Bærekraftig utvikling
2. Grensesprengende forskning og innovasjon
3. **Fornyelse i næringsliv og offentlig sektor.**

I tillegg er det definert fem strategiske områder som krever en tydelig satsing. Både målene og de strategiske satsingene er i stor grad sammenfallende med de langsiktige prioriteringene i Langtidsplanen. Dette sikrer at Forskningsrådet både på kort og lang sikt innretter sin aktivitet i tråd med gjeldende nasjonale langsiktige prioriteringer. Når det gjelder ordningene for IPO og OFFPHD er disse særlig viktig for å bidra til måloppnåelse av det tredje hovedmålet om **Fornyelse i næringsliv og offentlig sektor**. I det følgende går vi igjennom resultatene fra vår kartlegging av relevante virkemidler utover de to vi evaluerer, IPO og OFFPHD. Vi kartlegger de sentrale aktørene på feltet, deres relevante virkemidler og ser videre til EUs rammeprogram som fungerer som en forlengelse av det norske innovasjonssystemet.

Figur 5-3: Forskningsrådets strategi og satsingsområder.
Kilde: Forskningsrådets årsrapport



5.3.2 Sentrale aktører

Som vi så i innovasjonsmeldingen for offentlig sektor er det en målsetning å involvere forskning i innovasjonsarbeidet også ved forsøk, digitalisering, gevinstrealisering og spredning, kompetanseutvikling, innovative offentlige anskaffelser og samarbeid med næringsliv, frivillighet og befolkningen. Samtidig behøver ikke all innovasjonsinnsats i offentlig sektor involvere forsknings samarbeid. Mye innovasjon er ikke forskningsdrevet, og selv når innovasjonen bunner i forskning kan det være snakk om ny anvendelse av kjent kunnskap.⁷¹ På bakgrunn av dette ønsker vi å kartlegge innovasjonsvirkemidler bredere enn kun forskningsbaserte virkemidler.

I Norge er det flere aktører som innehar sentrale roller i arbeidet med å fremme innovasjon og forskningsstøttet innovasjon i offentlig sektor. NIFU og Rambøll Management konkluderer med at Kommunesektorens organisasjon (KS), Digitaliseringsdirektoratet (Digdir, tidligere Difi), Innovasjon Norge (IN), Norges forskningsråd, DOGA, Leverandørutviklingsprogrammet (LUP), KDD og i forlengelsen fylkeskommunene er særlig sentrale aktører. De har utgjort et desentralisert nettverk med en stadig bedre rollefordeling og koordinering seg imellom.⁷² DFØ er også en viktig aktør ettersom de er medeiere av flere innovasjonsvirkemidler rettet mot offentlig sektor. I figuren under har vi plassert aktørene etter orientering mot offentlig sektor og grad av forskningsorientering versus innovasjonsorientering, begge sentrale dimensjoner i lys av denne evalueringen.

⁷¹ Meld. St. 30 (2019–2020) «En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse».

⁷² NIFU og Rambøll Management (2019): «De nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor».

Figur 5-4: Sentrale aktørers forsknings- og innovasjonsfokus. Kilde: Menon Economics



Under beskrives kort de ulike aktørenes arbeid med forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor i Norge. De konkrete virkemidlene er nærmere beskrevet i 5.3.3.

Forskningsrådet På vegne av regjeringen og 15 departementer investerer **Forskningsrådet** om lag 10 milliarder kroner i året i forsknings- og innovasjonsprosjekter, som skal bygge kunnskap for en bærekraftig fremtid og møte de store samfunnsutfordringene. Dette utgjør om lag en fjerdedel av de årlige forskningsbevilgningene. Forskningsrådets økonomiske handlingsrom bestemmes følgelig av de bevilgningene som gis årlig over statsbudsjettet. Forskningsrådet er også myndighetenes sentrale rådgiver i forskningspolitiske spørsmål og forvalter Norges deltakelse i EUs forsknings- og innovasjonsprogram (per nå Horisont Europa), og administrerer samarbeidet med en rekke andre sterke FoU-nasjoner. Forskningsrådet jobber aktivt for å fremme og å gjøre innovasjonsarbeidet i offentlig sektor mer kunnskapsbasert, og i 2018 lanserte de blant annet en egen strategi for innovasjon i offentlig sektor⁷³. De fire hovedsatsingene i denne strategien er: 1) bedre samhandling i forsknings- og innovasjonssystemet, 2) større kunnskapsbaserte satsinger og flere fellesløsninger, 3) samordnet innsats regionalt, nasjonalt og internasjonalt, og 4) virkemidler for eksperimentering, fornyelse og innovasjon. Fornyelse og omstilling i offentlig sektor (og privat næringsliv) utgjør også en av tre hovedmål i Forskningsrådets gjeldende strategi⁷⁴ for perioden 2020-2024. Søknadstypene IPO og OFFPHD som evalueres i denne rapporten er to av Forskningsrådets sentrale virkemidler på området. Forskningsrådet lanserte også Førkommersielle anskaffelser i 2019/2020 som del av satsingen på området.⁷⁵

⁷³ Forskningsrådets strategi (2018–2023) for «Innovasjon i offentlig sektor».

⁷⁴ Strategi for Norges forskningsråd (2020–2024): «Idékraft verden trenger». Strategien har tre hovedmål: 1) Bærekraftig utvikling, 2) Grensesprengende forskning og innovasjon, og 3) Fornyelse i næringsliv og offentlig sektor. I tillegg har planen fem strategiske områder som krever en tydelig satsing: Hav, Grønt skifte, Helse og velferd, Teknologi og digitalisering, og Samhørighet og globalisering. Som det tydelig fremkommer er både målene og de strategiske satsingene i stor grad sammenfallende med prioriteringene i Langtidsplanen. Dette for å sikre at Forskningsrådet både på kort og lang sikt innretter sin aktivitet i tråd med gjeldende nasjonale langsiktige prioriteringer.

⁷⁵ <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/hvem-kan-soke-om-finansiering/offentlig-sektor/forkommersielle-anskaffelser/>



Fylkeskommunene

Fylkeskommunene skal fungere som regionale utviklingsaktører. I tillegg til å arbeide med regional næringsutvikling innebærer dette også at fylkeskommunen har en sentral rolle i forsknings- og innovasjonsarbeid i offentlig sektor. Dette gjøres blant annet gjennom forvaltningen av de **regionale forskningsfondene (RFFene)**, finansiert av KD). Det varierer mellom fylkene hvor mye midler som er tilgjengelig. For 2022 varierte fordelingen mellom i overkant av 74 millioner tilgjengelig i Vestland til i underkant av 19 millioner til Rogaland og Viken.⁷⁶



Innovasjon utgjør en sentral del av **KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)** sitt mandat og de har en uttalt målsetting om å jobbe tett på kommunene og praksisfeltet i konkrete innovasjonsprosjekter. KS søker å være en fasilitator for læring, kunnskapsutvikling og innovasjon i kommunene, og de arbeider med å tilrettelegge for læring og kunnskapsutvikling i form av læringsnettverk og som ansvarlig for spredning av innovasjon i Nasjonalt program for velferdsteknologi (NPV). I 2019 etablerte KS Partnerskap for radikal innovasjon.

Digdir Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) er regjeringens fremste verktøy for raskere og mer samordnet digitalisering av samfunnet. Digdir har Kommunal- og distriktsdepartementet som overordnet fag-/sektordepartement. Direktoratet ble formelt opprettet 1. januar 2020 gjennom en sammenslåing av Altinn og en del av fagmiljøet for informasjonsforvaltning i Brønnøysundregisteret og avdelinger fra det tidligere Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). Innovasjon er én av tre hovedprioriteringer for Digdir (tidligere Difi) og ett av fire strategiske satsingsområder i deres tverrgående digitaliseringsstrategi. Deres innovasjonsfokus er blant annet knyttet til utvikling av systemisk innovasjon og tjenesteinnovasjon, mer spesifikt utviklingen av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer basert på brukerinnsett. De arbeider også på fagområdene ledelse, digitalisering og anskaffelser for å øke innovasjonsevnen og -takten i offentlig sektor, og har et langsiktig og tverrgående perspektiv på innovasjon. Digdir forvalter blant annet Medfinansieringsordningen og StimuLab (sammen med DOGA).



Også **Innovasjon Norge (IN)** har de siste årene økt innsatsen mot offentlig sektor – særlig knyttet til fokuset på omstilling i økonomien, nye markeder og mer etterspørselsdrevet innovasjon generelt. Men Innovasjon Norge har en lang historikk knyttet til offentlig innovasjon: ordningen Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) ble etablert allerede i 1968. I 2016 økte de innsatsen rettet mot offentlig innovasjon og begynte å teste ut såkalte innovasjonspartnerskap.



Stiftelsen Design og arkitektur Norge (DOGA) inngår i Nærings- og fiskeridepartementets virkemiddelapparat for innovasjon og verdiskaping, og mottar tilskudd over statsbudsjettet. DOGA jobber for å: 1) bidra til økt kunnskap om og bruk av design og arkitektur i innovasjons- og verdiskapingsprosesser i næringslivet for å øke konkurransevnen, 2) bidra til fornyelse av offentlig sektor gjennom samarbeid på tvers av sektorer, bedre tjenester og mer attraktive omgivelser gjennom økt offentlig bruk av design og arkitektur, og 3) gi gode design- og arkitekturpolitiske råd, ved å være en god

⁷⁶ Det er kun deler av disse midlene som er tilgjengelig til prosjektstøtte.

rådgiver for NFD for utvikling av politikk og virkemiddelbruk på design- og arkitekturfeltet. I samarbeid med Digdir forvalter DOGA blant annet StimuLab-ordningen.



Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er statens fagorgan for økonomistyring, gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, organisering og ledelse i staten, samt for anskaffelser i offentlig sektor. Det er særlig innenfor anskaffelser, og da innovative anskaffelser, at DFØ spiller en viktig rolle overfor offentlig sektor. DFØ er i de fleste tilfeller medeier i ulike innovasjonsvirkemidler. Eksempelvis ble DFØ i 2015 invitert inn som eier av **Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP)** sammen med KS og NHO, og etter hvert Innovasjon Norge og Norges forskningsråd.⁷⁷ DFØ har også virkemiddelet Startoff som retter seg mot startups, men hvor prosjektene skal innrette sine løsninger mot offentlig sektors behov.

I tillegg til aktørene nevnt over er **Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)** en sentral aktør som et viktig sektordepartement, som finansierer flere av ordningene som trekkes frem under, og fylkeskommunene og statsforvalterne. Tilsvarende er **Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)** finansierende departement for en rekke virkemidler for innovasjon og finansierer Innovasjon Norge og DOGA. **Kunnskapsdepartementet (KD)** spiller en mer overordnet rolle via sitt sektorovergripende ansvar for forskning.

5.3.3 Relevante innovasjonsvirkemidler rettet mot offentlig sektor

Som beskrevet i forrige delkapittel er Norges forskningsråd, KS, Digdir, Innovasjon Norge, DOGA, fylkeskommunene og KDD særlig sentrale aktører i arbeidet med å fremme innovasjon i offentlig sektor. Tabellen nedenfor oppsummerer de mest relevante virkemidlene for disse og andre aktører. Oversikten inkluderer ikke mer næringsrettede virkemidler innrettet mot kommuner og regioner⁷⁸ eller ordninger rettet mot spesifikke områder/regioner.

Tabell 5-1: Oversikt over relevante virkemidler for innovasjon eller forskningsrettet innovasjon i offentlig sektor. Kilde: Menon Economics

Tilbyder	Ordning	Prosess/metodikk	Målgruppe
Forskningsrådet (1)	OFFPHD: En finansieringsordning der offentlige virksomheter kan få støtte fra Forskningsrådet til at en av de ansatte kan gjennomføre et doktorgrads-prosjekt. Ordningen har løpende søknadsfrist og er regelbasert.	Samarbeidsprosjekt mellom offentlig sektor (kandidat) og forskere (gradsgivende institusjon). Gjennomføring av et doktorgradsprosjekt.	Offentlig sektor
Forskningsrådet (2)	Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor (IPO): Skal bidra til at offentlig sektor innoverer tjenester,	Samarbeidsprosjekt mellom forskere og offentlig sektor. Forskningsstøttede innovasjonsprosjekter.	Offentlig sektor

⁷⁷ Norge anses også som et foregangsland på innovative anskaffelser, hvor det norske Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) blir forsøkt kopiert av både Danmark og Sverige.

⁷⁸ Eksempler inkluderer fylkeskommunenes ordninger som «mobiliserende og kvalifisert næringsutvikling» og «Distriktshub».

	infrastruktur og forvaltning på en bærekraftig, systematisk og effektiv måte. Prosjektene gjennomføres i samarbeid med FoU-miljøer og andre relevante aktører, men skal ta utgangspunkt i offentlig sektors behov og utfordringer.		
Forskningsrådet (3)	Førkommersielle anskaffelser: Kjøp av forskning og utvikling som brukes for å utvikle innovasjoner offentlig sektor trenger. En førkommersiell anskaffelse skal utfordre næringslivet til å utvikle innovative løsninger som møter offentlig sektors behov.	Offentlige virksomheter beskriver sine behov og bedrifter og forskningsorganisasjoner konkurrerer om å skape de beste løsningene.	Virksomheter i offentlig sektor
Fylkeskommunen (forvaltning) og Kunnskapsdepartementet (finansiering) (4)	Regionale forskningsfond (RFF): Tilskuddsordningen skal styrke regionens forskningsevne gjennom tilskudd til forskning og innovasjon og gjennom mobilisering til økt FoU-innsats. Fondene skal også mobilisere og kvalifisere bedrifter og offentlige virksomheter til å delta i nasjonal og internasjonal forskning. Forskningsfondene forvaltes av fylkeskommune, og skal støtte oppunder regionens prioriterte innsatsområder.	RFF gir gjerne tidligfase-støtte, kompetanse-rådgivning og finansierer forprosjekt for å mobilisere til økt forskning og samarbeid mellom næringsliv og offentlig sektor. Fondene har en tilsvarende ordning som IPO, men tildeler midler i mindre skala. De enkelte regionene har egne fond og utlyser selv midler.	Næringsliv og offentlig sektor
KS og NHO, i samarbeid med DFØ, Innovasjon Norge, Forskningsrådet (5)	Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP): Programmet har som formål å øke omfanget av innovative offentlige anskaffelser generelt, med fokus på leverandørdialog. Det er i dag NHO som har prosjektlederansvar gjennom et sekretariat.	Programmet bistår kommunale og statlige virksomheter med innkjøp.	Kommunale, fylkeskommunale og statlige virksomheter
KS (6)	Partnerskap for radikal innovasjon: Mål om å utvikle og implementere større innovasjoner i samarbeid med flere aktører.	Systemorientert designmetodikk for å forstå kompleksiteten i de valgte samfunnsutfordringene.	Kommuner og fylkeskommuner

<p>KS (7)</p>	<p>Finansieringsordning for digitaliseringsprosjekter (Digifin) En finansieringsordning for realisering av nasjonale digitaliseringsprosjekter i kommunesektoren til prosjekter som vil gi bedre og enklere tjenester både til kommunene og innbyggerne.</p>	<p>Kommuner og fylkeskommuner som ønsker støtte må sende inn prosjektforslag. De som er med i ordningen må betale for å ta i bruk løsningene som utvikles.</p>	<p>Kommuner, fylkeskommuner, KS, kommunalt eide foretak og IKSer</p>
<p>Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) (8)</p>	<p>Medfinansieringsordningen: Statlige virksomheter kan få dekket deler av prosjekt-kostnadene til samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak som støtter opp under regjeringen sin digitaliseringsstrategi.</p>	<p>Prosjektene anbefales gjennomført i tråd med på prosjektveiseren.</p>	<p>Statlige virksomheter</p>
<p>Innovasjon Norge (9)</p>	<p>Innovasjonspartnerskap: En ordning der offentlige virksomheter kan søke midler til å utvikle helt nye løsninger på dagens og fremtidens samfunnsutfordringer, i samarbeid med private aktører. Et innovasjonspartnerskap tar utgangspunkt i et offentlig behov, og inkluderer offentlige aktører, sluttbrukere og næringsliv både i behovsforståelsen og under utvikling og testing av nye løsninger. Ordningen er både en juridisk anskaffelsesprosedyre forankret i Lov om offentlige anskaffelser og en arbeidsmodell for dialog og innovasjonssamarbeid med næringslivet.</p>	<p>Offentlig-private partnerskap der norske kommuner og etater går sammen med næringslivet for å sammen utvikle helt nye løsninger på dagens og fremtidens samfunnsutfordringer.</p>	<p>Offentlige virksomheter som forvalter samfunnsoppgaver (som kommuner, statlige etater og sykehus)</p>
<p>DOGA og Digdir (10)</p>	<p>Stimulab En stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign, og skal støtte og stimulere til brukerorientert eksperimentering og nyskaping i forvaltningen.</p>	<p>Stiller krav om at prosjektene skal utvikles gjennom en designdrevet prosess, og at midlene vi tildeler går til å kjøpe design- og annen kompetanse i markedet.</p>	<p>Offentlig sektor</p>
<p>KDD og Statsforvalteren (11)</p>	<p>Statsforvalterens skjønnsmidler Formålet med skjønnsmidlene er å fange opp lokale forhold</p>	<p>Deler av midlene er satt av til prosjektmidler, men de gir også til ekstraordinære behov eller andre</p>	<p>Kommunene</p>

	<p>som ikke blir godt nok ivaretatt i inntektssystemet og gjennom andre tilskuddsordninger, samt bidra til fornying og utvikling av kommunene.</p> <p>Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) fastsetter den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet til kommunene. Statsforvalteren, med sin kjennskap til forholdene i den enkelte kommune, fordeler videre fylkesrammene mellom kommunene.</p>	<p>skjønnsmessige tildelingsbehov. Hvordan tildeling er organisert varierer mellom fylkeskommunene, men kommunen sender en søknad om behov for midler til Statsforvalteren, enten innen et konkret tema eller om samlet behov. Eksempelvis lyser Statsforvalteren i Innlandet ut midler til fornyingsprosjekter som skal stimulere til fornying og innovasjon.</p>	
KS, Direktoratet for e-helse og Helsedirektoratet (12)	<p>Velferdsteknologiprogrammet</p> <p>Etablert i 2013 med fokus på å bidra til økt innovasjonsaktivitet i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Programmet ledes av Helsedirektoratet i samarbeid med Direktoratet for e-helse og KS. Målet med programmet er at norske kommuner skal ha velferdsteknologi som en integrert del av helse- og omsorgstjenesten.</p>	<p>Består av tre faser: tjenesteutvikling og utprøving, innføring og spredning, arkitektur og infrastruktur.</p>	Kommuner

I kapittelet under diskuterer vi hvordan disse virkemidlene overlapper og samspiller med Forskningsrådets virkemidler rettet mot forskningsbasert innovasjon i offentlig sektor.

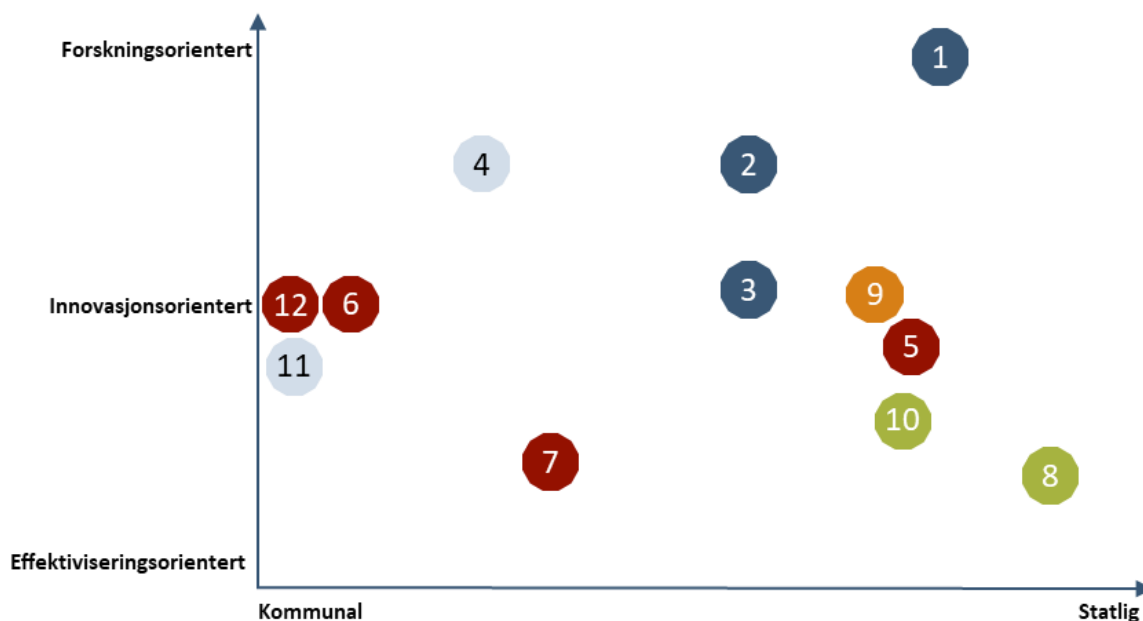
5.3.4 De nasjonale virkemidlenes overlapp og samspill

Figuren under er en videreføring av kartleggingen som er presentert over av virkemiddelaktørene. Vi har plassert de relevante virkemidlene vi presenterte i Tabell 5-1 basert på hvorvidt virkemiddelet er mest orientert mot forskning, innovasjon eller egentlig i hovedsak effektivisering av offentlig sektor, samt hvorvidt det retter seg mest mot statlige aktører eller mot kommunale aktører. Hvorvidt virkemidlene er statlige eller kommunale handler både om ordningens uttalte målgruppe, men det er også ilagt vår normative vurdering av hvilke aktører som benytter seg av virkemiddelet. Dette handler igjen om en vurdering av hvor omfattende/ressurskrevende virkemiddelet er. Eksempelvis ser vi at flere virkemidler har målgrupper som omfatter hele bredden av offentlig sektor, men i praksis er det overvekt av statlige aktører, større kommuner og fylkeskommuner som søker og får tilsagn. Dette trekkes også frem i en rekke rapporter som ser på innovasjon i kommunal sektor.⁷⁹ De ulike

⁷⁹ Telemarksforskning (2019). *Utredning om små kommuner TF-rapport nr. 473*. Telemarksforskning (2020). *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Menon Economics (2019). *Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren. Følgeevaluering av FORKOMMUNE*.

virkemidlene er fargelagt basert på aktøren som forvalter virkemiddelet og nummerert etter plassering i Tabell 5-1.

Figur 5-5: Sentrale virkemidler kartlagt langs dimensjonen forsknings-, innovasjons- og effektiviseringsfokus og målgruppe på offentlig sektornivå. Kilde: Menon Economics



Som vi ser er det få andre virkemidler enn Forskningsrådets som har et tilsvarende fokus på forskningens rolle i prosjektet (blå virkemidler i diagrammet over). Også i intervjuer er det flere som trekker frem at Forskningsrådet er særegen i disse ordningene. OFFPHD representerer virkemiddelet hvor Forskningsfokus står tydeligst (1), etterfulgt av IPO (2) og midler fra RFF (4). Utlysningene til de regionale forskningsfondene fremstår komplementære til IPO og OFFPHD. Regionale forskningsfond (RFF), som de 11 fylkeskommunene er ansvarlige for, har felles søknadstyper. Søknadstypen Regionale innovasjonsprosjekt i offentlig sektor bruker tilsvarende vurderingskriterier som IPO i Forskningsrådet. RFF gir relativt små midler til regionale IPO i forhold til IPO i Forskningsrådet. Støttebeløp på 1-3 millioner kroner over tre år er vanlig, men det kan variere. Forskningsrådet tildeler derimot midler fra 3 millioner og oppover. Representanter fra RFF forteller i intervju at store deler av deres midler går til mindre kvalifiseringsprosjekter og mange av deres prosjekter får videre støtte fra Forskningsrådet. Slik fungerer RFF også som en tidligfaseordning. Regionalt forskningsfond har egne fylkesvise tematiske satsingsområder og skal bygge opp under fylkene sine mål og strategier. Som tidligere nevnt finnes det to konkrete eksempler på at følgeprosjekter fra IPO søker OFFPHD, og tilsvarende et eksempel på et følgeprosjekt fra OFFPHD som har søkt om midler gjennom IPO.⁸⁰ Vi finner også eksempler på at Stimulab-prosjekter har søkt finansiering fra IPO for å sørge for en videreføring.

Videre finner vi også gjennom spørreundersøkelsen at ordningene har påvirket terskelen for å søke finansiering gjennom andre virkemidler. 43 prosent av virksomhetene som har hatt et IPO-prosjekt oppgir at terskelen for å søke finansiering hos andre virkemidler nå er lavere. Om lag en tredjedel av virksomhetene oppgir tilsvarende for OFFPHD. Et klart flertall av virksomhetene stiller seg også positive til å søke om en ny OFFPHD, eller ville anbefalt det til andre offentlige virksomheter. Som presentert i forrige delkapittel er det flere som oppdager

⁸⁰ Vi har også undersøkt samspill med Forskningsrådets ordning Førkommersielle anskaffelser ettersom denne ordningen også er tydelig rettet mot offentlig sektor. Vi finner lite samspill. Fire informanter sier de vurderte å søke denne ordningen

ordningen gjennom andre offentlige aktører, og at virksomhetene har positiv erfaring med ordningen bidrar til å gjøre dem til ambassadører. Dette kan igjen effektivisere mobiliseringen av søkere av OFFPHD.

Det er i liten grad risiko for at Forskningsrådets virkemidler overlapper med de øvrige virkemidlene vi har kartlagt. KS og Digdir (røde og grønne virkemidler i diagrammet) sine virkemidler fokuserer i hovedsak på innovasjon og effektivisering av offentlig sektor, hvor KS sine virkemidler naturlig nok treffer kommunal sektor bedre, mens Digdir sine virkemidler i hovedsak søkes på av større virksomheter. Tilsvarende fokuserer øvrige virkemidler enda mer på kommersialisering og privat/offentlig samarbeid. Ingen andre virkemidler inkluderer forskningsaspektet. Samtidig så vi i kapittel 2 at søkerne så til en rekke andre virkemidler for å gjennomføre prosjektet, og at disse andre virkemidlene dermed oppleves som tilgrensende.

Det er samtidig rom for større grad av samspill mellom de ulike ordningene. Prosjektene som tildeles gjennom begge virkemidler (IPO og OFFPHD) står i mange tilfeller uten en naturlig vei videre for implementering eller utvikling. Fraværet av planer og strategier for implementering og spredning av resultatene fra IPO- og OFFPHD-prosjektene var et av hovedfunnene i følgeevalueringen av FORKOMMUNE-programmet.⁸¹ Dette funnet underbygges i denne evalueringen, og er noe en rekke av virksomhetene trekker frem som problematisk. Prosjektet er enten for langt unna virksomhetens ordinære drift, det er ikke tilstrekkelig forankring, eller det mangler rett og slett finansiering. Tilsvarende problematikk fant vi også gjennom kunnskapsoppsummeringen av Stimulab-ordningen, og respondentene i Kantar sin kartlegging etterspør også bedre samhandling mellom Forskningsrådets ordninger og øvrige innovasjonsvirkemidler. Ordningen skal bidra til betydelig innovasjon i virksomhetene, men resulterer sjelden i direkte implementerbare løsninger ved prosjektslutt. Når det ikke eksisterer en strategi for hvordan prosjektet skal implementeres videre kan virksomhetene gå glipp av betydelige gevinster. Å se virkemidlene mer i sammenheng og derved få en mer systembasert porteføljetilnærming er også i tråd med OPSIs anbefalinger⁸² til Norge.

5.4 Kartlegging av relevante aktører og virkemidler utenfor Norge

I vurderingen av samspillet mellom IPO, OFFPHD og andre virkemidler ser vi også til virkemidler utenfor Norge. Først gjør vi en vurdering av relevante virkemidler i EUs rammeprogram. Ettersom norske aktører kan søke midler gjennom EU sine programmer blir disse virkemidlene en utvidet del av vårt forsknings- og innovasjonssystem. Det er derfor interessant å se på hvordan Forskningsrådets virkemidler overlapper eller samspiller med disse. Videre ser vi til konkrete eksempler på virkemidler i land hvor norske aktører ikke konkurrerer om midlene, men som har virkemidler rettet mot offentlig sektor som kan være til inspirasjon for Forskningsrådet.

5.4.1 EUs rammeprogram «Horisont Europa»

EU har flere virkemidler for innovasjon i offentlig sektor som også er relevante for Norge. Selv om Norge ikke er medlem i EU deltar vi i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon. I kraft av EØS-avtalen har vi rett til å delta, men Norge må i tillegg tegne en egen avtale for hvert rammeprogram for å bli godkjent som assosiert land.⁸³ Rammeprogrammet utgjør like fullt en integrert del av det norske forsknings- og innovasjonssystemet.

⁸¹ Menon Economics (2019). *Forkommune Delrapport 2. Hvordan lykkes med gjennomføring av innovasjonsprosjekter i kommunesektoren*. Menon-publikasjon nr. 18/2020.

⁸² OPSI (2019) *Insights and Questions from OECD Missions to Inform the Norwegian White Paper on Public Sector Innovation*. Rapport

⁸³ For Horisont 2020 er unntaket COSME og EURATOM, men disse programmene ligger i seg selv delvis utenfor rammeprogrammet. I selve utformingen av programmene (som i programkomiteene f. eks.) deltar Norge riktignok kun som observatører. Vi har altså ikke stemmerett til å utforme innholdet i fremtidige utlysninger, men kan ta del i og er inkludert i diskusjonene.

Rammeprogrammet har betydelige satsinger på innovasjon i offentlig sektor, samt at digitalisering også er et satsingsområde der Norge samarbeider tett med EU.

Årlig bidrar Norge med i gjennomsnitt rundt 447 millioner euro til EUs programsamarbeid.⁸⁴ EUs niende rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont Europa (2021-2027), startet opp 1. januar 2021 med et foreslått totalbudsjett på 94 milliarder euro.⁸⁵ Trepilarstrukturen⁸⁶ slik vi kjenner det fra Horisont 2020 beholdes, men innholdet i de enkelte søylene endres noe. En særlig viktig endring er introduksjonen av *mission*-orientert forskning og innovasjon. *Missions* representerer en koordinert innsats av EU-kommisjonen for å samle nødvendige ressurser gjennom finansielle virkemidler, politikktutvikling og reguleringer m.m. Det omfatter gjerne ambisiøse forsknings- og innovasjonsoppdrag med konkrete og avgrensede tidsplaner for å løse utvalgte store samfunnsutfordringer.⁸⁷

Horisont Europa samsvarer godt med norske forsknings- og innovasjonspolitiske målsettinger som blant annet økt verdiskaping, digitalisering, omstilling i privat og offentlig sektor, og bærekraftige løsninger på store samfunnsutfordringer. Norge har en lang historie i å prioritere den nasjonale innsatsen på forskning og innovasjon til ulike tema som gir uttrykk for våre samfunnsprioriteringer, og tematiske programmer har over mange år vært en bærebjelke blant annet i Forskningsrådets måte å jobbe på.⁸⁸ Dette var også lenge modellen i EUs rammeprogrammer, men med en gradvis økende oppmerksomhet om de store «utfordringene i vår tid». Horisont 2020 hadde følgelig en noe mer utfordringsdrevet innretning med en viss tilstramning av prioriteringer og klarere identifikasjon av måloppnåelse og *impact* – noe som også har påvirket norsk politikk. Med *missions*-satsingen i Horisont Europa fortsetter dette fokuset, noe som også vil påvirke innretningen av det norske forsknings- og innovasjonspolitiske landskapet.⁸⁹ Følgelig vil det også påvirke offentlig sektor og deres innovasjonsarbeid i årene fremover.

EU har innovasjonsprogrammet, Interreg, som blant annet retter seg mot offentlige virksomheter og organisasjoner. I korte trekk går dette ut på at virksomhetene/organisasjonene må ha en idé til et prosjekt som sørger for å løse samfunnsutfordringer gjennom samarbeid med prosjektpartnere i andre europeiske land. Prosjektet må gi en merverdi som ikke kan oppnås ved å gjennomføre prosjektet lokalt/nasjonalt. Eksempelvis er Oppland fylkeskommune prosjekteier fra norsk side på prosjektet LARS som handler om å bistå offentlig sektor med smarte spesialiseringsprosesser.⁹⁰

Horisont Europa har i hovedsak en prosjekttipe som er relevant for denne evalueringen, Innovation Action (IA). Tilsvarende prosjekttipe var også tilgjengelig gjennom Horisont 2020. En IA er definert som følger:⁹¹

“Innovation actions (IA) — Activities that aim directly to produce plans and arrangements or designs for new, altered or improved products, processes or services. These activities may include prototyping, testing, demonstrating, piloting, large-scale product validation and market replication.”

⁸⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/okonomiske-bidrag/id684932/>

⁸⁵ <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/les-mer/horisont-europa/>.

⁸⁶ De tre søylene i Horisont 2020 var 1) Fremragende forskning 2) Industrielt lederskap og 3) Samfunnsutfordringer. De tre søylene i Horisont Europa er 1) Fremragende forskning 2) Globale utfordringer og konkurransedyktig næringsliv og 3) Åpen innovasjon.

⁸⁷ En annen viktig endring er styrket satsing på kommersialisering gjennom det europeiske innovasjonsrådet (EIC). I tillegg legger *mission*-orientert forskning og innovasjon vekt på involvering av befolkningen og offentlig sektor.

⁸⁸ <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/les-mer/missionorienterte-satsinger-et-svar-pa-dagens-utfordringer/>

⁸⁹ Forskningsrådsprogrammene PILOT-E og CLIMIT, samt Fyrtårnprosjekter under IKT PLUSS, har allerede klare *mission*-elementer og representerer verdifulle erfaringer med målrettet satsing på å løse konkrete problemer i strategisk samarbeid med flere aktører.

⁹⁰ <https://interreg.no/2018/11/lars-hjelper-offentlig-sektor-med-smarte-spesialiseringer/>

⁹¹ Horizon Europe Work Programme 2021-2022. 13. General Annexes. (European Commission Decision C(2022)2975 of 10 May 2022)

Det er mulig å søke om prosjektmidler opptil 70 prosent til prosjektkostnader for næringspartnere, og 100 prosent for ideelle organisasjoner og offentlige organisasjoner. IA er sammenlignbart med IPO, men i motsetning til IPO kan hvem som helst være prosjekteier i en IA. Det er også samarbeid mellom alle typer aktører, og ikke et særskilt fokus på offentlig sektor. Prosjektene er gjerne av større skala og omfatter også pilotering og implementering/markedstilgang. Et eksempel er prosjektet *Positive City Exchange* hvor NTNU er koordinator i tett samarbeid med Trondheim kommune og andre aktører fra Trondheimsregionen.⁹² NTNU alene får 2,5 millioner euro (tilsvarende om lag 25 millioner kroner), og de totalt elleve norske prosjektdeltakerne får til sammen i underkant av 10 millioner euro. Dette er et prosjekt av den større skalaen, og det tildeles også midler ned mot 2-3 millioner euro. Til sammenligning ligger de største tildelingene i IPO på om lag 7 millioner kroner. Hovedvekten av prosjektene fokuserer på forskningsbasert innovasjon og det er ikke samme formaliserte krav til samarbeid med forskningsmiljø. I praksis involverer prosjektene stort sett alltid forskningsmiljøer ettersom søknadene evalueres etter kravet *excellence*. I noen tilfeller vil også prosjekttypen Research and Innovation Action (RIA) være relevant, men dette er mer sammenlignbart med Forskningsrådets kompetanse- og samarbeidsprosjekt (KSP).

Forskningsrådet har løpende oversikt over norske prosjekter gjennom EUs rammeprogram. De offentlige aktørene som har fått midler til en IA omfatter i hovedsak statlige aktører og bykommuner som Oslo og Bergen kommune og Statens vegvesen. Dette bygger oppunder den tidligere diskusjonen om at det kan være et hinder og en høyere terskel for mindre kommuner med færre ressurser å søke på slike virkemidler. Som tidligere diskutert opplever mange IPO som en omfattende ordning å søke på, blant annet på grunn av en omfattende søknadsprosess, og at det er store prosjekter som innebærer kompetanse mange offentlige virksomheter mangler. I Kantar sin kartlegging av søknadsbarrierer⁹³ uttrykker søkerne at terskelen er enda høyere for å søke om EU-midler. Disse midlene representerer tilsvarende barrierer i tillegg til en språkbarriere. Det er samtidig enkelte mindre kommuner som Narvik og Gjøvik som har IA-prosjekter.

Vi har undersøkt med enkelte av disse aktørene hvordan de vurderer IA opp mot Forskningsrådets virkemidler, og da særlig IPO. Hos aktørene vi har vært i kontakt med har valget om å søke EUs rammeprogram handlet om nettverk, behov for internasjonal kompetanse, en strategisk/politisk ambisjon om å søke EU-midler eller en kombinasjon av disse. Eksempelvis har flere regioner egne europakontor som fokuserer på å se internasjonale muligheter, blant annet mobilisering til EUs virkemidler. Det er også flere aktører som har tett samarbeid med forskningsmiljøer som har god erfaring med å søke EU-midler, og gjennom dette har involvert dem i søknad og påfølgende prosjekt. Flere oppgir mulighetene som ligger i et internasjonalt samarbeid som en årsak, og en aktør beskrev det slik: «IA åpner for bredere samarbeid over landegrensene med forskningsinstitusjoner, andre byer og næringslivet». Når vi spør aktørene om hvordan de vurderer IA opp mot IPO opplever de fleste det som krevende å vurdere. Det er viktig å presisere at det er få aktører som har fått midler til både en IA og IPO, og derved er det vanskelig å vurdere dem opp mot hverandre.

Det er få av aktørene som vurderte å heller søke en IPO, og i enkelte tilfeller kjente de rett og slett ikke til ordningen. Enkelte trekker frem muligheten for 100 prosent finansiering som en særlig fordel ved EUs midler. Særlig for mindre virksomheter/kommuner gjør dette ordningen mer attraktiv. Selv om det internasjonale samarbeidet trekkes frem som en fordel ved IA, påpeker en aktør at IPO på den andre siden åpner for tettere samarbeid med andre nasjonale offentlige aktører. Det er også enklere for kommuner og mindre offentlige virksomheter å være «i førersetet» på en IPO sammenlignet med en IA, hvor det er omfattende koordinering på

⁹² <https://cordis.europa.eu/project/id/824260>

⁹³ IPO og søknadsbarrierer – kvalitativ undersøkelse for Forskningsrådet. Kantar Public.

tvers av landegrener. Samlet virker EUs rammeprogram og IPO å tilby muligheter som utfyller hverandre. Et tydelig eksempel er prosjektofanget som omtalt over. EU-prosjektene er som hovedregel i større skala enn IPO-prosjektene. Vi finner også at begge søknadsprosesser gir læring som gjør at aktørene blir mer forberedt til å søke på den ene eller den andre prosjektypen senere.

5.4.2 Eksempler på virkemidler fra sammenlignbare land som retter seg mot innovasjon i offentlig sektor

Som omtalt innledningsvis i dette kapitlet ønsker vi også å se til konkrete eksempler på forsknings- og innovasjonsaktivitet fra andre land. Vi har gjennomført en større dokumentgjennomgang og litteratursøk for å søke inspirasjon fra andre land. Formålet med gjennomgangen var å identifisere relevante rapporter, studier og dokumenter som omtaler innovasjonsvirkemidler og forskningsrettede innovasjonsvirkemidler mot offentlig sektor i andre land. Det finnes store mengder litteratur som omhandler innovasjon, men det er svært krevende å identifisere innovasjonsvirkemidler og særlig rettet mot offentlig sektor. Vi har kartlagt bredt, men har også fokusert på å se til konkrete kilder på temaet slik som Innovasjonsmeldingen og NIFU sin kartlegging, samt til forskningsråd eller tilsvarende organer i de konkrete landene og til OECD og EU sine oversikter som eksempelvis OPSI.⁹⁴

Eksempelene under representerer ulike innovasjonsvirkemidler i noen av landene vi gjerne sammenligner oss med. Slik vi så i kapittel 5.2.2 har ulike land ulik strategisk tilnærming til innovasjon i offentlig sektor. I NIFU sin kartlegging finner de at Danmark er det nordiske landet som ligner mest på Norge i sin tilnærming til forskning og innovasjon i offentlig sektor, sammenlignet med de øvrige nordiske landene.⁹⁵ Vi inkluderer derfor virkemiddelet som OFFPHD er modellert etter og som har blitt evaluert tidligere. Det er læringspunkter å hente fra denne evalueringen som stemmer godt overens med funn i denne evalueringen. Sverige, sammen med Finland og Island, fokuserer i større grad på overordnede og strukturelle virkemidler knyttet til insentiver og handlingsrom. Under presenterer vi virkemiddelet Innovationsguiden som tilbyr bistand i ulike former for å gjøre svensk offentlig sektor mer drevet i tjenestedrevet innovasjon. Finland har ikke bare hatt en mer overordnet tilnærming, men har siden 2008 hatt en nasjonal innovasjonsstrategi for både offentlig og privat sektor. Finland har særlig jobbet for å introdusere innovasjon gjennom eksperimenter. På denne måten kan man si at Finland har en kunnskapsbasert form for politikkkutforming på dette feltet. Vi ser til Finlands innsats for å bygge en eksperimentell kultur i offentlig sektor i dette kapitlet.

Offentlig Erhvervs-ph.d.

Offentlig sektor-ph.d. er modellert etter en tilsvarende ordning fra Danmark. Ordningen forvaltes av Innovationsfonden som er en sammenslåing av organisasjonene *Det Strategiske Forskningsråd*, *Højteknologifonden* og *Rådet for Teknologi og Innovation* og er tilsvarende Norges forskningsråd.⁹⁶ Ordningen gir ansatte i offentlige virksomheter muligheten til å ta en doktorgrad, og ønsker å insentivere til økt forskerkompetanse knyttet til konkrete problemstillinger i offentlig sektor. Denne ordningen var ikke en fast ordning, men et tillegg til ErhvervsPhD-ordningen.⁹⁷ Ordningen ble evaluert etter å ha vært aktiv i perioden 2010 til 2014, og vedvarer fortsatt.⁹⁸ Den største forskjellen mellom Norge og Danmark er at de danske doktorgradsordningene er betydelig

⁹⁴ *The Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) er en organisasjon som er etablert i samarbeid med EU for å fremme innovasjon i offentlig sektor.*

⁹⁵ NIFU og Rambøll Management (2019): «De nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor».

⁹⁶ Hentet fra <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/rad-og-udvalg/andre-udvalg-og-fonde/danmarks-innovationsfond>

⁹⁷ Hentet fra: <https://innovationsfonden.dk/da/p/offentlig-erhvervs-phd>

⁹⁸ Iris Group (2015). *Evaluering af Offentlige ErhvervsPhD-projekter.*

mer knyttet til ordningen for nærings-ph.d. Forskningsrådet har et markant skille mellom de to ordningene, mens Erhvervs-ph.d. lyses ut overordnet med offentlige virksomheter som en spesifikk målgruppe og utlysning under denne ordningen.

Evalueringen viser tilsvarende effekter hos virksomhetene som det vi finner hos OFFPHD i hovedsak i form av økt kompetanse og økt samarbeid mellom akademia og offentlig sektor. En sentral effekt er også at verdien av prosjektene finner sted i den «daglige»/jevne sparringen mellom kandidat og virksomhet heller enn den avlagte doktorgraden. Doktorgraden gir kandidatene muligheten til å få et «helikopterperspektiv» på egen organisasjon som kan medføre nye tankemåter eller metoder. De finner at det er i den uformelle kontakten at hovedvekten av prosjektenes kunnskapsoverføring finner sted, hvorpå virksomhetene kan ta til seg nye tenkemåter og arbeidsmetoder. Tilsvarende OFFPHD finner evalueringen også at der doktorgradenes forankring i den offentlige virksomheten belager seg på et fåtall mennesker utgjør dette en betydelig risiko ved utskiftninger i virksomheten. De anbefaler derfor å sørge for en formalisert forankring i et bredere team. Dette sammen med mer fokus på den jevne kontakten mellom kandidat og virksomhet bidrar til større gevinster. Evalueringen finner også at et suksesskriterium er at prosjektene er konkrete og praksisnære, noe som gjør dem mer egnet til å implementere i virksomhetene ved prosjektslutt.

Innovationsguiden

Innovationsguiden er et svensk innovasjonsprogram som retter seg mot offentlig sektor, med mål om å fremme tjenstedesign. Programmet består av et digitalt verktøy for tjensteinnovasjon med metodemaler, kurs, prosjektdeltagelse med oppfølging og nettverk. Offentlige virksomheter kan ta kontakt med en coach og få innspill og bistand i innovasjonsprosessen sin. Innovationsguiden driftes av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Dette er KS sin søsterorganisasjon i Sverige. Utover den åpne, tilgjengelige informasjonen på Innovationsguidens hjemmesider tilbyr tjenesten utdanning i tjenstedesign for offentlig ansatte. Dette holdes av eksperter i SKR, hvor virksomhetene betaler en deltakeravgift. Det er også mulig å booke coaching innen tjenstedesign hvor første samtale er gratis, mens videre bistand koster penger. I tillegg er det etablert et nettverk for innovasjon rettet mot offentlige virksomheter. Tidligere har det også vært tilbudt kursing som har fokusert på å utdanne prosjektledere i offentlig sektor, men dette er for øyeblikket satt på pause. Erfaring med prosjektledelse er noe flere virksomheter oppgir at de har fått gjennom IPO, og en effekt av ordningen som trekkes frem.⁹⁹ Innovationsguiden tilbyr en mer «on-demand» kompetanseheving av virksomheten på innovasjon og bistår med å definere og synliggjøre virksomhetens behov. Ettersom en hovedbarriere for innovasjon i offentlig sektor er manglende kompetanse, kan slike virkemidler bidra til å senke terskelen. Eksempelvis oppgir representanter for RFF at de har hatt stor suksess med både ordningen «Forsker til låns» og «Kompetansmegling» som begge bidrar til å løfte grunnkompetansen og skape et nettverk som de offentlige virksomhetene kan bygge videre på. Forskningsrådet har også en egen ordning med «Forsker til låns», men denne er per nå kun rettet mot næringslivet.

Courage to Experiment

Courage to Experiment var en ordning som ble tilbudt av den finske søsterorganisasjonen til KS, Suomen Kuntaliitto.¹⁰⁰ Målet med ordningen var å skape en kultur for eksperimentering i offentlig sektor. Ordningen var en del av «Experimental Finland» som var ett av hovedprosjektene under statsminister Juha Sipilä, og den var operativ i perioden 2015 til 2018. Ordningen skulle bygge kultur for innovasjon og eksperimentering i offentlig

⁹⁹ Informasjonen er hentet fra mailkorrespondanse med Innovationsguiden og <https://www.adda.se/adda-kompetens/innovationsguiden/>

¹⁰⁰ Informasjonen er hentet fra: <https://www.localfinland.fi/courage-experiment-programme> og mailkorrespondanse med Kuntaliitto.

sektor gjennom eksperimenter ledet av finske kommuner, som kunne gi gode eksempler, som igjen kan bidra til å spre god og virkningsfull praksis. En sentral del av programmet var et nettverk åpent for alle kommuner, for å sikre spredning av metode og effekt. I 2016 var det deltagere fra 74 kommuner i nettverket, noe som utgjør om lag en fjerdedel av finske kommuner, i tillegg til deltagere fra departementer, foreninger, forskningsmiljøer og næringsliv. Programmet hadde eksperimenteringsambassadører, utviklet en verktøykasse og en innovasjonsguide basert på eksperimentene, og det har blitt gjennomført eksperiment-inkubator i etterkant (2018-2020). Evalueringer av programmet finner at nesten samtlige finske kommuner gjennomførte eksperimenter i én eller annen form, og to tredjedeler oppga at de i stor grad drev aktivt med eksperimentering.¹⁰¹

Finland har kontinuerlig søkt å monitorere og evaluere igangsatte eksperimenter, blant annet gjennom bruk av RCTer, for å fange opp hva som virker og ikke virker på en systematisk måte, samt å spre kunnskap om dette på en systematisk måte. Finland er også, ifølge det nordiske innovasjonsbarometeret, det nordiske landet hvor flest offentlige arbeidsplasser har introdusert én eller flere innovasjoner.¹⁰² Denne utbredte praksisen med eksperimentering har gitt grobunn for en «prøve og feile-kultur» i finsk offentlig sektor.¹⁰³ I tidligere rapporter har vi funnet at frykten for å feile er en viktig barriere for innovasjon i offentlig sektor, dette gjelder særlig i kommunal sektor.¹⁰⁴ Virkemidler som stimulerer til en kultur for eksperimentering kan derfor være sentrale i å bidra til å minke denne barrieren.

¹⁰¹ Hentet fra: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2037-kokeilukulttuuri-ja-kokeilut-innovaatiotoiminnan-edistajina-kunnissa-ja>.

¹⁰² 95 prosent av kommunal sektor oppgir dette. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/faqomrader/innovasjon/innovasjonsbarometeret-for-kommunal-sektor/measuring-new-nordic-solutions-innovation-barometer-web.pdf>

¹⁰³ NIFU og Rambøll Management (2019): «De nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor».

¹⁰⁴ Menon Economics (2018). Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren. Menon-publikasjon 88/2018.

6 Vurdering og anbefalinger

I dette kapitlet gir vi en oppsummering og analyse av hvorvidt OFFPHD- og IPO-ordningene er relevante og treffer det offentliges behov, om det er behov som ikke dekkes, og om de er innrettet på en effektiv måte. Videre vurderer vi hvilke effekter ordningene har medført og hvordan ordningene samspiller med det øvrige virkemiddellandskapet for innovasjon i offentlig sektor. Basert på disse vurderingene kommer vi med anbefalinger om hvordan Forskningsrådet kan arbeide videre med ordningene.

6.1 Vurderinger

6.1.1 Hvordan treffer IPO- og OFFPHD-ordningene det offentliges behov

Er ordningene relevante og treffer offentlig sektors behov?

Overordnet finner vi at ordningene er relevante og treffer offentlig sektors behov. Vi ser at det er mange søkere til begge ordninger, majoriteten av prosjektene gjennomføres og prosjektene er addisjonelle. Med sistnevnte menes at prosjektene i liten grad ville blitt gjennomført uten ordningene. Dette tilsier at ordningene er relevante for offentlige virksomheter. Vi finner også at initiativene i stor grad kommer fra den offentlige virksomheten, som underbygger at ordningene treffer offentlig sektors behov. Offentlig sektor er i mindre grad «rigget» for slike utviklingsprosjekt. Det er derfor nærliggende å tro at aktørene ikke ville tatt slike initiativ dersom ordningene ikke svarte på et behov de hadde.

I tillegg ser vi at ordningene svarer på utfordringer for innovasjon i offentlig sektor. For at offentlig sektor skal lykkes med innovasjon er det særlig behov for:

- økonomisk bistand
- kompetanse
- å løsrive seg fra driftsfokus

Dette bidrar både IPO- og OFFPHD-ordningen med. I disse ordningene stilles det spesifikt krav om forskningskompetanse. Dette dekker et behov for kompetanse i offentlig sektor, som i liten grad realiseres under normal drift. Fra tidligere evalueringer, av blant annet FORKOMMUNE-programmet, vet vi at «driftsfokus» er en utfordring for innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Det finner vi også i denne evalueringen. I intervjuer gis det uttrykk for at IPO og OFFPHD er viktige for at man skal ha mulighet til å drive forskning og innovasjon i offentlig sektor. Vi har også sett at de økonomiske midlene i de fleste tilfeller er avgjørende for at prosjektene blir gjennomført.

Innovasjonsprosjektene gir også den offentlige virksomheten kompetanse knyttet til prosess- og prosjektledelse, ved å gi virksomheten muligheten til å være «i førersetet» i et forskningsprosjekt. Begge ordningene gir, særlig kommunene, muligheten til å bli forsket *med* heller enn *på*. Å lede slike prosjekter gir dermed både god erfaring og senker terskelen for forskning og innovasjon hos offentlige virksomheter. Samarbeidet i prosjektene resulterer også i en økt forståelse i academia for problemstillinger og utfordringer i offentlige virksomheter.

Er det behov ordningene ikke treffer?

Vi finner at ordningene treffer bredt på tvers av sektorområder. Det er samtidig viktig å påpeke at hvilke behov som treffes vil preges av hvilke temaområder Forskningsrådet prioriterer å lyse ut midler til. Dette gjelder for begge ordningene, men særlig for IPO. Det kan dermed være behov innenfor andre sektorer enn det som lyses

ut, som ikke blir dekket i dag. Det varierer fra år til år hvilke temaer det lyses ut midler til, og utlysningene kan være såpass smale at det er krevende for virksomhetene å mobilisere. Eksempelvis har IPO-midler rettet mot både *Transport* og *Utdanning* vært lyst ut annethvert år. *Helse* derimot har hatt årlige utlysninger og en del midler tilgjengelig. Det har vært to år med utlysning innenfor *Bioøkonomi*, men IPO-midler prioriteres ikke innenfor dette temaet i år. De ulike tematiske områdene varierer også i hvor bredt eller smalt de lyses ut innenfor det gitte temaet. Samlet gjør dette det uforutsigbart for søkerne å mobilisere mot et IPO-prosjekt. Det eksisterer også åpne midler, men det er relativt lite midler tilgjengelig i denne delen av utlysningen. Dette bidrar derfor kun i noen grad til å ta ned risikoen ved å legge mye ressurser i en utlysning hvor det er lav sannsynlighet for å få tildeling. Vi har videre kartlagt om det er noen særlige sektorområder hvor det er behov som ikke dekkes i dag, men dette har ikke blitt avdekket.¹⁰⁵

Ordningene ser imidlertid ut til å treffe ulikt på sektornivå. Statlige aktører og større kommuner er i en bedre posisjon til å benytte seg av ordningene enn mindre kommuner. Dette ser vi både på søknadsstatikken, gjennom innspill i intervjuene og det trekkes frem i spørreundersøkelsene. Barrierene knyttet til innovasjon i offentlig sektor, det vil si mangel på ressurser og kompetanse og utpreget driftsfokus, er betydelig større i mindre kommuner. Mange har trukket frem at IPO-søknadsprosessen er krevende, og at de mangler kompetanse og ressurser til å skrive en forskningssøknad. Dette gjelder særlig i mindre distriktskommuner. Krav om egeninnsats på 50 prosent for statlige aktører trekkes frem som utfordrende av enkelte. Dette handler dels om en misoppfatning om at denne innsatsen skal være en ekstra innsats, og dels at det kan bli utfordrende dersom prosjektet innebærer aktiviteter som er langt unna virksomhetens kjerneaktivitet. Det er også en utfordring at flere av virksomhetene mangler forskerkompetanse til enten å støtte kandidaten i OFFPHD-prosjektene, eller sikre nødvendig fremdrift og kompetanse inn i IPO-prosjektene.

En krevende balansegang for en rekke prosjekter er også behovet for praksisnær eller driftsfokusert forskning. Dette kan i mange tilfeller stå i kontrast til *forskningsinstitusjonenes* behov og ønsker for metodiske valg. Her ser vi noen indikasjoner på at utfordringene med nærhet til praksis er større for mer praksisorienterte sektorer som helse og omsorgs- og utdanningssektoren. I tillegg er små kommuner, eller mindre offentlige virksomheter, gjerne mer praksisnære. Dette innebærer at de har behov for innovasjon, men ikke nødvendigvis forskningsbasert innovasjon. De opplever det også som mer krevende å integrere doktorgradskandidatene tilbake i virksomheten. Dette gjør at det er verdt å stille spørsmål ved om IPO/OFFPHD bør være en ordning for mindre kommuner. Forskerprosjekter er store og krever mye ressurser, og det er ikke gitt at små kommuner bør prioritere slikt utviklingsarbeid. Disse har i større grad behov for et grunnløft, og det finnes flere ordninger som finansierer slike initiativ (som statsforvalterens skjønnsmidler og regionale forskningsfond). Det er mer nærliggende å tenke seg at de store kommunene kan bli flinkere til å «ta med seg» mindre kommuner i prosjektene – både som samarbeidspartnere og som følgekommuner.

Samtidig finner vi en utvikling mot at akademia og offentlige virksomheter samspiller bedre og får tettere kontakt gjennom ordningene. Den sentrale forutsetningen for ordningenes eksistens er at prosjektene skal løse konkrete utfordringer hos de offentlige virksomhetene. Denne «samforskning» kan igjen føre til at forskningen har mer forståelse for det praksisnære. På denne måten kan ordningene indirekte bidra til å dekke offentlig sektors behov bedre på sikt.

¹⁰⁵ Datamaterialet er nødvendigvis preget av søkere fra de sektorene hvor det er lyst ut midler, men vi har like fullt hentet inn data fra et bredt kildegrunnlag som inkluderer innspill fra ulike virkemiddelaktører og offentlige aktører som ikke har søkt.

6.1.2 Er ordningene innrettet på en effektiv måte?

Vi finner at søkerne opplever at det var lett å finne informasjon om både IPO og OFFPHD og at ordningene når ut til bredden av offentlige aktører de retter seg inn mot. Søknadsprosessen oppleves som effektiv og velbegrunnet av de som har fått midler, i noe større grad for OFFPHD enn for IPO. Dette er naturlig da OFFPHD-søknadsprosessen er mindre omfattende enn for IPO. Tilsvarende finner vi at søkerne av IPO opplever at de bruker mer ressurser enn OFFPHD. Samtidig er forskjellen i opplevd ressursbruk mindre enn forventet.

Fordi IPO og OFFPHD er innrettet svært ulikt, vil vi i det kommende gå igjennom vurderinger for hver av ordningene separat.

IPO

De mest gjennomgående tilbakemeldingene om innretningen av IPO er at søknadsprosessen og rapporteringen er krevende. Vi finner at de offentlige virksomhetene bruker forholdsvis mye tid på IPO-søknader. Som tidligere beskrevet er konkurransen om midler stor, og tildelingsprosenten lav, noe som gjør risikoen høy. En omfattende og ressurskrevende søknadsprosess oppgis også som en av grunnene til at mindre kommunale aktører ikke søker på ordningen. I tillegg fremheves det administrative aspektet i etterkant som svært tidskrevende og komplekst – særlig i forhold til prosjektregnskap. Flere av informantene har gitt uttrykk for at det oppleves uklart hva man rapporterer på, og hvilken informasjon Forskningsrådet egentlig ønsker. Dette er svært lite hensiktsmessig, både for virksomheten og Forskningsrådet, da dette tar mye tid og potensielt resulterer i feilrapportering.

Enkelte har også gitt uttrykk for at mobiliseringen er for lav, og at for få kjenner til ordningen. Vi ser også at omtrent halvparten av de som får bevilget midler har søkt tidligere. Samtidig oppgir de som har fått bevilget midler at de i større grad kjente til ordningen fra før selv, eller ble tipset av forskningsmiljø. Det er naturligvis enklere å søke når man kjenner prosessen, men resultatene underbygger historien om at oppstartskostnaden for mange er høy. Høy avslagsprosent og relativt store kostnader forbundet med søknadsprosessen gjør imidlertid at vi vurderer ytterligere mobiliseringsarbeid som lite hensiktsmessig. Dette vil kunne resultere i høyere avslagsprosent. Forskningsrådet bør uansett undersøke om kravene rundt søknadsprosessen er godt kommunisert, for å forsøke å minimere forskjellene mellom førstegangssøkere.

OFFPHD

Det er mange som opplever rapporteringen som krevende og dårlig tilpasset ordningens særegenheter. Dette har blitt forbedret i løpet av ordningens levetid, men det er fortsatt rom for forbedring/bedre tilpasning. Respondentene opplever også å bruke mer ressurser på søknadsprosessen enn forventet. Dette indikerer at søknadsprosessen til OFFPHD er mindre lavterskel enn det Forskningsrådet etterstreber. Samtidig er ressursbruken i hovedsak knyttet til å utarbeide prosjektbeskrivelse og å etablere kontakt med gradsgivende institusjon, og ikke først og fremst søknadsprosessen overfor Forskningsrådet. Begge deler er elementer som bør være gjennomarbeidet ved oppstart av et slikt prosjekt.

Doktorgradsprosjektene kan enten tas fulltid over tre år, eller de kan tas over fire år med en ansettelsesandel på 25 prosent i den offentlige virksomheten. En sentral forutsetning for at OFFPHD-prosjektene lykkes er en god forankring i virksomheten. Flere av informantene oppgir at det er/var en fordel at de hadde en tydelig tilknytning til den offentlige virksomheten gjennom å ta doktorgraden over fire år. Vi finner også at andelen som er forsinket er større for kandidatene som tar ordningen over tre år.

Prosjektetableringen i OFFPHD er i liten grad formalisert og er ofte definert av kandidaten. Kandidaten fungerer i de fleste tilfeller som et bindeledd mellom forskningsinstitusjonen og virksomheten, med liten grad av samarbeid mellom institusjonen og virksomheten. Det praktiseres i liten grad bindingstid for kandidatene og det

er mye utskiftninger i ledelse. Samlet gjør dette ordningen sårbar for endringer ved disse enkeltindividene. Dette bidrar også til et krevende forankringsarbeid. Forankringen blir veldig avhengig av kandidaten. Selv om virksomhetene oppgir at doktorgradsprosjektene i stor grad er forankret i virksomheten, er behovet for tilstrekkelig forankring et av momentene som trekkes oftest opp av informantene.

OFFPHD har de senere årene vært betydelig oversøkt. Forskningsrådet har måttet stenge utlysningen fordi det ikke er mer midler igjen i ordningen, og dette har skjedd tidligere og tidligere de siste årene. Ved siste utlysning (2022) måtte man stenge utlysningen omtrent umiddelbart etter at den var publisert. Det at ordningen er oversøkt tilsier at det er en knapp ressurs, og at ressursene bør prioriteres der man får mest igjen for dem. Det er rimelig å anta at dette ikke er direkte knyttet til hvilket tidspunkt virksomhetene sender inn søknaden sin på. Dersom Forskningsrådet avslår søknader basert på tidspunkt de sendte inn søknad er det ikke gitt at man på best mulig måte løser offentlig sektors behov.

6.1.3 Hvilke effekter bidrar ordningene til?

Overordnet finner vi at prosjektene medfører effekter som er i tråd med målsetningene for ordningene. Prosjektene medfører kompetanseheving, kvalitetsforbedringer gjennom nye/forbedrede metoder, prosesser, produkter og tjenester, og økt samarbeid og forståelse mellom offentlig sektor og academia. For OFFPHD er metodeutvikling blant de viktigste resultatene, mens IPO-prosjektene fører, naturlig nok, i større grad til nye/forbedrede tjenester og produkter. Vi finner større samarbeidseffekter for IPO-prosjektene enn OFFPHD. Det er samtidig overvekt av prosjekter som ikke er ferdigstilt og som vi derfor ikke vet effektene av.

Videre finner vi at virksomhetene kun i noen grad opplever at doktorgradsprosjektet har ført til forskningsinnsats, bruk av forskning i virksomheten og forskerrekruttering i virksomheten utover det som ligger i selve doktorgrads-prosjektet. Ettersom de fleste kandidatene blir værende i virksomhetene gir ordningen per definisjon økt forskerrekruttering. I flere av virksomhetene som gjennomfører OFFPHD er det lite eller ingen forskningsaktivitet i forkant av prosjektet, og prosjektet er derved i seg selv økt forskningsinnsats. Vi ser likevel at virksomhetene opplever det som krevende å videreføre mye av kunnskapen utover det enkelte prosjektet. Økt forskningsinnsats og økt forskerrekruttering er begge overordnede målsetninger med ordningen, samtidig som det er ambisiøse målsetninger som vanskelig lar seg realisere av et enkelt prosjekt, og det er rom for å få mer nytte ut av prosjektene.

Prosjektene gir effekter, men vi ser likevel at de sannsynligvis kunne resultert i større effekter enn det vi finner i denne evalueringen. Dette er knyttet til hvorvidt virksomhetene faktisk klarer å fullføre og hente ut gevinstene av prosjektene, og finne måter å benytte kunnskapen i etterkant. I første omgang må virksomhetene finne måter å implementere resultatene i egen virksomhet, og for å oppnå ytterligere effekt bør de spre resultatene. Resultatene fra prosjektene blir i dag spredd internt og eksternt. Det er like fullt et potensial knyttet til større spredning av resultater, og særlig til andre offentlige virksomheter. Dette er sentralt for å realisere gevinstene og bidra til å skalere prosjektene.

6.1.4 Hvordan samspiller og overlapper virkemidlene med det øvrige virkemiddellandskapet?

Det er få andre ordninger rettet mot innovasjon i offentlig sektor som har tilsvarende forskningsfokus som IPO og OFFPHD. Det er derfor liten grad av overlapp på dette feltet mellom ordningene og øvrige virkemidler rettet mot offentlig sektor. Samtidig finner vi at særlig IPO delvis overlapper med andre ordninger på hvilken

utviklingsfase prosjektene er i. Det er mange prosjekter som ikke er «gryteklare» ved prosjektslutt, og hvor virksomhetene opplever det som krevende å videreutvikle eller implementere det.

Vi finner også at det er samspill mellom Forskningsrådets egne ordninger, og med enkelte i det øvrige virkemiddellandskapet. IPO samspiller godt med Regionale forskningsfond, som gir relativt små midler til tidligfaseprosjekt for å mobilisere til videre forskning. Forskningsrådets virkemidler komplementerer også i noen grad hverandre. Det er samtidig rom for større grad av samspill mellom de ulike ordningene, særlig når det gjelder hvilken utviklingsfase prosjektene er i. Prosjektene som tildeles gjennom begge virkemidler (IPO og OFFPHD) står i mange tilfeller uten en naturlig vei videre. Når det ikke eksisterer en strategi for hvordan prosjektet skal implementeres videre kan virksomhetene gå glipp av betydelige gevinster.

6.2 Anbefalinger

Vi presenterer her anbefalinger for hvordan Forskningsrådet kan arbeide videre med ordningene og forskningsstøttet innovasjon i offentlig sektor. Anbefalingene er knyttet opp mot analysene og drøftingen som er beskrevet over. De ulike anbefalingene adresserer to av hovedutfordringene ved virkemidlene i dag: *det er krevende å implementere og realisere gevinstene fra prosjektene og det er ressurskrevende å søke og rapportere på prosjektene*. I tillegg er det enkelte anbefalinger som er knyttet kun til innretningen av OFFPHD.

6.2.1 Det er krevende å implementere og realisere gevinstene fra prosjektene



Søkerne bør synliggjøre hvordan prosjektet skal kunne tas over i «kjerneaktivitetene» i virksomhetene. Flere trekker frem nærhet til linjeaktiviteter som en sentral suksessfaktor. Med dette menes det å velge aktiviteter som ligger nært de daglige oppgavene. Dette er viktig for forankring og gevinstrealisering. Prosjektene skal ta utgangspunkt i behov i offentlig sektor, og søkerne bes i dag legge ved en plan for å realisere gevinster fra prosjektet. Det er samtidig lite fokus på hvordan prosjektet kan integreres i virksomheten. Forskningsrådet bør i større grad legge vekt på dette når de vurderer prosjektene og i oppfølgingen av prosjektene.

- Forskningsrådet kan vurdere å ha som et kriterium at prosjektet skal ligge tett opptil linjeaktivitetene i virksomheten

Dersom man lykkes i å etablere forskningsprosjekter som ligger nært den daglige virksomheten, vil man enklere kunne inkorporere egeninnsatsen i det daglige arbeidet, og hente ut gevinstene i etterkant. I denne sammenheng kan også Forskningsrådet tydeligere kommunisere hva andelen egenfinansiering innebærer. Vi har inntrykk av at flere tolker dette som at man må jobbe denne andelen ekstra, utover det man allerede gjør.



Det bør eksistere en tydelig plan gjennom prosjektet for hvordan kunnskapen og resultatene fra prosjektene skal anvendes i virksomheten etter endt prosjekt. Dette er viktig for å sikre at man ikke faller tilbake til tradisjonelle driftsoppgaver etter endt prosjekt og at man utnytter gevinstene av prosjektet. Dersom prosjektene i større grad er forankret i «kjerneaktivitet», som anbefalt over, vil denne utfordringen reduseres. Særlig i OFFPHD-prosjektene, hvor kompetansehevingen og utviklingen er knyttet til et enkelt individ, er dette sentralt. I mange tilfeller er det også relevant å vurdere hva kandidaten returnerer til i virksomheten. Er kandidaten tiltenkt en annen stilling eller andre arbeidsoppgaver etter å ha tilegnet seg forskerkompetanse? Både virksomhetene og kandidatene etterlyser en tydeligere plan for hvordan kompetansen skal utnyttes.

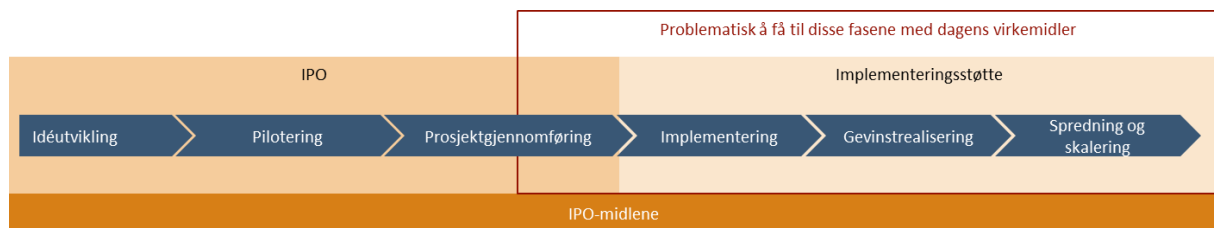
- Forskningsrådet kan vurdere å kreve en plan for hvordan prosjektet skal integreres i virksomheten og kreve at det er en del av sluttfasen av prosjektet å utarbeide en slik plan

Som påpekt over legger søkerne nå ved en plan for gevinstrealisering ved søknadstidspunkt, men et prosjekt kan utvikle seg betydelig i løpet av en periode, og en slik plan bør følges opp og revideres i løpet av prosjektperioden.



Forskningsrådet bør søke å ha en mer helhetlig tilnærming til virkemidlene som er relevante for innovasjonsprosjekter i offentlig sektor, og legge til rette for bruk av ulike virkemidler fra idé til implementering. Dette for å sørge for at ordningene samspiller på tvers, både av egne ordninger og med andre ordninger. Dette bidrar til å sikre at man henter ut potensielle gevinster fra prosjektene som tildeles midler. Å se virkemidlene mer i sammenheng er også i tråd med OPSIs anbefalinger¹⁰⁶ til Norge. Som diskutert i kapittel 6.1 opplever virksomhetene i mange tilfeller at prosjektene ikke er klare for implementering ved prosjektslutt og at det er vanskelig å ta dem videre. De ulike prosjektfasene er vist i figuren under.

Figur 6-1: Prosjektfasene og IPO-midlenes potensielle innretning. Kilde: Menon Economics



Det eksisterer i dag forprosjektmidler hos Forskningsrådet, og det er andre aktører som gir midler til idéutviklingsfasen, eksempelvis RFF. Som illustrert i figuren over er IPO-prosjekter utformet slik at de i dag også til dels retter seg mot prosjekter i idéutviklingsfasen, men særlig til prosjekter i piloteringsfasen og deler av prosjektgjennomføringsfasen. Det er likevel utfordringer knyttet til implementering, gevinstrealisering og spredningen av resultatene. Det er ulike tiltak som kan settes inn mot dette:

- Et tiltak kan være en **veiledningsfunksjon**. Forskningsrådet kan, når det nærmer seg prosjektslutt, bistå prosjektet i å orientere seg i virkemiddelapparatet dersom det er behov for skalerings- eller implementeringsstøtte. Dette kan gjøres på ulike nivåer, eksempelvis:
 - Informasjonspakke med dokumenter og lenker
 - Veiledere som man kan booke møte med og som kan gi råd for videre støtte
- Et annet alternativ er å introdusere **implementeringsmidler**. Dette kan innebære støtte til prosjektet og/eller videre forankringsarbeid for å sørge for faktisk implementering av prosjektet i virksomheten. Dette kan eksempelvis gjøres ved å skille dagens ordning i piloteringsprosjekter og implementeringsprosjekter, eller at Forskningsrådet introduserer et eget virkemiddel for implementering. Innretningen på en slik ordning må vurderes grundig, så man sørger for at det er addisjonelle prosjekter som tildeles midler. I denne sammenheng kan Forskningsrådet også vurdere **øremerkede midler til spredning** av resultatene.
- Et radikalt tiltak kan være at Forskningsrådet etablerer en **implementeringsråd giver** som kan bistå prosjektene i slutfasen. Dette vil være en dedikert person som kjenner IPO-ordningen, kjenner utfordringene og kan bistå på tvers av prosjekter mot slutfasen av prosjektet.

¹⁰⁶ OPSI (2019) Insights and Questions from OECD Missions to Inform the Norwegian White Paper on Public Sector Innovation. Rapport

6.2.2 Det er ressurskrevende å søke og rapportere

At det er krevende å søke og rapportere på virkemidlene, og at det er søkere som avstår fra å søke av den grunn, kan resultere i at man mister de beste prosjektene. For å senke risikoen for søkerne og sørge for at man tildeler de beste prosjektene har vi følgende anbefalinger:



Søknadsskjemaet for IPO bør gjennomgås og forenkles. En lavhengende frukt er å gå gjennom søknadsskjemaet og kartlegge om det er dokumentasjon, kriterier eller områder som kan reduseres eller forenkles. Videre kan Forskningsrådet vurdere dagens veiledning, både om den er tilstrekkelig, og hvorvidt den er tilgjengelig for de relevante søkerne. Dette bør gjøres i dialog med målgruppen.



Forskningsrådet kan vurdere om søknadsprosessen for IPO bør være en tottrinnsprosess. Søkerne kan innledningsvis sende inn en projektskisse, som en mindre omfattende form for prekvalifisering. En slik prosess vil kunne medføre økt ressursbruk for Forskningsrådet, men det vil samtidig være besparende for søkerne og senke risikoen gjennom at man får en rask indikasjon på om prosjektet er aktuelt eller ikke. Det er heller ikke nødvendigvis slik at dette vil øke ressursbruken for Forskningsrådet. Med en så lav tildelingsprosent brukes det i dag betydelige ressurser på prosjekter som ikke mottar støtte. Dersom disse kan skilles ut gjennom en mindre omfattende prosess, kan dette være vel så effektivt.



Rapporteringskrav tilknyttet begge ordninger bør tydeliggjøres eller forenkles. En av de mest gjennomgående tilbakemeldingene om innretningen for begge ordninger er at rapporteringen er krevende. Forskningsrådet bør undersøke om det er mulig å forenkle rapporteringen. Det bør vurderes om det er noe av rapporteringen som i mindre grad benyttes, eller som ikke fylles ut riktig i dag, og derved kan forenkles eller fjernes. Dersom dette ikke er mulig eller krevende vil vi anbefale Forskningsrådet å tydeligere kommunisere hva og hvordan virksomhetene skal rapportere. Dette kan for eksempel gjøres ved:

- å gjennomføre «administrasjonskurs» i forkant av prosjektstart
- å lage veiledningsvideoer
- å distribuere ferdig utfylte eksempelrapporter

Vi er klar over at dette er et pågående arbeid og at det finnes hjelpemidler i dag, men ettersom såpass mange kommenterer på dette må man i så tilfelle vurdere hvor tilgjengelig disse virkemidlene er.



Forskningsrådet bør vurdere å etablere insentivmekanismer for å få større virksomheter/kommuner til å «ta med seg» mindre virksomheter/kommuner. Vi finner at små virksomheter/kommuner gjerne er mer praksisnære, som gjør at terskelen for å igangsette utviklingsprosjekter er høy. Av samme grunn finner vi at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig for disse å kun drive egne utviklingsprosjekt/forskningsprosjekt. Det er nærliggende å tenke seg at de store kommunene kan bli flinkere til å «ta med seg» mindre kommuner i prosjektene – både som samarbeidspartnere og som følgekommuner. Dette kan gi læring hos de mindre kommunene uten at de trenger å ta på seg alle kostnader knyttet til å drive og utvikle et prosjekt. Det vil også resultere i en større spredningseffekt. Et insentiv kan derfor være:

- mindre krav til rapportering på spredning ved å være en større konstellasjon
- muligheter til å dekke noe mer administrasjonskostnader ved å ha med mindre virksomheter/kommuner som samarbeidspartnere

Det er samtidig viktig at dette ikke går på bekostning av prosjektets gjennomføringsevne. Størrelsen på bevilgningen er samtidig førende for hvor mange partnere det er hensiktsmessig og mulig å inkludere i

prosjektene. Det kan derfor vurderes om Forskningsrådet skal legge til rette for større prosjekter, som da har mulighet til å ta med flere partnere og i større grad tilrettelegge for tverrsektorielle samarbeid.

6.2.3 OFFPHD-spesifikke anbefalinger

Tre av anbefalingene er mer direkte knyttet til OFFPHD. De skal bidra til å sikre forankring og spredning av kompetansen fra doktorgradsprosjektet i virksomhetene utover kandidaten.



Trepartssamarbeidet i OFFPHD bør i større grad formaliseres med tydelige kontaktpunkt og en bredere forankring. Dette sammen med mer fokus på jevn kontakt mellom kandidat og virksomhet sannsynliggjør større gevinster. Det kan vurderes å ha krav om etablerte kontaktpunkter i prosjektet, og tilsvarende et fokus på reetablering av forankringen i virksomheten ved skifte av ledelse. I dag er det svært kandidatavhengig hvordan samarbeidet eventuelt gjennomføres. Det er naturlig ettersom det er en doktorgrad. Samtidig eksisterer denne ordningen som et alternativ til ordinær doktorgrad fordi den også skal gi andre gevinster. Det skal bidra til kompetanseheving av kandidat, forskningsinnsats i virksomhetene og at virksomheten får løst sine behov.



Forskningsrådet bør vurdere å gi en sterk oppfordring til å ha kontraktperiode for OFFPHD-prosjektet over fire år. Det er om lag like mange av de disputerte kandidatene som har kontraktperiode på tre som på fire år. De treårige gradene er overrepresentert når det kommer til forsinkede prosjekter. En lengre prosjektperiode vil trolig også styrke forankringen i virksomhetene, noe som er et sentralt suksesskriterium for prosjektene. Forskningsrådet oppgir samtidig at utviklingen er slik at de fleste tar prosjektet over fire år. Dette gjaldt 80 prosent av tildelingene i 2022. Det kan være individuelle årsaker til at prosjektet skal tas over en treårsperiode, og vi ser det ikke som hensiktsmessig at Forskningsrådet krever et fireårig løp.



Forskningsrådet bør vurdere å innføre en karanteneordning for antallet OFFPHD-prosjekter en virksomhet kan ha samtidig. Som omtalt tidligere er ordningen betydelig oversøkt, og det som avgjør tildeling er tidspunktet man sender inn søknaden på. Ved å innføre et krav om at en virksomhet eksempelvis maksimalt kan ha to pågående OFFPHD-prosjekter, vil det kunne bidra til en reduksjon i søknadsantallet uten at terskelen for å søke ordningen blir høyere. Dette vil også sørge for at doktorgradsprosjektene er spredt på flere virksomheter. I dag er det enkelte aktører som har mange kandidater, som da ikke nødvendigvis har tilsvarende behov for en kandidat til som en ny eller mindre virksomhet har. Dette vil også kunne bidra til å bevisstgjøre virksomhetene rundt hva slags kompetansebehov de har.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no