

De nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor

Kort om oppdraget

På oppdrag fra KMD, Difi og KS har NIFU og Rambøll Management Consulting bistått i et læringsprosjekt om veivalg og strategier for innovasjon i offentlig sektor på tvers av de nordiske landene. For Norges del har et formål vært å få mer kunnskap om de andre nordiske landenes strategier og tiltak - som en inspirasjon og refleksjon inn i det pågående arbeidet med en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor. Prosjektet har også hatt som formål å dele dette kunnskapsgrunnlaget med de øvrige nordiske landene.

Datainnsamlingen har bestått av gjennomgang av relevante dokumenter, gjennomføring av intervjuer med 24 nøkkelinformanter i de nordiske landene, samt organisering og gjennomføring av en heldags workshop i Oslo den 13. september med sentrale representanter fra Norge, Sverige, Danmark og Finland.

Som en del av prosjektet er det gjennomført en sammenlignende studie som presenteres i dette notatet. Denne studien vil kunne bidra til å øke bevisstheten rundt hvordan det jobbes med innovasjon i offentlig sektor. Studien har fokusert på de overordnede trekkene i de nordiske landenes tilnærming til innovasjon i offentlig sektor. Det inkluderer en kartlegging av «hvilke strategier som finnes», «hvem som er de sentrale aktørene», og «strategiske fokusområder», for innovasjon i offentlig sektor.

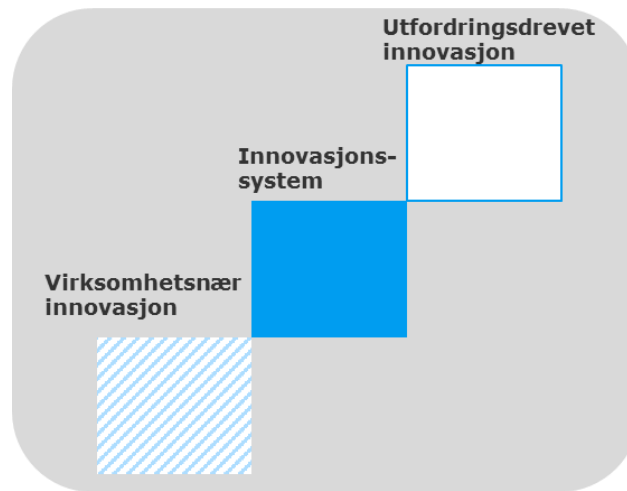
Analytisk rammeverk¹

I arbeidet med å få en forståelse for hvordan de nordiske landene jobber med innovasjon i offentlig sektor har vi søkt å kategorisere ulike initiativer og tiltak innenfor følgende tre perspektiver:

1. Innovasjon innad i organisasjoner / virksomhetsnær innovasjon (Management of innovation)
2. Innovasjon i et systemperspektiv (Systems of innovation)
3. Innovasjon i form av systemskift / utfordringsdrevet innovasjon (Transformative change)

¹ Dette avsnittet bygger på en tidligere tekst fra rapporten 'Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner' (Menon/NIFU, 2016).

Figur 1: Illustrasjon av det analytiske rammeverket – tre perspektiver for strategier for innovasjon i offentlig sektor.



Disse tre perspektivene må ikke ses på som gjensidig utelukkende kategorier. Snarere utgjør de ulike – og ofte komplementære – måter å adressere innovasjon i offentlig sektor på. Dette betyr ikke at å arbeide mot mer utfordringsdrevet innovasjon gjør det uaktuelt eller irrelevant å samtidig ha virkemidler for å stimulere til innovasjon også på systemnivå eller organisasjonsnivå. Tvert imot bør man arbeide for å ha en god kombinasjon av disse ulike virkemidlene og kombinere top-down og bottom-up-tilnærminger. Allikevel kan det være elementer innenfor perspektivet på utfordringsdrevet innovasjon som kan komme i konflikt med rådende interesser og verdikjeder i eksisterende organisasjoner og systemer.

Innovasjon innad i offentlige organisasjoner

Én utbredt måte å forstå innovasjon i offentlig sektor på er med utgangspunkt i en gitt offentlig organisasjon. Her vil naturlige innganger være å studere hvordan organisasjonen jobber for å legge til rette for innovasjon - eksempelvis gjennom ledelse, de ansattes kompetanse og gjennom sine samarbeidspartnere. Eksempler på slike organisasjonsspesifikke innovasjoner vil være knyttet til forbedring av de offentlige tjenestene som tilbys; som for eksempel utvikling av digitale tjenester eller innføring av mer brukerorientering og tjenstedesign.

Innenfor et slikt organisasjonsperspektiv er det sentralt å kontinuerlig finne den rette balansen mellom å utforske nye løsninger og tjenester, og det å utnytte eksisterende kompetanse til å effektivisere og forbedre de løsningene og tjenestene man har. For å kunne ta i bruk og utnytte eksterne impulser og ny kunnskap må virksomheten ha en del egenskaper, for eksempel teknologisk innsikt og/eller forskningsbasert kunnskap – det som i innovasjonslitteraturen kalles absorpsjonsevne («absorptive capacity») (Cohen and Levinthal 1990). I praksis betyr dette at man for å utnytte ny forskningsbasert kunnskap bør besitte en viss grad av forskningsbasert kunnskap selv.

Det er samtidig en utbredt oppfatning om at det å studere innovasjon kun fra et organisasjonsperspektiv ikke evner å fange opp den kompleksiteten som ligger bak utvikling og implementering av en ny løsning, prosess eller tjeneste. Ofte vil en organisasjons innovasjonsevne være avhengig av kollektive og systemiske faktorer som kunnskap, infrastruktur, regelverk og incentivstrukturer. I tillegg er samarbeidspartnere og leverandører potensielt viktige impulser for

innovasjon. Siden 1980-tallet har det derfor vokst frem en fagretning som forsøker å forstå innovasjon i et mer helhetlig og systemisk perspektiv.

Offentlig innovasjon i et systemperspektiv

I litteraturen om innovasjonssystemer fremheves det gjerne at innovasjon ikke kan forstås som et isolert fenomen og noe som oppstår tilfeldig, men noe som må tilrettelegges for, og forstås i lys av, det omkringliggende sosio-økonomiske systemet rundt en entreprenør eller en organisasjon. Sentralt i dette perspektivet er at innovasjon gjerne oppstår i samspill mellom en rekke ulike aktører, og bestemmes i stor grad også av de institusjonelle rammebetingelsene rundt disse (Nelson and Winter 1982; Edquist 1997; Edquist 2005). Innenfor et systemperspektiv anses input fra både kunnskapsprodusenter og brukerne som viktige impulser for innovasjon. Et systemperspektiv på innovasjon i offentlig sektor handler dermed gjerne om hvordan man legger til rette for et samspill mellom de offentlige virksomhetene (f.eks. stat og kommune), leverandører, konsulenter, forskningsmiljøer, og brukere av offentlige tjenester.

Innovasjonssystemer består analytisk av to subsystemer; et subsystem for kunnskapsutvikling, og et subsystem for utnyttelse av kunnskap (Asheim and Gertler 2005). Kunnskapsutvikling kan både omfatte forskningsbasert (vitenskapelig) og erfaringsbasert (praksisnær) kunnskap (Jensen et al. 2007). For å skape et velfungerende innovasjonssystem er det avgjørende å sørge for en balanse mellom forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, samt god interaksjon og toveis dynamikk mellom kunnskapsutvikling og praktisk anvendelse av denne. Andre typer strukturer som styringsregimer, budsjetterings- og rapporteringsrutiner, finansieringssystemer og organisasjonsformer utgjør også sentrale og systemiske rammebetingelser for innovasjon i offentlig sektor (Hartley 2005).

Offentlig innovasjon som en del av systemskift

I løpet av det siste tiåret har det vokst frem et behov for å adressere større samfunnsendringer på tvers av både offentlig og privat sektor, og på tvers av regioner og eksisterende verdikjeder. Parisavtalen fra 2015, FN's bærekraftsmål og OECD (2015, 2017) har også bidratt til å øke oppmerksomheten om og forståelsen for at man trenger å adressere flere av vår tids store samfunnsutfordringer på nye måter, og at etablerte verktøy og sektorbaserte tilnærminger til forskning og innovasjon ikke lenger er tilstrekkelig. Innenfor forsknings- og innovasjonsstudier blir utfordringsdrevet innovasjon sett på som en ny "generasjon" forsknings- og innovasjonspolitik som må ses på som en forlengelse av og et supplement til etablerte systemtilnærminger (Schot and Steinmueller 2019). Mens innovasjonssystemer tradisjonelt og primært har vært opptatt av å tilrettelegge for mest mulig innovasjon, fordrer nye og komplekse samfunnsutfordringer en mer gjennomgripende endring av eksisterende forbruksmønstre, forretningsmodeller og verdikjeder. På denne måten gis innovasjonen nå en retning; en konkret samfunnsutfordring som skal løses; en mission. Dette innebærer samtidig at det ikke er tilstrekkelig å bidra til å utvikle ny teknologi (for eksempel offentlig forskningsmidler til fornybar energi), men at denne også aktivt må implementeres i eksisterende systemer på bekostning av etablerte teknologier og praksiser (for eksempel skattefordeler for elbiler samt infrastruktur for lading av disse). Slike større samfunnsutfordringer eller grand challenges er ofte vanskelig å definere, og løsninger må gjerne utvikles og tilpasses på tvers av ulike sektorer og aktører (Kuhlmann and Rip 2014). Politikk for å adressere denne typen systemendringer krever a) en tydelig retning, b) etterspørsel etter de nye løsningene, c) koordinering av ulike typer aktører og sektorer, samt d) kontinuerlig refleksjon underveis i arbeidet ettersom det ikke er gitt på forhånd hvordan man kommer til målet (Weber and Rohrer 2012).

Overordnede funn om strategiske veivalg

Hovedtrekkene i funnene fra denne studien er at til tross for flere likheter er det også klare forskjeller mellom de nordiske landenes tilnærming til dette feltet. Sverige, Finland og Island fokuserer i stor grad på overordnede og strukturelle virkemidler knyttet til incentiver og handlingsrom, mens Danmark og Norge i større grad har en praksisnær og prosessorientert tilnærming med fokus på verktøy og støtte for enkeltvirksomheter. Norges tilnærming til organisasjonsperspektivet preges av flere innovasjonsaktiviteter i prosjekter utenfor daglig tjenesteproduksjon (eksempelvis Stimulab, Medfinansieringsordningen og Klimasats), fremfor læring og utvikling 'i linja', som i større grad prioriteres i Danmark. Den første varianten innebærer et mer beskyttet miljø for eksperimentering med nye løsninger, men kan samtidig være en utfordring når de nye løsningene skal overføres til praksis. Motsatt vil læring i linja innebære noe mer usikkerhet og press på effektiviteten i daglig tjenesteproduksjon, men den vil de facto være ferdig implementert i tjenesteproduksjonen dersom eller når den viser seg å være vellykket.

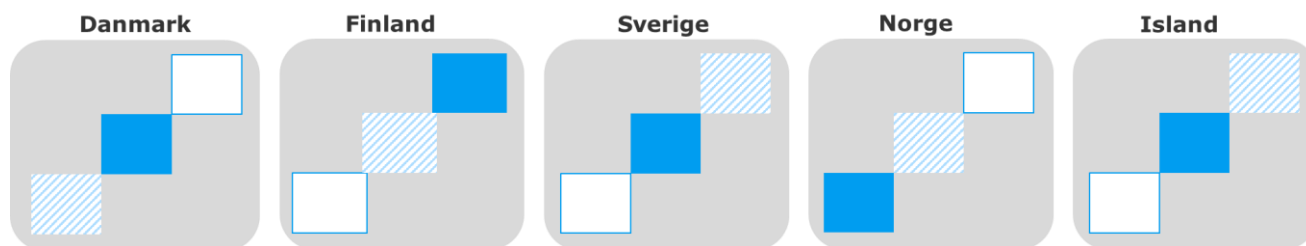
Videre har landene ulike innganger for å arbeide med innovasjon i henholdsvis offentlig og privat sektor. Island, Finland og delvis Sverige har en integrert tilnærming til innovasjon på tvers av privat og offentlig sektor, mens Norge og Danmark synes å holde disse noe mer adskilt. Samtidig skal landene løse mange av de samme målsetningene gjennom å avbyråkratisere, effektivisere og digitalisere offentlig sektor, blant annet for å løse utfordringene som følger av den kommende eldrebølgen og mangelfull rekruttering til helse- og omsorgssektoren.

De nordiske landene har de siste årene etablert et tettere samarbeid innenfor feltet innovasjon i offentlig sektor. Dette har ført til at landene nærmer seg hverandre i arbeidsform. Alle landene har eksempelvis etablert innovasjonsbarometre og deler ut innovasjonspriser. Samtlige land er også tett koblet opp mot initiativer fra EU. På digitaliseringsområdet vises dette blant annet gjennom at samtlige land jobber etter «once only-prinsippet», som innebærer at offentlig sektor skal utnytte informasjon på en bedre måte og ikke etterspørre informasjon som allerede er delt. Alle landene har tiltak innen innovative offentlige anskaffelser, selv om disse er noe ulikt organisert og forankret.

Ingen av landene har én enkelt strategi for innovasjon i offentlig sektor, og det varierer også hvor og hvordan strategiene er forankret. Finland, Island og Sverige har de tydeligste uttalte strategiene for utfordringsdrevet innovasjon blant de nordiske landene, og de har ikke minst også introdusert nye tverrgående og missionorienterte arbeidsformer. Til tross for en klar bevegelse mot en systemtilnærming har Norge og delvis Danmark det tydeligste fokus på en praksisnær inngang mot konkrete verktøy, prosjekter og innovasjonsarbeid i enkeltvirksomheter. Sverige og delvis Danmark utmerker seg samtidig med sine systemtilnærminger. Finland og Sverige har forankret arbeidet med innovasjon i offentlig sektor på høyt nivå i policyapparatet; Finland organiserer dette arbeidet innunder statsministerens kontor, og i Sverige leder statsministeren det nasjonale innovasjonsrådet. En slik organisering kan potensielt understøtte tverrgående initiativer, som for eksempel arbeidet med missions og samfunnsutfordringer. Det er derfor kanskje ikke tilfeldig at Finland og Sverige er blant de som synes å ha kommet lengst i nettopp dette arbeidet. I motsatt fall kan man tenke seg at overordnede mål fort blir tatt inn i siloene på vei mot handling.

En grovkornet gruppering tilsier at Norge og Danmark har flere likhetstrekk i sin set-up og tilnærming, mens Sverige, Finland og Island også har flere likhetstrekk. Figur 3 presenterer en karikatur av de nordiske landene hvor landenes respektive fokusområder er tegnet med bred pensel.

Figur 2: Karikatur av de nordiske landenes strategiske fokus på innovasjon. Figuren viser en relativ vektig av et lands fokus i innovasjonsarbeidet, hvor mørkeblå farge = sterkt fokus, skravert blå = sekundært fokus, hvitt felt = delvis neglisjert fokus.



Island: Integrert og fleksibel tilnærming til offentlig innovasjon

Island er det minste nordiske landet, både i innbyggertall og forvaltningsstørrelse. Dette gjenspeiler seg også i landets strategi for innovasjon i offentlig sektor. Til tross for siloorganisering er det med mindre virksomheter enklere å få til raske og korte informasjonssløyfer. Island synes å ha en integrert arbeidsform på tvers av statlig og kommunal forvaltning og på tvers av offentlig og privat sektor. For å stimulere til økt utfordringsdrevet innovasjon har Island siden 2016 arbeidet med en ny budsjetteringsmetodikk gjennom statsbudsjettet. Metodikken er en mer policy-drevet budsjettering, som grupperer budsjetter etter temaer, fremfor etter sektor- og departementsnivå. Budsjettstrategiene gjelder for perioder på fem år.

Island skal etter planen lansere en strategi for innovasjon i både privat og offentlig sektor i løpet av høsten 2019 som gjelder frem til 2030. Arbeidet med ny innovasjonsstrategi på Island er gjennomført med en styringsgruppe med representanter fra alle de politiske partiene og fra privat sektor. I forbindelse med dette er det foretatt samtaler med ulike interessenter, og gjennomført en workshop med representanter fra offentlig sektor. Fra denne workshopen er det utarbeidet ti forslag til overordnende temaer for innovasjon i offentlig sektor. Disse ti forslagene omfatter 1) tilrettelegging for medarbeiderdrevet innovasjon; 2) brukerorienterte tjenester; 3) innovasjonskultur; 4) plattform/website; 5) samarbeid med akademia; 6) incentivstrukturer; 7) institusjonell kontekst; 8) tilgang til offentlige data; 9) helhetlig innovasjonspolitik på tvers av sektorer; og 10) policybeslutninger med fremtidsvisjoner. Fem av disse punktene vil tas med i den endelige strategien. På denne måten spenner de ti forslagene fra virksomhetsnære tiltak (1,2,3), via fellesfunksjoner som infrastruktur for spredning (4,5,6,7,8), til utfordringsdrevet innovasjon (9,10). Regjeringen på Island har et tydelig fokus på innovasjon, og har en pågående satsing på «digital government», via en enhet som kalles Digital Island, hvor de blant annet arbeider med å ta i bruk X-road-infrastrukturen til Estland – et felles offentlig datautvekslingssystem som muliggjør automatisk kommunikasjon mellom offentlige registre og databaser. Island har videre en «forbedringsenhet» i Finansdepartementet som arbeider for å få offentlige organisasjoner til å arbeide bedre og tettere sammen.

Et annet tiltak på Island er såkalte ‘Innovation meet-ups’, hvor privat sektor inviteres inn for å presentere mulige løsninger på offentlige problemer eller samfunnsmessige utfordringer. Dette er dermed et typisk nettverkstiltak på tvers av offentlig og privat sektor. Det første møtet i dette forumet vil holdes i oktober 2019. Island har også introdusert en såkalt fremtidskomité (future committee), som utgjør et rådgivende organ som ledes av statsministeren. Komitéen diskuterer større temaer knyttet til eksempelvis teknologisk utvikling, klimautfordringen eller demografiske endringer. Men alle tiltak er ikke like ferske. På Island har de tilbudt innovasjon og entreprenørskap som skolefag siden tidlig på 1990-tallet.

Sverige: Fremad i alle retninger – bred tilnærming

Det Nationella Innovationsrådet ledet av statsminister Stefan Løfven utgjør en parallell til finske 'Research & Innovation Council' og angir et overordnet program for arbeidet med å tilrettelegge for et innovativt Sverige på tvers av offentlig og privat sektor. Innovasjonsrådet har spesielt arbeidet for økt 'samverkan' mellom myndigheter, næringsliv og forskning. Innretningen og den institusjonelle innplasseringen av innovationsrådet innebærer at innovasjonsagendaen er forankret på høyt nivå i Sverige. Dette likner på den finske modellen hvor 'strategienheten' er plassert innunder statsministerens kontor.

I likhet med Norge er ansvaret for innovasjon fordelt på flere statlige og kommunale aktører. Sverige har ikke én enkelt strategi for innovasjon i offentlig sektor, men har en distribuert organisering av sitt innovasjonsarbeid, som innebærer en bred forankring, mange ulike aktører og ingen enhetlig strategi men et mangefasettert spekter av innsatsområder. Samtidig kjennetegnes den svenske forvaltningen (østnordisk forvaltningstradisjon) av en delegering av ansvar til den enkelte forvaltningsenhet, som innebærer at det tradisjonelt er lite kontakt og integrasjon mellom policyutvikling på overordnet departementsnivå på den ene siden og innovasjon i forvaltningen på den andre siden.

Vinnova er den aktøren som har det tydeligste ansvaret for innovasjonsarbeidet i offentlig sektor, og kan anses som en hybrid mellom Norges Forskningsråd og Innovasjon Norge. Vinnova har manglende styringsmulighet, men finansierer forsknings- og innovasjonsinitiativer gjennom prosjekt- og programfinansiering. Vinnova finansierer rundt 4000 prosjekter årlig, som blant annet inkluderer finansiering til offentlig sektor. Det har ledet til flere gode prosjektresultater, men en utfordring er at resultatene fra enkeltprosjekter sjelden implementeres i større grad. Dette signaliserer en manglende systematikk i oppfølgingen og erfaringsinnhenting fra dette brede tilfanget av innovasjonsprosjekter. Hvordan sikrer man resultater og sammenheng i en så omfattende og sammensatt portefølje av prosjekter? Da Vinnova begynte å arbeide med innovasjon i offentlig sektor hadde man et fokus på ildsjeler og det å oppmuntre til innovasjon og nytenkning i offentlige virksomheter. Vinnova har i samarbeid med SKL (svenske KS) hatt et fokus på å styrke innovasjonskapasiteten og å bistå inn i enkeltprosjekter og virksomheter. Arbeid mot virksomhetene har blant annet bestått i *testbeds* og *innovasjonsplattformer*. Vinnova eier satsningen på testbeds, som består i fysiske eller virtuelle miljøer hvor organisasjoner kan samarbeide om utvikling, testing og introduksjon av nye produkter, tjenester, prosesser, eller organisasjonsløsninger. Eksempelvis kan det innebære å åpne opp et klasserom for forskning og utprøving av nye løsninger. Det finnes over 100 testbeds i Sverige, hvorav enkelte er forbeholdt academia og privat sektor, mens andre også inkluderer offentlig sektor. Innovasjonsplattformer er samarbeid mellom lokale, regionale og nasjonale organisasjoner som arbeider sammen om å spre erfaringer og løsninger som kan bygge kapasitet og strukturer for innovasjonsledelse. Vinnova har nylig også introdusert en innovasjonsguide for å jobbe med tjenstedesign i kommuner og direktorater, samt såkalte 'idéslussar' eller 'idea hubs' i svenske kommuner, som er arenaer for å fasilitere innovasjonsarbeidet i offentlige organisasjoner.

Det virksomhetsnære perspektivet har etterhvert blitt supplert av et bredere og mer systemisk fokus på struktur og prosesser utenfor den enkelte virksomhet. Systemtilnærmingen handler om å utvikle fellesfunksjoner for å styrke Sveriges konkurransekraft, for eksempel knyttet til digital infrastruktur, innovative anskaffelser og spredning av innovasjon. Vinnova jobber også med såkalte policylabs, som ser på hvordan offentlige reguleringer påvirker innovasjon i ulike sektorer. Satsningen på policy labs var dels et resultat av at fin-tech-miljøene etterspurte bedre lovgivning og regulering innen finansiell teknologi og innovasjon. Øvrige satsninger inkluderer finansiering til internasjonalisering, eksperimentering i organisasjoner, og stimulering til samarbeid mellom forskning og offentlig og

privat sektor. Vinnova har prioritert fem overgripende samfunnsområder i sin nåværende satsning: *Sirkulær og biobasert økonomi, industri og materialer, smarte byer/steder, helse, og reise og transport.*

Sverige har flere eksempler på systemiske initiativer for innovasjon i offentlig sektor. Finansdepartementet har blant annet satt ned den såkalte 'tillitsdelegasjonen' som har som mandat å diskutere handlingsrommet for innovasjon i offentlige virksomheter. Utover dette er det Finansdepartementet som har det overordnede ansvaret for en effektiv offentlig forvaltning. Finansdepartementet består av to avdelinger med ansvar for henholdsvis budsjett og forvaltning. Forvaltningsavdelingen jobber spesielt mot digitalisering, anskaffelser, og regulatorisk politikk for innovasjon. Forvaltningsavdelingen har blant annet jobbet for å skape plattformer for verdiskapning gjennom åpne offentlige data og samarbeid. Finansdepartementet har samarbeidet med Næringsdepartementet om å tydeliggjøre statens mange roller i innovasjonsarbeidet, både internt i offentlig forvaltning, men også mot andre deler av samfunnet i privat sektor og mot innbyggerne og brukerne av offentlige tjenester. Ettersom en effektiv og innovativ offentlig forvaltning er avgjørende for innovasjon og produktivitet i privat sektor har både Næringsdepartementet og Tillväxtverket sentrale roller for innovasjon i offentlig sektor. Hvert fjerde år utarbeider regjeringen via Utbildningsdepartementet en ny forsknings- og innovasjonsproposisjon. Organisasjoner som Vinnova og SKL gir innspill til satsningsområder og prioriteringer innenfor denne.

I de senere årene har systemperspektivet blitt ytterligere utvidet til å omfatte samfunnsutfordringer. Inspirert av NESTAs siste revidering av Oslomanualen har man begynt å utarbeide såkalte transformasjonsanalyser som handler om evnen til mer grunnleggende omstilling. I tråd med denne agendaen for å adressere samfunnsutfordringer har SCB nylig fått utviklet forslag til nye indikatorer som har som hensikt å måle fremgang i omstillingsarbeidet mot 2030-målsettingene. Sverige har for øvrig en bevisst satsing på å arbeide tett opp mot OECD og har tett kontakt med arbeidet som gjøres mot innovasjon i offentlig forvaltning i regi av OECD og Observatory for Public Sector Innovation (OPSI). I tillegg til denne utvidede agendaen for samfunnsmessig innovasjon er det etablert flere komitéer og utredninger som berører sentrale elementer knyttet til landets innovasjonsevne. *KOMET* (Komitéen for teknologisk innovasjon og etikk) arbeider på et overordnet plan med rådgivning og diskusjon rundt bruk av ny teknologi, og hvordan policyutvikling kan legge til rette for at teknologi og lovverk utvikles i sammenheng. *Regionsutbildningen* ser på hvordan kommunene og regionene kan organiseres på nye måter for å bl.a. bedre bruken av offentlige ressurser. Nylig etablerte man også digitaliseringsmyndigheten DIGG, som ligger under infrastrukturdepartementet.

Øvrige konkrete utfordringer som det jobbes med er a) å legge til rette for mer samarbeid på tvers av policyapparatet (Nasjonelt innovasjonsråd), b) mer samarbeid på tvers av forvaltningen på digitaliseringsområdet (DIGG), c) utvikle lover og regler som involverer innbyggerne og offentlige tjenester i større grad, dvs. jobbe for tettere koplinger mellom policyapparatet og forvaltningsapparatet, samt d) tilgjengeliggjøre/ legge til rette for åpne offentlige data for felles verdiskapning på tvers av offentlig og privat sektor.

I sum er Sverige trolig det nordiske landet som har den bredeste og mest mangfoldige inngangen til arbeidet med innovasjon i offentlig sektor; både på organisasjonsnivå; på systemnivå og med samfunnsutfordringer.

Danmark: Innovasjon som arbeidsform og systemiske reformer

Danmark synes grovt sett å følge to hovedspor i arbeidet med innovasjon i offentlig sektor; 1) ett spor hvor man introduserer nye verktøy og arbeidsformer i ulike offentlige virksomheter; og 2) ett spor hvor man politisk og top-down introduserer offentlige reformer som skal fornye systemene som ligger til grunn for dansk forvaltning.

Disruption Taskforce (under Erhvervsministeriet) er i dag det tydeligste eksempelet på det første sporet og har tatt over det opprinnelige mandatet til det nå nedlagte MindLab, som ble ledet av Christian Bason. Disruption Taskforce er en enhet på tvers av Erhvervsministeriets konsern, hvor MindLab over tid har arbeidet på tvers av tre-fire departementer og en kommune. Disruption Taskforcen skal utfordre praksis i ulike offentlige avdelinger og innføre nye digitale mindsets i offentlig forvaltning.

Center for Offentlig Innovasjon (COI) ble opprettet i 2014 og har fått stor oppmerksomhet i både inn- og utland. COI har per 2019 11,4 årsverk, og har også videreført den delen av arven fra MindLab som handler om å skape og spre kunnskap om offentlig innovasjon og å synliggjøre innovasjonsarbeidet i offentlig sektor. COI jobber for å øke kapasiteten hos innovasjonsaktører, fremme relasjoner og samarbeid på tvers av arbeidsplasser i offentlig sektor, samt å utvikle fellesressurser som innovasjonsbarometer, innovasjonspris (f.eks. 'Nyt, sammen, bedre'), podcaster, casesamlinger (f.eks. 'Læs, støj, fortæl'), spredningsguide og evalueringsguide. COI finansieres og styres i 3-årszykluser, slik at fokus og prioriterte satsinger hele tiden forandres og fornyes. I inneværende strategiperiode har COI et særskilt fokus på teknologi (i bred forstand) og offentlig-privat samarbeid. COI har en desentral og praksisnær tilnærming til innovasjon i offentlig sektor og tar utgangspunkt i innovasjon 'i linja' og ser på innovasjon som en arbeidsmetode. Flere sektorer snakker ikke om 'innovasjon' som sådan, men arbeider like fullt med videreutvikling og forbedring av offentlige tjenester. Tilsvarende har man heller ikke søkt å utvikle 'eksterne' støtteordninger og finansieringssystemer for innovasjon i offentlig sektor, men snarere jobbet for å fremme innovasjon innenfor etablert praksis som en metodebasert tilnærming. Den danske strategien innebærer ikke egne avsatte midler til arbeidet med innovasjon i offentlig sektor, men en antakelse om at videreutvikling, forbedring og innovasjon i offentlige tjenester skal foregå innenfor rammene av daglig praksis. Denne innretningen på arbeidet med innovasjon i offentlig sektor fordrer et handlingsrom for kreativitet og nyskaping i den daglige tjenesteproduksjonen. Den praksisnære tilnærmingen har vært understøttet av flere nasjonale innovasjonspriser som har bidratt til å løfte oppmerksomheten om innovasjon og gitt anerkjennelse til pionerne i dette arbeidet. Det kan tilføyes at disse prisene i liten grad kommer med økonomiske premier – i motsetning til hva som har vært vanlig i blant annet Norge.

Ved siden av COI er danske Kommunernes Landsforening (KL) sentrale i arbeidet med innovasjon i offentlig sektor. COI, Danske Regioner og KL har jobbet sammen for å gjøre danske regioner og kommuner mottakelige for innovasjonsarbeid. I tillegg jobber Digitaliseringsstyrelsen med nasjonal IT-struktur. Styrelsen for Forskning og Uddannelse ivaretar oppgaver innenfor forsknings- og innovasjonspolitikken. Danmarks Innovationsfond under Uddannelses- og Forskningsministeriet er også en sentral aktør i det danske innovasjonssystemet. Fondet har siden etableringen i 2014 utviklet flere programmer og enkle søknadsprosedyrer, og har skapt én sentral inngang for virksomheter og forskere som ønsker økonomisk støtte til innovasjonsprosjekter. Fra 2016 til juni 2019 hadde Danmark en egen minister for offentlig innovasjon, underlagt Finansministeriet.

Frikommuneforsøget er en ordning som gir kommunene fritak fra normal lovgivning og reguleringer ifm. innovasjonsarbeid. Dette utgjør dermed et viktig systemisk virkemiddel for å fjerne barrierer og

øke handlingsrommet for eksperimentering med nye løsninger. Frikommuneforsøget startet i 2012 og er nå inne i sin tredje periode. Siden 2017 har Danmark også jobbet med sin såkalte 'sammenhøngsreform', som tar sikte på å videreutvikle og fornye offentlig sektor gjennom mer tid til kjerneoppgaver, bedre tjenester på tvers av sektorer, utnyttelse av ny teknologi for en mer effektiv offentlig forvaltning, og bedre ledelse. Både frikommuneforsøket og sammenhøngsreformen er eksempler på en typisk systemisk inngang til innovasjon i offentlig sektor.

Et annet kjennetegn ved det danske forsknings- og innovasjonssystemet er at mye av arbeidet finansieres av private fond eller stiftelser, som f.eks. Carlsbergfondet, A.P. Møller Fonden, Juni Fonden eller Novo Nordisk Fonden.

Finland: Foot on the ground, eksperimentering og mission-orientering

Finland har siden 2008 hatt en nasjonal innovasjonsstrategi for både offentlig og privat sektor. I Finland er ansvaret for innovasjon underlagt statsministeren og statsministerens kontor innenfor the Research and Innovation Council. På denne måten er arbeidet med innovasjon i offentlig sektor forankret på høyt nivå i Finland. Forsknings- og innovasjonsrådet skal både fremme økonomisk konkurransekraft og bredere samfunnsutfordringer.

Offentlig sektor har, som en strategisk aktør og premissgiver, en sentral rolle i å bygge innovasjonsøkosystemer. *Experimental Finland* var et av statsministerens hovedprosjekter i perioden 2015-2019. Dette handlet om å promotere pilotering og eksperimentering i offentlig sektor, blant annet gjennom å bygge nettverk, støtte planleggingen og implementeringen av eksperimenter, og å spre kunnskap. Eksperimentering har også vært på agendaen hos det finske KS i deres *Courage to experiment program* – et program med fokus på å skape en kultur for eksperimentering. Denne utbredte praksisen med eksperimentering har gitt grobunn for en prøve og feile-kultur i finsk offentlig sektor. Videre har man ikke minst 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. På denne måten kan man si at Finland har en kunnskapsbasert form for politikktutforming på dette feltet. Samtidig som initiativet og forankringen til eksperimenteringen kommer fra øverste hold har det vært et viktig prinsipp at initiativer må komme fra lokalt plan på grasrota – det finnene kaller 'foot on the ground'. Man kan derfor kalle denne modellen en top-bottom-up modell for innovasjon i offentlig sektor. Noe som også underbygger dette er et tett samarbeid mellom staten og det finske KS.

Finland er (sammen med Sverige og Island) de nordiske landene som har gjort reelle endringer i sine arbeidsformer for å adressere samfunnsutfordringer. Mens samtlige nordiske land peker på FNs bærekraftsmål som en viktig paraply og overordnede målsettinger for arbeidet i sine respektive organisasjoner og sektorer, har man i Finland latt bærekraftsmålene endre måten man tilnærmer seg og adresserer samfunnsutfordringer på. De tydeligste eksemplene på dette er den nye regjeringsplattformen som har et tydelig bærekraftfokus. Dette arbeidet koordineres på høyt nivå ved Strategienheten ved statsministerens kontor, hvor man jobber i team på tvers av offentlige avdelinger og sektorer, og hvor denne enheten er kollektivt ansvarlig for politikken.

En slik tilnærming står i kontrast til andre land som Norge og Danmark, hvor man har en tydeligere sektororganisering av offentlig forvaltning (ministerstyre /vestnordisk forvaltningstradisjon). I Finland trekker man også på midlertidig innleide eksperter fra øvrige samfunnssektorer, som alle representerer utstrakte nettverk og dermed gode kontaktflater mot ulike deler av grasrota i offentlig forvaltning. Denne arbeidsformen gir god fleksibilitet, ettersom man skifter ut personer og team ut ifra hvilken

overordnet utfordring man jobber mot. En slik arbeidsform gir samtidig sterk grad av koordinering, noe som anses som helt sentralt i arbeidet med å adressere samfunnsutfordringer i innovasjonslitteraturen (Weber & Rohrer 2012).

De siste årene har Finland hatt et økt fokus på bruker- og kundeorientering, blant annet gjennom *kundestrategien for offentlig sektor* (våren 2013), og *Design Finland-programmet*, som fremhever at brukerne av tjenestene må anses som samskapere. Design Finland-programmet ble opprettet i 2012 av Departementet for arbeid og økonomi og Utdannings- og kulturdepartementet, i samarbeid med flere offentlige og private aktører. Målet med programmet er å øke Finlands konkurransekraft gjennom design, blant annet gjennom å forbedre brukeropplevelse og effektivitet i offentlig sektor². Statsministerens kontor publiserte i 2017 en «policy brief» om innovasjons-økosystemer som driver for samarbeid mellom forskning og industri.

Innovasjon er adressert på flere ulike nivåer i finsk offentlig forvaltning. Utdanningsdirektoratet har et eget innovasjonssenter, og de seks største byene har en egen strategi for åpne og smarte tjenester: *Six city strategy – open and smart services*. Arbeidsdepartementet har også en egen innovasjons- og teknologipolicy. Forsknings- og innovasjonsrådet i Finland har en visjon og veikart for 2030. Visjonen sier at Finland skal ha det mest attraktive og konkurransedyktige miljøet for eksperimentering og innovasjon. I tillegg til tjenesteinnovasjon og eksperimentering er øvrige virkemidler for innovasjon i offentlig sektor: innovative offentlige anskaffelser, innovasjonspriser og en etablert tradisjon for bruk av foresightanalyser, blant annet gjennom det finske innovasjonsfondet Sitra.

Erfaringene fra Finland peker mot noen sentrale karakteristika i arbeidet med innovasjon i offentlig sektor, som samtidig kan synes å utgjøre motsetninger. På den ene siden har man stabilitet, topptung forankring og kontinuitet, noe som er viktig for å holde på nøkkelpersoner i sentrale roller, som kjenner systemet fra innsiden, og som dermed også er i stand til å se svakheter og potensialet for forbedringer. Eksempler på en slik kontinuitet er nøkkelpersoner i strategienheten som har sittet lenge og som dermed besitter godt overblikk og posisjon etter mange år i gamet, samt visjoner og gjennomslagskraft. Det finske innovasjonsfondet Sitra, som har drevet med foresightanalyser gjennom mange tiår, kan også sees på som et eksempel på stabilitet og kontinuitet. På den annen side representerer det finske systemet fleksibilitet, midlertidighet og bred involvering fra innbyggere og grasrota. Et eksempel på det siste er Experimental Finland, som har et formål i en viss periode, men som så legges ned når man har fått 'plantet' sin agenda innenfor systemet, og som så fortsetter å vokse og leve sitt eget liv uavhengig av fødselshjelpen fra det opprinnelige initiativet. I tillegg til kontinuitet og fleksibilitet har man forankring av innovasjonsarbeidet på høyt nivå, samt bred involvering av ansatte på grasrota i offentlig forvaltning.

Norge: Virksomhetsorientert, spisset og koordinert

Arbeidet med innovasjon i offentlig sektor i Norge har fått betydelig økt oppmerksomhet de siste årene, og flere aktører innehar sentrale roller. Både KS, DIFI, Innovasjon Norge (IN), Norges Forskningsråd (NFR), DOGA, Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) og KMD har utgjort et desentralisert nettverk med en stadig bedre koordinering seg imellom. I de senere årene har samarbeidet og koordineringen mellom disse blitt tettere og bedre, selv om det fortsatt er en noe uklar

² Design Finland Programme: Proposals for Strategy and Actions (2012). Ministry of Education and Culture.

arbeidsfordeling mellom dem. Samtidig har de ulike aktørene noe ulike arbeidsformer og fremgangsmåter for å løse sitt samfunnsoppdrag.

Innovasjon utgjør en sentral del av KS sitt mandat. Én av KS' tre roller er å være utviklingspartner med kommunene, og har som uttalt strategi å representere sine medlemskommuners behov og interesser. På denne måten søker KS å være en fasilitator og orkestrator for læring, kunnskapsutvikling og innovasjon i kommunene. Mens KS har en uttalt målsetting om å jobbe tett på kommunene og praksisfeltet i konkrete innovasjonsprosjekter innehar gjerne statlige aktører en noe annen og mer 'hands-off' tilnærming til dette arbeidet i form av prosjektstøtte og pengestøtte til innovasjonsarbeid. KS arbeider med å tilrettelegge for læring og kunnskapsutvikling i form av læringsnettverk, leverandørutviklingsprogrammet (LUP), og som ansvarlig for spredning av innovasjon i Nasjonalt program for velferdsteknologi (NPV). KS har nylig overtatt ansvaret for smartby-nettverket fra IN. KS har videre nylig etablert Partnerskap for radikal innovasjon, hvor man søker å utvikle og implementere større innovasjoner i samarbeid med flere aktører. Den nye satsningen er et godt eksempel på at KS søker å kontinuerlig forbedre og fornye sine virkemidler mot kommunal sektor, også gjennom mer utpreget systemiske virkemidler. Det er også en uttalt målsetting og ambisjon for KS å bidra til at arbeidet med innovasjon i offentlig sektor beveger seg fra one-off rigging til et mer kontinuerlig og systematisk arbeid, og hvor kommunene får en kultur for å jobbe med innovasjon.

Innovasjon er også én av tre hovedprioriteringer for Difi, og knyttes tett opp til arbeidet med Regjeringens digitaliseringsstrategi. Innovasjon er ett av fire strategiske satsingsområder i Difis tverrgående digitaliseringsstrategi. Difis innovasjonsarbeid inkluderer også fokus på anskaffelser som bidrag til innovasjonsprosesser, samt tjenesteutvikling i fellesløsningene. Difi arbeider i nordiske og internasjonale nettverk der de aktivt deler kunnskap med hverandre. Difis innovasjonsbarometer er inspirert fra Danmark, og innovasjonsprisen har Danmark hentet fra Difi. Difis innovasjonsfokus er blant annet knyttet til utvikling av systemisk innovasjon og tjenesteinnovasjon, spesifikt knyttet til utviklingen av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer basert på brukerinnsett og brukerorientering. Utvikling av ulike tjenestekjeder innen syv utvalgte livshendelser, slik det står beskrevet i Regjeringens digitaliseringsstrategi, retter fokus mot tverrsektoriell styring, økosystemteknologi og tjenesteutvikling av sammenhengende tjenester. Difi arbeider også på fagområdene ledelse, digitalisering og anskaffelser for å øke innovasjonsevnen og -takten i offentlig sektor. Difi har et langsiktig og tverrgående perspektiv på innovasjon, og arbeider for å skape gode rammevilkår for innovasjon og bidra til at innovasjon blir et kulturtrekk i offentlig sektor.

For fem år siden hadde Innovasjon Norge et økt fokus på omstilling og nye markeder og økte i den sammenheng innsatsen mot offentlig sektor. Dette føyer seg inn i en trend hvor etterspørselsdrevet innovasjon tillegges mer vekt i Innovasjon Norge. IN fikk i 2013 en åpning for å bruke mer penger på offentlige anskaffelser og innovasjonspartnerskap, og begynte å teste dette som en ny ordning. IN forvalter innovasjonspartnerskap som er en ordning der offentlige virksomheter kan søke midler til å utvikle helt nye løsninger på dagens og fremtidens samfunnsutfordringer, i samarbeid med private aktører. Det er i dag 14 pågående innovasjonspartnerskap, hvor størstedelen er relatert til helse- og omsorgssektoren. INs innovasjonskontrakter er forbeholdt små og mellomstore bedrifter og prosjekter som har et internasjonalt potensial. Innovasjonskontraktene har de siste årene blitt tettere koblet mot behovene i offentlig sektor. Innovasjon Norge har også lansert Drømmeløftet, hvor man i tråd med bærekraftsmålene har definert et mindre antall satsingsområder som man ønsker å prioritere. Disse har imidlertid ikke resultert i nye arbeidsformer.

Norges forskningsråd jobber for å gjøre innovasjonsarbeidet i offentlig sektor mer kunnskapsbasert, og har særlig fokus på å bidra til kompetanseutvikling og nettverk. Andre fremtredende satsingsområder fra Forskningsrådet er tjenesteinnovasjon, digitalisering, innovative anskaffelser og innbyggerinvolvering. Forskningsrådet har en uttalt satsning på innovasjon i offentlig sektor i sin strategi for 2018-2023, som blant annet innebærer 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. Forskningsrådet finansierer også innovasjonsprosjekter i offentlig sektor, med krav til et reelt samarbeid mellom offentlige virksomheter og forskningsinstitusjoner. Finansieringsordningen har 185 millioner kroner i antatt avsatte midler for 2019-2022.

Bærekraftsmålene utgjør en viktig retning for mange av aktørene på dette feltet. I Norge utgjør Kunnskapsdepartementets Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028 og Innovasjon Norges Drømmeløft noen av de tydeligste referansene til behovet for å jobbe på nye måter for å adressere aktuelle samfunnsutfordringer. Allikevel synes det ikke som om denne nye agendaen har ført til vesentlige endringer i måten man adresserer innovasjon på i praksis. Det sterke sektorprinsippet i Norge og den vestnordiske forvaltningstradisjonen med ministerstyre, hvor ministeren er ansvarlig for politikken som implementeres under ministerens respektive departement, kan muligens være en del av forklaringen på dette. En annen mulig forklaring kan være den sterke posisjonen til det lokale selvstyret i Norge, med de utfordringene for overordnede systemgrep som dette innebærer. En tredje forklaring er at endring av slike etablerte praksiser generelt er vanskelige og tidkrevende.

Et av særtrekkene i Norge synes å være at man gjerne arbeider i form av programmer, som utgjør midlertidige satsinger uavhengig av institusjonaliserte arbeidsformer og praksis. Eksempler på denne praksisen er Nasjonalt program for velferdsteknologi (NPV), Helsedataprogrammet og Leverandørutviklingsprogrammet (LUP). Et annet kjennetegn synes å være at det settes av egne økonomiske midler til innovasjonsarbeid og at dette ofte gjøres utenfor daglig praksis. Dette står i kontrast til arbeidet i Danmark, hvor man i større grad søker å innlemme innovasjonsarbeidet 'i linja'.

Helsesektoren i Norge trekkes ofte frem som en forløper på innovasjonsfeltet i offentlig sektor. De regionale helseforetakene har på oppdrag fra HOD utviklet en nasjonal indikator for innovasjonsaktiviteten i helseforetakene. Formålet er å dokumentere og følge opp innovasjonsaktiviteten i helseforetakene, stimulere til implementering og spredning av innovasjoner i og mellom helseforetak og synliggjøre antatt og/eller realisert nytteverdi av innovasjon³. Innenfor helsesektoren er Nasjonalt Program for Velferdsteknologi (NPV) sentralt. NPV har pågått siden 2013, og Helsedirektoratet har i samarbeid med KS fungert som et sekretariat for over 300 kommuner organisert i ulike prosjekter, bedrifter og brukere. Av andre større satsinger innenfor helse- og omsorgsfeltet kan nevnes HelseOmsorg21-prosessen, hvor man har begynt å jobbe mer på tvers av aktører innen helse og omsorg, aktører fra offentlig sektor, privat sektor, universitets- og høyskolesektoren og brukerrepresentanter. Formålet var å bidra til kunnskapsbaserte helse- og omsorgstjenester kjennetegnet av kvalitet, pasientsikkerhet og effektive tjenester. Et annet eksempel på nye samarbeidsformer kan ses i forbindelse med utviklingen av den norske bioøkonomistrategien, hvor man har satt sammen en arbeidsgruppe på tvers av ni departementer. Dette er et eksempel på en ny fremgangsmåte i arbeidet for å utvikle politikk for morgendagen. Samtidig er det mye som tyder på at dette arbeidet er unntaket snarere enn regelen i norsk kontekst, samt at denne

³ For nærmere informasjon om nasjonalt målesystem for forsknings- og innovasjonsaktivitet i helseforetakene, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/innsikt/nasjonalt-system-for-maling-av-forskning/id446980/#Kliniske>

samarbeidskonstruksjonen ikke har blitt befestet eller er gitt noen bestemt myndighet. På denne måten risikerer den å bli stående frakoplet pågående prosesser i etablerte kanaler, nettverk og sektorer. En potensiell fare med slike midlertidige tverrgående initiativer er at deres posisjon utenfor etablerte prosesser og siloer risikerer å bli maktesløse instrumenter uten bindinger eller forankring i forvaltningen.

Oppsummert kan vi si at det kan synes som om Norge har en noe smalere og en mer prosjektorientert inngang til arbeidet med innovasjon i offentlig sektor enn sine nordiske naboland. Det virker som om mye av fokuset i Norge ligger på et prosjekt- og organisasjonsnivå, hvor innsatser rettes mot enkeltprosjekter og gjennomføringen av disse. Enten man jobber relativt hands-on med konkrete verktøy mot kommunene som KS gjør eller mer hands-off som NFR gjør er det et overordnet fokus på å generere og legge til rette for enkeltstående prosjekter og innovasjoner. I Norge blir denne oppmerksomheten supplert av et fokus på effektivisering og avbyråkratisering (f.eks. ABE-reformen, produktivitetskommisjonen, tidstyvprosjektet). Dette er en tankegang hvor man søker å drifte et gitt sett av tjenester på en mer effektiv måte. Denne måten å innsnevre handlingsrommet for produksjonen av offentlige tjenester på er det motsatte av den såkalte 'tillitsdelegasjonen' i Sverige, som har som mandat å diskutere handlingsrommet for innovasjon i offentlige virksomheter. Riktignok har man de senere årene sett en klar dreining mot mer systemiske satsinger på teknologiutvikling, digitalisering, samt måling og spredning av innovasjon (f.eks. innovasjonsbarometeret). Norge anses også som et foregangsland på innovative anskaffelser, hvor det norske Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) blir forsøkt kopiert av både Danmark og Sverige. Men sammenliknet med Sverige og Danmark synes det allikevel som om Norge har et noe tydeligere fokus på å tilrettelegge for enkeltorganisasjoner og enkeltprosjekter på bekostning av mer systemiske egenskaper som på lengre sikt vil kunne utvide handlingsrommet for innovasjon. I Danmark har man sammenhængsreformen hvor man søker å skape bedre tjenester ved å jobbe på tvers av sektorskiller, og frikommuneforsøket, hvor kommuner fritas vanlig lovgivning ifm. eksperimenter og utviklingsprosjekter. Basert på uttalelser fra våre norske informanter kan det imidlertid virke som om fokuset er i ferd med å breddes noe i retning av system. Det bør derfor nevnes at den nye digitaliseringsstrategien i Norge vil innebære store systemiske grep for å realisere sammenhengende tjenester for de syv utvalgte livshendelsene. Til tross for denne tendensen, er tredje generasjons innovasjonspolitikken i liten grad utviklet i Norge. Mens Finland og delvis Island og Sverige har tatt de første stegene over i en mer dedikert tverrsektoriell mission-modus i arbeidet med samfunnsutfordringer, nøyer Norge seg med å peke på bærekraftsmålene som sentrale målsettinger, men uten at disse endrer fremgangsmåter eller arbeidsmetodikk.

Spørsmål som dette arbeidet har aktualisert - mulige innganger for videre utforskning:

- Hvorfor har landene fått det fokuset de har? Hva er de institusjonelle, strukturelle og historiske forklaringsvariablene for de mønstrene vi ser mellom landene i dag?
- Hvordan påvirker dagens styringsregimer forutsetningene for innovasjon i offentlig sektor?
- Hvordan er innovasjon i offentlig sektor finansiert? (tas ekstra utgifter over budsjettene i linja eller er dette eksternt finansiert av egne innovasjonsvirkemidler? Eller gjennom private stiftelser og fond?)
- Hvordan påvirker organisering og eierskap arbeidet med innovasjon i offentlig sektor?
- Hvilke land ser til hverandre? Hvem ser man til for å lære? Bør man supplere sine nettverk, kontaktflater og etablerte 'læringspalletter' i nye retninger?
- Hva betyr landenes ulike fokus og innsatser? Effekter på kortere og lengre sikt?

- Hvorvidt og hvordan jobber offentlig sektor med outsourcing av kunnskapsutvikling, og hva gjør dette med absorpsjonsevnen og kompetansenivået i offentlig sektor?
- Alle de nordiske landene har satsinger på digitalisering, men hvorvidt og hvordan satses det forskjellig på dette? Speiler ulike innganger til digitalisering landenes øvrige profil på feltet?

Liste over respondenter:

1. Hjørdis Møller Sandborg, Helse- og omsorgsdepartementet
2. Henrik Dons Finsrud, KS
3. Sunniva Jonassen Fjelde, Innovasjon Norge
4. Cæcilie Riis, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
5. Hanne-Cecilie Bjørka, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
6. Alexander Wiken Lange, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
7. Erna-Wenche Østrem, Norges Forskningsråd
8. Vidar Sørhus, Norges Forskningsråd
9. Fredrik Danker Monsen, Direktoratet for forvaltning og IKT
10. Lene Krogh Jeppesen, Center for offentlig innovation (Danmark)
11. Pia Gjellerup, Center for offentlig innovation (Danmark)
12. Marianne Sørensen, Digitaliseringsstyrelsen (Danmark)
13. Jeppe Toft Hansen, Finansdepartementet (Danmark)
14. Jonny Ivarsson Paulsson, Vinnova (Sverige)
15. Sofia Norberg, Vinnova (Sverige)
16. Jakob Hellmann, Vinnova (Sverige)
17. Klas Danerlöv, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (Sverige)
18. Maria Cederholm, Næringsdepartementet (Sverige)
19. Karl Westberg, Næringsdepartementet (Sverige)
20. Oskar Thorslund, Finansdepartementet (Sverige)
21. Iris Huld Christersdóttir, Departementet for finans og økonomi (Island)
22. Sigríður Valgeirsdóttir, Departementet for industri og innovasjon (Island)
23. Tuula Jäppinen, Kuntaliitto/Kommuneforbundet (Finland)
24. Ira Alanko, Statsministerens kontor (Finland)

Referanser:

- Asheim, B.T. and M. Gertler. 2005. *The Geography of Innovation – Regional Innovation Systems, 11 in Fagerberg, Mowery, and Nelson (eds) 'The Oxford Handbook of Innovation'*. Oxford University Press.
- Cohen, M.D. and D.A. Levinthal. 1990. Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly* **35:128-152**.
- Edquist, C. 1997. *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations*. London: Pinter.
- Edquist, C. 2005. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In *The Oxford Handbook of Innovation*, ed. J. Fagerberg; D.C. Mowery; and R.R. Nelson, 181-208: Oxford University Press.
- Hartley, J. 2005. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management* **25:27-34**.
- Jensen, M.B.; B. Johnson; E. Lorenz; and B.Å. Lundvall. 2007. Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy* **36:680-693**.

- Kuhlmann, S. and A. Rip. 2014. The challenge of addressing Grand Challenges - A think piece on how innovation can be driven towards the “Grand Challenges” as defined under the prospective European Union Framework Programme Horizon 2020: University of Twente.
- Nelson, R. and S. Winter. 1982. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD. 2015. System Innovation: Synthesis Report.
- . 2017. OECD Reviews of Innovation Policy: Norway 2017. In *OECD Reviews of Innovation Policy*. OECD Publishing, Paris.
- Schot, J. and W.E. Steinmueller. 2019. Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy* **47:1554-1567**.
- Weber, K.M. and H. Rohracher. 2012. Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change - Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework *Research Policy* **41:1037-1047**.