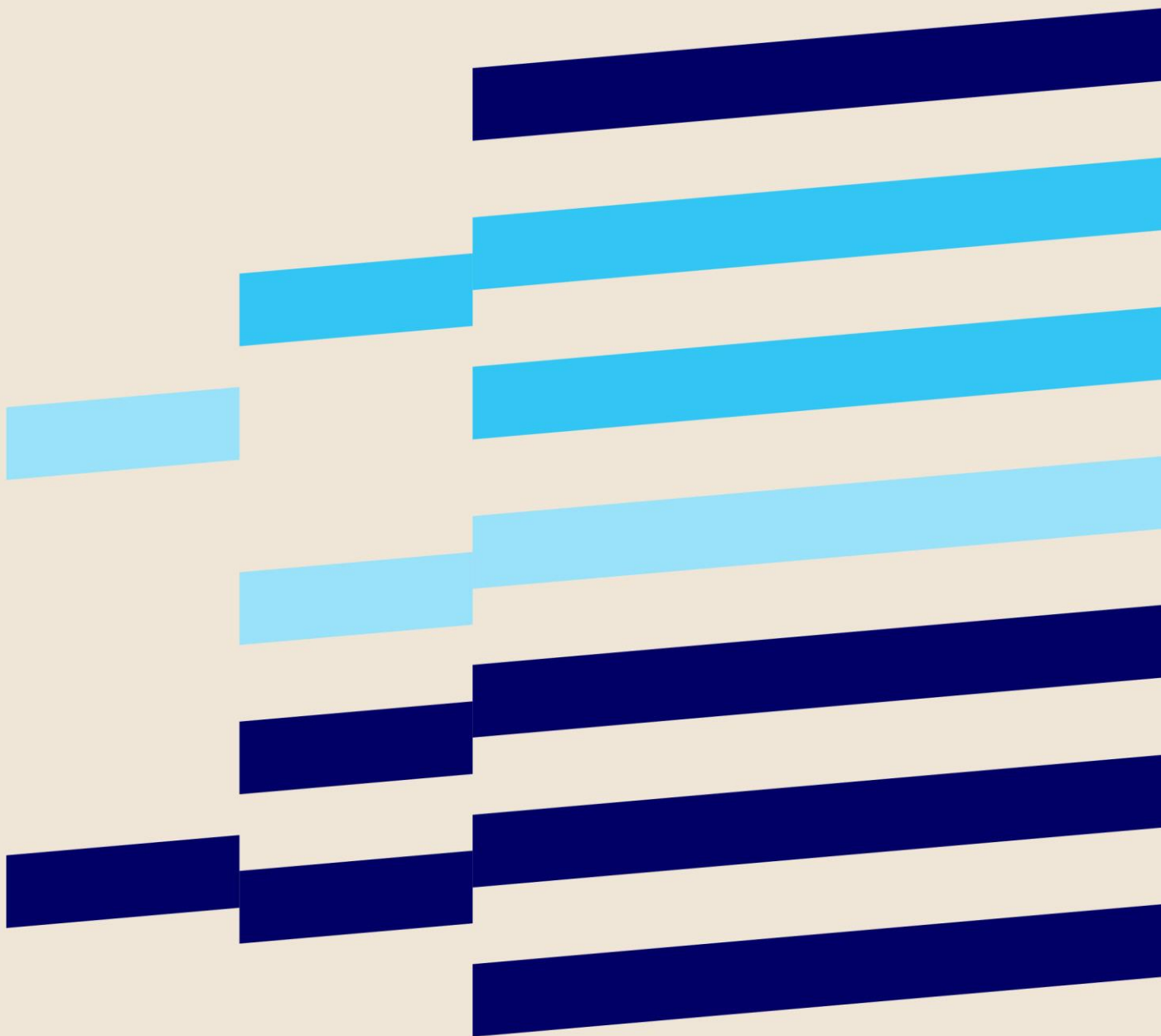


Departementenes styring og tilrettelegging for innovasjon i underliggende virksomheter



Forord

Difi har på oppdrag fra Kommunal – og moderniseringsdepartementet undersøkt hvordan departementene styrer og følger opp innovasjon i underliggende virksomheter. Formålet med undersøkelsen er å gi departementet et kunnskapsgrunnlag som departementet skal bruke i sitt arbeid med en stortingsmelding om innovasjon. Meldingen skal legges fram i 2020. En annen del av kunnskapsgrunnlaget er innovasjonsbarometeret som sier noe om tilstanden på innovasjon i statlig sektor. Denne spørreundersøkelsen gikk ut til alle statlige virksomheter og ble gjennomført høsten 2018.

Dette notatet er resultatet av undersøkelsen om hvordan departementene styrer og tilrettelegger for innovasjon i underliggende virksomheter og leveransen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vi håper dette notatet vil gi kunnskap og økt bevissthet i departementer og virksomheter om hvordan det kan tilrettelegges for innovasjon i offentlig sektor.

Difi står ansvarlig for rapporten. Prosjektet er utført av Helle Sekkesæter, Lisbeth Udland Hansen og prosjektleder Fredrik Danker Monsen. Avdelingsdirektør Hildegunn Vollset er prosjekteier og kvalitetssikrer.

Oslo, 17. desember 2018



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	6
1.1	Bakgrunn om innovasjon og styring	7
2	Problemstillinger og metode	8
2.1	Hvilke problemstillinger skal undersøkelsen belyse?.....	8
2.2	Hvilke metoder brukes i undersøkelsen?	8
3	Departementenes styring kan gi rom for innovasjon	10
3.1	Et fåtall av virksomhetene har fått eksplisitte mål og føringer om innovasjon i tildelingsbrev.....	10
3.2	Innovasjon er sjelden et konkret tema i etatsstyringsmøtene	11
3.3	Virksomhetene gis også styringssignaler i rundskriv og budsjettproposisjoner	11
3.4	Det rapporteres i hovedsak på pedagogiske virkemidler i årsrapportene.....	12
3.5	Begrepet innovasjon brukes i liten grad i etatsstyringen.....	13
4	Virksomhetene har ulike forutsetninger for å være innovative	14
4.1	Nettobudsjetterte virksomheter og forvaltningsbedrifter	14
4.2	Store virksomheter.....	14
4.3	Kontaktflate og samarbeid med næringslivet.....	14
4.4	I stor grad teknologidrevne.....	15
4.5	Teknologi og næringsliv versus brukerorientering	15
5	Hvordan kan departementene styre og legge til rette for innovasjon?	16
5.1	Departementene bør være oppmerksomme på om virksomhetene evner å ta handlingsrommet.....	16
5.2	Handlingsrommet må være reelt.....	17
5.3	Departementene må være villige til å ta risiko.....	17
5.4	Styringen bør bygges på tillitsbasert ledelse	18
5.5	Kutt i ressurser er både hemmende og fremmende	18
5.6	Rask tilpasning av regelverk er viktig også for innovasjon.....	19
6	Noen anbefalinger	20
	Referanser	21
	Referanseark for Difi	22

Sammendrag

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) skal legge fram en stortingsmelding om innovasjon i 2020. Som en del av kunnskapsgrunnlaget til denne, har Difi gjennomført en undersøkelse om hvordan departementer styrer og tilrettelegger for innovasjon. Difi har også høsten 2018 laget et innovasjonsbarometer som sier noe om tilstanden på innovasjon i statlig sektor.

I denne undersøkelsen og i innovasjonsbarometeret, defineres innovasjon i hovedsak som nye eller vesentlige endringer i organisasjonen for å forbedre aktiviteter og resultater. Innovasjon kan være nye eller vesentlig endrede

- tjenester
- produkter
- prosesser eller måter å organisere arbeidet på
- måter å kommunisere med omverden på, for eksempel tjenestemottakere, innbyggere og næringsliv

Definisjonen ligger også tett opp til OECDs innovasjonsdefinisjon.

Hovedmål for prosjektet er å gi Kommunal- og moderniseringsdepartementet kunnskap om

1. Hvordan styrer og følger departementene opp innovasjon i underliggende virksomheter?
2. Hva kan forklare eventuell variasjon i departementenes styring av underliggende virksomheter?
3. Hvordan bør departementene styre og legge til rette for innovasjon i underliggende virksomheter?

Hvordan vi har løst oppdraget

Undersøkelsen er i hovedsak basert på intervjuer i departementer og virksomheter (15) og dokumentanalyse av tildelingsbrev og årsrapporter for 2017 i 65 statlige virksomheter. Vi har også benyttet relevante kvantitative data fra innovasjonsbarometeret.

Hovedfunn i undersøkelsen

Departementenes styring kan gir rom for innovasjon

Innovasjonsbarometerets undersøkelse til toppledere, viser at 2 av 3 statlige virksomheter mener at departementet legger til rette for at deres virksomhet kan benytte innovative arbeidsmetoder. Virksomhetene vi har intervjuet gir i hovedsak også uttrykk for at departementenes styrer og tilrettelegger på en slik måte at det gis rom for innovasjon. Inntrykket i intervjuer med departementene er at de er opptatt av å unngå detaljstyring og heller utformer mål i tildelingsbrev slik at det skapes rom for innovasjon. Et fåtall virksomheter har fått eksplisitte mål og føringer om innovasjon i tildelingsbrevene. Digitaliseringsrundskrivnet trekkes frem som spesielt førende for arbeidet med innovasjon i

virksomhetene. Departementer og virksomheter er omforent om at handlingsrom i oppgaveløsningen er viktig for å kunne arbeide med innovasjon.

Begrepet innovasjon brukes i liten grad i styringen

Innovasjonsbegrepet brukes lite i styringen av underliggende virksomheter. Begrepet er benyttet mer i årsrapportene fra virksomheten, departementenes budsjettproposisjoner og øvrige politiske dokumenter. Vårt inntrykk fra intervjuene, er at departementer og virksomheter i noe varierende grad har et bevisst forhold til begrepet og innovasjon som virkemiddel.

Virksomhetenes har ulike forutsetninger for å være innovative

Dataene gir grunnlag for å reise spørsmål ved om virksomhetene har noe ulike forutsetninger for å være innovative. Rammebetingelser som kan ha betydning for innovasjon er:

- Nettobudsjetterte virksomheter og forvaltningsbedrifter vil ha et godt økonomisk handlingsrom for å kunne fremskaffe forskning som grunnlag for innovasjon.
- Store virksomheter har ofte en bred oppgaveportefølje, store fagmiljøer og mange folk å spille på i innovasjonsarbeidet.
- Virksomheter innenfor teknologitunge sektorer som for eksempel samferdsel, transport og sjøfart vil ha en naturlig kontaktflate med næringslivet og private aktører.
- For virksomheter som har tjenesteproduksjon som en sentral oppgave, kan brukerorientering være en viktig drivkraft for å jobbe innovativt gjennom å sette brukerens behov i sentrum for nye innovative tjenester.

Hvordan kan departementene styre og legge til rette for innovasjon i underliggende virksomheter?

Både departementene og virksomhetene peker på at det bør gis og skapes et handlingsrom i etatsstyringen slik at det blir mulig for virksomhetene å jobbe innovativt og skape effektive og brukertilpassete løsninger. Enkelte peker også på hindringer for å få et reelt handlingsrom og som man bør være mer bevisst på i etatsstyringen. Som f.eks. å vurdere helhetlig hvordan målene i tildelingsbrevet står seg i forhold til andre rammebetingelser for virksomheten og sikre god dialog med virksomheten om hensiktsmessige mål og styringsparametere.

Etter vår vurdering bør departementene i sin styring og tilrettelegging for innovasjon ha oppmerksomhet på i hvilken grad virksomhetene er endringsorienterte og tar handlingsrommet. For en virksomhet som tar handlingsrommet er det naturlig at departementet har en tilretteleggende og støttende rolle. Dersom virksomheten ikke tar initiativ og er lite endringsorientert bør departementet ta rollen som pådriver og utfordrer. Vår vurdering er at departementene bør avveie tilretteleggerrollen og utfordrerrollen for best å kunne bidra til innovasjon i den enkelte underliggende virksomhet.

Styring og tilrettelegging for innovasjon innebærer at feil også må forventes. Andre forhold som ble trukket frem er at innovasjon ofte innebærer en risiko som også departementene bør kunne stå i. I denne sammenhengen pekes det på at sårbare innovasjonsprosjekter kan legges litt lenger ut i planleggingshorisonten slik at en har erfaringer å trekke på. Etter vårt

skjønn forutsetter det også en god etatsstyringsdialog og at departementet får et godt kunnskapsgrunnlag.

Vi fikk også inntrykk av at departementene har tillit til at underliggende virksomheter arbeider innovativt, men at de helst ikke ønsker å gå detaljert inn i styringen av innovasjonsprosjekter. Begrensede økonomiske ressurser oppfattes både som en fremmer og en hemmer av virksomhetene. Dette er et forhold som departementene og virksomhetene gjerne kan ha en åpen dialog om. I likhet med det vi gjennom flere år har sett på i arbeidet med digitalisering, er det også her viktig at regelverket som slår inn for den enkelte løsningen, er tilpasset slik at den kan iverksettes i rimelig tid.

Noen hovedanbefalinger

- For å styre og tilrettelegge for innovasjon i underliggende virksomheter bør departementene være bevisste på at virksomhetene har ulike forutsetninger for innovasjon og tilpasse styringsrollene deretter. Etter vår vurdering bør departementene i sin styring og tilrettelegging for innovasjon ha oppmerksomhet på i hvilken grad virksomhetene er endringsorienterte og tar handlingsrommet.
- Departementene bør vurdere om de har tilstrekkelig med kompetanse om innovasjon og innovative arbeidsmåter for å styre og tilrettelegge for innovasjon i underliggende virksomheter. Det er grunn til å anta at departementene bør ha kunnskap om innovasjon som virkemiddel for å kunne vurdere den enkelte virksomhets modenhetsnivå og hvordan de kan stimulere til innovasjon.

1 Innledning

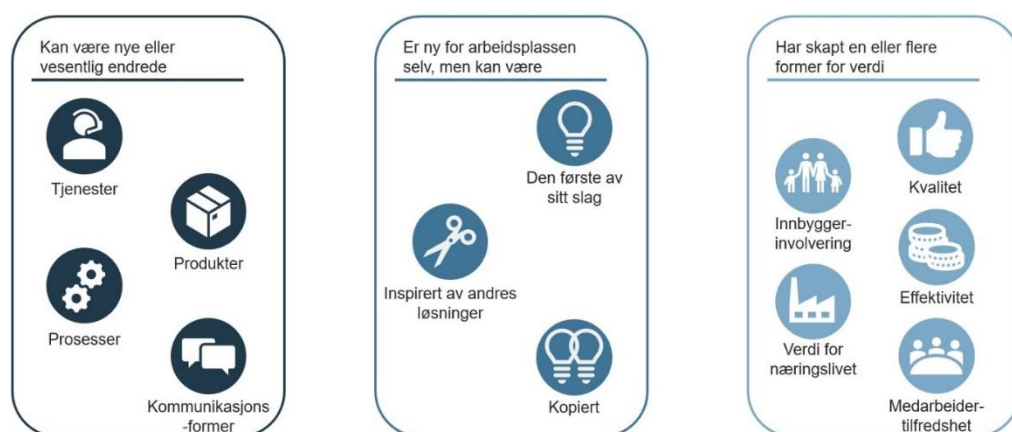
I tildelingsbrevet for 2018 fikk Difi i oppdrag å lage et kunnskapsgrunnlag til stortingsmeldingen om innovasjon som Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) skal legge fram i 2020. Difis kunnskapsgrunnlag består av to undersøkelser. I den ene undersøkelsen som dette notatet handler om, ser vi nærmere på hvordan departementene styrer og tilrettelegger for innovasjon i underliggende virksomheter. I tillegg har Difi høsten 2018 laget et innovasjonsbarometer som sier noe om innovasjonstilstanden i statlig sektor. For å belyse hvordan departementene tilrettelegger og styrer på innovasjon i underliggende virksomheter har vi gjennomført dokumentstudier av tildelingsbrev og årsrapporter for 2017 og intervjuer i departementer og statlige virksomheter.

Målgruppen for oppdraget er i hovedsak KMD, men dataene vil også være av interesse for departementer og statlige virksomheter som er involvert i etatsstyring og/eller som jobber med innovasjon.

I denne undersøkelsen defineres innovasjon som nye eller vesentlige endringer i organisasjonen for å forbedre aktiviteter og resultater. Innovasjon kan være nye eller vesentlig endrede

- tjenester
- produkter
- prosesser eller måter å organisere arbeidet på
- måter å kommunisere med omverden på, for eksempel tjenestemottakere, innbyggere og næringsliv

Definisjonen ligger tett opp til OECDs innovasjonsdefinisjon¹, samt innovasjonsbarometre i de nordiske landene. Figuren under illustrerer definisjonen, men tydeliggjør også at innovasjoner både kan være den første i sitt slag, inspirert av andres løsninger eller kopiert. Innovasjonen skal også ha skapt en verdi for noen i form av f.eks. bedre kvalitet, effektivitet eller medarbeidertilfredshet.



¹ Oslo Manualen oktober 2018: An **innovation** is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit's previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process).

1.1 Bakgrunn om innovasjon og styring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for forvaltningspolitikken og omtaler behovet for å øke innovasjonsinnsatsen i forvaltningen slik: «Offentlig forvaltning skal utvikles videre - med gode tjenester til innbyggere og brukere, god bruk av samfunnets ressurser og høy tillit. Én måte å få dette til på er å øke innovasjonsevnen, -takten og -omfanget. Derfor forsterker regjeringen arbeidet med innovasjon i offentlig sektor.»²

Fagdepartementene har ansvar for innovasjon i sektoren, f.eks. hvordan sektoren organiseres og samhandler innad og utad. Fagdepartementene har også en viktig rolle som etatstyrer for statlige virksomheter, som formelt og reelt vil være en viktig pådriver for økt innovasjon for den enkelte offentlige virksomhet, men også for organisering av egen sektor. Fagdepartementene stiller krav og forventninger i sin rolle som etatstyrer, både gjennom tildelingsbrev og annen styringsdialog samt ev. forventninger som inngår i lederlønnskontrakter.

Det er flere departementer og virksomheter i forvaltningen som har et særskilt ansvar for innovasjon. I 2016 gjennomførte Difi en undersøkelse³ på oppdrag fra KMD der vi bl.a. så nærmere på disse aktørenes ansvarsfelt og vurderte mulige alternativer for en mer helhetlig, nasjonal pådriver for innovasjon i offentlig sektor. Konklusjonene var at

- innsatsen må styrkes for å realisere de politiske ambisjonene
- forventningen til rollen som nasjonal pådriver for innovasjon spriker
- én innovasjonsaktør kan ikke ha rollen alene, men rollene og samarbeidet mellom de mest sentrale aktørene bør tydeliggjøres og styrkes. Noen roller må styrkes. Det gjelder spesielt rollen som pådriver for utviklingen av politikk og rammebetingelsene for innovasjon. Det er nødvendig for å sikre at departementene stiller krav til og skaper handlingsrom for innovasjon i virksomhetene. Politikken og virkemidlene for innovasjon må bli tydeligere både for hele offentlig sektor og på de enkelte departementsområdene.

Vår undersøkelse dreier seg i hovedsak om å utforske det siste punktet nærmere. Rammene for etatsstyringen er derfor også et viktig utgangspunkt. Finansdepartementets Veileder i etatsstyring⁴ angir en rekke prinsipper som bør ligge til grunn for styringen, og som vi har lagt til grunn i analysen av våre data.

² KMDs nettside om statlig forvaltning: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/id927/>

³ Difi (2017). *Innovasjon i offentlig sektor – både helhet og mangfold*. Difi-rapport 2017:1

⁴ Finansdepartementets *Veileder i etatsstyring* utgitt i november 2011.

2 Problemstillinger og metode

I det følgende redegjøres det for hvilke problemstillinger og metoder som er tatt i bruk for å belyse disse.

2.1 Hvilke problemstillinger skal undersøkelsen belyse?

Undersøkelsen skal belyse følgende problemstillinger.

1. Hvordan styrer og følger departementene opp innovasjon i underliggende virksomheter?
2. Hva kan forklare eventuell variasjon i departementenes styring av underliggende virksomheter?
3. Hvordan bør departementene styre og legge til rette for innovasjon i underliggende virksomheter?

Problemstilling 1 belyser hvilke krav og føringer som gis fra departement til underliggende virksomheter i tildelingsbrev, etatsstyringsdialogen eller på andre måter. Videre hvilke aktiviteter statlige virksomheter gjennomfører på innovasjonsområdet. Problemstilling 2 skal søke å besvare om det er variasjoner i styringen av underliggende virksomheter og hva som eventuelt kan forklare dette. Den siste problemstillingen skal besvare hvordan departementene bør styre og legge til rette for å stimulere til innovasjon i underliggende virksomheter og tilpasse styringen til virksomhetenes modenhetsnivå. Fokus i undersøkelsen er departementenes styring og tilrettelegging for innovasjon i underliggende virksomheter og ikke hvordan det arbeides i virksomhetene med innovasjon.

2.2 Hvilke metoder brukes i undersøkelsen?

Undersøkelsen er i hovedsak basert på dokumentanalyse og intervjuer og i noe grad kvantitative data fra innovasjonsbarometeret. Datamaterialet gir en status for 2017.

Utvalg av virksomheter

Styringsdialogen er belyst gjennom et utvalg av statlige virksomheter og omfatter samtlige 15 departementer og 65 statlige virksomheter som består av 61 sentraladministrative forvaltningsorgan (direktorater mv.) og fire forvaltningsbedrifter. De 65 statlige virksomhetene er underlagt statlig instruksjonsmyndighet og styres blant annet gjennom tildelingsbrev fra overordnet departement.

Dokumentanalyse

Det er gjennomført dokumentanalyse av tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og årsrapporter fra de 65 virksomhetene for 2017. Dokumentanalysen belyser i hvilken grad departementene styrer virksomhetene på innovasjon i tildelingsbrev gjennom krav og føringer. Årsrapportene gir informasjon om hvilke aktiviteter innen innovasjon virksomhetene rapporterer på og om eventuelle krav og føringer til virksomhetene følges opp. Dokumentanalysen belyser i hovedsak problemstilling 1.

Intervjuer

For å belyse og utdype funn fra dokumentanalysen er det gjennomført 15 intervjuer⁵. Utvalg av departementer og virksomheter er gjort på bakgrunn av funn fra dokumentanalysen av tildelingsbrev og årsrapporter bl.a. om departementet har gitt virksomheten krav og føringer på innovasjonsområdet eller ikke. I tillegg er det tatt hensyn til om de underliggende virksomhetene er viktige aktører på sentrale samfunnsområder.

Det er gjennomført totalt femten intervjuer med syv departementer og syv underliggende virksomheter, samt ytterligere en virksomhet. Intervjuene ble gjennomført i perioden 16. oktober - 12. november. Intervjudataene belyser samtlige tre problemstillinger.

Kvantitative data

Kvantitative data som er fremskaffet i innovasjonsbarometeret 2018 er brukt som supplement til intervjudataene og dokumentanalysen. Vi har valgt å bruke data fra innovasjonsbarometeret, som i hovedsak er innhentet på strategisk nivå, og således er på samme nivå som våre intervjudata. Innovasjonsbarometerets undersøkelse på strategisk nivå ble sendt til toppledere for statlige virksomheter. Data som er særlig relevante omhandler hvordan virksomhetene på strategisk nivå styrer og tilrettelegger for innovasjon i virksomheten.

Metodiske styrker og svakheter

For å belyse omtalen av innovasjon i dokumentene, har vi brukt søkeordene innovasjon og tjenstedesign. Vi har brukt tjenstedesign fordi dette er et verktøy for tjenesteinnovasjon som flere virksomheter har tatt i bruk for å utvikle brukerorienterte og mer helhetlige tjenester. Mangelen på treff i dokumentene betyr ikke at innovasjon er fraværende. Innovasjon omtales ofte med andre ord som for eksempel forbedring, fornying og effektivisering. Det er imidlertid vanskelig å si om disse tiltakene tilfredsstillende kriteriene i definisjonen av innovasjon (jf. kap 1).

Det er gjennomført kun 15 intervjuer, noe som innebærer at man må være varsom med å trekke for bastante slutninger. Intervjuene er i hovedsak datakilden for problemstilling 2 og 3.

Vi har ikke hatt som ambisjon å se på effekter av innovasjon, men har likevel sett litt på om effekter omtales i forbindelse med innovasjon i årsrapportene.

⁵ BLD, HOD, KD, KMD, KUD, NFD, SD, Bufdir, Helsedirektoratet, Medietilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Statsbygg, SSB, Utdanningsdirektoratet, Vegdirektoratet

3 Departementenes styring kan gi rom for innovasjon

Virksomhetene vi har intervjuet gir i hovedsak uttrykk for at departementenes styrer og tilrettelegger på en slik måte at det gis rom for innovasjon. Inntrykket i intervjuer med departementene er at de er opptatt av å unngå detaljstyring og heller utformer mål i tildelingsbrev slik at det skapes rom for innovasjon. Et fåtall virksomheter har fått eksplisitte mål og føringer om innovasjon i tildelingsbrevene. Virksomhetene gis også signaler og føringer om innovasjon i noe grad i politiske dokumenter som proposisjoner og meldinger. Enkelte peker på at digitaliseringsrundskrivet er spesielt førende for arbeidet med innovasjon i virksomhetene. Videre viser undersøkelsen at både departementer og virksomheter trekker fram at handlingsrom er viktig for å kunne arbeide med innovasjon.

3.1 Et fåtall av virksomhetene har fått eksplisitte mål og føringer om innovasjon i tildelingsbrev

Dokumentanalysen av tildelingsbrev viser at det for 16 av 65 virksomheter eksplisitt er brukt begrepet innovasjon. For halvparten (åtte) av disse 16 er det mål eller delmål i tildelingsbrevet der begrepet innovasjon er nevnt. For tre av virksomhetene er målene definert ut fra at virksomheten skal legge til rette for innovasjon andre steder i forvaltningen for å bidra til verdiskaping, bedre tjenester og omstilling. For de øvrige fem aktørene er målene i hovedsak knyttet til at det skal stimuleres til innovasjon i sektoren for at det bl.a. skal gi bedre tjenester og effektiv oppgaveløsning ved bruk av ny teknologi.

Eksempel på mål i tildelingsbrevet til Sjøfartsdirektoratet 2017

«Sjøfartsdirektoratet skal møte behovet for omstilling til grønt skifte og nye innovative løsninger i skipsfartsnæringen med å videreutvikle den tekniske maritime kunnskapen og sikre at direktoratet har tilstrekkelig personell med slik kompetanse. Målet er en forutsigbar og effektiv prosess for myndighetsbehandling av skip som bygges med slik innovativ teknologi.»

For halvparten av de 16 virksomhetene uten eksplisitte mål om innovasjon, har noen få fått føringer. Føringene omhandler ulike tiltak som forskning, veiledning og innovasjonsstøtte, utvikle innovative tjenester og bruke innovative anskaffelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga Statsbygg følgende føring i tildelingsbrevet for 2017: «Statsbygg skal gjennom sine anskaffelser dessuten stimulere til økt innovasjonskraft og leverandørutvikling i byggebransjen.»

Nesten alle virksomhetene med mål om innovasjon i tildelingsbrevet har fått krav om rapportering. Noen av disse er også gitt styringsparametere som det skal rapporteres på. Dokumentanalysen viser at virksomhetene har fulgt opp dette i årsrapportene.

Det kommer frem i intervjuene at enkelte virksomheter de siste par årene, er bedt om å gjennomføre konkrete innovasjoner selv om ikke begrepet innovasjon er brukt.

Når det gjelder mål- og resultatstyring i forvaltningen viser forskning på området at det er en utvikling i retning av at forvaltningen har redusert antallet mål og at det styres mer på effekter.⁶ Intervjuene våre peker også i denne retningen.

Inntrykket i intervjuene med departementene, er at underliggende virksomheter gjennom styring på overordnede mål gis et handlingsrom for å løse oppgavene sine på nye og innovative måter. Dette er også i tråd med Finansdepartementets veileder i etatsstyring. Det pekes på at virksomhetene er nærmest til å se behovet for innovasjon i sektoren. Virksomhetene sier i intervju at de gis et handlingsrom i tildelingsbrevene og at departementene således legger til rette for innovasjon.

3.2 Innovasjon er sjelden et konkret tema i etatsstyringsmøtene

Etatsstyringsmøtene er en viktig del av etatsstyringsdialogen, men det fremgår av intervjuene at innovasjon som virkemiddel sjelden er tema i møtene. Et fåtall departementer kan vise til at innovasjon konkret har vært et tema. Innovasjon er indirekte satt på dagsorden ut fra at etatsstyringsmøtene omhandler styring og hvordan oppgavene skal løses for å nå overordnede mål. Flere departementet og virksomheter peker i intervjuene også på at den uformelle og løpende dialogen er viktig for å stimulere virksomhetene til innovasjon. Dette skjer ved at departementet ber virksomhetene om innspill til departementets arbeid og politikikutvikling.

På bakgrunn av intervjuene er det vårt inntrykk at departementer og virksomheter har en felles oppfatning om at virksomhetene styres på slutteffekter som for eksempel effektivisering. Videre at det er slutteffektene som teller. Virksomhetene sier de opplever en forventning om at de skal arbeide innovativt, men for å oppfylle denne forventningen trenger de handlingsrom.

Funn fra innovasjonsbarometret viser at 2 av 3 statlige virksomheter mener departementet legger til rette for at deres virksomhet kan benytte innovative arbeidsmetoder.⁷ Enkelte virksomheter påpeker imidlertid at departementene ikke gir dem et reelt handlingsrom og at det hemmer innovasjon. Dette omtales nærmere i kap 5.1 og 5.2.

3.3 Virksomhetene gis også styringssignaler i rundskriv og budsjettproposisjoner

I tillegg til etatsstyringsdialogen gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsmøtene fremgår det i intervjuene at digitaliseringsrundskrivet fra KMD er en viktig føring for arbeidet med innovasjon i flere av virksomhetene. Det blir vist til digitaliseringsrundskrivet i flere av

⁶ Jostein Askim, Karl Bjurstrøm og Jonas Kjærvik Institutt for statsvitenskap, UiO, Frokostseminar 9.mai 2016 ved UiO.

⁷ Ipsos – funn Innovasjonsbarometret 2018.

tildelingsbrevene. For enkelte virksomheter er digitaliseringsrundskrivet vedlagt tildelingsbrevet. Enkelte virksomheter peker i intervju på at utredningsinstruksen også gir føringer på innovasjon. Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å: utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak, involvere dem som er berørt av tiltaket tidlig i utredningsprosessen og samordne alternative myndigheter.⁸

Et søk på innovasjonsbegrepet og tjenestedesign i budsjettproposisjonene for 2017 viser at de aller fleste departementene omtaler innovasjon f.eks. i forbindelse med omtaler av politikkområder og ulike typer virkemidler. Dette understøttes også av funn i Difi-rapport 2017:11 som så på hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt i budsjettproposisjoner for 2016 og noen for 2017. Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet hadde ingen omtale av innovasjon, mens Justisdepartementet hadde nevnt innovasjon i forbindelse med støtte til et forskningsprogram. Vår undersøkelse viser at det ikke nødvendigvis er noen sammenheng med omtale i budsjettproposisjonen og virksomhetenes påfølgende årsrapporter. Vi ser at flere av Finansdepartementets og Justisdepartementets virksomheter har omtalt innovasjonsaktiviteter selv om dette ikke var tema i de aktuelle budsjettproposisjonene. Samlet sett er det imidlertid vårt inntrykk at det er flere omtaler av innovasjon i budsjettproposisjoner enn i årsrapportene. Enkelte departementer viser i intervjuene også til at innovasjon er sentralt i ulike stortingsmeldinger.

3.4 Det rapporteres i hovedsak på pedagogiske virkemidler i årsrapportene

For å få innsikt i hvilke temaer, problemstillinger og aktiviteter som rører seg i statsforvaltningen og hvordan virksomhetene arbeider med innovasjon, kan virksomhetenes årsrapporter gi et innblikk. Hvis innovasjon ikke er nevnt eller omtalt i en årsrapport, betyr det som tidligere nevnt, ikke at det ikke jobbes med innovasjon. De kan f.eks. bruke andre begreper enn innovasjon eller være i en fase hvor det er for tidlig å si om det handler om innovasjon eller annet utviklingsarbeid. I denne kartleggingen er det også ut fra en slik kontekst resultatene må tolkes.

Samlet sett, fant vi at innovasjon eller tjenestedesign var omtalt i 42 av de 65 årsrapportene. 12 av disse hadde hovedmål, delmål eller visjoner der innovasjon var inkludert.

De ulike virkemidlene det rapporteres på, fordeler seg i hovedsak på disse kategoriene:

- *Pedagogiske virkemidler* som organisering, ledelse, kompetanse, strategier og satsninger, innovasjons- eller tjenestedesignprosjekter, FoU og arrangementer
- *Økonomiske virkemidler* som tilskuddsordninger og omtaler av innovative anskaffelser
- *Tekniske virkemidler/digitalisering* handler i hovedsak om ulike måter å tilrettelegge for innovasjon gjennom digitalisering, som f.eks. å ta i bruk felleskomponenter, åpne data, stordata og tingenes internett, tilrettelegge for at andre kan benytte grunndata

⁸ Utredningsinstruksen punkt 1-1

eller annen infrastruktur som digitale plattformer. Enkelte har også vist hvordan digitalisering skaper mulighet for innovasjon og drøfter ulike utfordringer og muligheter.

For å få et inntrykk av om innovasjon vektlegges i årsrapportene, har vi sett nærmere på omtaler av innovasjon og tjenestedesign i «Leders beretning». 16 av de 65 virksomhetene omtaler mål og prioriteringer eller beskriver en aktivitet. Noen av disse handler også om effekter.

I en evaluering av innholdet i årsrapporter for 2014-2016 som DFØ gjennomførte i 2018, var et av hovedfunnene at «resultatrapporteringen fremdeles inneholder mest aktivitetsredegjørelser og omtale av produkt- og tjenesteleveranser» (DFØ 2018-1:3, s. 9). Dette er gjenkjennelig i våre data på innovasjonsfeltet, der det er litt i overkant av 1 av 4 virksomheter som etter vårt skjønn, rapporterer om oppnådde effekter i tilknytning til innovasjon. En del omtaler også forventede effekter. Etter vår vurdering handler hovedvekten av rapporteringene om aktivitetsredegjørelser og omtaler av produkt- og tjenesteleveranser. Dette må midlertid forstås ut fra at aktivitetene kan være i en fase der det er for tidlig å si noe om effekter eller at innovasjon ikke er uttalt eksplisitt i sammenheng med beskrivelser av oppnådde effekter, og må derfor også tolkes med forsiktighet.

Kjennetegn ved de 23 virksomhetene som ikke hadde omtalt dette i årsrapportene, er at det først og fremst er virksomheter med tilsyns- eller myndighetsoppgaver og at om lag halvparten har få ansatte (under 50).

3.5 Begrepet innovasjon brukes i liten grad i etatsstyringen

Dokumentanalysen av tildelingsbrev viser at begrepet innovasjon brukes i liten grad i styringen av underliggende virksomheter. Begrepet er imidlertid benyttet mer i årsrapportene fra virksomheten, departementenes budsjettproposisjoner og øvrige politiske dokumenter. Det fremkommer i intervjuene at departementer og virksomheter i noe varierende grad har et bevisst forhold til begrepet og innovasjon som virkemiddel. Flesteparten av departementer og virksomheter sidestiller innovasjon med begrepene omstilling, fornying, forenkling og forbedring. Intervjuene viser at departementer og virksomhetene i hovedsak har en oppfatning om at innovasjon er å gjøre ting på nye måter og innebærer stor grad av endring. I intervjuene pekes det også på at det er en tett kobling mellom digitalisering og innovasjon og digitaliseringstiltak blir ofte betegnet som innovasjoner. Følgende sitater er fremkommet i intervjuene. Hva er innovasjon? Noen eksempler:

«Innovasjon er en så god løsning at andre også vil ta den i bruk».

«Vi har alltid brukt definisjonen ny-nyttig-nyttiggjort.»

«Vi tolker innovasjonsdefinisjonen slik den foreligger, som organisasjonsendringer, effektivisering, digitalisering og mer.»

«Omstilling og fornying - det ligger innovasjon i det.»

«I innovasjon ligger det noe enda mer enn i omstilling og fornyingsarbeid.»

4 Virksomhetene har ulike forutsetninger for å være innovative

Intervjuene våre gir samlet sett grunnlag for å reise spørsmål ved om virksomhetene har noe ulike forutsetninger for å være innovative. I det følgende redegjøres det for noen rammebetingelser som vi oppfatter kan ha betydning for arbeidet med innovasjon i virksomhetene.

4.1 Nettobudsjetterte virksomheter og forvaltningsbedrifter

Enkelte virksomheter peker i intervjuene på at romslig økonomi kan gi virksomhetene et fortrinn i arbeidet med innovasjon. Det vil blant annet gi mulighet for å fremskaffe ny kunnskap (FOU) som grunnlag for å jobbe innovativt. Nettobudsjetterte virksomheter og forvaltningsbedrifter vil ha et større potensial for å skaffe seg et økonomisk handlingsrom enn bruttobudsjetterte virksomheter. Det fremkommer i intervju at det er mindre sårbart å ha rom for å finansiere forskning innenfor egne rammer, enn å være avhengig av årlige budsjettbevilgninger.

4.2 Store virksomheter

Det fremkommer i intervjuer med både departementer og virksomheter at store virksomheter har et større handlingsrom for å arbeide innovativt enn andre. Store virksomheter har ofte en bredere oppgaveportefølje, større fagmiljøer og flere folk å spille på i innovasjonsarbeidet. Hva slags typer oppgaver virksomhetene har, vil også kunne virke inn på handlingsrommet. Et departement trekker frem at små virksomheter ofte har trange budsjettammer. Dette betyr at det blir vanskelig å prioritere innovasjon og at det hadde vært ønskelig med midler å søke på til innovasjonsprosjekter.

4.3 Kontaktflate og samarbeid med næringslivet

Enkelte virksomheter og sektorer vil for å løse sine samfunnsoppdrag, ha en naturlig kontaktflate med næringslivet og private aktører.

Det fremkommer i intervjuer at kontakt og samarbeid med næringslivet fremmer innovasjon, innovative arbeidsmåter og kultur. Vårt inntrykk er også at virksomheter som over tid har samarbeidet med private aktører, har utviklet en kultur for å jobbe innovativt.

Innovasjonsbarometeret har også funn som kan sies å understøtte at offentlig-privat samarbeid fremmer innovasjon. 62 prosent av respondentene som har svart at de arbeider med innovasjon, svarer at private aktørers deltakelse fremmer innovasjon, mens 4 prosent mener det er en hemmer.⁹ Det pekes i intervju også på at private aktører i varierende grad vil

⁹ Ipsos rapport Innovasjonsbarometeret for staten 2018. Svarkategoriene «vet ikke» og «ikke relevant» er holdt utenfor.

utfordre statlige virksomheter på å tenke nytt og å jobbe innovativt, men at de isolert sett kan være en driver.

4.4 I stor grad teknologidrevne

Det fremkommer i intervjuene at teknologi fremmer innovasjon. I undersøkelsen for innovasjonsbarometret ble virksomhetene som svarte at de jobber med innovasjon, spurt om hvilke forhold som hemmer eller fremmer innovasjon i virksomheten. Ny teknologi er det som i størst grad fremmer innovasjon. 99 prosent av respondentene oppfattet dette som en fremmer mens 1 prosent mener det er en hemmer.¹⁰ Dette understøttes også i Difi-rapport 2016:6 «Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten» (2016:6), der et av funnene er at «*Digitalisering fremmer effektivisering, selv om statlige virksomheter i for liten grad realiserer gevinster*» (2016:6:1). Intervjuene våre indikerer at virksomheter med ansvar på teknologitunge sektorer i rask utvikling, har en sterkere driver i innovasjonsarbeidet enn andre virksomheter.

4.5 Teknologi og næringsliv versus brukerorientering

Datamaterialet samlet indikerer at virksomhetene kan ha et noe ulikt utgangspunkt for å arbeide innovativt og at innovasjon treffer virksomhetene ulikt. Ovennevnte rammebetingelser vil i ulik grad kjennetegne virksomhetene. Vårt inntrykk er at virksomheter som er teknologidrevne og samarbeider med næringslivet har noen ytre drivkrefter som gir dem spesielt gode forutsetninger for å arbeide innovativt. Virksomheter vi intervjuet som har tjenesteproduksjon som en sentral oppgave og i større grad er brukerorienterte, synes å ha færre ytre drivkrefter i innovasjonsarbeidet. Inntrykket er at innovasjon i større grad kommer innenfra og fra virksomheten selv. Enkelte virksomheter peker på at brukerorientering av tjenesten har vært et viktig omdreiningspunkt og forutsetning for å ta i bruk tjenstedesign. Tjenstedesign pekes på som et viktig virkemiddel på området. Det pekes videre på at fokuset på sluttbruker smitter over på hvordan det arbeides generelt i virksomheten og at innovasjonsperspektivet blir mer fremtredende.

Våre data indikerer at ulike virksomheter har ulike forutsetninger for innovasjon og at det vil være variasjon i virksomhetenes modenhetsnivå på innovasjon. Departementene bør være bevisst på disse ulikhetene i sin styring og tilrettelegging for innovasjon i virksomhetene. Dette forutsetter også at departementene har kunnskap om innovasjon som virkemiddel. En undersøkelse Difi gjennomførte i 2017¹¹, peker på at flere statlige virksomheter enn før har styrket dialogen og involverer brukerne i utviklingen av tjenester og oppgavegjennomføringen og at bevisstheten om verdien av dialogen med brukerne er styrket. Det er imidlertid et stort sprik mellom de som har integrert brukerrettingen i hele virksomheten og de som er usikre på om og hvordan de skal innrette arbeidet. Også her handlet det om virksomhetenes modenhetsnivå med hensyn til brukerretting.

¹⁰ Ipsos rapport Innovasjonsbarometret for staten 2018

¹¹ Difi rapport 2017:11, Brukerne i sentrum. En kartlegging av statens fellesføring om brukerretting.

5 Hvordan kan departementene styre og legge til rette for innovasjon?

Innovasjonsbarometerets undersøkelse til toppledere, viser at 2 av 3 statlige virksomheter mener at departementet legger til rette for at deres virksomhet kan benytte innovative arbeidsmetoder. Halvparten av statlige virksomheter mener også at det er vanskelig å jobbe innovativt fordi de mangler kunnskap om innovative arbeidsmetoder. I dette kapitlet presenteres ulike forhold som departementene bør være bevisst om i sitt arbeid med å styre og tilrettelegge for innovasjon i underliggende virksomheter.

5.1 Departementene bør være oppmerksomme på om virksomhetene evner å ta handlingsrommet

Et av de mest sentrale funnene fra intervjuene, er at både departementene og virksomhetene peker på at det må gis og skapes et handlingsrom i etatsstyringen slik at det blir mulig for virksomhetene å jobbe innovativt og skape effektive og brukertilpassete løsninger.

Mål- og resultatstyringsprinsippet, som ligger til grunn for styring i staten, stiller krav om at styringen skal tilpasses virksomhetenes risiko og egenart. Våre data indikerer at virksomhetene har ulike forutsetninger for innovasjon og et varierende modenhetsnivå. Det fremkommer i intervjuene at behovet for styring vil variere fra direktorat til direktorat avhengig av hvor innovative de er, type ledelse og kompetanse.

Evne til omstilling og innovasjon preges ofte av virksomhetens organisasjonskultur og medarbeidernes tankesett. Egenskaper ved innovative kulturer er evne og vilje til å ta risiko, eksperimentere og akseptere perioder med tvetydighet. Det er krevende å utvikle en kultur som støtter opp under målsettinger for økt innovasjon. Virksomheter vil ofte være preget av sin egen historiske utvikling, ofte forklart som stivhengighet (Powell 1991). Innovasjon i både privat og offentlig sektor krever at virksomhetene er i stand til å løsrive seg fra etablert praksis og virkelighetsforståelse som er forankret i kulturen (Hillestad et al 2016).

Etter vår vurdering bør departementene i sin styring og tilrettelegging for innovasjon ha oppmerksomhet på i hvilken grad virksomhetene er endringsorienterte og tar handlingsrommet. For en virksomhet som tar handlingsrommet er det naturlig at departementet har en tilretteleggende og støttende rolle. Dersom virksomheten ikke tar initiativ og er lite endringsorientert bør departementet ta rollen som pådriver og utfordrer. Vår vurdering er at departementene bør avveie tilretteleggerrollen og utfordrerrollen for best å kunne bidra til innovasjon i den enkelte underliggende virksomhet.

For virksomheter som ikke evner å ta handlingsrommet pekes det i intervjuene på at virksomheten kan utfordres ved at det tydelig tas opp i etatsstyringsdialogen, signaliseres i tildelingsbrev eller benyttes pedagogiske virkemidler som setter fokus på innovasjon. Det trekkes også frem at å ansette en utviklingsorientert virksomhetsleder er et viktig virkemiddel. En grunnleggende forutsetning for at virksomhetene skal kunne skape innovasjon er imidlertid at de gis et reelt handlingsrom.

5.2 Handlingsrommet må være reelt

Enkelte virksomheter har tatt opp forhold som er til hinder for et reelt handlingsrom. Slike forhold er at

- regelverk ikke er tilpasset og skaper begrensninger
- budsjettstrukturen i virksomheten er til hinder for finansiering
- politiske føringer om enkeltsaker kan bidra til at man låses til bestemte løsninger som kan gjøres på andre og mer formålstjenlige og innovative måter.

I forlengelsen av disse innspillene, kan det etter vår vurdering flere andre forhold som hindrer virksomhetens handlingsrom for å få til innovasjon, som at

- langsiktig planlegging og finansiering hindres av ettårige budsjetter
- prosjekter/tiltak som krever samarbeid og samordning med andre virksomheter utfordres av styring som ikke er samordnet.

Et innspill som reflekterer en måte å tenke mer helhetlig rundt det reelle handlingsrommet på, er å vurdere hvordan målene i tildelingsbrevet står i forhold til andre rammebetingelser for virksomheten f.eks. regelverk de forvalter, virksomhetsinstruks mv. og ha god dialog med virksomheten om hensiktsmessige mål og styringsparametere. Utover dette løftes styringsdialogen fram som en viktig arena for å få en omforent forståelse av hvordan målet nås. Noen virksomheter peker også på at det er viktig å prøve å legge premisene for å gjennomføre innovative prosjekter gjennom styringsdialogen.

5.3 Departementene må være villige til å ta risiko

Et annet forhold som flere virksomheter og departementer trekker fram, er at innovasjon ofte innebærer en risiko som også departementene bør kunne stå i. Risiko- og vesentlighetsvurderinger er en viktig del av etatsstyringen og etatsstyringsdialogen, men styring og tilrettelegging på innovasjonsfeltet innebærer at feil også bør forventes.

Flere peker på at departementene bør være støttende i slike situasjoner, og at dette også handler om det nødvendige handlingsrommet for å få til innovasjon. Etter vårt skjønn forutsetter det en god etatsstyringsdialog og at departementet får et godt kunnskapsgrunnlag.

Flere peker også på at det er vanskelig å legge til rette for å akseptere feil i statsforvaltningen all den tid staten har ansvar som for eksempel berører sårbare brukere eller kritisk infrastruktur. Statsforvaltningen har en sterk kultur for å ville gjøre ting riktig. Enkelte trekker frem at det heller ikke er ønskelig å komme i Riksrevisjonens søkelys og at dette ikke gir intensiver til å jobbe innovativt.

En virksomhet tar opp at det kan tas sårbarhetshensyn når en velger ut innovasjonsprosjekter. I den grad det er mulig, kan man f.eks. starte med prosjekter som tåler en viss fallhøyde og vente litt med de prosjektene som er mer sårbare for feil. I så måte handler dette også om læring og kompetanseoppbygging.

5.4 Styringen bør bygges på tillitsbasert ledelse

Et annet viktig forhold, er at styringen bør være tillitsbasert. Dette er også i tråd med råd fra veileder for etatsstyring: «Etatsstyringen skal bidra til å realisere resultater, både i et kort og i et noe lengre perspektiv. Etatsstyringen skal også skape tillit mellom departement og virksomhet. Det er derfor viktig å tenke helt ut til operativ styring når politikk og satsingsforslag utformes.» (s. 14) Inntrykket vårt er at departementene vi snakket med har tillit til at underliggende virksomheter arbeider innovativt, og at de helst ikke går langt inn i detaljene i innovasjonsarbeidet i styringen.

Noen departementer peker også på at tillitsbasert ledelse forutsetter at virksomheten har et oppdatert og relevant kunnskapsgrunnlag som formidles til departementet. Dette er også et viktig element i arbeidet med innovasjon. I veileder for etatsstyring utdypes forventningen slik «Tillit mellom overordnet departement og underliggende virksomhet er viktig blant annet for å kunne håndtere asymmetrien i tilgang på informasjon mellom departement og virksomhet. Departementet må ha tillit til at virksomheten informerer om relevante forhold både i tide og på en hensiktsmessig måte.» (s. 17).

5.5 Kutt i ressurser er både hemmende og fremmende

Innovasjonsbarometeret stilte spørsmål om hvem eller hva som primært igangsatte den nyeste innovasjonen ved din arbeidsplass. Av de som svarte på dette på operativt nivå, var det 32 prosent som svarte at årsaken var innsparinger og effektiviseringskrav. Et nokså tvetydig funn i Difis innovasjonsbarometer og i tilsvarende undersøkelser som er gjennomført tidligere i kommune-Norge og i Danmark, viser at begrensede økonomiske ressurser kan ses som både hemmer og fremmer for konkrete innovasjoner. I innovasjonsbarometerets spørsmål til de operative virksomhetene «Tenk konkret på den nyeste innovasjonen på din arbeidsplass. Hvilke faktorer fremmet eller hemmet innovasjonen?», svarte 34 prosent at «begrensede økonomiske ressurser» var hemmende, mens det var tilsvarende 33 prosent som mente at det fremmet. I intervjuene fikk vi også noe av det samme inntrykket.

På den ene siden fremkommer det i intervjuer at kutt i budsjetter og mindre økonomisk handlingsrom er noe man bare forholder seg til og som kan bidra til at en må tenke ut nye og smartere løsninger. I innovasjonsbarometeret ser vi imidlertid at virksomhetsledernes oppfatning av dette skiller seg fra svarene til de som jobber operativt med innovasjon. På spørsmål om hvilke faktorer som fremmer eller hemmer arbeidet med innovasjon i virksomheten, svarer 29 prosent av virksomhetslederne at det fremmer og 64 prosent at det hemmer innovasjon.

På en annen side viser våre intervjuer at det også er eksempler på negative konsekvenser ved innstramning i budsjetter. I virksomheter med få ansatte, sporer budsjettkutt fort over på noe mer negativt ut fra en tanke om å snarlig finne poster som kan kuttes. I en annen virksomhet pekes det på at budsjettkutt som leder til nedbemanning, kan føre til at kjernekompetanse forsvinner og vanskeliggjør videre arbeid. Som en av våre informanter uttrykte det: «Nød lærer ikke nødvendigvis nøgen kvinne at spinde, men at fryse».

Blant respondenter på operativt nivå som ikke har innført innovasjon, men satt i gang utvikling av innovasjoner i løpet av de siste to årene, svarer 66 prosent at «begrensede økonomiske ressurser» hemmer innovasjonsprosessen, mens 17 prosent svarer at det fremmer. En mulig forklaring kan være at kortsiktige kutt hemmer, mens mer langsiktige innsparingstiltak innebærer at virksomhetene får tid til å utvikle nye løsninger.

I Difi-rapporten om «Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten» (2016:16) som tok for seg statlige leders handlingsrom, var en av fremmerne for dette at «*Effektiviseringsreformen oppfattes som et positivt ytre press for å få fart på nødvendig omstilling*». Bildet om hva som fremmer og hemmer innovasjon og effektivisering generelt, kan se ut til å være litt brokete. Dette kan bety at virksomheter som mener det er behov for ekstra tilføring av midler for å få til innovasjon som kan gi gevinster på sikt, også bør formidle og dokumentere dette behovet tydelig i styringsdialogen.

5.6 Rask tilpasning av regelverk er viktig også for innovasjon

I enkelte virksomheter er næringslivet en av de viktigste driverne for innovasjon. Da handler det også om å sikre at rammebetingelsene for innovasjonen stemmer med terrenget, som at regelverket er oppdatert og tilpasset. I likhet med det vi gjennom flere år har sett på digitaliseringsfeltet, er det også her viktig at regelverket som slår inn for den enkelte løsningen, er tilpasset slik at den kan iverksettes i rimelig tid.

Innovative løsninger, enten det er nye digitale tjenester, nye arbeidsformer eller endrete tjenestekjeder, vil i mange tilfeller også kreve regelverksendringer. Departementenes betydning som tilrettelegger og muliggjør for dette vil derfor være av stor betydning. I en av virksomhetene vi snakket med som har mye samhandling med næringslivet, var de opptatt av å legge til rette for regelverksendringer ved å regulere så raskt at næringen kan innovere. Et annet departement uttrykte at de var nødt til å følge med på endringene i næringslivet og tilpasse både prosesser, systemer og regelverk til den nye virkeligheten.

Intervjuene viser også at innovative anskaffelser løftes fram av noen departementer og virksomheter som en viktig driver for å få til innovasjon. Etter vårt skjønn er muligheten til å ta i bruk innovative anskaffelser som er innarbeidet i anskaffelsesregelverket, en viktig drahjelp for å legge til rette for innovasjon. Innovative anskaffelser kan med fordel være et tema som både departementer og virksomheter kan være bevisste på å benytte og diskutere i etatsstyringsdialog når det er hensiktsmessig. Noen har også omtalt arbeid med innovative anskaffelser i sine årsrapporter. Dette er i hovedsak litt større virksomheter.

6 Noen anbefalinger

I dette kapittelet gis noen anbefalinger på grunnlag av undersøkelsen. Anbefalingene handler i all hovedsak om noen punkter til refleksjon og økt bevisstgjøring.

For å styre og tilrettelegge for innovasjon i underliggende virksomheter, bør departementene

- være bevisst på at virksomhetene har ulike forutsetninger for innovasjon og tilpasse styringsrollene deretter
- være bevisst på at mål som utformes legger til rette for innovasjon når det er hensiktsmessig
- være oppmerksomme på om virksomhetene evner å ta handlingsrommet
- sørge for å gi virksomhetene et reelt handlingsrom
- være villige til å støtte virksomhetene i å ta risiko i innovasjonsprosjekter der det synes hensiktsmessig
- sørge for at styringen bygger på tillitsbasert ledelse
- være oppmerksomme på at kutt i ressurser er både hemmende og fremmende, og at tilføring av midler til innovasjonsprosjekter som strekker seg over tid kan vurderes
- være oppmerksomme på at rask tilpasning av regelverk også er viktig på innovasjonsfeltet. I likhet med digitalisering, krever også mange innovative løsninger at regelverket tilpasses i tide. Gode rutiner og beredskap for oppstart av nødvendig regelverkstilpasning kan være en viktig faktor for å legge til rette for innovasjon.

Departementene bør vurdere om de har tilstrekkelig kompetanse om innovasjon og innovative arbeidsmåter

- Er det tilstrekkelig å gi virksomhetene et stort handlingsrom i etatsstyringen for å stimulere til innovasjon? Eller må man ha også ha god kunnskap om innovasjon? Det er grunn til å anta at departementene bør ha kunnskap om innovasjon som virkemiddel for å kunne vurdere den enkelte virksomhets modenhetsnivå og hvordan de kan stimulere til innovasjon.

Referanser

DFØ (2018). *Status for og utvikling av innholdet i statlige virksomheters årsrapport til departementene*. DFØ-rapport 1/2018

Difi (2017). *Innovasjon i offentlig sektor – både helhet og mangfold*. Difi-rapport 2017:1

Difi (2017). *Brukerne i sentrum. En kartlegging av statens fellesføring om brukerretting*. Difi-rapport 2017:11

Difi (2016). *Nøkklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* Difi-rapport 2016:6

Difi (2018). *Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2018. Spredning i feltet på veien mot en smidigere fremtid*.

Finansdepartementet (2011). *Veileder i etatsstyring*. Finansdepartementet/DSS. November 2011

Hillestad, T. og Yttri, B. (2016). *Hvordan kan kulturutvikling bidra til økt innovasjon og omstilling*. Magma, 7/2016, 42-53

Powell, W.W. (1991). 8. *Expanding the Scope of Institutional Analysis*. I W.W. Powell og P. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 183–203). Chicago: University of Chicago Press.

Askim, Jostein, Karl Bjurstrøm og Jonas Kjærvik (2016). *Forvaltningen har redusert antall mål styre mot. Gir det økt handlingsrom for virksomheten*. Institutt for statsvitenskap, UiO, Frokostseminar 9. mai 2016 ved UiO

Referanseark for Difi

Tittel på notat:	Departementenes styring og tilrettelegging for innovasjon i underliggende virksomheter
Difis notatnummer:	2018:5
Forfattere:	Helle Sekkesæter og Lisbeth U. Hansen
Saksnummer:	18/01433
Prosjektnummer:	18-44
Prosjektnavn:	Kunnskapsgrunnlag om innovasjon
Prosjektleder:	Fredrik Danker Monsen
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for digital transformasjon, utført av Avdeling for utredning og analyse
Oppdragsgivere:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
<p>Resymé/omtale: Difi har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet undersøkt hvordan departementene styrer og følger opp innovasjon i underliggende virksomheter. Formålet med undersøkelsen er å gi departementet et bidrag til kunnskap om innovasjon som kan benyttes i en stortingsmelding om innovasjon som KMD skal legge fram i 2020. Undersøkelsen er i hovedsak basert på intervjuer i departementer og virksomheter (15) i 2018 og dokumentanalyse av tildelingsbrev og årsrapporter for 2017 i 65 statlige virksomheter. Vi har også benyttet relevante kvantitative data fra innovasjonsbarometeret som Difi gjennomførte høsten 2018. På bakgrunn av funn i undersøkelsen, anbefaler vi bl.a. at</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departementene bør vurdere om de har tilstrekkelig med kompetanse om innovasjon og innovative arbeidsmåter for å styre og tilrettelegge for innovasjon i underliggende virksomheter. Det er grunn til å anta at departementene bør ha kunnskap om innovasjon som virkemiddel for å kunne vurdere den enkelte virksomhets modenhetsnivå og hvordan de kan stimulere til innovasjon. • For å styre og tilrettelegge for innovasjon i underliggende virksomheter bør departementene være bevisste på at virksomhetene har ulike forutsetninger for innovasjon og tilpasse styringsrollene deretter. Etter vår vurdering bør departementene i sin styring og tilrettelegging for innovasjon ha oppmerksomhet på i hvilken grad virksomhetene er endringsorienterte og tar handlingsrommet. 	
Emneord: Innovasjon, tjenestedesign, styring, etatsstyring, etatsstyringsdialog	
Totalt antall sider til trykking:	22
Dato for utgivelse:	17.12.2018
Utgiver:	Difi, Postboks 8115 Dep, 0032 OSLO www.difi.no