



Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler

BENT ASLAK BRANDTZÆG, TROND ERIK LUNDER, AILIN AASTVEDT OG
GUNN KRISTIN AASEN LEIKVOLL

TF-rapport nr. 540

2020

Tittel:	Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler
TF-rapport nr:	540
Forfatter(e):	Bent Aslak Brandtzæg, Trond Erik Lunder, Ailin Aastvedt og Gunn Kristin Aasen Leikvoll
Dato:	30.01.2020
ISBN:	978-82-336-0312-0
ISSN:	1501-9918
Pris:	190 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto:	Telemarksforskning
Prosjekt:	Kartlegging av små distriktskommuners deltagelse i innovasjonsvirkemidler
Prosjektnr.:	20191020
Prosjektleder:	Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
 Postboks 4
 3833 Bø i Telemark
 Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Rapporten omfatter en kartlegging av små distriktskommuners deltakelse i statlige virkemidler for innovasjon og utvikling, og ser på mulige årsaker til lav deltakelse blant disse kommunene. Videre blir det også sett på forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter mellom kommuner som samarbeider om prosjekter.



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf fra Universitetet i Bergen. Brandtzæg er ansatt som seniorforsker og har jobbet ved Telemarksforskning siden 1995. Brandtzægs faglige hovedfokus ligger innenfor kommunalforskning og regional utvikling. Han har gjennomført en rekke regionale og nasjonale utredninger og evalueringer for et bredt spekter av oppdragsgivere.



Ailin Aastvedt er statsautorisert revisor og har stilling som seniorforsker ved Telemarksforskning. Hun har også vært økonomisjef i Telemark fylkeskommune i fire år. Hennes faglige interesser er kommunal økonomi, styring, organisering og innovasjon i kommunal sektor, og hun jobber for tiden med en phd i samskapende innovasjon i kommunal sektor ved Høgskolen i Innlandet.



Trond Erik Lunder er utdannet ph.d i samfunnsøkonomi fra NTNU i 2015, med cand.oecon fra Universitetet i Oslo. Lunder har statistiske analyser som spesialfelt og arbeider med problemstillinger innen kommunal tjenesteyting og statlig styring av kommunene. Tematiske hovedinteresser er statlig finansiering av kommunene og den offentlige styringen av barnehagesektoren.



Gunn Kristin Aasen Leikvoll er utdannet M.Sc. i entreprenørskap og innovasjon fra NMBU (Ås) og Boston University. Hun har i tillegg en BA i journalistikk fra OsloMet. Hun jobber med regionale innovasjonssystemer, samskapende innovasjon, lokal kreativ næring og kulturpolitikk. Leikvoll er en del av Telemarksforskning sitt kompetansemeklingsteam, som gjennom Forskningsrådet sitt FORREGION-program jobber med å utvikle forskningsprosjekter for næringslivet i Telemark og Buskerud.

Forord

Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en kartlegging av små distriktskommuners deltakelse i statlige virkemidler for innovasjon og utvikling. Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder. Trond Erik Lunder, Ailin Aastvedt og Gunn Kristin Aasen Leikvoll har vært prosjektmedarbeidere.

Kartleggingen er gjennomført i perioden oktober 2019 til februar 2020, og omfatter sju ulike statlige ordninger for innovasjon og utvikling. Utredningen baserer seg i hovedsak på sammenstilling og analyse av statistikk over kommunenes deltakelse i de ulike ordningene, samt intervjuer med forvaltere av ordningene og 12 utvalgte kommuner.

Vår hovedkontakt i KMD i forbindelse med gjennomføringen av arbeidet har vært Ellinor Kristiansen. I tillegg har Gerd Slinning, Jo Egil Aalerud, Benedicte Akre og Ina Katrine Ruud fra KMD deltatt i en referansegruppe sammen med Henrik Dons Finsrud fra KS og Lillian Hatling fra Distriktsenteret. Vi vil takke for godt samarbeid og nyttige tilbakemeldinger. Vi vil også benytte anledningen til å takke de som har stilt opp på intervju og/eller bidratt med annen informasjon.

Bø, 20.02.2020

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
Bakgrunn og formål.....	9
Utfordringer og behov for innovasjons- og utviklingsarbeid.....	9
De små distriktskommunenes deltakelse i de ulike ordningene	10
Mulige årsaker til lav deltakelse	11
Lærings- og innovasjonseffekter	13
Konklusjoner og anbefalinger.....	14
1. Innledning	17
1.1 Bakgrunn og formål	17
1.2 Leserveiledning	17
2. Kunnskapsstatus og konkretisering av problemstillinger	19
2.1 Utfordringer knyttet til demografi	19
2.2 Utfordringer knyttet til kompetanse	19
2.3 Innovasjon og utvikling.....	20
2.4 Bruk av virkemidler for å stimulere til innovasjon og utvikling	21
2.5 Konkretisering av problemstillinger	22
2.5.1 Deltakelse blant ulike kommunegrupper	22
2.5.2 Mulige årsaker til lav deltakelse	22
2.5.3 Forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter.....	23
3. Om ordningene og datagrunnlaget	24
3.1 Kort beskrivelse av ordningene	24
3.2 Om datagrunnlaget og behandlingen av dette	27
3.2.1 Regionale forskingsfond	28
3.2.2 Forkommune	29
3.2.3 Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler	30
3.2.4 Klimasats	31
3.2.5 Nasjonalt velferdsteknologiprogram.....	31

3.2.6	Digifin.....	32
3.2.7	Leverandørutviklingsprogrammet.....	32
3.3	Gjennomføring av analyser	33
3.3.1	Analyser av ordninger enkeltvis	34
3.3.2	Aggregerte analyser	34
3.4	Gjennomføring av intervjuer	34
4.	Kommunenes deltakelse i ordningene.....	36
4.1	Regionale forskingsfond	36
4.1.1	Bruk av prosjektmidler i kommunene.....	36
4.1.2	Oppsummerende vurdering.....	38
4.2	Forkommune	38
4.2.1	Bruk av prosjektmidler i kommunene.....	38
4.2.2	Oppsummerende vurdering.....	41
4.3	Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler.....	41
4.3.1	Bruk av prosjektmidler i kommunene.....	41
4.3.2	Oppsummerende vurdering.....	44
4.4	Klimasats.....	45
4.4.1	Bruk av prosjektmidler i kommunene.....	45
4.4.2	Oppsummerende vurdering.....	47
4.5	Nasjonalt velferdsteknologiprogram	47
4.5.1	Bruk av velferdsteknologi i kommunene	47
4.5.2	Oppsummerende vurdering.....	49
4.6	Digifin	49
4.6.1	Deltakelse i Digifin i kommunene	49
4.6.2	Oppsummerende vurdering.....	50
4.7	Leverandørutviklingsprogrammet	50
4.7.1	Bruk av leverandørutviklingsprogrammet i kommunene.....	50
4.7.2	Oppsummerende vurdering.....	51
4.8	Overordnede analyser og vurderinger	52

4.8.1	Deltakelse i antall ordninger	52
4.8.2	Deltakelse i ulike ordninger	53
4.8.3	Nærmere om deltakelse for ulike kommunegrupper	54
4.8.4	Geografiske forskjeller	59
4.8.5	Oppsummerende vurdering.....	61
5.	Mulige årsaker til lav deltakelse.....	62
5.1	Kapasitet og kompetanse.....	62
5.1.1	Utfordringer som gjør seg gjeldende	62
5.1.2	Eksempler fra Klimasats-ordringen	63
5.2	Betydning av samarbeid med andre kommuner	64
5.2.1	Behov for innovasjon og samarbeid.....	64
5.2.2	Samarbeidsbehov. Utfordringer, muligheter og forutsetninger	65
5.3	Innretningen på ordningene.....	67
5.3.1	Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler	67
5.3.2	Klimasats	67
5.3.3	Forkommune og Regionale forskingsfond.....	68
5.3.4	Leverandørutviklingsprogrammet.....	69
5.3.5	Velferdsteknologiprogrammet	70
5.3.6	Digifin.....	71
5.4	Kjennetegn ved små distriktskommuner med høy deltakelse.....	71
5.4.1	En eksempelkommune	72
5.5	Oppsummerende vurdering	73
6.	Lærings- og innovasjonseffekter i samarbeidsprosjekter	76
6.1	Fordeler med samarbeid	76
6.2	Ulemper med samarbeid.....	76
6.3	Forutsetninger for gevinstrealisering.....	77
6.4	Oppsummerende vurdering	79
7.	Konklusjoner og anbefalinger	81
	Referanser	83

Vedlegg	85
Oversikt over de små distriktskommunenes deltakelse	85

Sammendrag

Bakgrunn og formål

Det er tidligere gjennomført flere kartlegginger som tyder på at evnen til innovasjon og fornyede arbeidsformer er svakere i små og mindre sentrale kommuner enn i større og mer sentrale. Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det derfor vært ønskelig med mer kunnskap om de små distriktskommunenes deltakelse, og evt. årsaker til lavere deltakelse i dagens statlige innovasjonsfremmende ordninger, sammenlignet med mer sentrale kommuner.

Offentlig sektor vil i årene som kommer i økende grad møte utfordringer knyttet til demografi, klimaendringer og strammere økonomi. For kommunene betyr dette at det er behov for å tenke nytt om hvordan de kan gi innbyggerne best mulige tjenester, samtidig som de må ta i bruk mulighetene ny teknologi og digitalisering gir.

Det viktigste formålet med kartleggingen har vært å:

- kartlegge og sammenstille ulike kommunegruppers deltakelse i statlige støtteordninger og programmer
- vurdere mulige årsaker til lav deltakelse i ordningene
- vurdere forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter mellom kommuner

Utredningen retter et spesielt fokus på små distriktskommuner med under 5000 innbyggere som er kategorisert på sentralitet 5 og 6 i SSBs sentralitetsindeks, dvs. små og usentrale kommuner.

I forbindelse med utredningen har vi kartlagt kommunenes deltakelse i følgende ordninger:

- Regionale forskingsfond
- Forkommune
- Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler
- Klimasats
- Nasjonalt velferdsteknologiprogram
- Digifin
- Leverandørutviklingsprogrammet

Utredningen er basert på sammenstilling og analyse av statistikk over kommunenes deltakelse i de ulike ordningene. Vurdering av mulige årsaker til lav deltakelse i ordningene er basert på intervjuer i 12 utvalgte kommuner, intervjuer med forvaltere av ordningene og dokumentstudier av tidligere gjennomførte evalueringer av de enkelte av ordningene.

Utfordringer og behov for innovasjons- og utviklingsarbeid

Innledningsvis har vi med utgangspunkt i tidligere utredninger sett nærmere på utfordringer som de små distriktskommunene står overfor, og hva som ser ut til være de største behovene i disse kommunene når det gjelder innovasjons- og utviklingsarbeid. Disse utredningene viser at de største utfordringene som mange av de små distriktskommunene står overfor, er nedgang i folketallet, aldrende befolkning, en lavere andel innbyggere i yrkesaktiv alder, økt konkurranse om kvalifisert arbeidskraft og svakere økonomi som følge av færre innbyggere. Rekrutteringsutfordringene vil sannsynligvis også øke framover fordi det

i små og usentrale kommuner er mer krevende å rekruttere kvalifisert arbeidskraft sammenlignet med større og mer sentrale kommuner. Som følge av en økende andel eldre, vil det være behov for å styrke tjenestetilbudet innen helse og omsorg. Dette innebærer at behovet for god planlegging og gjennomføring av innovative prosesser for å kunne håndtere framtidige utfordringer er minst like stort i små distriktskommuner som i andre kommuner.

Mye av innovasjonsarbeidet på de kommunale kjerneområdene er relatert til digitalisering for å legge til rette for bedre løsninger og tilbud til brukerne, samtidig som man gjennom digitalisering også ønsker å hente ut effektiviseringsgevinster. Tidligere undersøkelser viser at arbeidet med digitalisering er krevende å håndtere for små kommuner, og at behovet for interkommunale samarbeidsløsninger er størst på områder som dreier seg om digitalisering og velferdsteknologi.

De små distriktskommunenes deltakelse i de ulike ordningene

Når det gjelder de små distriktskommunenes deltakelse i de sju ordningene som omfattes av denne utredningen, ser vi at disse kommunene har deltatt i klart færre av ordningene sammenlignet med andre kommuner, og det samlede antallet søknader er mye lavere. Videre synes det å være et rimelig gjennomgående trekk at de små distriktskommunene i større grad enn andre kommuner deltar som partner enn som hovedsøker. Prosjektene de små distriktskommune deltar i, synes å være mindre enn for andre kommuner når vi ser på søknadsbeløp, men søknadsbeløpet per innbygger er gjerne høyere.

Av ordningene som inngår i denne undersøkelsen, er det blant de små distriktskommuner størst andel som har fått støtte gjennom fylkesmannens prosjektskjønnsmidler og gjennom velferdsteknologiprogrammet. Andelen av de små distriktskommunene som har fått støtte gjennom disse virkemidlene ligger på nivå med andelen blant alle andre kommuner, men antallet prosjekter er likevel betydelig lavere.

At de små distriktskommunene har benyttet fylkesmannens prosjektskjønnsmidler i større grad enn andre ordninger, har sammenheng med at dette er en ordning som er tettere på kommunene, og hvor det legges vekt på å løse regionale behov og utfordringer. Terskelen for å søke og få tildelt midler er også lavere sammenlignet med en del av de nasjonale ordningene. Det er dessuten en god del små distriktskommuner som er med i velferdsteknologiprogrammet, men disse er i en tidligere eller mer innledende fase når det gjelder implementering av velferdsteknologiske løsninger, enn andre kommuner. I velferdsteknologiprogrammet er det tidligere utviklet ulike løsninger gjennom egne utviklingsprosjekter. Det var 34 kommuner som deltok, og andelen små distriktskommuner var 13 prosent. Disse løsningene er nå i en spredningsfase, og det er grunn til å forvente at flere små distriktskommuner kommer med i denne fasen.

Når det gjelder de øvrige ordningene, er de små distriktskommunene vesentlig lavere representert sammenlignet med andre kommuner. En relativt stor andel av de små distriktskommunene er med i Digifin. Dette er en medlemsbasert ordning hvor det utvikles nasjonale fellesløsninger, og hvor store kommuner går i front. Mange av løsningene er fremdeles under utvikling. Her jobbes det nå med å trekke alle kommunene med gjennom etablering av regionale digitaliseringsnettverk.

En svært liten andel av de små distriktskommunene er involvert i Forkommuneprosjekter (17 %) sammenlignet med alle andre kommuner (55 %). En betydelig større andel små distriktskommuner er involvert i prosjekter gjennom regionale forskningfond (RFF), men deltakelse er også her betydelig lavere sammenlignet med andre kommuner. At de små distriktskommunene relativt sett har høyere deltakelse i RFF enn i Forkommune, er ikke unaturlig siden RFF forvaltes regionalt og søker å støtte opp under regionenes prioriterte innsatsområder.

Det er foreløpig en liten andel av de små distriktskommunene som har fått midler gjennom Klimasatsordningen, sammenlignet med andre kommuner. Her synes også de små distriktskommunene å være i en

tidligere fase i arbeidet, og de er i størst grad involvert i forprosjekter og deltakelse i interkommunale nettverk for kompetanseheving og erfaringsutveksling.

Ser vi på alle kommunene samlet sett, er det de største og mest sentrale kommunene som har størst deltakelse. Blant de 199 små distriktskommunene avtar også deltakelsen med synkende folketall og sentralitet. Geografisk har de små distriktskommunene i de nordligste fylkene noe lavere deltakelse sammenlignet med andre fylker. Av de virkemidlene som inngår i utredningen, er de fylkesmannens prosjektskjønnsmidler som de små distriktskommunene i størst grad benytter seg av. Her det også mindre geografiske forskjeller i bruken sammenlignet med en del av de andre virkemidlene.

I små kommuner med små fagmiljøer, hvor det er færre ansatte å dele oppgaver og ansvar på og hvor ansatte i stor grad jobber som generalister, begrenser det seg hvor mange prosjekter det er mulig å engasjere seg i. Slik sett er det kanskje naturlig at store og små kommuner til dels har ulike roller ved at større kommuner i større grad bidrar i innovasjons- og utviklingsarbeid, særlig i pilotprosjekter. Mens mindre kommuner i større grad har fokus på å ta i bruk og implementere løsninger som utvikles av andre. En utfordring kan være at utviklings- og innovasjonsarbeidet som gjennomføres av større kommuner, ikke alltid er like godt tilpasset mindre distriktskommuners behov. Et sentralt spørsmål blir da hvordan man best kan legge til rette for spredning av innovasjoner i offentlig sektor, og hvordan disse best mulig kan tilpasses lokale forhold, også i små distriktskommuner.

Mulige årsaker til lav deltakelse

At de små distriktskommunene jevnt over har lavere deltagelse i statlige ordninger for innovasjon og utvikling synes helt klart å ha sammenheng med at kommunene er små og dermed har mindre kapasitet og kompetanse til å være med på de ulike ordningene. Det sier seg selv at det er begrenset i hvor stor grad små kommuneorganisasjoner kan engasjere seg i mange ulike ordninger. Her er tilbakemeldingene relativt entydige både fra kommunene selv, fra ledelsen for de ulike programmene og fra evalueringer som er gjennomført. Manglende kapasitet gir seg også utslag i at mange små distriktskommuner har mindre kunnskap om ordningene. Mangel på prosjekterfaring bidrar også til at det blir krevende å få på plass gode søknader og håndtere og gjennomføre prosjektene. Intervjuene avdekker at noen kommuner kan arbeide godt med innovasjon og digitalisering selv om de ikke er med på nasjonale ordninger. Noen kommuner arbeider for eksempel med implementering av velferdsteknologi i et regionalt samarbeid, uten at de er med i nasjonale ordninger.

Alle de små distriktskommunene som vi har intervjuet peker på at samarbeid er en nødvendighet forutsetning for å delta i mange av de statlige ordningene for innovasjon og utvikling. Mange av ordningene forutsetter også at kommunene samarbeider for å få tildelt midler, og for noen av ordningene har kravene om samarbeid blitt skjerpet. Spesielt synes det å være behov for samarbeid om digitalisering, arbeid med velferdsteknologi og anskaffelser. Det stimuleres også til at kommunene etablerer nettverk for å søke om prosjekter, gjennomføre prosjekter, drive kompetanse- og erfaringsutveksling og som grunnlag for å samhandle med regionalt og nasjonalt nivå. Dette dreier seg f.eks. om etablering av klimanettverk, digitaliseringsnettverk og samarbeid om anskaffelser.

Flere peker på at utvikling av et bredere og fastere samarbeid gjennom regionrådsstrukturen synes fornuftig. Dette gir grunnlag for mer helhetlig samarbeid både på ordførernivå, rådmannsnivå og på tjenestenivå. På tjenestenivå er det snakk om etablering av fagnettverk på ulike kommunalområder som styrker det interkommunale fagmiljøet, og som gir grunnlag for tjenesteutvikling. Med like digitale systemer, metoder og rutiner, blir det også enklere å etablere tjenestesamarbeid mellom alle eller enkelte av kommunene innenfor denne samarbeidsstrukturen dersom det skulle være behov for det. Ved at man allerede

samarbeider om felles digitale løsninger, metoder og rutiner blir det enklere, raskere og billigere å etablere og komme i gang med innovasjons- og digitaliseringsarbeid.

Det er da naturlig at dette nivået har felles planer og strategier for utvikling av felles digital infrastruktur, og at man gjennom disse samarbeidskonstellasjonene har dialog og samhandling med fylkeskommunalt nivå og gir innspill til nasjonale prioriteringer. Det finnes eksempler på regioner som har organisert seg på denne måten i dag, og det jobbes med å utvikle og ta i bruk regionrådsstrukturen som bredere samhandlingsarena i ulike deler av landet. Dette har også sammenheng med regionreformen som har ført til regionrådene i enda større grad blir en naturlig arena for samhandling mellom kommunene og det fylkeskommunale nivået.

Faste samarbeidskonstellasjoner vil være avgjørende for å sikre tydelige samarbeidsstrukturer og forutsigbarhet i samarbeidet. Dersom man har faste samarbeidsstrukturer, har man også en samarbeidsorganisasjon man kan spille på når utfordringer oppstår, eller ideer om nye løsninger kommer opp. Forutsetningene for å initiere innovasjons- og utviklingsprosjekter vil bli enklere sammenlignet med om man først må forsøke å trekke med mulige samarbeidskommuner i et prosjekt.

Når det gjelder innretningen på de statlige virkemidlene for innovasjon og utvikling, viser oversikten over kommunenes deltakelse i de ulike ordningene at de små distriktskommunene er sjeldnere med i de nasjonale ordningene hvor innovasjonsgraden er høy, hvor det stilles strenge krav til kompetanse, kapasitet og modenhet, og hvor det er spesielt fokus på å utvikle løsninger som kan implementeres av de øvrige kommunene i landet. Her er det også et poeng at de små kommunene ikke nødvendigvis skal drive innovasjon i alle sammenhenger, men i stedet bygge kompetanse på å implementere og tilpasse løsninger som er utviklet av andre. Her synes det også som om mindre distriktskommuner har mest behov for bistand på prosessveiledning knyttet til implementeringsarbeid.

I flere av ordningene er det etablert målrettede tiltak for å trekke mindre distriktskommuner med, men det er samtidig viktig å være klar over at det er begrensinger for hvor mange ordninger små kommuner kan være med på som følge av at de har små fagmiljøer og få personer å spille på.

Det er større deltakelse i ordninger som har større regionalt fokus, og hvor terskelen for å delta er mindre, bl.a. i form av lavere krav til søknader og rapportering i forbindelse med gjennomføringen. Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler er den ordningen som er mest brukt blant de små distriktskommunene. Dette har sammenheng med at ordningen er mer tilpasset regionale behov, at fylkesmannen kjenner kommunenes behov, og at kommunene gjerne kan utvikle prosjekter med utgangspunkt i dialog med fylkesmannen. Her er det også eksempler på at man har lempet på krav til innovasjonsgrad i prosjektene, dvs. at det gis støtte også til å ta i bruk eksisterende innovasjoner på nye måter.

En viktig problemstilling knyttet til at det gjerne er store kommuner som går i front med tanke på utvikling av nasjonale løsninger, er at disse løsningene ikke nødvendigvis er tilpasset små kommuners behov. Det blir i den forbindelse vist til at det er viktig at de små distriktskommunene går sammen i nettverk for å få formidlet sine behov inn mot de statlige ordningene for innovasjon og utvikling.

Ellers er det en erfaring blant de små distriktskommunene at mange og spesialiserte ordninger innen samme område, f.eks. innen klima og miljø, gjør at det kan være vanskelig å få oversikt og finne en bestemt ordning som passer kommunenes behov. Her kan det være en fordel å samle noen av ordningene for å gi bedre oversikt, og for at de ulike ordningene i større grad kan dekke behovene. Behov for støtte fra ulike ordninger for gjennomføring av ett og samme prosjekt, stiller ytterligere krav til kapasitet og kompetanse for gjennomføring av søknadsprosesser og rapportering.

Avslutningsvis er også viktig å være klar over at det finnes eksempler på små distriktskommuner som er aktive, og som opplever å lykkes med innovasjons- og utviklingsarbeid. I kommuner som jobber godt

med dette, synes det over tid å ha utviklet seg en innovasjonskultur. Det store spørsmålet blir da hva som kreves for å legge til rette for en slik kultur. Med utgangspunkt i de små distriktskommunene som har vært med på de fleste av ordningene, synes følgende faktorer å være viktige:

- Sørg for gode planer og involverende planprosesser
- Lag planer som målbærer tydelige prioriteringer og ambisjoner som er godt forankret, og som gir grunnlag for videre arbeid med innovasjon og utvikling
- Sørg for gode og systematiske behovsvurderinger som legges til grunn for innovasjonsarbeidet
- Tilstreb så langt som mulig at behovsvurderinger og utviklingsarbeid er forankret i den kommunale organisasjonen, og blir en del av det daglige arbeidet i kommuneorganisasjonen, og ikke noe som kommer i tillegg til alt annet
- Start med prosjekter som ikke er for omfattende. Å lykkes med prosjekter er en viktig motivasjon for videre utviklingsarbeid
- De fleste kommunale utviklingsoppgaver innebærer som oftest behov for anskaffelser. Benytt anledningen til å tenke innovasjon i anskaffelsesprosessen
- Sørg for gode samarbeidsrelasjoner internt i organisasjonen og med eksterne aktører, spesielt lokalt næringsliv og kompetansemiljøer. Dette kan også ha positive ringvirkninger med tanke på lokal samfunnsutvikling

Selv om det er små distriktskommuner som har gjort seg nyttige erfaringer når det gjelder arbeid med innovasjon og utvikling som kan ha overføringsverdi til andre, er det også viktig å være oppmerksom på at tilgjengelig kapasitet og kompetanse også begrenser omfanget av deltakelse i disse kommunene. En del av de små distriktskommunene har i større grad enn andre utfordringer med kapasitet og kompetanse enn andre. I tillegg til kompetanse på spesialiserte tjenestoområder gjelder dette også planfaglig kompetanse. Gode planer og gode planprosesser synes å være et fundament for forankring av innovasjons- og utviklingsarbeidet.

Lærings- og innovasjonseffekter

Når det gjelder lærings- og innovasjonseffekter, har vi hatt spesielt fokus på effekter knyttet til samarbeidsprosjekter. Her synes samarbeidsfordelene å være større enn ulempene. Dette skyldes at fagmiljøene i de små distriktskommunene hver for seg er små og sårbare, og at samarbeid dermed gir bedre rom for erfaringsutveksling, kompetansebygging og utvikling av nye ideer og løsninger. Samarbeid gir også bedre forutsetninger for å fange opp nasjonale signaler og hva som skjer i andre regioner som kan ha overføringsverdi. Det blir også lettere å trekke veksler på kompetansemiljøer og eksterne aktører som kan ha relevante bidrag i innovasjons- og utviklingsarbeidet. Innovasjoner oppstår lettest i samhandling der ulike kompetanse og ulike ideer får brynt seg mot hverandre. Gjennom samarbeid er det mulig å gjennomføre større og mer krevende utviklings- og innovasjonsprosjekter enn det små kommuner makter på egen hånd. Det blir også lettere å hente ut og formidle erfaringer med overføringsverdi til andre.

Når mange kommuner skal samarbeide, kan det også være krevende å få samarbeidet til å fungere optimalt. Kommunene har gjerne ulike forutsetninger og behov knyttet til deltakelse i slike prosjekter. Når små distriktskommuner er med i innovasjons- og utviklingsprosjekter, er de oftere med som deltakere enn som hovedsøker. Hovedsøker er gjerne en større kommune med mer ressurser å spille på, og har dermed bedre forutsetninger for å lede og være pådriver i prosjektarbeidet. I og med at disse legger større innsats i prosjektet, kan dette føre til at disse kommunene også får større innovasjons- og læringseffekter. Dette fordrer at det i arbeidet med innovasjon og utvikling tas hensyn til at kommunene har ulike utgangspunkt og muligheter. Vi har også sett eksempler på at dette kan unyttes positivt, f.eks. ved at nye løsninger testes ut i små kommuner før løsningene implementeres i de andre samarbeidskommunene. Her har mindre

kommuner smådriftsfordeler som f.eks. «lite» byråkrati, korte beslutningsveier og større fleksibilitet sammenlignet med store organisasjoner.

Det kan være krevende å sikre at innovasjons- og utviklingsprosjekter gir de samme effektene og gevinstene for alle deltakerne. Som oftest er det et ansvar for hver enkelt kommune å hente ut disse gevinstene, men forutsetningene og mulighetene for å realisere gevinster kan variere mellom kommunene, bl.a. pga. ulik størrelse og organisering. Det kan for store kommuner være lettere å hente ut økonomiske effektiviseringsgevinster sammenlignet med små kommuner. Dette fordi det i store kommuner er større fleksibilitet til å gjøre endringer og tilpasninger. Store kommuners opplegg for å realisere gevinster er derfor ikke nødvendigvis overførbare til små kommuner.

Det er i linjeorganisasjonen arbeidet med å realisere gevinster som følge av nye løsninger, vil foregå. Det er derfor viktig at alle samarbeidskommunene har forankret utviklingsbehovene i linjeorganisasjonene. Arbeid med endringsledelse og gevinstrealisering er krevende, og inntrykket er at små distriktskommuner i større grad enn andre kommuner mangler kapasitet og kompetanse på området. Når det gjelder de statlige ordningene for innovasjon og utvikling som vi har sett på i dette prosjektet, er det en større andel av de små distriktskommunene som er i en innledende fase sammenlignet med andre kommuner. Det gjelder f.eks. i arbeidet med anskaffelse og implementering av velferdsteknologiske løsninger.

For å kunne jobbe godt med gevinstrealisering, bygge kompetanse og få på plass gode metoder og systemer, synes det også å være en fordel med faste samarbeidskonstellasjoner. Faste og forutsigbare samarbeidsstrukturer gir grunnlag for mer helhetlig og langsiktig utviklingsarbeid sammenlignet med tilfeldige samarbeidskonstellasjoner for ulike typer prosjekter. Det gir også grunnlag for mer løpende erfarings- og kompetanseutvikling gjennom definerte fagnettverk og møtearenaer.

Konklusjoner og anbefalinger

Små distriktskommuner deltar i mindre grad i statlige ordninger for innovasjon og utvikling. Behovet for innovasjon og utvikling er minst like stort i små distriktskommuner sammenlignet med andre kommuner. Den framtidige økningen i andelen eldre innbyggere og reduksjonen andelen i yrkesaktiv alder, rammer mange av de små distriktskommunene ekstra hardt. Dette fordrer behov for innovasjon og nye løsninger for å kunne løse oppgaver og gi tilfredsstillende tjenester til innbyggerne, spesielt innen helse og omsorg.

Større kommuner deltar i flere statlige ordninger for innovasjon og utvikling, og deltar også i flere prosjekter innenfor de ulike ordningene. Det er naturlig at små kommuner med begrensede administrative faglige ressurser deltar i mindre grad enn større kommuner. Små kommuner er derfor også i større grad avhengig av interkommunale samarbeid for å delta i større innovasjons- og utviklingsprosjekter. De er i større grad med som partnere enn som hovedsøkere, og det kan også være krevende for små kommuner å involvere seg i mange ulike nettverk og samarbeidskonstellasjoner. For å sikre kontinuitet og helhet i innovasjons- og utviklingsarbeidet, synes det å være en fordel om kommunene i størst mulig grad samarbeider i faste samarbeidskonstellasjoner. Dette gir også grunnlag for stabile fagnettverk og forutsigbare samarbeidskonstellasjoner, noe som vil være en fordel med tanke på felles kompetansebygging og langsiktig samarbeid om innovasjon og utvikling.

Samtidig ser vi at de statlige ordningenes utforming har betydning for små distriktskommuners deltagelse. De deltar i større grad i ordninger som er tilpasset regionale utfordringer og behov, og deltar i mindre grad i ordninger som har til hensikt å utvikle nye nasjonale løsninger som andre kommuner senere kan ta i bruk. Her er det heller ikke unaturlig at det er de største kommunene med de største fagmiljøene som går i front.

Med tanke på utforming av nasjonal virkemiddelpolitikk, slik at den ivaretar små distriktskommuners behov for innovasjon og utvikling, vil det således være viktig med virkemidler som tar hensyn ulike regionale utfordringer og behov. Samtidig vil det også være behov for virkemidler som sikrer spredning av nasjonale innovasjoner og at disse kan implementeres og tilpasses ulike kommuners forutsetninger og muligheter. Her ser vi også at mulighetene for å realisere gevinster kan være forskjellige i store og små kommuner.

Som grunnlag for utforming av framtidig virkemiddelpolitikk kan det være aktuelt å se nærmere på følgende problemstillinger:

- I hvilken grad, og ev. på hvilken måte, er det behov for å tilpasse statlige ordringer for innovasjon og utvikling til regionale utfordringer og behov?
- Hva er de viktigste utfordringene knyttet til spredning av innovasjoner, og hvilke tiltak er sentrale for å lykkes?
- Hvordan utnytte nettverk og interkommunale samarbeid på en best mulig måte når det gjelder samhandling med regionalt og nasjonalt nivå, kartlegging av behov for innovasjons- og utviklingsarbeid i kommunene, gjennomføring av prosjekter, spredning av innovasjoner, implementering og gevinstrealisering?
- Hvordan ta hensyn til at forutsetningene og mulighetene for gevinstrealisering varierer mellom kommunene som en direkte følge av kommunestørrelse?
- I hvilken grad, og ev. på hvilken måte, kan man dra nytte av små distriktskommuners smådriftsfordeler i samarbeid om innovasjon og utvikling?

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Offentlig sektor vil i årene som kommer, i økende grad møte utfordringer knyttet til demografi, klimaendringer og strammere økonomi. Det innebærer at flere av de større utfordringene er sektorovergrepene. For kommunene betyr dette at det er behov for å tenke nytt om hvordan de kan gi innbyggerne best mulige tjenester, og at de må ta i bruk de mulighetene ny teknologi og digitalisering gir.

Det er flere kartlegginger som tyder på at evnen til innovasjon og fornyede arbeidsformer er svakere i mindre sentrale kommuner enn i større og mer sentrale. Samtidig viser flere utredninger at mange små kommuner kan ha vansker med å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse for å kunne utvikle og levere tjenester.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker i den forbindelse mer kunnskap om små distriktskommuners deltakelse, og evt. årsaker til lavere deltakelse i dagens statlige innovasjonsfremmende ordninger, sammenlignet med mer sentrale kommuner. Utredningen retter et spesielt fokus på små distriktskommuner med under 5000 innbyggere som er kategorisert på sentralitet 5 og 6 i SSBs sentralitetsindeks (minst sentrale kommuner).¹

Utredningen skal bidra med kunnskap til en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor som regjeringen tar sikte på å legge fram i 2020. Målet med meldingen er å bidra til en mer brukerrettet og effektiv offentlig sektor, med høy tillit, økt innovasjonsevne og økt innovasjonstakt i hele offentlig sektor.

De viktigste hovedelementene i utredningsarbeidet er:

- Kartlegge og sammenstille ulike kommunegruppers deltakelse i statlige støtteordninger og programmer
- Vurdere mulige årsaker til lav deltakelse i ordningene
- Vurdere forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter mellom kommuner

1.2 Leserveiledning

I kapittel 2 konkretiserer vi problemstillinger som er knyttet til hovedtemaene i utredningen. Som grunnlag for denne konkretiseringen har vi først en gjennomgang av kunnskapsstatus, utviklingstrekk og utfordringer knyttet til arbeidet med innovasjon og utvikling i små distriktskommuner.

I kapittel 3 gir vi en kort presentasjon av de statlige virkemidlene for innovasjon og utvikling som inngår i utredningen. Videre inneholder dette kapitlet en oversikt over datagrunnlaget som beskriver kommunenes deltakelse i de ulike ordningene, samt metoder for analyser og gjennomføring av intervjuer i utvalgte kommuner.

Kapittel 4 omfatter analyser av kommunenes deltakelse i de ulike ordningene, og kjennetegn ved små distriktskommunenes deltakelse blir sammenlignet med de resterende kommunene i landet. Analysene som

¹ Se tabell i Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Statistisk sentralbyrå.

presenteres her, baserer seg på innsamlet statistikk med ulike opplysninger knyttet til kommunens deltakelse de senere årene. I første del av kapitlet gjennomgås hver ordning enkeltvis, mens det avslutningsvis blir foretatt noen overordnede og sammenfattende analyser hvor alle kommunene inngår.

Med utgangspunkt i gjennomgangen i kapittel 4, ser vi i kapittel 5 nærmere på årsaker til lavere deltakelse blant de små distriktskommunene. Disse vurderingene baseres på intervju med utvalgte kommuner, ansvarlige forvaltere for de ulike ordningene samt tilgjengelige evalueringer som er gjennomført.

Kapittel 6 omhandler lærings- og innovasjonseffekter for små distriktskommuner, og fokuset er spesielt rettet på distriktskommuner som er deltakere i interkommunale samarbeid om innovasjons- og utviklingsprosjekter. Avslutningsvis omfatter kapittel 7 konklusjoner og anbefalinger.

Innledningsvis i rapporten er det eget sammendrag som summer opp de viktigste erfaringene fra utredningen. Dette kan leses uavhengig av resten av rapporten.

2. Kunnskapsstatus og konkretisering av problemstillinger

2.1 utfordringer knyttet til demografi

En nylig gjennomført utredning om små kommuner (Brandtzæg et al. 2019) viser at små distriktskommuner har utfordringer med opprettholdelse av folketallet. Det er de minste og mest usentrale kommunene som har størst utfordringer med negativ nettoutflytting. Befolkningsframskrivninger viser at det også er disse kommunene som vil oppleve de største utfordringene i årene som kommer. I tillegg til nedgang i folketallet vil kommunene samtidig få en lavere andel unge innbyggere og en høyere andel eldre. Det er spesielt tjenestebehovet innen pleie og omsorg som vil øke, og her vil de små kommunene samlet sett ha behov for opp mot 3400 nye årsverk fram mot 2040. Kombinert med en lavere andel av innbyggerne i yrkesaktiv alder, vil dette være krevende å håndtere, og det gir et tydelig signal om behov for nye løsninger og tiltak for å møte disse utfordringene.

Det er usannsynlig at sentraliserende drivkrefter knyttet til teknologisk utvikling, utdanningsnivå og vekst i kompetanseintensive arbeidsplasser vil avta. Kravene til bredde og dybde i kommunal oppgaveløsning vil øke, og kravene til sterke og kompetente fagmiljøer vil forsterkes. Færre yrkesaktive per eldre vil øke konkurransen om kvalifisert arbeidskraft og stille økte krav til digitalisering, bruk av velferdsteknologi og nye mer effektive arbeidsmåter. Dette vil også stille økte krav til kommunene når det gjelder planlegging og gjennomføring av innovative prosesser for å utvikle nye løsninger og implementere disse. Slik sett vil ikke behovet for deltakelse i innovasjons- og utviklingsprosjekter være mindre i små kommuner sammenlignet med store.

2.2 utfordringer knyttet til kompetanse

Nullpunktsmålingen som ble gjennomført i forbindelse med kommunereformen (Borge et al. 2017), viste at det er en betydelig større andel av små kommuner som vurderer kapasiteten som dårligere sammenlignet med større kommuner. Forekomsten av fagpersonell med høyere utdanning, spesielt på spesialiserte mindre tjenesteområder, er mindre i små kommuner enn i store. Blant småkommunene vurderer sentrale høyinntektskommuner generelt egen kapasitet og kompetanse som bedre enn andre kommuner. Usentrale lavinntektskommuner kommer dårligst ut for de fleste tjenestekategoriene. En spørreundersøkelse blant små kommuner under 3000 innbyggere (Brandtzæg et al. 2019) viste at små kommuner ikke har tilfredsstillende kompetanse ut fra behovet på flere spesialiserte tjenesteområder. Dvs. at de ikke har tilstrekkelig tilgang på kompetanse hverken gjennom egen organisasjon, via interkommunalt samarbeid eller via kjøp fra private. På det/de områdene hvor kommunene ikke har tilstrekkelig tilgang på kompetanse ut fra behovet, skyldes dette i første rekke at kommunene har for få innbyggere og brukere til å kunne etablere et godt fagmiljø. Videre er det en utfordring at kommunene er for små til å fylle stillinger innenfor ett ansvarsområde og dermed har vanskeligheter med å få kvalifiserte søkere. Her er utfordringene størst for de minst sentrale kommunene.

2.3 Innovasjon og utvikling

I kommunal sektor er det hele tiden behov for utvikling og innovasjon på ulike kommunale tjenesteområder. Bredden av tjenester i kommunal sektor er stor, og digitalisering vil spille en rolle i samtlige av dem. Arbeid med innovasjon og utvikling innebærer at det legges til rette for innovasjonsprosesser med aktiv deltakelse fra ulike interessenter. Det er som oftest i samhandling mellom ulike aktører at innovasjoner oppstår (Sørensen & Torfing 2012).

Det kreves imidlertid kompetanse og kapasitet for å legge til rette for, og følge opp slike prosesser. Nasjonalt er det nå en større satsing på innovasjon og omstilling i offentlig sektor som grunnlag for å møte framtidige utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. KS arbeider for eksempel med å opprette et nytt nasjonalt partnerskap for innovasjon i kommunal sektor. Det er også fokus på samskaping og «kommune 3.0», som er en betegnelse på en velferdsstrategi for å fremme aktive innbyggere og fasilitere engasjement i sivilsamfunnet (Andersen et al. 2018). Det er stadig behov for å fokusere på nye løsninger for å opprettholde og videreutvikle velferdsstaten i årene som kommer. Kommunene er den viktigste tjenesteleverandøren til landets innbyggere, og de spiller dermed en sentral rolle for den framtidige utviklingen av velferdsstaten. Det er derfor avgjørende at kommunene er i stand til å ta denne rollen.

En landsdekkende kartlegging av innbyggerinvolvering og samskaping som Telemarksforskning nylig har gjennomført (Momrak & Leikvoll 2019), slår fast at mange norske kommuner er opptatt av samskaping og har tatt steg for å innføre samskaping som arbeidsmåte. Funnene i undersøkelsen gir en sterk indikasjon på at norske kommuner primært jobber med samskaping i en tidligfaseinnovasjon. Kommunene synes i mindre grad å involvere innbyggerne i hele innovasjonsprosessen.

På nasjonalt nivå er det en større andel som har en overordna strategi for innovasjon blant de store sentrale kommunene enn blant de andre. Tilsvarende fordeling finner vi også blant småkommunene (Brandtzæg et al. 2019). Denne utredningen viste at det i 2019 var 18 prosent av små kommuner under 3000 innbyggere som hadde en innovasjonsstrategi. Blant de mest sentrale av disse var andelen 26 prosent, mens den lå på 9 prosent blant de minst sentrale. Det klare flertallet av småkommunene (79 prosent) hadde innovasjonsarbeid sammen med andre kommuner.

De viktigste innsatsområdene når det gjelder innovasjon for små kommuner, er knyttet til digitalisering og de kommunale kjerneområdene omsorg, helse og skole. Mye av innovasjonsarbeidet på de kommunale kjerneområdene er relatert til digitalisering for å legge til rette for bedre løsninger og tilbud til brukerne, samtidig som man gjennom digitalisering også ønsker å hente ut effektiviseringsgevinster. Samtidig er det verdt å merke seg at arbeidet med digitalisering er krevende å håndtere for små kommuner med begrenset kapasitet og kompetanse (Brandtzæg *ibid*, Brandtzæg 2018, 2019). Det er derfor samarbeid om IKT/velferdsteknologi/ digitalisering som framstår som det området med klart størst behov for interkommunale samarbeidsløsninger. I og med at dette er samarbeid som griper inn i ulike kommunale tjenesteområder, kan det være krevende å legge til rette for gode samarbeids- og innovasjonsprosesser hvor både kommunale og interkommunale tjenesteområder skal spille på lag. Dette fordi mange aktører på ulike nivåer skal samhandle, og fordi det er krevende for autonome kommuner å komme fram til felles løsninger på lokalpolitiske kjerneområder (Brandtzæg 2016, 2019b).

Ellers er det viktig å være oppmerksom på at sentrale og mindre sentrale kommuner ser ut til å vurdere sine muligheter og behov for innovasjon forskjellig. Små kommuner har begrenset mulighet til å være i front når det gjelder innovasjonsarbeid knyttet til digitalisering og utvikling av nye teknologiske løsninger (Brandtzæg et al. 2019). I flere av case-kommunene som inngikk i denne utredningen, ble det gitt uttrykk for at deres rolle i større grad var å følge med på utviklingen, og forsøke å implementere aktuelle løs-

ninger som større kommuner har bidratt til å utvikle. Dette er også et moment som må tas med i vurderingen av årsaker til at de små distriktskommunene sjeldnere deltar i de statlige innovasjonsordningene enn sentrale kommuner.

Det er ikke sikkert at små kommuner nødvendigvis skal drive innovasjon i alle sammenhenger. På en del områder kan store kommuner være bedre egnet til å drive utviklingsarbeid. I stedet kan de små spesialisere seg på å implementere andres innovasjon. En utfordring med at større kommuner driver innovasjonsprosessene, kan være at innovasjonen ikke er tilpasset behovet til små distriktskommuner. For eksempel er inntrykket at mange små distriktskommuner i større grad kan være opptatt av innovasjon og nyskaping som kan sikre sysselsetting og bosetting. Det er heller ikke slik at kommuner kan implementere andres innovasjon uten å gå gjennom noen av de samme endringsprosessene.

Småkommuneutredningen viser også at mindre kommuner kan delta aktivt i digitalt innovasjonsarbeid sammen andre kommuner (Brandtzæg et al. 2019). Her ser vi eksempler på at småkommuner er vel så godt egnet som store når det gjelder uttesting av pilotprosjekter før de implementeres i alle kommunene i samarbeidsregionen. I samarbeid mellom små og store kommuner, kan de små kommuner slik sett fungere som laboratorier hvor innovasjonen testes ut.

2.4 Bruk av virkemidler for å stimulere til innovasjon og utvikling

Det finnes ulike statlige virkemidler som gjerne blir utløst av prosjektsøknader eller til bestemte tiltak med utgangspunkt i kommunale initiativ. Telemarksforskning har opp gjennom årene evaluert en rekke slike programmer og tilskuddsordninger knyttet til bl.a. helse og velferd, miljø, kultur og nærings- og samfunnsutvikling. Her finner vi eksempler på at deltakelse, og evne til gjennomføring, både kan ha sammenheng med egenskaper ved kommunene og med innretningen på de statlige virkemidlene. I evalueringene av ordningene, f.eks. tilskuddordningen til «Spesielle tiltak og jordbrukets kulturlandskap» (SMIL) (Brandtzæg & Hvitsand 2009), syntes kapasiteten og kompetansen på de kommunale landbrukskontorene å ha betydning for om bøndene søkte tilskudd eller ikke. Følgeevalueringene av de nasjonale verdiskapingsprogrammene «Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet» og «Naturarven som verdiskaper» illustrerte store utfordringer knyttet til samordning av avgrensede sektorspesifikke virkemidler (Brandtzæg & Haukland 2011, Haukland & Brandtzæg 2014, 2019). Dette gikk konkret på tilskuddsvilkår som ikke lot seg kombinere, ulike søknadsfrister og rapporteringskrav fra ulike tilskuddsgivere. Erfaringene var også at det var krevende å holde oversikt over et komplekst virkemiddelapparat, hva som kreves for å få støtte, og hvordan ulike virkemidler skal kombineres. Slik sett kan det være en del distriktpolitiske virkemidler som ikke når fram til de geografiske områdene hvor behovene er størst, både fordi kommunene er for små, og fordi virkemidlene ikke er tilpasset kommunenes behov. Det er imidlertid mange kommuner som forsøker å bøte på disse utfordringene gjennom interkommunalt samarbeid.

Et sentralt overordna argument for øremerking av tilskuddsordninger er at det kan gi staten en sterk grad av kontroll med kommunenes ressursbruk, og at det isolert sett kan bidra til raskere måloppnåelse på enkeltområder. Det kan være oppbygging av nasjonale velferdstjenester i en gitt periode, å tilgodese grupper eller avgrensede geografiske områder der tilskuddsordninger ivaretar nasjonalt prioriterte grupper, eller forsøk og prosjekt i enkeltkommuner som kan gi positive ringvirkninger til flere kommuner.

En tidligere evaluering av treffsikkerheten til øremerkede tilskuddsordninger (Håkonsen & Løyland 2011), viser til at øremerkede tilskuddsordninger utnyttes best blant kommuner med relativt god totaløkonomi og dermed gjør de rike kommunene rikere. Hagen (2000) har gjort tilsvarende funn. Øremerkede tilskudd krever ofte mye administrasjon i form av søknader, søknadsbehandling og rapportering. De ad-

administrative kostnadene vil kunne variere betydelig mellom de ulike tilskuddsordningene, og administrasjonskostnadene behøver ikke nødvendigvis ha sammenheng med tilskuddsordningens omfang. Håkonsen & Løyland (2011) peker spesielt på at tradisjonelle prisvridende øremerkede tilskudd innebærer en egenandel for kommunene, noe som tilsier at kommuner som har mye frie midler, vil ha lettere for å hente ut øremerkede tilskudd. Dette trekker i retning av at eksisterende inntektsforskjeller forsterkes.

Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren (Rapport fra ekspertgruppe, 2017), viste at det var om lag 250 øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Ekspertgruppen konkluderte med at dette gir dårlig og lite effektiv statlig styring av kommunesektoren. Den peker på et behov for en kraftig opprydding og foreslår å etablere et system for fremtiden som samtidig gir en helhetlig og samordnet statlig styring og økt handlefrihet for kommunene til å finne gode og innovative løsninger lokalt. Det innebærer et strammere regelverk, færre tilskudd, mer helhetlig styring og mindre administrasjon.

2.5 Konkretisering av problemstillinger

Som vist i kap. 1.1 er hovedformålet med denne utredningen å se nærmere på kommunegruppers deltakelse i statlige støtteordninger og programmer, og vurdere årsaker til lav deltakelse blant små distriktskommuner og forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter mellom kommuner. Med utgangspunkt i kunnskapsstatus og tidligere erfaringer, vil vi her konkretisere problemstillinger knyttet til de tre hovedpunktene som utredningen fokuserer på.

2.5.1 Deltakelse blant ulike kommunegrupper

Å få en oversikt over ulike kommunegruppers deltakelse i nåværende statlige støtteordninger og programmer for innovasjon, er en forutsetning for å vurdere årsaker til ulik deltakelse. Tidligere forskning viser at treffsikkerheten til slike ordninger kan variere med kommunestørrelse, inntektsnivå og sentralitet (Håkonsen & Løyland 2011, Hagen 2000, Rapport fra ekspertgruppe, 2017). I kartleggingen av deltakelse i statlige støtteordninger har følgende spørsmål vært sentrale:

- Hvordan varierer deltakelsen med hensyn til kommunestørrelse og sentralitet?
- Er det forskjell mellom ulike kommunegrupper i andelen kommuner som søker støtte?
- Er det forskjell mellom ulike kommunegrupper i andelen som får innvilget støtte?
- Hvordan varierer deltakelsen med tanke på samlet tilskuddsbeløp og tilskuddsbeløp per innbygger?
- I hvilken grad deltar ulike typer kommuner som hoved- eller meddeltaker i ulike ordninger?
- Er det forskjell på hvilke statlige ordninger kommuner i ulike kommunegrupper søker støtte til?
- I hvilken grad er det forskjeller i type prosjekter som små og store kommuner søker støtte til?

2.5.2 Mulige årsaker til lav deltakelse

Mulige årsaker til lav deltakelse i de statlige ordningene diskuteres med utgangspunkt i de forskjellene mellom kommunegrupper som eventuelt avdekkes. Med utgangspunkt i kunnskapsstatus har følgende spørsmål vært lagt til grunn for utredningsarbeidet:

- I hvilken grad skyldes eventuell lav deltakelse mangel på kapasitet og kompetanse i kommunene?
- På hvilken måte gjør disse utfordringene eventuelt seg gjeldende?

- Mangel på kunnskap om ordningene
- Mangel på prosjekterfaring
- Mangel på tid og kapasitet til søknadsskriving og gjennomføring
- I hvilken grad skyldes lav deltakelse at mindre kommuner har behov for samarbeid med andre kommuner for å delta i statlige støtteordninger?
- Er behovet for interkommunalt samarbeid et hinder for deltakelse i innovasjons- og utviklingsprosjektet, og i tilfellet hvorfor?
- Er det spesielle ordninger som innebærer spesielt behov for samarbeid?
- I hvilken grad skyldes lav deltakelse hindringer i innretningen på de statlige ordningene?
- På hvilken måte påvirker innretningen på de statlige ordningene mindre kommuners motivasjon til å søke?
- Er de statlige ordningene i større grad tilpasset situasjonen i større kommuner sammenlignet med små?
- Ser små distriktskommuner det som sin rolle å utvikle nye innovative løsninger, eller mener de at større kommuner bør ta dette ansvaret?
- Oppfatter små distriktskommuner at det er lettere å få til implementering og utprøving av nye innovasjoner i små og oversiktlige organisasjoner?

2.5.3 Forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter

Dette punktet omfatter læringseffekter for små distriktskommuner som er avhengig av interkommunalt samarbeid. Nyere utredninger tyder på at disse effektene ikke bare er knyttet til enkeltsamarbeid, men også i hvilken grad kommunene har utviklet et helhetlig interkommunalt samarbeid, og hvordan dette er satt i system, både politisk og administrativt (Brandtzæg et al. 2019, Brandtzæg 2018, 2019). Samarbeidsbehovet er spesielt stort når det gjelder utviklingsoppgaver knyttet til digitalisering og velferdsteknologi. Dette inkluderer også arbeid med digital organisasjonsutvikling og gevinstrealisering. Aktuelle problemstillinger knyttet til dette er:

- Er det forskjeller på lærings- og innovasjonseffekter i små distriktskommuner når de deltar i samarbeid ledet av større kommuner?
 - Hva slags forskjeller er i tilfellet dette, og hva er de viktigste årsakene?
 - Har eventuelle forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter sammenheng med organisering og ledelse av samarbeidene knyttet til støtteordningene?
 - Har eventuelle forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter sammenheng med hvilke temaer, oppgaver og aktiviteter som står i fokus?
- I hvilken grad har det samla interkommunale samarbeidet betydning for samarbeid om definerte innovasjons- og utviklingsprosjekter, og i tilfelle på hvilken måte?
- Hva kreves for å sikre best mulig lærings- og innovasjonseffekter for alle kommunene i slike samarbeid?

3. Om ordningene og datagrunnlaget

3.1 Kort beskrivelse av ordningene

Vi har kartlagt kommunenes deltakelse i følgende ordninger:

- Regionale forskingsfond
- Forkommune
- Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler
- Klimasats
- Nasjonalt velferdsteknologiprogram
- Digifin
- Leverandørutviklingsprogrammet

Her gir vi en kort beskrivelse av de disse sju ordningene.

Regionale forskingsfond skal styrke forskningsevnen gjennom regional forskning og innovasjon. Fondene skal bidra til kunnskapsbasert innovasjon, og bidra til å bygge opp regionale forskningsmiljøer. Fondene ble opprettet i 2009 og er finansiert over budsjettet til Kunnskapsdepartementet. Sju fondsregioner forvalter midlene i et samarbeid med fylkeskommunene i regionen. De sju fondsregionene er:

- Oslofjorden (Telemark, Buskerud, Vestfold, Østfold)
- Oslo og Akershus
- Agder (Vest-Agder og Aust-Agder)
- Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane)
- Midt-Norge (Møre og Romsdal, Trøndelag)
- Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark)
- Innlandet (Hedmark og Oppland)

Fra 1. januar 2020 blir det nye regionale forskingsfond, som følger de nye fylkene. Det blir da 11 fond: Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland, Agder, Telemark og Vestfold, Viken, Oslo og Innlandet.

Felles for de regionale forskingsfondene er at de skal støtte opp under forsknings- og utviklingsprosjekter med regional relevans. De ulike satsingsområdene og temaene er ulike fra region til region, avhengig av hva som er FoU-strategien i de ulike fylkene. Alle regionene gir støtte til både forprosjekter (kvalifiseringsstøtte) og hovedprosjekter, men det varierer hvem som kan søke. De fleste regionene åpner for at både bedrifter og offentlig sektor kan søke, mens noen regioner begrenser seg til kun bedrifter.

Forkommune – Forskning og innovasjon i kommunesektoren er et program under Norges Forskningsråd som finansierer forskning som utløser innovasjon i kommuner og fylkeskommuner. Et sentralt aspekt er å øke samarbeidet mellom forskningsmiljøer og kommunesektoren for å utvikle og realisere mer innovasjon.

Forkommune-programmet skal bidra til at kunnskap og nye løsninger blir utviklet og spredd på tvers av sektorer og fagmiljø, mellom forskningsmiljø, kommuner, næringsliv og innbyggere. I Forkommune skal prosjektene innebære et tett samarbeid mellom forskere og praktikere i kommunesektoren. Det er et krav at prosjektene har potensial for spredning til kommunesektoren. Programmet har ingen tematiske satsingsområder, slik mange av Forskningsrådets øvrige programmer for offentlig sektor har (som

HELSEVEL, TRANSPORT o.l.). Programmet har tvert imot en bred tematisk inngang. Forkommune ble opprettet i 2017.

Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler utgjør en del av rammetilskuddet til kommunen, som fylkesmannen tildeler etter skjønn. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger i sin virksomhet. Prosjektene formål må være å styrke kommunen i rollene som tjenesteproducent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler, slik at oppgavene løses bedre og smartere. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen.

For at fylkesmannen skal kunne tildele prosjektmidler, må prosjektene oppfylle følgende krav:²

- Prosjektmidlene skal benyttes til fornyings- og innovasjonsprosjekter. Det skal ikke gis støtte til ordinær drift.
- Det er kun kommuner som kan søke om midler og stå som ansvarlig for prosjektet, men kommunene kan gjerne samarbeide med eksterne aktører.
- En gjennomtenkt og realistisk prosjektplan med klare målsettinger for hva de ønsker å oppnå med prosjektet.
- Fylkesmannen skal ikke gi støtte til rene næringsutviklingsprosjekter.

Klimasats er en ordning hvor kommuner og fylkeskommuner kan søke støtte til prosjekter som reduserer utslipp av klimagasser og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet. Klimasats ble opprettet i 2016, og fram til 2018 fikk Miljødirektoratet 300-350 søknader hvert år. Dette økte til 574 søknader totalt i 2019. Siden Klimasats ble etablert, har kommunene fått rundt 600 millioner kroner til lokale klimatiltak.³ Kommunene må bidra med egenandel i alle prosjekter.

Kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak kan søke om midler.⁴ De kan søke sammen eller hver for seg. Kommunen kan søke støtte til tiltak som gjennomføres og finansieres sammen med kommunale AS, IKS, næringsliv, organisasjoner og private. Kommunen må være en aktiv deltaker i samarbeidet og legge vesentlig arbeidsinnsats eller finansiering i prosjektet.

Ulike typer tiltak som kan få støtte er:

- Klimavennlig areal- og transportplanlegging som bidrar til fremtidsrettet, klimavennlig arealbruk og transport
- Klimavennlig transport som bidrar til å redusere utslipp fra transportsektoren
- Utslippsfrie hurtigbåter som bidrar til å utvikle null- og lavutslippsløsninger i hurtigbåtsamband
- Klimagassreduserende tiltak i andre sektorer som bidrar til reduserte klimagassutslipp på områder som ikke dekkes av de andre tiltakstypene
- Forprosjekt for klimagassreduserende tiltak for å konkretisere og detaljplanlegge klimagassreduserende tiltak
- Interkommunale nettverk; kompetanseheving, erfaringsdeling og samarbeid om konkrete tiltak for klimagassreduksjon og omlegging til lavutslippssamfunnet

Nasjonalt velferdsteknologiprogram er et samarbeid mellom KS, Direktoratet for e-helse og Helsedirektoratet, som skal bidra til at flere kommuner tar i bruk velferdsteknologi. Helsedirektoratet er program-eier og har ansvar for tjeneste- og fagutvikling og spredning. KS har prosjektledelsen og er strategisk

² https://www.regjeringen.no/contentassets/893e7a447a4d45178108c3beef62de0c/retningslinjer_for_skjonnstildelingen_2019.pdf

³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klimasats-stotte-til-kommuner-over-hele-landet/id2661906/>

⁴ <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimasats--stotte-til-klimatiltak/soke-stotte-til-lokale-tiltak/>

samarbeidspartner i programmet. Direktoratet for e-helse har ansvar for teknologi, integrasjon, arkitektur og standarder.

Velferdsteknologi kan gi bedre tjenester for eldre som bor hjemme og pasienter i sykehjem, pasienter innen rus og psykisk helse, og personer med nedsatt funksjonsevne. Erfaringer viser også at velferdsteknologi kan gi mer effektiv bruk av ressurser i helse- og omsorgstjenestene i kommunene. Målet er at velferdsteknologi skal være en integrert del av tjenestetilbudet i omsorgstjenestene innen 2020. Nasjonalt velferdsteknologiprogram er organisert i tre innsatsområder:⁵

- Tjenesteutvikling og utprøving – Medisinsk avstandsoppfølging
 - Bruk av sensorer for egenmåling og rapportering av helsetilstand via nettbrett. Spredning av prosjektet til nye kommuner fra 2018, etter at fire kommuner deltok i utprøvingsfasen i perioden 2015 til 2018.
- Innføring og spredning av trykthetsteknologi
 - På bakgrunn av anbefalte teknologiområder fra to gevinstrealiseringsrapporter har totalt 43 prosjekter fått støtte fra programmet. Kriteriet har vært at det er flere kommuner som har samarbeidet om hvert prosjekt, til sammen 341 kommuner. Disse har fått støtte fra velferdsteknologiprogrammet til å gjennomføre nødvendig endringsprosesser, bistand til anskaffelsesprosesser og prosjektgjennomføring. Prosjektene er fordelt med minimum ett prosjekt i hvert fylke og omfatter fra 3 til 30 kommuner som samarbeider.
- Arkitektur og infrastruktur (Knutepunkt)
 - Skal forbedre samhandling mellom velferdsteknologi og øvrig teknologi. Prosjektet spesifiserer, tester og bidrar til realisering av en nasjonal referansearkitektur for velferdsteknologi. En rapport med anbefaling om nasjonal etablering av knutepunktet skal leveres til Helse- og omsorgsdepartementet 1. mars. 2020.

Programmet skal støtte kommunene i innføring av velferdsteknologi ved hjelp av 1) utvikling av verktøy og opplæringsmaterieil, 2) tilskudd for å risikoavlaste prosjekter lokalt, 3) råd og anbefalinger basert på kunnskap om brukere og teknologi, og 4) prosessveiledning og nettverksbygging. For å støtte prosessene er det utviklet et veikart for tjenesteinnovasjon og kvikk guide for velferdsteknologi.

Digifin⁶ er en finanseringsordning som er etablert i 2017 for at kommunal sektor skal kunne utvikle flere digitale fellelsløsninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS og kommunal sektor har sammen bidratt til finansiering av ordningen. For kommuner er engangsbeløpet kr 20 per innbygger, for fylkeskommuner kr 5 per innbygger. Kommuner og fylkeskommuner som er med i ordningen, må betale for å ta i bruk løsningene som utvikles. På den måten blir utviklingskostnadene fordelt på dem som tar løsningene i bruk, og penger går tilbake til ordningen for gjennomføring av nye digitale fellelsprosjekter.

De som kan motta støtte fra Digifin til digitaliseringsinitiativ og stå som formell søker, er kommuner og fylkeskommuner eller KS, samt at kommunalt eide foretak og interkommunale selskap også kan motta støtte dersom kommunen og/eller fylkeskommuner er med på søknaden.

Det er bare kommuner som er med i Digifin, som kan søke om støtte til digitaliseringsprosjekter. Prosjektøknader behandles administrativt av KS i dialog med fagrådene Digitaliseringsutvalget og KommIT-rådet. Løsningen som prosjektet skal utvikle, må være aktuelt å ta i bruk for alle kommuner og/eller fylkeskommuner. Det gjøres en prioritering mellom prosjektforslag som er kvalifisert til å motta støtte, ut fra kriterier blant annet knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, kvalitativ nytte for innbygger, ansatte, virksomheter og samfunnet og bidrag til strategisk måloppnåelse etter KS' digitaliseringsstrategi

⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/helse-og-omsorg/velferdsteknologi3/nasjonalt-velferdsteknologiprogram/>

⁶ Informasjon om ordningen er hentet fra KS sine nettsider 21.11.19.

2017-2020. I tillegg til en prioritering av enkeltbehov/-prosjekter, vurderes balansen i den samlede porteføljen i forhold til strategisk måloppnåelse, kost/nytte, fordeling på ulike prosjektfaser m.m.

Leverandørutviklingsprogrammet⁷ hjelper statlige virksomheter, kommuner og kommunale selskaper som vil bruke innovative offentlige anskaffelser for å skape innovasjon, og er et supplement til Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) og det øvrige offentlige virkemiddelapparatet. NHO, KS, Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet er programansvarlige, og NHO har prosjektlederansvaret.

Programmets oppgave er å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. Innovative anskaffelser handler om å utnytte mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket og virkemiddelapparatet til å kjøpe bedre produkter og tjenester. Formålet er bedre og mer effektive tjenester, næringsvekst og lavere utslipp.

I forhold til en ordinær anskaffelse vil en innovativ anskaffelse ha større fokus på og involvere bredere i den tidlige fasen av anskaffelsen, med definering av utfordringer og behov. Ved gjennomføring av en innovativ offentlig anskaffelse føres en dialog med leverandørene på markedet enten i form av en dialogkonferanse, et dialogmøte eller lignende. Dette gir leverandørene en mulighet til å diskutere både behov, anskaffelse og mulige løsninger med innkjøper (Skogli, Høiseth-Gilje, Seeberg & Baustad, 2017).

Målgruppen er statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner, leverandører og bransjeforeninger, i tillegg til aktører som skal fremme innovasjon, samt utviklings-/FoU-aktører. Programmet bistår med veiledning og praktisk gjennomføring av innovative anskaffelser, og arbeider for at flere offentlige virksomheter tar i bruk og innarbeider innovative anskaffelser som varig praksis. Programmet bistår ikke med pengestøtte, og det er heller ingen kriterier knyttet til å delta, utover at programmet er rettet mot offentlig virksomhet.

3.2 Om datagrunnlaget og behandlingen av dette

Vi vil her beskrive nærmere det datagrunnlaget vi har benyttet for de ulike ordningene. I og med at de ulike ordningene har forskjellig innretning, er det noe variasjon når det gjelder hvilke data som er tilgjengelig for hver ordning. For en del av ordningene har det også vært behov for relativt omfattende manuell bearbeiding av dataene for å få de i en form som gjør at de kan sammenstilles og analyseres kvantitativt.

For å få bedre oversikt over hvilke hovedområder som de ulike prosjektene fokuserer på, har vi for tre av ordningene forsøkt å gjennomføre en klassifisering av hvilke kommunale oppgaver de fokuserer på. Dette gjelder Regionale forskingsfond, Forkommune og fylkesmannens prosjektskjønnsmidler. Klassifiseringen av prosjektene er gjennomført på følgende måte:

1. Helse
2. Pleie og omsorg
3. Oppvekst
4. Tekniske tjenester
5. Kultur
6. Nærings- og stedsutvikling
7. Landbruk
8. Miljø
9. Tverrsektorielt
10. Beredskap

⁷ Innovativeanskaffelser.no

11. Demokrati/innbyggermedvirkning
12. Annet

I tillegg har vi klassifisert prosjektene ut fra om de er relatert til arbeid med digitalisering eller ikke. I og med at klassifiseringene tar utgangspunkt i prosjektenes navn, og klassifiseringene er skjønsmessige, vil det være en viss usikkerhet. Vi mener likevel at klassifiseringen gir et rimelig godt inntrykk av fordelingen av prosjektene på ulike hovedområder.

Vi vil i det følgende gi en kort beskrivelse av datagrunnlaget for de aktuelle ordningene.

3.2.1 Regionale forskningsfond

Vi har mottatt data for alle år ordningen med regionale forskningsfond har eksistert, dvs. fra 2010–2019. Dataene ble hentet ut av Forskningsrådet sine systemer 30.10.2019, av en representant i Forskningsrådet som er kontaktperson for de regionale forskningsfondene.

Datasettet inneholder totalt 5433 prosjekter, og omfatter både bedriftsprosjekter og offentlige prosjekter. I 806 av disse prosjektene er en kommune enten hovedsøker eller samarbeidspartner. Disse prosjektene har vi trukket ut og klassifisert som «kommuneprosjekter», og det er disse prosjektene som er grunnlaget for analysene i denne rapporten.

Datasettet inneholder opplysninger om:

- Prosjektnummer
- Fase
 - Mottatt – at søknaden er mottatt, men ikke vurdert ennå
 - Avvist – at søknaden har formelle mangler som gjør at den ikke kan vurderes
 - Vurderes – At søknaden vurderes, og det er ikke avgjort om den får bevilgning eller avslag
 - Trukket – Søker har av ulike årsaker valgt å trekke søknaden
 - Bevilgning – Søknaden får midler, men ikke nødvendigvis det den har søkt om
 - Avslag – søknaden nådde ikke opp i konkurransen
 - Lukket – At søknaden fikk bevilgning og prosjektet er avsluttet. Merk: noen prosjekter i denne fasen fikk ikke bevilgning, men har av tekniske årsaker likevel fått denne statusen.
- Bevilgning fra og til (dato)
- Prosjekttittel
- Hvilket regionalt forskningsfond prosjektet har fått støtte fra
- Prosjektansvarlig, navn på person og organisasjon
- Prosjektleder, navn på person
- Samarbeidspartnere, navn på organisasjon
- Søkt beløp

For å få bedre oversikt over hvilke hovedområder de ulike prosjektene fokuserer på, har vi klassifisert etter kommunalt oppgaveområde etter inndelingen som er beskrevet innledningsvis. Vi har også vurdert om prosjektene handler om digitalisering eller ikke. Vurderingen av hovedområde og digitalisering er basert på informasjon om prosjekttittel og prosjektpartner. Prosjekttittelen gir i mange tilfeller ikke et dekkende bilde av hva prosjektet handler om. Disse prosjektene har havnet i annet-kategorien. Annet-kategorien

består også for en stor del av prosjekter som er bedriftsprosjekter, men der kommunen er en samarbeidspartner. Det gav i mange slike tilfeller ikke mening å kategorisere i kommunale hovedområder, og disse havnet derfor under “annet”.

Der det ikke står noe i prosjektittel som kan tyde på at prosjektet handler om digitalisering, har vi konkludert med at dette ikke er et digitaliseringsprosjekt. Det er dermed svært sannsynlig at det er en del prosjekter som handler om digitalisering, som vi ikke har fanget opp fordi dette ikke er omtalt i prosjekttitlen.

Mange av prosjektene i annet-kategorien er bedriftsprosjekter og handler om digitalisering for bedriften – ikke for kommunen.

3.2.2 Forkommune

Vi har mottatt data fra Forskningsrådet sin Forkommune-koordinator for alle år ordningen har eksistert, dvs. fra 2017 og fram til i dag. Dataene ble hentet ut fra Forskningsrådet i flere omganger i løpet av oktober 2019. Vi har valgt å inkludere prosjektene som har søkt innovasjonsprosjekt i offentlig sektor til fristen i september 2019. Datasettet inneholder totalt 397 prosjekter, hvorav 279 har kommune som hovedsøker eller registrert prosjektpartner.

Datasettet inneholder opplysninger om:

- Prosjektnummer
- Fase
 - Avslag
 - Bevilgning
 - Avsluttet
- Søkt fra og til (dato)
- Prosjektittel
- Mottatt dato
- Søknadstype
 - Forprosjekt
 - Hovedprosjekt
- Administrativt ansvarlig, person og organisasjon
- Prosjektleder, person
- Samarbeidspartnere, organisasjon
- Prosjektsammendrag

Dataene er klassifisert etter hvilke hovedområder som de ulike prosjektene fokuserer på. Vi har fulgt klassifiseringen slik den er beskrevet innledningsvis i dette kapitlet.

Annet-kategorien inneholder i dette datasettet mye som handler om utvikling av innovasjonsmetodikk og -modeller. En del av annet-prosjektene handler om integrering/flyktningarbeid.

Vi har også vurdert om prosjektene handler om digitalisering eller ikke. Vurderingen av hovedområde og digitalisering er basert på informasjon om prosjektittel, prosjektsammendrag og prosjektpartner. Prosjektittel, sammenstilt med prosjektsammendraget, gir et godt bilde av hva prosjektet handler om, og gir et godt grunnlag for å klassifisere prosjektene når det gjelder hovedområde og digitalisering.

For prosjektene som søkte 25. september 2019, men enda ikke har fått vurdering, har vi ikke informasjon om prosjektsammendrag. Det finnes heller ikke informasjon om disse prosjektene på internett. Vurderingen av klassifisering er dermed basert kun på prosjektittel og prosjektsøker.

Der det ikke står noe i verken prosjektittel eller prosjektsammendrag som kan tyde på at prosjektet handler om digitalisering, har vi konkludert med at dette ikke er et digitaliseringsprosjekt. Det er dermed mulig at vi ikke fanger opp prosjekter som handler om digitalisering, men som ikke har omtalt dette i prosjektittel eller sammendrag.

Flere prosjekter omtaler utvikling av «modeller» - der det i sammendraget er uklart om det er snakk om digitale modeller.

3.2.3 Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler

Når det gjelder fylkesmannens prosjektmidler, har vi mottatt Excel-filer med oversikt over kommuner som har mottatt prosjektskjønnsmidler i perioden 2016–2018. Fra 1. januar 2016 ble det tatt i bruk en ny søknads- og rapporteringsdatabase (ISORD) for prosjektmidler. Denne databasen skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av prosjektskjønnsmidler. Vi har fått data fra KMD tatt ut fra denne databasen. Dataene omfatter følgende opplysninger:

- tildelingsår
- prosjektnummer
- tittel
- søkerkommune
- kommunenummer
- fylke
- samarbeidspartnere
- samarbeidskommuner
- saksbehandler
- søkt beløp
- tildelt beløp
- status
- fra data til dato
- roller
- virkemidler
- sektorer
- undersektorer

Totalt omfatter dataene 1052 prosjekter. Det har vært mye arbeid med å tilrettelegge og klassifisere data på en form som gjør at de blir analyserbare. Mange av prosjektene er samarbeidsprosjekter. I grunnlagsdataene er det for eksempel angitt hvilke kommune som er hovedsøker, men alle samarbeidskommunene ligger i samme datacelle. Vi har derfor hatt behov for å omorganisere dataene slik at alle opplysninger er knyttet til hver enkelt kommune. Dette har også vært en forutsetning for å kunne legge til sentrale opplysninger om innbyggertall og sentralitet til alle kommuner som deltar i et prosjekt.

Dataene er klassifisert etter kommunalt oppgaveområde som beskrevet innledningsvis. For digitaliseringsprosjektene har vi også angitt om disse synes å være knyttet til velferdsteknologi. Etter det vi har forstått, er midler via velferdsteknologiprogrammet kanalisert via Fylkesmannen, og prosjektene er registrert sammen med prosjekter som har fått prosjektskjønnsmidler. Det har ikke vært mulig å skille ut disse prosjektene, og fylkesmennene har også gitt støtte til mange velferdsteknologiprojekter som ikke er en del av velferdsteknologiprogrammet.

Når det gjelder klassifisering av hvilke områder prosjektene fokuserer på, har det i praksis vært vanskelig å skille mellom helse og pleie og omsorg. Mange av prosjektene har dessuten fokus på begge deler. Vi har derfor valgt å slå disse sammen i analysen.

Kategorien annet omfatter prosjekter som det har vært vanskelig å plassere i de ulike kategoriene. Vi gjør oppmerksom på at en god del av prosjektene i kategorien annet er prosjekter med fokus på flyktninger og integreringsarbeid, samt prosjekter knyttet til arbeidet med kommunereformen. Tverrsektorielle prosjekter er prosjekter som går på tvers av kommunale områder.

3.2.4 Klimasats

Vi har fått data om søknader til Klimasats-ordningen fra Miljødirektoratet. Dataene omfatter søknader for årene 2016 til og med 2019. Det innebærer at vi har data fra ordningen ble etablert, og fram til i dag (jf. kap. 3.1).

Dataene inneholder følgende opplysninger:

- Søkerkommune
- Søknadsnavn
- Type tiltak
- Tiltaksbeskrivelse
- Egne midler
- Sum tilskudd
- Gjennomføres med redusert tilskudd

Det har vært behov for en del manuell bearbeiding av dataene som grunnlag for analyse. Vi har tatt ut søknader der fylkeskommuner står som hovedsøker. Det kan være at kommuner deltar i noen av disse prosjektene. Vi har også tatt ut søknader der AS-er står som søker. For en del søknader er det et IKS som står som søker. Her har vi splittet disse på kommuner som deltar i IKS-et, men angitt at de inngår i et IKS.

En del søknader omfatter flere kommuner i tillegg til hovedsøker. For å få oversikt over hvilke søknader dette gjelder, har vi benyttet nettsiden <http://www.miljokommune.no>. Ved å søke på denne nettsiden på «flere søkere» har det vært mulig å få fram søknader med flere søkere, og dermed få oversikt over hvilke kommuner som er med. Opplysninger om deltakerkommuner er lagt inn manuelt ut fra disse opplysningene.

For å få oversikt over type tiltak har vi benyttet klassifiseringen i det opprinnelige datagrunnlaget. Den er sammenfallende med typeinndelingen vist i kap. 3.1.

3.2.5 Nasjonalt velferdsteknologiprogram

Vi har mottatt to Excel-filer med oversikt over kommuner som er med i velferdsteknologiprogrammet. Begge filene er mottatt fra KS v/velferdsteknologiprogrammet, og har oppdaterte opplysninger per september 2019. Til sammen kan de to filene si noe om hvor langt kommunene har kommet i implementering av velferdsteknologi, og hvilken rolle de har hatt i utviklingen av nye prosjekter.

Fil 1) er sortert på kommuner, og inneholder opplysninger om hvilke velferdsteknologiske løsninger hver kommune har implementert eller skal implementere, og hvor kommunen er i implementeringsfasen. Det er kommunene selv som har rapportert om hvor de er i implementeringsfasen, og hvilke løsninger de

har/skal implementere. Oversikten inneholder også opplysninger om hvilke kommuner som var med i utviklingsfasen, og hvilke kommuner som har vært med i spredningsfasen på de ulike velferdsteknologiske løsningene. Opplysninger om hvilke kommuner som har vært med både i utviklings- og spredningsfasen, har vi hentet fra første gevinstrealiseringsrapport fra programmet (Melting & Frantzen, 2015).

Opplysninger om kommuner som er med i velferdsteknologiprogrammet, er klassifisert etter hvor kommunen er i implementeringsfasen:

1. ikke begynt
2. behovsanalyse gjennomført
3. prosjekt igangsatt
4. ny tjeneste designet
5. anskaffelse gjennomført
6. velferdsteknologi tildeles på lik linje med andre tjenester

Fil 2) er sortert på innvilgede prosjektsøknader til velferdsteknologiprogrammet, og inneholder opplysninger om navn på prosjekt og opplysninger om hovedsøker og samarbeidskommuner per prosjekt.

Prosjektene som har mottatt støtte fra velferdsteknologiprogrammet, er også med i listen over fylkesmannens skjønnsmidler. Tildeling har skjedd i samarbeid mellom velferdsteknologiprogrammet og fylkesmannen, mens det er fylkesmannen som har utbetalt midlene.

Prosjektene i velferdsteknologiprogrammet har også fått bistand fra leverandørutviklingsprogrammet, som er omtalt under.

3.2.6 Digifin

Vi har mottatt oversikt over hvilke kommuner som er med i Digifin per 21.10.19 fra KS. Digifin har tildeelt støtte til fem prosjekter. Informasjon om hvilke kommuner som er med på prosjektene som har fått støtte til Digifin, har vi funnet på nettsidene til de aktuelle prosjektene via link på KS sine nettsider. Hentet 29.10.19. Nye kommuner kan ha kommet til etter dette. For Digisos prosjektet er det også lagt ut informasjon om nye kommuner fram til 27.01.20. Disse 15 kommunene er også inkludert i datamaterialet.

3.2.7 Leverandørutviklingsprogrammet

Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) har levert oversikt over kommuner som har vært i kontakt med eller mottatt støtte fra programmet. LUP har registrert virksomheter som har kontakt eller fått bistand fra dem. Dette kan også være interkommunale virksomheter, både innkjøpsamarbeid og andre typer samarbeid.

Den enkelte kommune er klassifisert av LUP ut fra følgende kriterier:

1. vært i kontakt med LUP
2. gjennomført markedsdialog, enten alene eller sammen med andre
3. gjennomført minst en innovativ anskaffelse
4. gjennomført minst en innovativ anskaffelse, og i gang med minimum enda en innovativ anskaffelse, og har begynt arbeidet med forankring i strategiske dokumenter

5. innovative anskaffelser er forankret i minimum et av kommunens strategidokumenter (for eksempel anskaffelsesstrategi), har gjennomført to innovative anskaffelser og har rutiner for å vurdere om en anskaffelse er relevant for å være innovativ (enten en ansvarlig person, rutine for sjekk el)

For interkommunale samarbeid har vi registrert kommunene i samarbeidet som kommuner etter kriteriene 1-5 under. Dersom kommunen har vært i kontakt med LUP både som enkeltkommune og via et interkommunalt samarbeid, har vi latt kriterieklassifikasjonen fra 1-5 for kommunen gjelde.

LUP har også bistått i større pilotprosjekter som DigiBarnevern og velferdsteknologiske løsninger, som er omtalt under virkemidlene Digifin og nasjonalt velferdsteknologiprogram. Disse prosjektene er med andre ord registrert i flere ordninger, og inngår i analysene av alle de tre ordningene.

3.3 Gjennomføring av analyser

Informasjon om kommuners deltakelse i ordningene, som beskrevet i avsnittene over, er koblet mot informasjon om to variabler som beskriver kommunene: sentralitetsindeks og innbyggertall. Sentralitetsindeksen er SSBs sentralitetsindeks fra 2017.⁸ Innbyggertallet er antall innbyggere per. 1.1.2018. Sentralitet er en indeks med verdi for hver enkelt kommune, hvor de mest sentrale kommunene har høyest verdi (1000), og hvor den minst sentrale har lavest verdi (295). Disse verdiene er delt i seks grupper, hvor 1 er mest sentral og 6 er minst sentral.

Basert på disse to variablene er små distriktskommuner definert som kommuner med sentralitetsindeks på nivå 5 og 6 og færre enn 5000 innbyggere. Dette gir 199 små distriktskommuner og 223 andre kommuner ut fra kommunestrukturen i 2018. Kjennetegn ved de små distriktskommunene (små og usentrale kommuner) er vist i Tabell 1. Andre kommuner er inndelt i små og sentrale kommuner, store og usentrale og store og sentrale. Oversikt over kommuner definert som små distriktskommuner, og deres deltakelse i de ulike ordningene, er også gitt i vedlegg.

Tabell 1 Kjennetegn ved små distriktskommuner (små og usentrale kommuner) sammenlignet med andre kommunegrupper.⁹

	Små og usentrale kommuner	Små og sentrale kommuner	Store og usentrale	Store og sentrale
Antall	199	22	39	162
Snitt innbyggertall	2 240	3 533	7 368	27 684
Snitt sentralitet	518	691	608	788
Snitt sentralitetsgruppe	5,6	3,95	5,1	3,2
Snitt inntektsnivå (% av landsgjennomsnitt)	115	103	104	97

⁸ Se tabell i Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Statistisk sentralbyrå.

⁹ Små og sentrale kommuner: Sentralitetsindeks på nivå 1-4 og mindre enn 5000 innbyggere. Store og usentrale: Sentralitetsindeks på nivå 5 og 6 om flere enn 5000 innbyggere. Store og sentrale: Sentralitetsindeks på nivå 1-4 og flere enn 5000 innbyggere

Vi har valgt å konsekvent benytte kommunestrukturen i 2018. Når vi har brukt tall for innovasjonsdeltakelse før 2018, har vi slått sammen kommuner til kommunestrukturen i 2018.¹⁰

3.3.1 Analyser av ordninger enkeltvis

Vi har gjort analyser på ordningene enkeltvis. Omfanget av disse analysene varierer noe og avhenger av hvilke data vi har om de enkelte ordningene.

Ettersom flere av ordningene har prosjekter hvor mer enn en kommune deltar, har vi organisert dataene etter deltakelse. Det vil si at hvert prosjekt kan ha flere rader i datasettet, én rad for hver kommune som deltar i prosjektet. Det betyr at hver kommune også kan ha flere rader, én for hvert prosjekt kommunen deltar i. Ut fra dette har vi utarbeidet statistikk ut fra antall deltakelser for den enkelte kommune.

Ved å summere informasjon over alle kommuner som inngår i et prosjekt, har vi også utarbeidet statistikk på prosjektnivå, f.eks. antall deltakerkommuner og sum innbyggere i hvert prosjekt. Vi har også definert prosjekter ut fra om hovedsøker for prosjektet er en liten distriktskommune eller annen kommune.

3.3.2 Aggregerte analyser

Her har vi gjort sammenfattende analyser på tvers av alle ordningene. For disse analysene har vi begrenset informasjonen til deltakelse/ikke-deltakelse i hver enkelt ordning for henholdsvis små distriktskommuner og andre kommuner. Vi har også sett på i hvor stor grad de ulike kommunene deltar i de ulike ordningene, og foretatt nærmere analyser av hvilken betydning folketall, sentralitet og inntekt har for de små distriktskommunenes deltakelse.

3.4 Gjennomføring av intervjuer

Når det gjelder analyser av årsaker til lav deltakelse i de statlige ordningene, samt forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter, har vi forsøkt å belyse dette gjennom telefonintervjuer. Vi har gjennomført intervjuer med ledere av ordningene på statlig nivå. I forbindelse med disse intervjuene har vi for noen av ordningene også fått tilgang til evalueringsrapporter og oppsummeringer av erfaringer med ordningene. I og med at fylkesmannens prosjektskjønnsmidler forvaltes av fylkesmannen, har vi gjennomført intervjuer i to av dagens fylker. Her fikk vi også opplysninger om forvaltningspraksis i fylkene før fylkesmannsembetene ble slått sammen. Regionale forskingsfond forvaltes av sju fondsregioner. Vi har gjennomført i intervjuer i to fondsregioner med en stor andel små distriktskommuner.

Videre har vi også gjennomført telefonintervjuer med rådmenn i 12 utvalgte små distriktskommuner. I noen av disse kommunene, hvor det har vært aktuelt, har vi også gjennomført intervjuer med ledere for spesielle innovasjonsprosjekter i kommunene. I valg av kommuner har vi lagt vekt på å fange opp kommuner som i ulik grad har deltatt i statlige ordninger for innovasjons- og utviklingsarbeid. Vi har også forsøkt å fange opp spredning knyttet til innbyggertall og geografi.

Tabell 2 viser egenskaper ved kommunene hvor vi har gjennomført intervjuer. Med utgangspunkt i fylkesstrukturen per 1.1.2018 fordeler de tolv kommunene seg på ni fylker. To kommuner ligger i Finnmark

¹⁰ Dette gjelder nye Sandefjord i 2017, nye Larvik, nye Holmestrand, Færder og Indre Fosen i 2018.

og tre i Trøndelag. Ellers er det én kommune i Hordaland, Møre og Romsdal, Oppland, Nordland, Buskerud, Hedmark og Telemark. Det er liten overvekt av kommuner med lav deltakelse sammenlignet med høy deltakelse. Dette fordi det har vært av spesiell interesse å kartlegge årsaker til lavere deltakelse blant disse kommunene. Samtidig har vi tatt med noen av de små distriktskommunene med høyest deltakelse for også å få bedre kunnskap om hvorfor noen av kommunene har høyere aktivitet når det gjelder deltakelse i statlige innovasjons- og utviklingsprosjekter. Dette fordi disse kommuner kan ha gjort seg erfaringer som har overføringsverdi til kommuner med lav deltakelse.

Tabell 2 Egenskaper ved kommuner hvor vi har gjennomført telefonintervju.

Kommune	Antall ordninger de har deltatt i	Innbyggertall
1	1-2 (lav)	1500-3000
2	1-2 (lav)	1500-3000
3	1-2 (lav)	1500-3000
4	1-2 (lav)	<1500
5	1-2 (lav)	1500-3000
6	3-4 (middels)	1500-3000
7	3-4 (middels)	<1500
8	3-4 (middels)	<1500
9	3-4 (middels)	1500-3000
10	5-7 (høy)	1500-3000
11	5-7 (høy)	>3000
12	5-7 (høy)	>3000

Intervjuene utgjør ikke en representativ kartlegging, men omfanget av intervjuer og fordelingen av kommuner er godt egnet til å få fram mulige årsaker til lav deltakelse, og om det er forskjeller i læringseffekter mellom kommunegrupper. Gjennom intervjuer har det vært mulig å ha en mer eksplorativ tilnærming og gå mer i dybden på aktuelle problemstillinger enn det som ville vært mulig med en spørreundersøkelse. Videre har vi forsøkt å sammenholde synspunkter og resultater med resultater fra eksisterende forsknings- og utredningsarbeid på området. Dette omfatter bl.a. tidligere evalueringer av enkeltordninger, og kunnskap om øremerkede tilskudd generelt. Det har vært av interesse å få svar på om det er innretningen på tilskuddsordningene, innovasjonstematikken og/eller egenskaper ved kommunene som hindrer små distriktskommuner i deltakelse.

4. Kommunenes deltakelse i ordningene

4.1 Regionale forskingsfond

Datagrunnlaget vårt inneholder data for alle år ordningen har eksistert, dvs. 2010–2019. Bruttodatasettet inneholder totalt 5433 prosjekter. I 806 av disse er en eller flere kommuner enten hovedsøker eller samarbeidspartner, og prosjektene er dermed blitt klassifisert som «kommuneprosjekter».

4.1.1 Bruk av prosjektmidler i kommunene

Tabell 3 viser forskjeller i deltakelse mellom små distriktskommuner og andre kommuner. Vi ser her at små distriktskommuner deltar i mindre grad enn øvrige kommuner i prosjektsøknader til regionale forskningsfond. Blant de små distriktskommunene er andelen som har søkt prosjekt, 56 %, mens for andre kommuner er den 27 prosentpoeng høyere, og ligger på 83 %.

Tabell 3 Forskjeller mellom små distriktskommuner og andre kommuner i bruk av regionale forskningsfond.

	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Andel som har søkt om prosjekt	55,8 %	82,5 %
Antall prosjektsøknader pr. kommune som deltar	2,2	6,3
Antall prosjektsøknader som hovedsøker	1,0	3,4
Andel søknader som hovedsøker	47 %	54 %
Antall søknader som partner	1,2	2,9
Andel søknader som partner	53 %	46 %
Antall partnere pr. prosjekt	5,0	4,0
Andel søknader behandlet	91 %	87 %
Andel behandlede søknader som er bevilget	39 %	46 %
Gjennomsnittlig beløp søkt pr. prosjekt	1 554 152	1 852 033
Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. prosjekt	51 723	103 221
Beløp pr. innbygger	30	18
Høyeste beløp pr. innbygger	2 713	1 284

Andre kommuner søker flere prosjekter som hovedsøker enn hva små distriktskommuner gjør. I gjennomsnitt er andre kommuner involvert i 3,4 prosjekter som hovedsøker mot 1,0 prosjekter i snitt for de små distriktskommunene. Andre kommuner sender inn flere prosjekter som partner (2,9 i gjennomsnitt) enn hva de små distriktskommunene gjør (1,2 i gjennomsnitt), men andelen søknader som partner er høyere for de små distriktskommunene (53 % mot 46 % for andre kommuner). Selv om de små distriktskommunene har færre søknader som partner i antall, deltar de i større grad som partner når de sender inn søknad. Partnerskapene er også bredere sammensatt. Antall partnere i prosjektene som små distriktskommuner deltar i er i gjennomsnitt 5,0 mot 4,0 for andre kommuner.

Det er en noe høyere innvilgningsprosent blant prosjektene som andre kommuner er involvert i (46 %), kontra de små distriktskommunene (39 %). Andre kommuner søker generelt om større prosjekter i regionale forskningsfond enn hva små distriktskommuner gjør. Gjennomsnittlig søkt beløp per prosjekt er rundt 300.000 kr høyere for andre kommuner.

Ser vi på hvordan prosjektene fordeler seg på ulike områder, i Tabell 4, er det jevnt over små forskjeller mellom små distriktskommuner og andre kommuner når det gjelder hvilke områder prosjektene knytter seg til. Samlet sett handler 29 % av distriktkommuneprosjektene om helse/pleie/omsorg, mens 28 % av prosjektene til andre kommuner handler om dette området. Andre kommuner har noe flere oppvekstprosjekter enn små distriktskommuner har.

Når det gjelder digitalisering, handler en noe større andel av prosjektene til andre kommuner om digitalisering (25 %) enn hva som er tilfelle for de små distriktskommunene.

Annet-kategorien er høy og består for en stor del av prosjekter som er bedriftsprosjekter, men der kommunen er en samarbeidspartner. Små distriktskommuner har en noe lavere andel "annet"-prosjekter enn andre kommuner, noe som kan indikere at de små distriktskommunene i mindre grad samarbeider med næringslivet gjennom forsknings- og utviklingsprosjekter.

Tabell 4 Fordeling av regionale forskningsfond-prosjekter på ulike områder for små distriktskommuner og andre kommuner, samt om prosjektene handler om digitalisering eller ikke.

Område	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Helse, pleie og omsorg	29 %	28 %
Oppvekst	2 %	6 %
Tekniske tjenester	11 %	10 %
Kultur	7 %	6 %
Nærings- og stedsutvikling	8 %	6 %
Landbruk	2 %	2 %
Miljø	5 %	6 %
Tverrsektorielt	0 %	0 %
Beredskap	5 %	1 %
Demokrati/innbyggermedvirkning	5 %	4 %
Annet	26 %	30 %
Digitalisering	16 %	25 %

Tabell 5 viser fordelingen mellom deltakelsen til små distriktskommuner, andre kommuner og IKS, i prosjekter hvor disse har vært hovedsøker. Dette bidrar til å nyansere bildet fra tabell 3. Det er totalt 31 prosjekter som har et IKS som hovedsøker, mot 47 prosjekter med en liten distriktskommune som hovedsøker og 728 prosjekter med øvrige kommuner som hovedsøker. Dette betyr at de små distriktskommunene i langt mindre grad enn andre kommuner er hovedsøker. Bredden i prosjektpartnerskapet, i form av gjennomsnittlig antall partnere, er om lag likt når vi ser de små distriktskommunene opp mot andre kommuner. IKS-prosjektene har naturlig nok et betydelig høyere gjennomsnittlig antall partnere, siden IKS-ene har flere kommuner som eiere.

Vi ser at avslagsprosenten er noe høyere for de små distriktskommunene enn de andre. Prosjektbeløpene er høyere når de små distriktskommunene er hovedsøker, enn når andre kommuner eller IKS er hovedsøker.

Tabell 5 Forskjeller mellom små distriktskommuner, andre kommuner og IKS som hovedsøker til regionale forskningsfond.

	Små distriktskommuner som hovedsøker	Andre kommuner som hovedsøker	IKS som hovedsøker
Antall prosjekter	47	728	31
Andel avslag	47 %	40 %	35 %
Gjennomsnittlig antall partnere	1,4	1,5	6,4
Gjennomsnittlig beløp søkt	1 997 255	1 631 473	1 042 323

4.1.2 Oppsummerende vurdering

Sentrale forskjeller i bruken av regionale forskningsfond kan oppsummeres på følgende måte sett ut fra små distriktskommuners perspektiv:

- De søker regionale forskningsfond i vesentlig mindre grad
- De er i langt mindre grad hovedsøker
- De har en noe høyere avslagsprosent når de er hovedsøker
- De har generelt en noe lavere andel innvilgede prosjekt
- De har færre søknader som partner når vi ser på antall søknader, men deltar i større grad som partner når de først sender inn en søknad
- De deltar i prosjekter med bredere partnerskap, men når de selv står som hovedsøker, har de noe færre partnere enn andre kommuner
- Prosjektsøknadene de deltar i, er generelt sett mindre når vi ser på søknadsbeløp, men dette gjelder ikke når de små distriktskommunene selv står som hovedsøker. Da er søkt beløp høyere enn for andre kommuner.
- Det er små forskjeller mellom små distriktskommunerr og andre kommuner når vi ser på hvilke kommunale hovedområder prosjektene knytter seg til
- De har færre prosjekter som handler om digitalisering, enn andre kommuner

4.2 Forkommune

Vi har data for årene 2017 til og med 2019. Datasettet inneholder totalt 397 prosjekter, hvorav 279 har kommune som hovedsøker eller registrert prosjektpartner. Totalt er 73 av disse prosjektene prosjekter som har søkt innovasjonsprosjekt i offentlig sektor med frist i september 2019. Noen av disse prosjektene vil vurderes i Forkommune-programmet, men ikke alle.

4.2.1 Bruk av prosjektmidler i kommunene

I Forkommune-ordningen ser vi store forskjeller mellom deltakelsen til små distriktskommuner og andre kommuner. Blant andre kommuner er det 55 % av kommunene som har søkt om et Forkommune-prosjekt, noe som er 38 prosentpoeng høyere enn andelen for de små distriktskommunene (17 %). De små

distriktskommunene sender også inn færre søknader enn andre kommuner. Andre kommuner har i snitt sendt inn 3,7 søknader per kommune, sett opp mot 1,7 for de små distriktskommunene.

Tabell 6 Forskjeller mellom små distriktskommuner og andre kommuner i bruk av programmet Forkommune.

	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Andel som har søkt om prosjekt	16,6 %	54,7 %
Antall prosjektsøknader pr. kommune som deltar	1,7	3,7
Antall prosjektsøknader som hovedsøker	1,18	2,5
Andel søknader som hovedsøker	68 %	66 %
Andel søknader med IKS som hovedsøker		
Antall søknader som partner	0,55	1,3
Andel søknader som partner	32 %	34 %
Antall partnere pr. prosjekt	5,1	4,7
Andel søknader behandlet	78 %	70 %
Andel behandlede søknader som er bevilget	25 %	18 %
Gjennomsnittlig beløp søkt pr. prosjekt	3 868 933	4 849 593
Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. prosjekt	80 059	182 279
Beløp pr. innbygger	48	27
Høyeste beløp pr. innbygger	0	1 235

Det er svært små forskjeller mellom andre kommuner og små distriktskommuner når vi ser på andelen søknader hvor kommunen har vært hovedsøker. Det samme gjelder prosjektene hvor kommunene har vært partner. Vi ser at andre kommuner sender inn flere søknader både som partner og som hovedsøker, målt i antall prosjektsøknader per kommune. De små distriktskommunene sine prosjekter er mindre prosjekter enn øvrige kommuner, når vi ser på søkt beløp. I snitt er prosjektene til små distriktskommuner 1 million mindre i omfang enn prosjektene til andre kommuner.

Vi ser at en større andel av de distriktskommunene får innvilget sine prosjekter. Mens 25 % av de små distriktskommunene får innvilget prosjektsøknadene sine, er den samme andelen 18 % for andre kommuner. Det er verdt å merke seg i denne sammenhengen at det bare er 25 prosjekter hvor en liten distriktskommune er hovedsøker, mens for andre kommuner er det 240 prosjekter. Likevel, andelstallet tyder på relativt god kvalitet blant disse 25 søknadene.

Vi har kategorisert Forkommune-prosjektene i ulike hovedområder i Tabell 7, samt sett på i hvilken grad prosjektene handler om digitalisering. Det er gjennomgående små forskjeller mellom små distriktskommuner og andre kommuner. Andre kommuner har en noe høyere andel innenfor helse, pleie og omsorg og oppvekst, mens små distriktskommuner har en noe høyere andel innenfor tekniske tjenester og kultur. De store postene her, både for små distriktskommuner og for andre kommuner, er helse/pleie/omsorg og tekniske tjenester.

En klart høyere andel av de små distriktskommunene sine prosjekter handler om digitalisering (54 %) enn for andre kommuner (40 %). I de regionale forskningsfond-prosjektene var det andre kommuner som hadde en noe høyere andel digitaliseringsprosjekt.

Tabell 7 Fordeling av Forkommune-prosjekter på ulike områder for små distriktskommuner og andre kommuner, samt om prosjektene handler om digitalisering eller ikke.

Område	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Helse, pleie og omsorg	21 %	25 %
Oppvekst	9 %	10 %
Tekniske tjenester	21 %	19 %
Kultur	5 %	2 %
Nærings- og stedsutvikling	4 %	4 %
Landbruk	0 %	0 %
Miljø	7 %	7 %
Tverrsektorielt	4 %	2 %
Beredskap	2 %	1 %
Demokrati/innbyggermedvirkning	11 %	10 %
Annet	18 %	20 %
Digitalisering	54 %	40 %

Tabell 8 viser, som vi var inne på tidligere i dette kapitlet, at det er få prosjekter med små distriktskommuner som hovedsøker (25 prosjekter). Blant disse er en høy andel, nesten halvparten av prosjektene, forprosjektsøknader. For andre kommuner er ca. en tredel av søknadene forprosjektsøknader. IKS-ene, som har 14 søknader hvor de står som hovedsøker, ligger et sted midt imellom når vi ser på andelen forprosjektsøknader (36 %). Det er mye mer krevende å utvikle en hovedprosjektsøknad kontra en forprosjektsøknad.

Tabell 8 Forskjeller mellom små distriktskommuner, andre kommune og IKS som hovedsøker til Forkommune.

	Små distriktskommuner som hovedsøker	Andre kommuner som hovedsøker	IKS som hovedsøker
Antall prosjekter	25	240	14
Andel forprosjekter	48 %	29 %	36 %
Andel avslag forprosjekt	67 %	70 %	60 %
Andel avslag hovedprosjekt	46 %	50 %	100 %
Andel digitalisering, forprosjekt	50 %	18 %	100 %
Andel digitalisering, hovedprosjekt	46 %	39 %	44 %
Gjennomsnittlig antall partnere forprosjekt	1,1	1,8	8,4
Gjennomsnittlig antall partnere hovedprosjekt	1,0	2,5	6,1
Gjennomsnittlig beløp søkt hovedprosjekt	5 542 846	6 072 876	5 760 667

Ser vi på avslagsprosenten, finner vi ikke de store forskjellene mellom de små distriktskommunene og andre kommuner. Andre kommuner har en noe høyere avslagsprosent, både når det gjelder hovedprosjekter og forprosjekter. Andre kommuner søker i snitt noe større prosjekter enn små distriktskommuner, når vi ser på gjennomsnittlig søkt beløp for hovedprosjekter. Partnerskapene er også større i prosjektene hvor andre kommuner er hovedsøkere.

4.2.2 Oppsummerende vurdering

Sentrale forskjeller i bruken av Forkommune kan oppsummeres på følgende måte ut små distriktskommuners perspektiv:

- De søker Forkommune i vesentlig mindre grad, både når vi ser på andelen kommuner som har søkt, og antallet prosjektsøknader de har vært involvert i
- De deltar i like stor grad som partner og som hovedsøker som andre kommuner når de først sender inn en søknad
- Kvaliteten på søknadene de deltar i, er god. De små distriktskommunene har en større andel innvilgede prosjekter enn andre kommuner.
- Prosjektsøknadene de deltar i, er generelt sett mindre når vi ser på søknadsbeløp
- De har med seg færre partnere når de selv står som hovedsøker, men partnerskapene er noe større når vi ser prosjekter de deltar i, under ett
- Det er små forskjeller mellom små distriktskommuner og andre kommuner når vi ser på hvilke kommunale hovedområder prosjektene knytter seg til
- De har en klart høyere andel prosjekter som handler om digitalisering enn andre kommuner

4.3 Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler

4.3.1 Bruk av prosjektmidler i kommunene

Vi har data om tildeling av prosjektskjønnsmidler for årene 2016, 2017 og 2018. Totalt har det i denne perioden blitt gitt støtte til 1052 prosjekter gjennom fylkesmannens skjønnsmidler. I 2016 ble det gitt støtte til 397 prosjekter. 368 prosjekter fikk støtte i 2017, mens 287 prosjekter fikk støtte i 2018. Tabell 9 gir oversikt over fordeling av prosjektskjønnsmidler mellom små distriktskommuner og andre kommuner.

For hele perioden ser vi at det er 95 prosent av de små distriktskommunene som har vært med å søke prosjektmidler, mens tilsvarende andel for andre kommuner ligger på omtrent 93 prosent. Her er det altså en noe større andel av små distriktskommuner som har vært med å søke prosjektskjønnsmidler, enn blant andre kommuner, men vi ser at antall prosjektsøknader per kommune er lavere blant de små distriktskommunene.

Dersom vi ser på andelen søknader der små distriktskommuner er hovedsøker, er andelen også lavere blant små distriktskommuner enn blant andre kommuner. En større andel av de små distriktskommunene deltar som partnere enn andre kommuner. Vi ser også at de små distriktskommunene deltar i prosjekter hvor et større antall partnere er med. I gjennomsnitt er det 5,9 partnere i prosjekter hvor små distriktskommuner er med, sammenlignet med andre kommuner.

Tabell 9 Forskjeller mellom små distriktskommuner og andre kommuner i bruk av fylkesmannens prosjektskjønnsmidler.

	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Andel som har søkt om prosjekt	95,0 %	92,8 %
Antall prosjektsøknader pr. kommune som deltar	5,3	8,0
Antall prosjektsøknader som hovedsøker	1,40	3,8
Andel søknader som hovedsøker	26 %	47 %
Antall søknader som partner	3,94	4,2
Andel søknader som partner	74 %	53 %
Antall partnere pr. prosjekt	5,9	4,7
Gjennomsnittlig beløp søkt pr. prosjekt	759 686	721 715
Gjennomsnittlig beløp tildelt pr. prosjekt	423 587	455 133
Gjennomsnittlig avkorting	44 %	37 %
Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. prosjekt	53 762	97 621
Gjennomsnittlig tildelt beløp pr. innbygger	7,88	4,66
Høyeste tildelt beløp pr. innbygger	575,96	111,95

Gjennomsnittlig søkt beløp per prosjekt hvor små distriktskommuner er med, er større enn for andre kommuner, men gjennomsnittlig tildelt beløp per prosjekt er noe lavere (jf. Tabell 10). Avkortningen av omsøkt beløp er altså større i prosjekter hvor små distriktskommuner er med, enn hvor andre kommuner er med. Hvilke faktorer som er utslagsgivende, er det vanskelig å si noe sikkert om uten nærmere undersøkelser. Dersom vi ser på gjennomsnittlig omsøkt beløp der en liten distriktskommune er hovedsøker, er gjennomsnittlig søkt beløp lavere, og avkortningen av omsøkt beløp er prosentvis lik som for prosjekter hvor annen kommune er hovedsøker, men det er som nevnt betydelig færre små distriktskommuner som står som hovedsøker.

Tabell 10 Forskjeller mellom små distriktskommuner som hovedsøker og andre kommuner som hovedsøker.

	Små distriktskommuner som hovedsøker	Andre kommuner som hovedsøker
Gjennomsnittlig søkt beløp	601 912	681 563
Gjennomsnittlig tildelt beløp	370 338	419 914
Gjennomsnittlig avkorting	38 %	38 %

For de små distriktskommunene er det et betydelig lavere antall innbyggere per prosjekt enn for andre kommuner. Gjennomsnittlig tildelt beløp per innbygger er høyere. Det er ikke unaturlig siden de små distriktskommunene omfatter kommuner som er små i folketall. Mange flere små distriktskommuner må derfor samarbeide for å få tilsvarende antall innbyggere per prosjekt enn andre kommuner.

Dersom vi ser på fordelingen av prosjektene på ulike områder, ser vi at det ikke er så store forskjeller i prosjekter hvor små distriktskommuner og andre kommuner er med. I begge grupper er det helse/pleie og omsorg og oppvekst som har flest prosjekter. Dette er naturlig siden dette er sentrale oppgaveområder for kommunene, hvor det hele tiden er behov for fornying og utvikling. Det virker imidlertid som det er noe større fokus på helse og pleie og omsorg i de små distriktskommunene sammenlignet med andre kommuner, men forskjellene er ikke store. Her er det også viktig å være oppmerksom på at små distriktskommuner og andre kommuner gjerne deltar på samme prosjekter, noe som gjør at man ikke kan forvente store

forskjeller. Samtidig er det ikke unaturlig at det i de små distriktskommunene er noen større fokus på dette området, bl.a. fordi disse kommunene har en utvikling som går mot en stadig eldre befolkning.

Fra utredningen av små kommuner vet vi at mange små kommuner er avhengig av samarbeid om IKT/digitalisering (Brandtzæg et al. 2019). Tilbakemeldingene var at mindre kommuner ikke har kapasitet til å kunne drive omfattende utviklingsprosesser knyttet til digitalisering på egen hånd. Samtidig er det et stort fokus på digitalisering av offentlig sektor for å møte framtidige utfordringer. Dette fordi det er et krevende område som griper inn i det meste av kommunal virksomhet, og som krever betydelig kompetanse og kapasitet.

Tabell 11 Fordeling av prosjekter på ulike områder for små distriktskommuner og andre kommuner.

Område	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Helse/pleie og omsorg	32 %	27 %
Oppvekst	18 %	17 %
Tekniske tjenester	3 %	3 %
Kultur	1 %	1 %
Nærings- og stedsutvikling	4 %	4 %
Landbruk	0 %	0 %
Miljø	8 %	7 %
Tverrsektorielt	12 %	13 %
Beredskap	6 %	6 %
Demokrati/innbyggermedvirkning	1 %	1 %
Annet	14 %	18 %

Når det gjelder prosjektene som er støttet av fylkesmannens prosjektskjønnsmidler, har vi markert prosjektene som synes å være knyttet til digitalisering generelt og velferdsteknologi spesielt. Tabell 12 viser at andelen av prosjektene som er knyttet til digitalisering og velferdsteknologi, er noe høyere for små distriktskommuner enn for andre kommuner. Det kan tyde på at små distriktskommuner har større behov for å søke prosjektskjønnsmidler for å komme i gang med arbeid med digitalisering og velferdsteknologi sammenlignet med andre kommuner. Med utgangspunkt i klassifiseringsarbeidet har vi inntrykk av at en del små distriktskommuner gjennomfører prosjekter hvor de ser på muligheter for å ta i bruk digitale løsninger, og hvor aktuelle løsninger testes ut, mens større kommuner har mer fokus på utvikling og implementering.

Det er verdt å merke seg at andelen velferdsteknologiprojekter også ligger inne i andelen for digitalisering generelt. Mange av utviklingsprosjektene innen helse og pleie og omsorg har fokus på bruk av velferdsteknologi. De øvrige digitaliseringsprosjektene er knyttet til nye digitale løsninger på andre områder eller for kommuneorganisasjonen som helhet.

Tabell 12 Digitaliseringsprosjekter fordelt på andre små distriktskommuner og andre kommuner.

Område	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Digitalisering	34 %	28 %
Velferdsteknologi	19 %	13 %

Noen prosjekter med støtte fra Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler gjennomføres av kommuner alene, mens andre gjennomføres i samarbeid med andre. Det har således vært av interesse å se om det er forskjeller på type prosjekter som gjennomføres av små distriktskommuner og andre kommuner alene uten at de inngår i samarbeid. I Tabell 13 tar vi utgangspunkt i antall ganger små distriktskommuner og andre kommuner gjennomfører prosjekter alene, og har satt opp en prosentfordeling på ulike typer prosjekter ut fra dette.

For det første er det verdt å merke seg at de små distriktskommunene i mindre grad enn andre kommuner gjennomfører prosjekter alene. Ellers ser vi at det er innen oppvekst at små distriktskommuner i størst grad gjennomføre prosjekter alene. Andre kommuner gjennomfører prosjekter alene i størst grad innenfor helse/pleie og omsorg. De gjennomfører også en større grad av prosjekter knyttet til digitalisering og velferdsteknologi alene. Så lenge en betydelig andel av prosjektene knyttet til helse/pleie og omsorg er knyttet til digitalisering og velferdsteknologi, er ikke dette et unaturlig mønster. Det er lettere for større kommuner å håndtere dette på egen hånd enn for små. At små distriktskommuner har en større andel utviklingsprosjekter innen oppvekst, er heller ikke unaturlig. Oppvekst er området som kommunene i stor grad håndterer uten interkommunalt samarbeid, og hvor det således er lettere å gjennomføre interne utviklingsprosjekter.

Tabell 13 Type prosjekter som små distriktskommuner og andre kommuner gjennomføre alene.

Område	Små distriktskommuner alene (145)	Andre kommuner alene (1195)
Helse/pleie og omsorg	17 %	27 %
Oppvekst	29 %	16 %
Tekniske tjenester	0 %	3 %
Kultur	2 %	1 %
Nærings- og stedsutvikling	3 %	4 %
Landbruk	0 %	0 %
Miljø	4 %	8 %
Tverrsektorielt	9 %	15 %
Beredskap	4 %	8 %
Demokrati/innbyggermedvirkning	0 %	2 %
Annet	21 %	16 %
Velferdsteknologi	10 %	14 %
Digitalisering	16 %	30 %

4.3.2 Oppsummerende vurdering

Sentrale forskjeller i bruk av fylkesmannens prosjektskjønnsmidler kan oppsummeres på følgende måte ut fra små distriktskommuners perspektiv:

- De har færre søknader per kommune enn andre kommuner
- De deltar i mindre grad som hovedsøker, og i større grad som partner
- De deltar i prosjekter hvor flere partnere er med, sammenlignet med andre kommuner
- De har i gjennomsnitt færre innbyggere per prosjekt, og får høyere støtte per innbygger

- De deltar i en noe høyere andel i prosjekter innen helse/pleie og omsorg
- De deltar i en noe høyere andel i prosjekter knyttet til digitalisering og velferdsteknologi, og mange av prosjektene knyttet til helse/pleie og omsorg dreier seg om bruk av velferdsteknologi
- De gjennomfører få prosjekter alene, men av de som gjennomføres alene, har de en større andel prosjekter innen oppvekst enn andre kommuner

Mange av forskjellene er naturlige fordi små distriktskommuner mindre ressurser og kapasitet til gjennomføring av prosjekter. Små distriktskommuner er derfor i større grad enn andre avhengig av samarbeid for å være med på utviklingsprosjekter.

4.4 Klimasats

4.4.1 Bruk av prosjektmidler i kommunene

Totalt har vi i vårt datagrunnlag 1366 søknader på Klimasats-programmet fra og med 2016 og fram til dag. Søknader per år er som følger:

- 2016: 279
- 2017: 274
- 2018: 307
- 2019: 505

Tallet på søknader i datagrunnlaget er noe lavere enn det som ble beskrevet i kap. 3.1, men det skyldes at noen søknader er tatt ut av vårt datagrunnlag for å fange opp søknader der kommuner er søkere (jf. kap. 3.2.3).

Oversikten viser at omfanget av søknader har vært økende, spesielt fra 2017. Fra 2017 og fram til 2019 har omfanget av søknader økt fra 274 til 505.

Tabell 14 viser forskjeller i deltakelse og tildeling av støtte fra Klimasats mellom små distriktskommuner og andre kommuner. Her ser vi at deltakelsen i denne ordningen er betydelig lavere blant små distriktskommuner sammenlignet med andre kommuner. Andelen av de små distriktskommunene som er med på minst én prosjektsøknad ligger på 45 prosent, mens det ligger på 88 prosent for andre kommuner. Antall prosjektsøknader per kommune er også betydelig høyere i andre kommuner. Videre ser vi at det er en høyere andel av de større kommunene som gjennomfører prosjekter alene sammenlignet med de små distriktskommunene. Det er verdt å merke seg at andelen prosjekter hvor kommuner gjennomfører prosjekter alene, er relativt stor for denne ordningen. For små distriktskommuner ligger denne andelen på 63 prosent, mens den for andre kommuner ligger på 82 prosent.

Tabell 14 Forskjeller mellom små distriktskommuner og andre kommuner i bruk av midler fra Klimastatsordningen.

	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Andel kommuner med minst en prosjektsøknad	45 %	88 %
Antall prosjektsøknader pr. kommune som deltar	2,36	7,27
Andel søknader som hovedsøker alene	63 %	82 %
Andel søknader som hovedsøker i IKS eller annet samarbeid	3 %	2 %
Andel søknader som partner i IKS eller annet samarbeid	34 %	16 %
Gjennomsnittlig beløp søkt pr. prosjekt	537 039	1 550 015
Gjennomsnittlig egenfinansiering pr. prosjekt	1 199 651	2 214 675
Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. prosjekt	30 355	51 087
Søkt beløp pr. innbygger	17,69	30,34
Egenfinansiering pr. innbygger	39,52	43,35

Videre ser vi at små distriktskommuner søker om mindre prosjekter enn større kommuner. Det er ikke unaturlig at klimaprosjekter i større kommuner er mer omfattende og dermed koster mer. Vi ser også at søkt beløp per innbygger er mindre i de små distriktskommunene enn i andre kommuner. Det henger også sammen med at de små distriktskommunene søker færre prosjekter.

Tabell 15 viser fordeling av type Klimasats-tiltak mellom små distriktskommuner og andre kommuner. Dette er en klassifisering av søknadene som er foretatt i Klimasats-programmet, og vi ser her noen interessante variasjoner. De små distriktskommunene har i mindre grad enn andre kommuner fokus på klimavennlig areal- og transportplanlegging og gjennomføring av tiltak knyttet til klimavennlig transport. Det er naturlig at dette er tema som har større fokus i og rundt byer og tettsteder. Samtidig vet vi også fra utredningen om små kommuner (Brandtzæg et al. 2019), at en betydelig andel av de små kommunene har gamle kommunale planer, og at flertallet av småkommunene har dårlig kapasitet til å drive planleggings- og utredningsarbeid.

Tabell 15 Fordeling av type Klimasats-tiltak mellom små distriktskommuner og andre kommuner.

Type tiltak	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Klimavennlig areal- og transportplanlegging	7 %	14 %
Klimavennlig transport - gjennomføring av tiltak	28 %	36 %
Klimagassreducerende tiltak i andre sektorer - gjennomføring	11 %	18 %
Forprosjekter for klimagassreducerende tiltak - komme fra ord til handling	32 %	22 %
Interkommunale nettverk for kompetanseheving og erfaringsdeling	22 %	10 %

Videre ser vi at større kommuner også i større grad gjennomfører klimareducerende tiltak i andre sektorer. De små distriktskommunene har imidlertid høyere deltakelse i forprosjekter for klimareducerende tiltak,

der man ser på hvordan man skal «komme fra ord til handling». De har også høyere deltakelse i interkommunale nettverk for kompetanseheving og erfaringsutveksling. Slik sett viser fordeling på type tiltak at de små distriktskommunene er i en tidligere fase i arbeidet med klimareduserende tiltak sammenlignet med andre kommuner. Det bekreftes også av at små distriktskommuner har lavere søknad til ordningen.

4.4.2 Oppsummerende vurdering

Sentrale forskjeller i bruken av Klimasats-ordningen kan oppsummeres på følgende måte ut fra små fra små distriktskommuners perspektiv:

- De deltar i betydelig mindre grad i ordningen sammenlignet med andre kommuner
- De deltar i mindre grad alene, men i høyere grad som partner
- De søker mindre beløp per prosjekt
- De har også betydelig mindre omsøkt beløp per innbygger
- De er i en tidligere fase i arbeidet med klimareduserende tiltak sammenlignet med andre kommuner og deltar i større grad enn andre kommuner i forprosjekter og klimanettverk hvor formålet er å drive kompetanseheving, erfaringsutveksling og å komme fra ord til handling
- De gjennomfører i mindre grad prosjekter som har fokus på planlegging og gjennomføring av tiltak sammenlignet med andre kommuner

4.5 Nasjonalt velferdsteknologiprogram

4.5.1 Bruk av velferdsteknologi i kommunene

Det er totalt 342 kommuner som er deltakere i nasjonalt velferdsteknologiprogram, av disse er 157 kommuner små distriktskommuner. Det er 79 % av de små distriktskommunene som er med, og en noe høyere andel for andre kommuner (83 %). Det er også en mindre andel av de små distriktskommunene som er hovedsøker til programmet. Utviklingsfasen av programmet foregikk fra 2014–2016, og av de 34 kommunene som deltok i denne fasen, var andelen små distriktskommuner 13 %. Dette utgjorde 4 % av de små distriktskommunene, mot 12 % av øvrige kommuner. I spredningsfasen 2017–2019 er det flere små distriktskommuner som deltar, og fordelingen er mer jevn mellom øvrige kommuner og små distriktskommuner. 79 % av øvrige kommuner er med i spredningsfasen, mens 77 % av de små distriktskommunene er med i denne fasen.

Tabell 16 Forskjeller mellom små distriktskommuner og andre kommuner i deltakelse i nasjonalt velferdsteknologiprogram.

	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Andel kommuner som deltar i programmet	79 %	83 %
Andel kommuner i utviklingsfasen	4 %	12 %
Andel kommuner i spredningsfasen	77 %	79 %
Andel søknader som hovedsøker i samarbeid	6 %	18 %

Det er flere ulike løsninger som er utviklet i programmet:

- Lokaliseringsteknologi
- Medisineringsstøtte
- Elektroniske dørlåser
- Digitalt tilsyn
- Oppgradert sykesignalanlegg
- Pasientvarslingssystem
- Logistikk-løsning for mer optimale kjøreruter
- Digital trygghetsalarm

Medisineringsstøtte er den løsningen som er implementert i flest kommuner, deretter følger lokaliseringsteknologi og pasientvarslingssystem. Elektroniske dørlåser er den løsningen som færrest kommuner har implementert. Vi har sett nærmere på hvor mange løsninger kommunene har implementert, og hvordan dette fordeler seg på små distriktskommuner og øvrige kommuner. Tallene er basert på svar fra de kommunene som er med i programmet og har svart på dette spørsmålet. 43 % av øvrige kommuner har implementert eller anskaffet minst fire av løsningene som er utviklet i programmet, mens tilsvarende tall for de små distriktskommunene er 22 %. Kommunene er også spurt om hvor de er i implementeringsfasen, hvor fasene er inndelt i følgende faser:

- behovsanalyse gjennomført
- prosjekt igangsatt
- ny tjeneste designet
- anskaffelse gjennomført
- velferdsteknologi tildeles på lik linje med andre tjenester

Tabell 17 Fordeling av status implementering av velferdsteknologi mellom små distriktskommuner og andre kommuner.

	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Andel kommuner hvor ingen løsninger er implementert	12 %	3 %
Andel kommuner med minst fire velferdsteknologiløsninger	22 %	43 %
Andel kommuner som er i fase 1 behovsanalyse gjennomført	9 %	3 %
Andel kommuner som tildeler velferdsteknologi på lik linje med andre tjenester	28 %	58 %

Kommuner som tildeler velferdsteknologi på lik linje med andre tjenester, regnes å ha kommet lengst i implementeringen, mens de som bare har gjennomført behovsanalyse er helt i startfasen. Av øvrige kommuner er det 58 % som tildeler velferdsteknologi på lik linje med andre tjenester. Av de små distriktskommunene er andelen bare 28 %. Det er en noe høyere andel av de små distriktskommunene som fremdeles er helt i startfasen ved at bare behovsanalyse er gjennomført.

Mindre sentrale kommuner kan oppleve utfordringer ved innføring av de velferdsteknologiske løsningene som krever mobildekning. Dersom områder i kommunen er uten nettdækning, vil for eksempel hjemmesykepleien ikke få alarm fra bruker før de kommer i en sone med signal. Også brukere som bor i områder med dårlig dekning, vil få utfordringer med å ta i bruk trygghets- og mestrings-teknologi i tjenesten. Flere av løsningene reduserer antall hjemmebesøk og/eller bidrar til at tjenestemottakere kan klare seg lengre med enkel bistand. I distriktskommuner med store avstander vil gevinstene ved denne typen løsninger være spesielt store (Melting, 2017).

4.5.2 Oppsummerende vurdering

Sentrale forskjeller i bruken av velferdsteknologi kan oppsummeres på følgende måte ut fra små distriktskommuners perspektiv:

- De deltar i litt mindre grad i velferdsteknologiprogrammet
- De er i mindre grad hovedsøker i samarbeid
- De deltar i vesentlig mindre grad som utviklingskommuner
- De har implementert færre velferdsteknologiske løsninger
- De er i en tidligere fase i arbeidet med å implementere velferdsteknologi

4.6 Digifin

4.6.1 Deltakelse i Digifin i kommunene

De fleste norske kommuner er med på Digifin-ordningen. Per oktober 2019 er 350 kommuner med i denne finansieringsordningen. 74 % av de små distriktskommunene er med, mens 92 % av de øvrige kommunene er med i ordningen.

Digifin har til nå ført til fem ulike prosjekter. Ordningen fungerer slik at det er noen kommuner som mottar støtte for å utvikle nye prosjekter. Disse utviklingskostnadene fordeles deretter på de kommunene som tar løsningen i bruk, slik sett fungerer Digifin som en mellomfinansieringsordning. I alle de fem prosjektene som har fått støtte fra Digifin, er andelen som deltar mindre blant små distriktskommuner enn øvrige kommuner. Tabell 18 viser hvor mange kommuner som har tatt i bruk de utviklede løsningene, inkludert kommuner som har vært utviklingskommuner.

Siden Digifin er en ny ordning, er flere av prosjektene fremdeles på utviklingsstadiet. Det er foreløpig bare 8 kommuner som er med på DigiBarnevern. Ingen av disse er små distriktskommuner. DigiBarnevern har pågått siden 2016 og skal være ferdig i 2022. Digisos er det prosjektet med flest deltakende kommuner. Pilotkommunene her var Bergen, Bærum, Stavanger, Oslo og Trondheim. Disse kommunene testet ut digital søknad om økonomisk sosialhjelp i 2018, slik at denne ordningen er i spredningsfasen. Også Digihelse er i spredningsfasen, selv om ikke så mange kommuner har tatt denne løsningen i bruk ennå.

Det er de større kommunene som gjerne er utviklingskommuner, for eksempel er Bergen og Oslo utviklingskommuner i både DigiSos, Digihelse og Digibarn. Orden i eget hus skiller seg ut med en høy andel små distriktskommuner, hvor det er like stor andel av små distriktskommuner som øvrige kommuner som deltar. Orden i eget hus er et prosjektet initiert av 22 kommuner i Kongsbergregionen, Midt-Telemarkrådet, Vest-Telemarkrådet og Grenlandssamarbeidet.

Tabell 18 Antall kommuner som deltar i prosjekter i Digifin-ordningen, og andelen av små distriktskommuner og øvrige kommuner som deltar.

Prosjekt	Antall kommuner som deltar	Andel av små distriktskommuner	Andel av øvrige kommuner	Beskrivelse av ordningen
DigiBarnevern	8	0 %	4 %	Forbedre IT-løsningene som brukes av tjenestemottakere og ansatte i barnevernet.
Digihelse	42	3 %	16 %	Melding og kalenderhendelser hvor brukere av hjemmebaserte tjenester kan kontakte kommunen på helsenorge.no
Digisos	123	17 %	40%	Søknad om økonomisk sosialhjelp på nav.no
FIKS-plattform	75	8 %	27 %	Ny funksjonalitet i kommunenes felles digitaliseringsplattform som kan benyttes i løsninger for Min side for innbyggere og virksomheter
Orden i eget hus	22	5 %	5 %	Løsning for å kunne dele informasjon om data gjennom felles datakatalog og felles kommunalt applikasjonsregister

4.6.2 Oppsummerende vurdering

Sentrale forskjeller i deltakelse i Digifin kan oppsummeres på følgende måte ut fra små distriktskommuners perspektiv:

- De er i mindre grad med i finansieringsordningen Digifin
- De deltar i mindre grad i prosjektene som utvikles i Digifin
- De er i mindre grad utviklings- eller pilotkommuner i nye prosjekt

4.7 Leverandørutviklingsprogrammet

4.7.1 Bruk av leverandørutviklingsprogrammet i kommunene

Totalt sett er det 187 kommuner som har vært i kontakt med eller fått bistand fra leverandørutviklingsprogrammet (LUP). Av disse er 28 % små distriktskommuner. Det er med andre ord langt flere sentrale kommuner som har fått bistand av LUP.

Den enkelte kommune er klassifisert av LUP ut fra fem kriterier for å kunne si noe om hvor langt kommunen har kommet i implementering av innovative anskaffelser som et strategisk og operativt verktøy.

De små distriktskommunene har gjennomført færre innovative innkjøp og har i mindre grad innarbeidet innovative innkjøp i strategiske styringsdokumenter, som innkjøpsstrategi, i forhold til andre kommuner. Dette kan skyldes at innovative anskaffelser er en arbeidskrevende innkjøpsmetode sammenlignet med ordinære anskaffelsesprosesser, da dette er anskaffelser med markedsdialog. Videre kan det være mer krevende å håndtere innkjøpsregelverket ved innovative anskaffelser, som i større grad utnytter handlingsrommet i regelverket enn ordinære anskaffelsesprosesser. Det er også mulig at større virksomheter har større økonomisk handlingsrom til å teste ut nye metoder og «prøve og feile». På den annen side kan større og mer ressurssterke organisasjoner ha mindre behov for bistand fra programmet, fordi de har tilstrekkelig kompetanse selv (Skogli et al., 2017).

Tabell 19 Forskjeller i modenhetsnivå, implementering av innovative anskaffelser mellom små distriktskommuner og andre kommuner. Andel av små distriktskommuner og andel av andre kommuner.

	Små distriktskommuner	Andre kommuner
Ikke vært i kontakt med LUP	72 %	41 %
Gjennomført markedsdialog	17 %	30 %
Gjennomført minst en innovativ anskaffelse	6 %	13 %
I gang med den andre innovative anskaffelsen og med forankring i strategiske dokumenter	3 %	7 %
Forankret innovative anskaffelser i strategiske dokument og rutiner, og gjennomført to innovative anskaffelser	2 %	8 %

Et funn fra midtveisevalueringen av programmet er knyttet til innovasjonshøyde, dvs. i hvor stor grad anskaffelser leder frem til nye produkter, tjenester eller metoder. Evalueringen viser at innovasjonshøyden er størst i de anskaffelsene hvor programmet er tyngst involvert, og hvor større virksomheter (inkludert store kommuner) er involvert. Programmet har også som uttalt formål å jobbe spesielt med det de omtaler som toneangivende virksomheter, som antas å kunne ha betydelig innflytelse på andre virksomheter. Kunnskapen fra disse anskaffelsene blir likevel først og fremst gjenbrukt innad i egen organisasjon. Spredningen reduseres også med avstanden, slik at når kunnskapen spres utenfor egen organisasjon, spres kunnskapen i større grad regionalt enn nasjonalt (Skogli et al., 2017).

4.7.2 Oppsummerende vurdering

Sentrale forskjeller i bruk av leverandørutviklingsprogrammet kan oppsummeres på følgende måte ut fra små distriktskommuners perspektiv:

- De har i vesentlig mindre grad fått bistand fra leverandørutviklingsprogrammet
- Det er vesentlig færre som har gjennomført en innovativ anskaffelse
- De har i mindre grad innarbeidet innovative innkjøp i strategiske styringsdokument

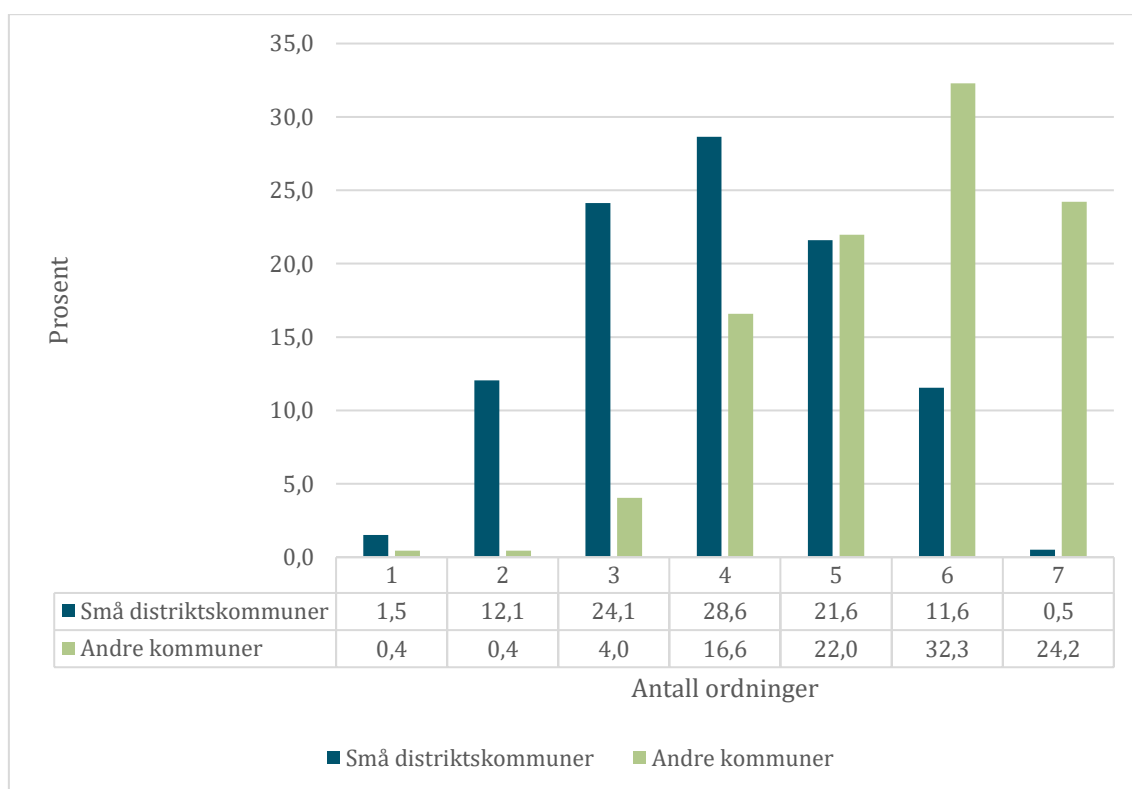
4.8 Overordnede analyser og vurderinger

4.8.1 Deltakelse i antall ordninger

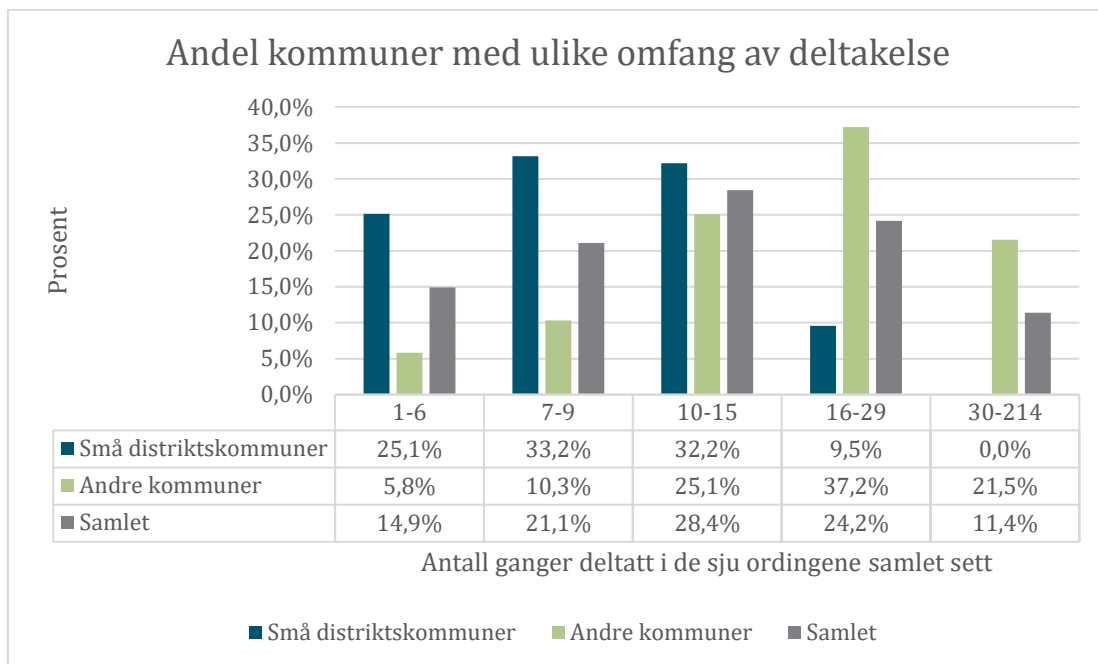
I det foregående har vi sett på de små distriktskommunenes deltakelse i sju ulike ordninger knyttet til innovasjon og utviklingsarbeid. Avslutningsvis skal vi se på de små distriktskommunenes deltakelse i disse ordningene samlet sett.

Figur 1 gir en oversikt over andelen av kommuner som har deltatt i ulike ordninger. Figuren viser klare og tydelige forskjeller mellom små distriktskommuner og andre kommuner. Det er en klart større andel av de små distriktskommunene som har deltatt i få ordninger. 66,3 prosent av de små distriktskommunene har deltatt i fire ordninger eller færre. Det er liten andel av de små distriktskommunene som har deltatt i flere enn fem av ordningene (12,1 prosent). Kun én av små distriktskommunene har deltatt i alle sju ordningene. Av de andre kommunene er det en stor andel som har deltatt i flere enn fem ordninger (56,5 prosent).

Figur 2 viser at det er en naturlig sammenheng mellom antallet ordninger kommunene har deltatt i, og antallet ganger de har deltatt i en av de sju ordningene. Ca. 25 prosent av de små distriktskommunene har deltatt i en av ordningene kun 1–6 ganger. 58,4 prosent av de små distriktskommunene har mindre enn 10 deltakelser. Tilsvarende andel for andre kommuner er 16,1 prosent. Mens kun 9,5 prosent av de små distriktskommunene har mer enn 15 deltakelser, er tilsvarende andel for andre kommuner 58,7 prosent.



Figur 1 Kommuner deltatt i ulike ordninger. Viser prosentandelen kommuner som har deltatt i 1, 2, 3, 4, 5, 6, eller 7 ordninger. Antall små distriktskommuner: 199. Antall andre kommuner: 223.

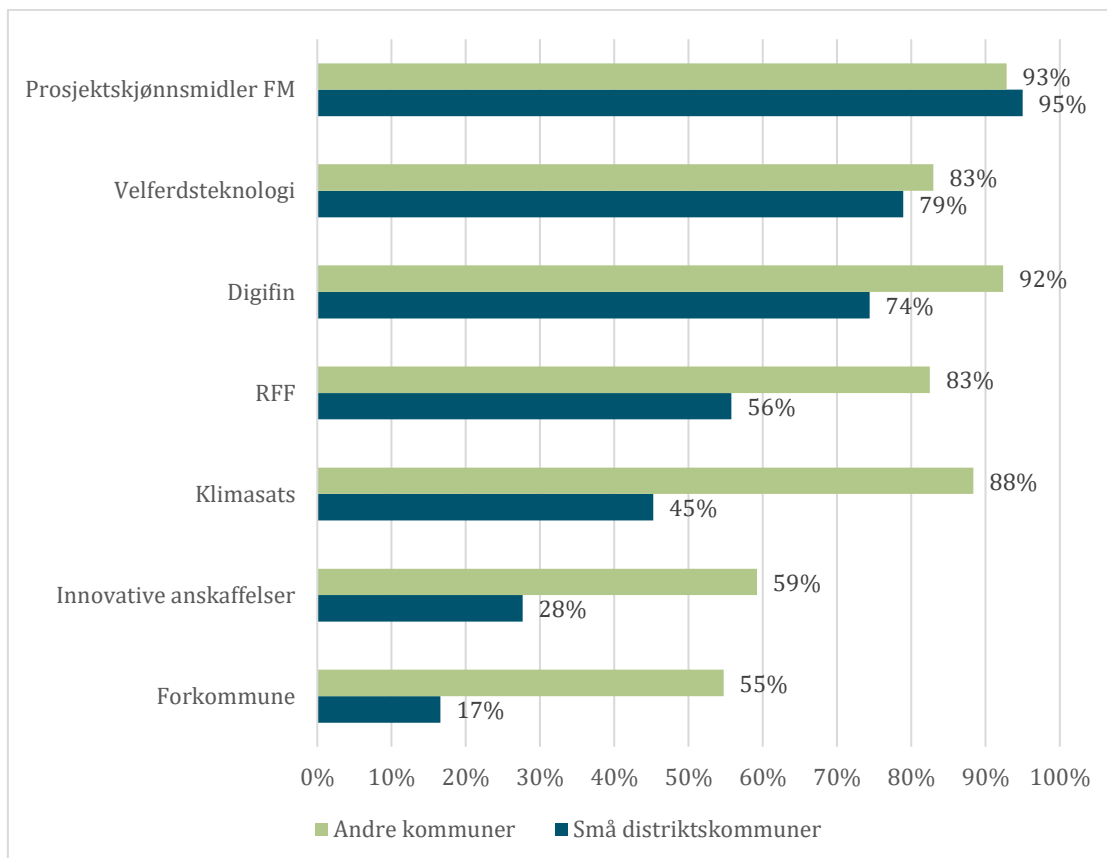


Figur 2 Deltakelser i de sju ulike ordningene samlet sett. Viser andelen kommuner som har 1-6 deltakelser, 7-9 deltakelser osv. Antall små distriktskommuner: 199. Antall andre kommuner: 223. Samlet antall kommuner: 422.

4.8.2 Deltakelse i ulike ordninger

Ser vi nærmere på hvilke ordninger kommunene deltar i (jf. Figur 3), ser vi at det blant de små distriktskommunene er flest som har vært med i prosjekter med støtte fra fylkesmannens prosjektskjønnsmidler og nasjonalt velferdsteknologiprogram. Her er andelen små distriktskommuner som deltar, på nivå med andre kommuner. I og med at Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler er en ordning som er nært kommunene, og hvor det er spesielt fokus på regionale behov og utfordringer, er det naturlig at de små distriktskommunene har høy deltakelse i denne ordningen. Selv om det er en stor andel av de små distriktskommunene som har benyttet seg av denne ordningen, viser vår gjennomgang av ordningen at de små distriktskommunene har færre prosjekter enn andre kommuner og deltar i større grad som partnere enn som hovedsøker.

Vi ser også at de små distriktskommunene er i en tidligere fase av arbeidet enn andre kommuner. Dette gjelder både i velferdsteknologiprogrammet og for innovative anskaffelser og Klimasats. Det innebærer at de små distriktskommunene i større grad driver med innledende arbeid og behovsvurdering, mens andre kommuner har kommet lenger med planlegging, utvikling og implementering. Analysen av innovative anskaffelser gjennom leverandørutviklingsprogrammet viser at de små distriktskommunene har gjennomført færre innovative innkjøp, og har i mindre grad innarbeidet innovative innkjøp i strategiske styringsdokument, som innkjøpsstrategi, i forhold til andre kommuner. Innovative innkjøpsprosesser innebærer markedsdialog, og det er nødvendig å kunne håndtere innkjøpsregelverket godt for å utnytte handlingsrommet i regelverket. For små kommuner med begrenset kapasitet og kompetanse kan dette være krevende å håndtere.



Figur 3 Andel kommuner som har deltatt i de ulike ordningene. Rangert etter små distriktskommuners deltakelse. Antall små distriktskommuner: 199. Antall andre kommuner: 223.

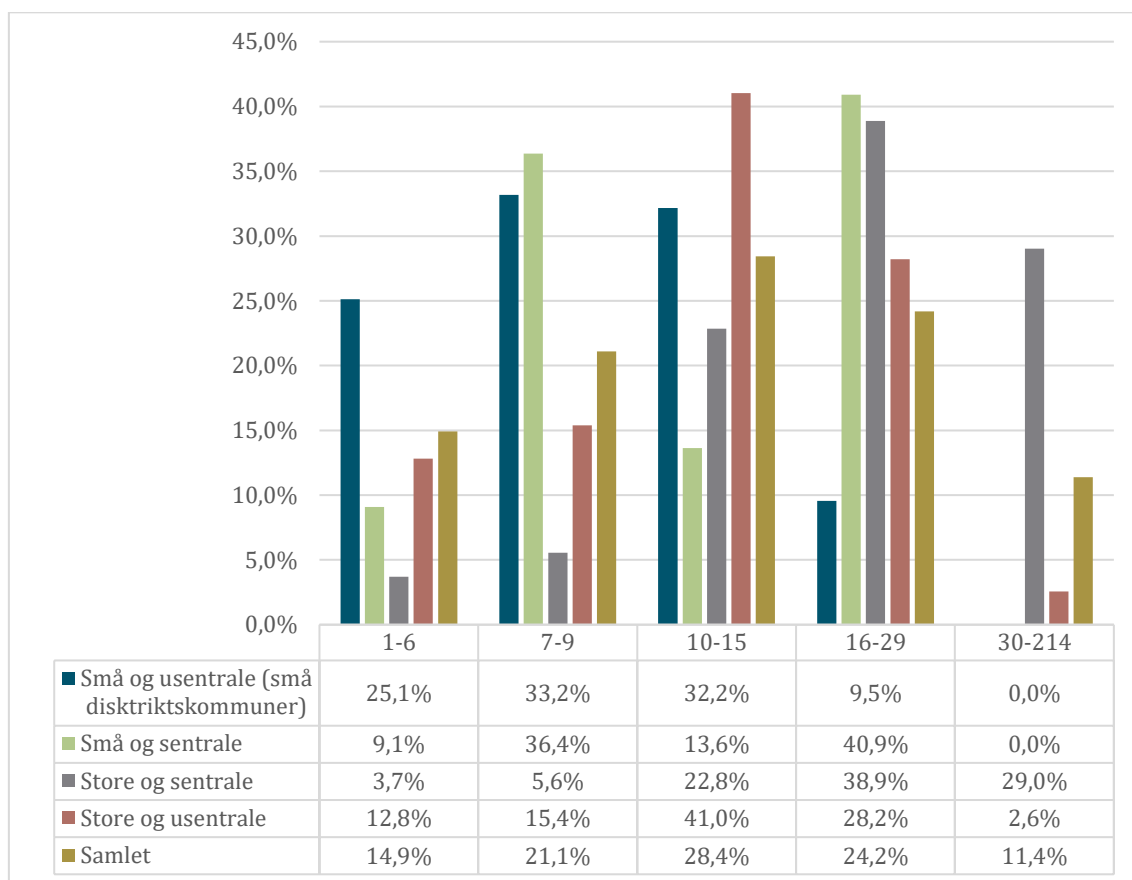
Digifin har også relativt høy deltakelse av de små distriktskommunene, men deltakelsen er 18 prosentpoeng lavere sammenlignet med andre kommuner. Det er verdt å merke seg at Digifin er en medlemsbasert ordning hvor pengene går til finansiering av fellesløsninger. De små distriktskommunene er med i færre av utviklingsprosjektene som springer ut fra denne finansieringen, sammenlignet med andre kommuner.

For de øvrige ordningene er de små distriktskommunene vesentlig lavere representert. Når det gjelder prosjekter i regionale forskningsfond (RFF), er det 56 prosent av de små distriktskommunene som har deltatt i prosjekter. Blant andre kommuner er andelen hele 83 prosent. Det innebærer at små distriktskommuner har betydelig lavere deltakelse i forskningsprosjekter som har som formål å fremme regional utvikling og innovasjon. Vi ser også at for forskningsprogrammet Forkommune, som har som hovedformål å fremme forskning som utløser innovasjon i kommuner og fylkeskommuner, er kun 17 prosent av de små distriktskommunene involvert. Blant andre kommuner ligger deltakerandelen på 55 prosent. I Klimasats-ordningen er deltakelsen blant de små distriktskommunene 43 prosentpoeng lavere sammenlignet med andre kommuner, og for innovative anskaffelser er den 31 prosentpoeng lavere.

4.8.3 Nærmere om deltakelse for ulike kommunegrupper

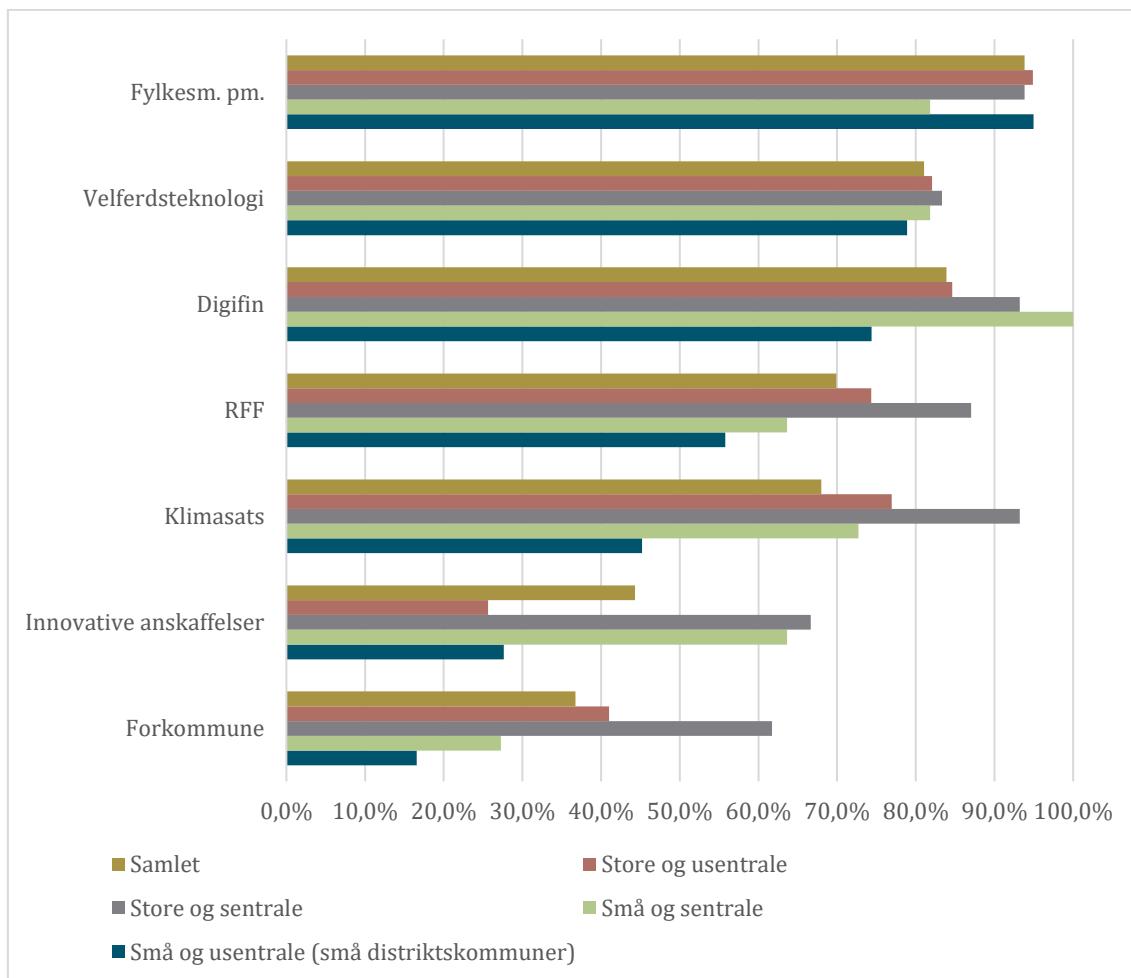
Vi har sett at små distriktskommuner har betydelig lavere deltakelse enn andre kommuner, både når det gjelder antall ordninger og antall deltakelser. Små distriktskommuner er definert som små og usentrale kommuner. Andre kommuner kan således deles inn i små og sentrale, store og sentrale og store og

usentrale (jf. kap. 3.3.1). For å få en bedre oversikt over de små distriktskommunes deltakelse sammenlignet med andre kommuner, har vi foretatt en sammenligning av deltakelsen mellom de ulike kommune-gruppene (jf. Figur 4 og Figur 5).



Figur 4 Deltakelser i de sju ulike ordningene samlet sett fordelt på ulike kommune-kategorier. Viser andelen kommuner som har 1-6 deltakelser, 7-9 deltakelser osv. Antall små og usentrale kommuner: 199. Antall små og sentrale kommuner: 22. Antall store og usentrale kommuner: 39. Antall store og sentrale 162. Samlet antall kommuner: 422. Nærmere kjennetegn ved disse kommune-kategoriene er vist i Tabell 1.

Det er ikke unaturlig at det er de store og sentrale kommunene som deltar i flest ordninger, og som har klart flest deltakelser i de ulike ordningene samlet sett. De store og sentrale kommunene skiller seg ut med høyere andel prosjekter gjennom regionale forskningsfond, Klimasats og Forkommune. Det er relativt høy terskel for å få gjennomslag i de forskningsrådsfinansierte ordningene, og det kreves god kompetanse og kapasitet i kommunene for å utvikle, søke og gjennomføre prosjekter. Dette kan være en utfordring i små kommuner med liten administrasjon. Samtidig er det verdt å merke seg at store og sentrale kommuner har flere prosjekter enn store og usentrale, og at små og sentrale har flere enn små og usentrale (dvs. de små distriktskommunene). Dette tyder på at sentralitet har vel så stor betydning for deltakelsen som befolkningsstørrelsen, men samtidig er det slik at små usentrale kommuner er mindre i folketall enn små sentrale. Det samme er tilfelle når man sammenligner store og usentrale kommuner med store og sentrale kommuner.

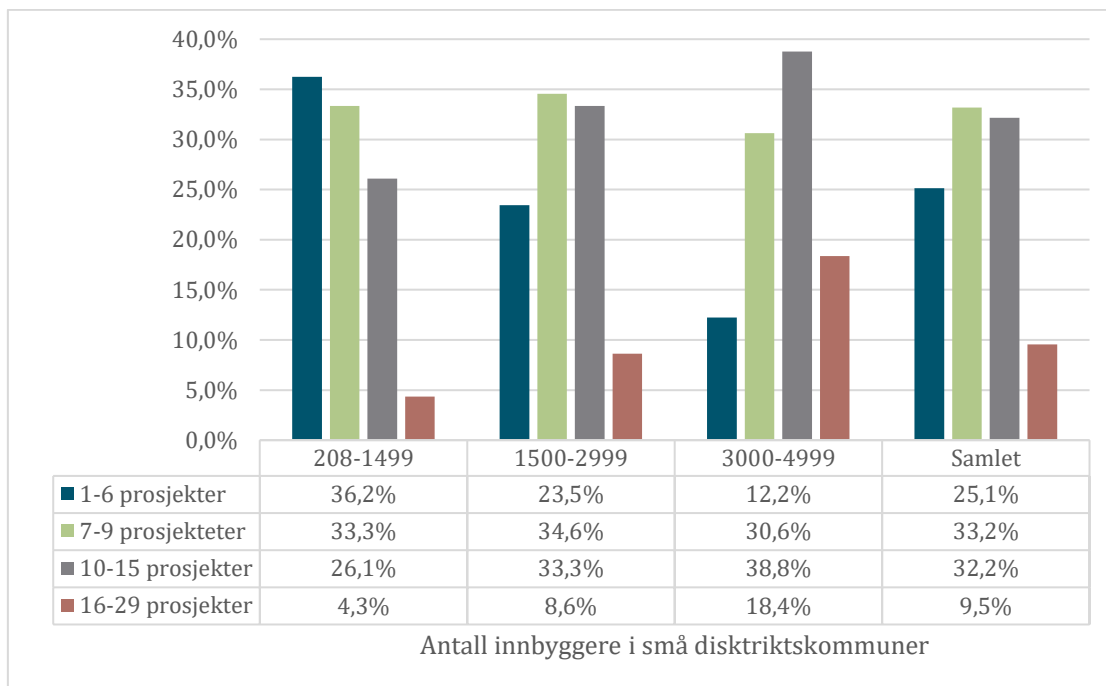


Figur 5 Andel kommuner som har deltatt i de ulike ordningene. Rangert etter små distriktskommuners deltakelse. Antall små og usentrale kommuner: 199. Antall små og sentrale kommuner: 22. Antall store og usentrale kommuner: 39. Antall store og sentrale 162. Samlet antall kommuner: 422. Nærmere kjennetegn ved disse kommunekategoriene er vist i Tabell 1.

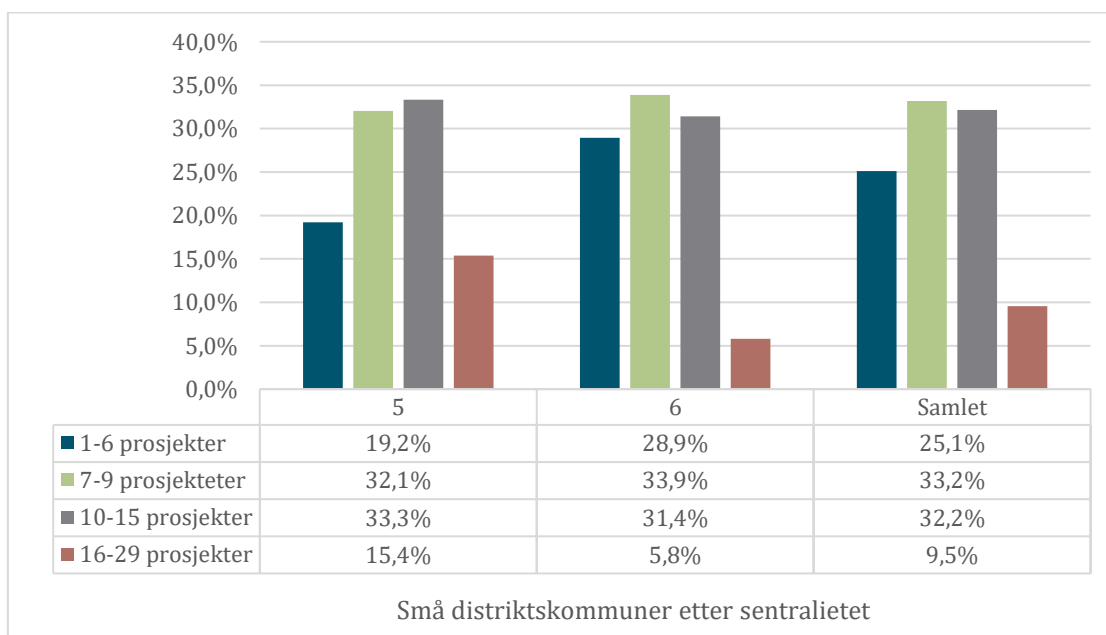
Etter nærmere undersøkelse blant de 199 små distriktskommunene ser vi at antall prosjekter øker både med økende innbyggertall og økende sentralitet (jf. Figur 6 og Figur 7).

Samtidig ser vi at det er relativt stor samvariasjon mellom kommunestørrelse og sentralitet (jf. Figur 8). De små distriktskommunene med lavest sentralitet har en langt høyere andel av kommunene med under 1500 innbyggere sammenlignet med små distriktskommunene med høyest sentralitet. De små distriktskommunene med høyest sentralitet har en langt høyere andel av kommunene med 3000–4999 innbyggere. Slik sett kan man konkludere med at de minste og mest usentrale av distriktskommunene har lavere deltakelse sammenlignet med de andre distriktskommunene.

Vi har også gjennomført regresjonsanalyser for se på betydningen av kommunestørrelse og sentralitet. Her finner vi at innbyggertall har størst betydning for antall prosjekter de små distriktskommunene er med i, mens sentralitet har større betydning for hvilke ordninger disse kommunene er med i. I utgangspunktet kan det være grunn til å anta at deltakelsen blant små distriktskommuner også varierer med ulik inntekt. Her synes det imidlertid å være små forskjeller mellom kommunene (jf. Figur 9).

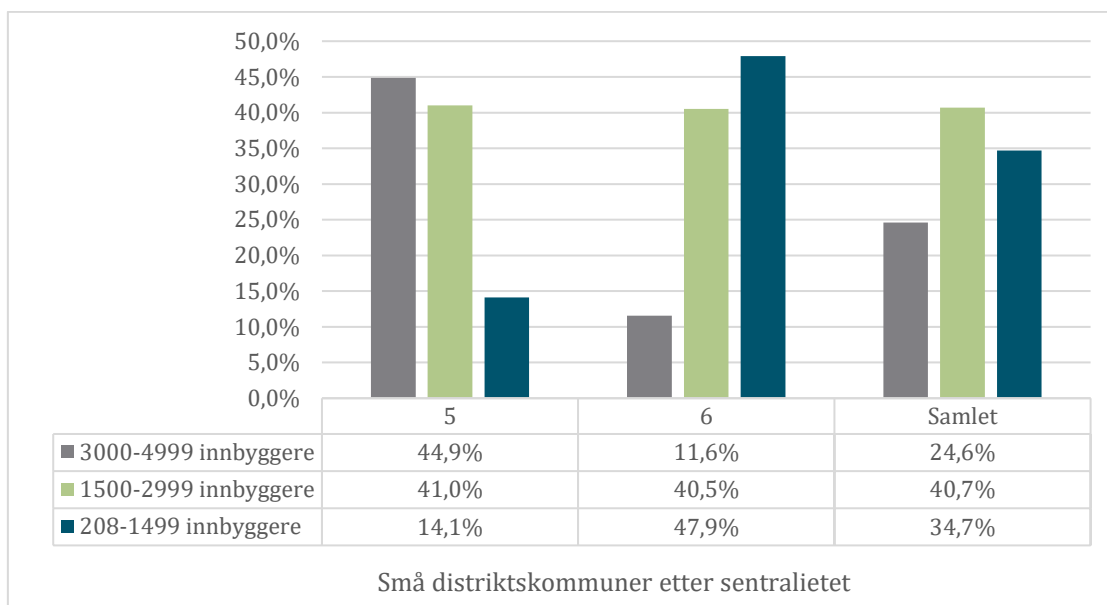


Figur 6 Forskjeller i omfanget av deltakelse for små distriktskommuner med ulikt antall innbyggere. Andel små distriktskommuner med mindre enn 1500 innbyggere: 69. Andel distriktskommuner med 1500-2999 innbyggere: 81. Andel distriktskommuner med 3000-4999 innbyggere: 49. Totalt antall små distriktskommuner: 199.

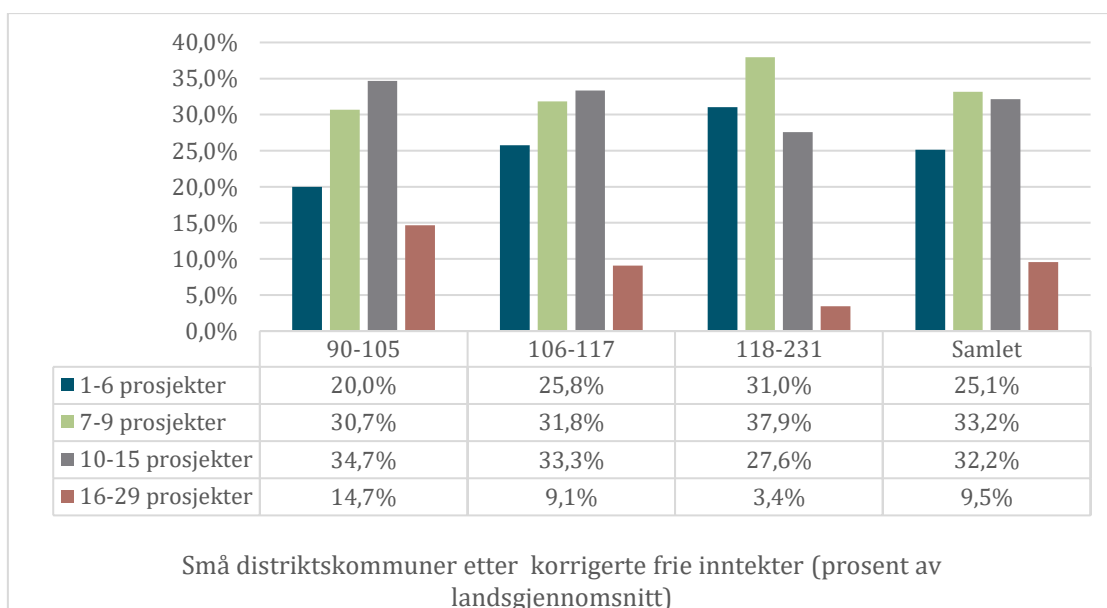


Figur 7 Deltakelse i små distriktskommuner etter sentralitet. SSBs sentralitetsindeks fra 2017.¹¹ Antall små distriktskommuner med sentralitetsindeks 5: 78. Antall små distriktskommuner med sentralitetsindeks 6: 121. Antall små distriktskommuner samlet: 199.

¹¹ Se tabell i Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Statistisk sentralbyrå.



Figur 8 Innbyggertall i små distriktskommuner med ulik sentralitet. SSBs sentralitetsindeks fra 2017.¹² Antall små distriktskommuner med sentralitetsindeks 5: 78. Antall små distriktskommuner med sentralitetsindeks 6: 121. Antall små distriktskommuner samlet: 199.

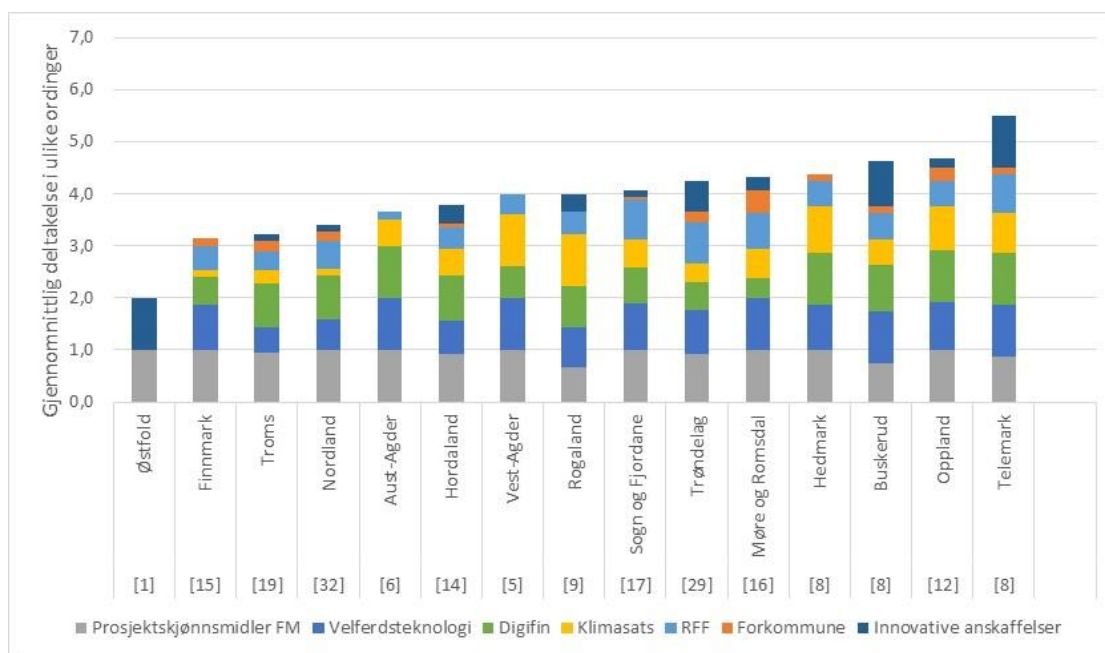


Figur 9 Andel prosjekter for små distriktskommuner med ulik inntekt. Antall små distriktskommuner med korrigerede frie inntekter som utgjør 90-105 prosent av landsgjennomsnittet: 75. Antall små distriktskommuner med korrigerede frie inntekter som utgjør 106-117 prosent av landsgjennomsnittet: 66. Antall små distriktskommuner med korrigerede frie inntekter som utgjør 118-231 prosent av landsgjennomsnittet: 58. Antall små distriktskommuner samlet: 199.

¹² Se tabell i Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Statistisk sentralbyrå.

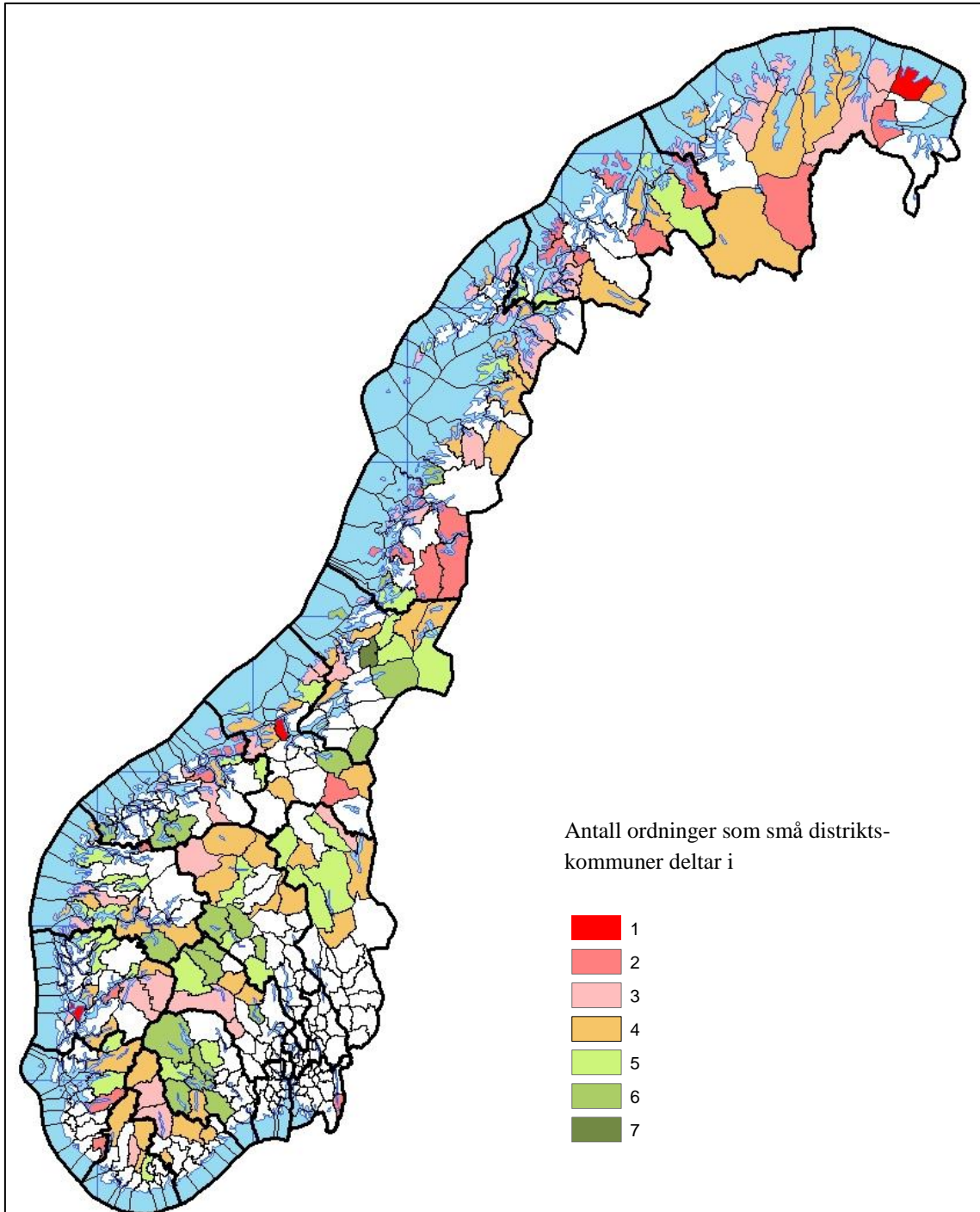
4.8.4 Geografiske forskjeller

Vi har også sett på om det er geografiske forskjeller knyttet til de små distriktskommunes deltakelse i de sju statlige ordningene for innovasjon og utvikling som inngår i utredningen (jf. Figur 10). Det er verdt å merke seg at antallet distriktskommuner i de ulike fylkene varierer. Det er viktig å være oppmerksom på at i fylker med få små distriktskommuner, kan enkeltkommuner lett påvirke gjennomsnittet. Vi kan likevel lese noen mønster ut av figuren. Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler synes å nå ut til flesteparten av de små distriktskommunene uavhengig av geografi. Det synes også å være mindre geografiske variasjoner knyttet til deltakelse i velferdsteknologiprogrammet og Digifin. Det er større geografiske forskjeller når de gjelder deltakelse i Klimasats, regionale forskingsfond (RFF), Forkommune og Innovative anskaffelser (leverandørutviklingsprogrammet). Blant de små distriktskommunene er det størst andel som deltar i Klimasats i Vest-Agder, Rogaland, Hedmark, Oppland og Telemark. Det er lavest deltakelse i de tre nordligste fylkene. Dette ser også ut til å gjelde deltakelsen samlet sett. Her det også verdt å merke seg at disse tre fylkene har en relativt stor andel distriktskommuner. Når det gjelder leverandørutviklingsprogrammet er det en del fylkesvise variasjoner i deltakelsen. Dette ser ut til å ha sammenheng med hvorvidt leverandørutviklingsprogrammet har hatt tilstedeværelse av regionale representanter. Det har ikke vært slik tilstedeværelse i Agder, i Innlandet og i Nord-Norge. Her det også lavest deltakelse.



Figur 10 Gjennomsnittlig deltakelse i de sju ordningene som inngår i utredningen for små distriktskommuner fordelt på fylke. Tall i klammeparentes angir antall små distriktskommuner i det aktuelle fylket. Fylker uten små distriktskommuner inngår ikke oversikten.

I Figur 11 viser vi et kart med oversikt over antall ordninger som hver enkelt distriktskommune deltar i. Her ser vi også at de små distriktskommunene i Nord-Norge gjennomgående har vært engasjert i færre statlige ordninger for innovasjon- og utvikling sammenlignet med tilsvarende kommuner lenger sør. I Figur 10 over så vi at de små distriktskommunene i Telemark skiller seg ut med noe høyere gjennomsnittlig deltakelse sammenlignet med andre fylker. Dersom vi sammenholder dette med kartet i Figur 11, ser vi at alle de små distriktskommunene i dette fylket har relativt høy deltakelse. Det er altså ikke enkelte kommuner som bidrar til å trekke gjennomsnittet opp.



Figur 11 Kart som viser antall statlige ordninger for innovasjon og utvikling som små distriktskommuner deltar i. Omfatter kun deltakelse i de ordningene som inngår i denne utredningen. I og med at det ikke er noen av de små distriktskommunene som ikke deltar i en av disse ordningene, gir kartet også oversikt over distriktskommunenes geografiske fordeling. Hvite kommuner er kommuner som ikke er definert som små distriktskommuner. Tabellarisk oversikt over antall ordninger små distriktskommuner deltar i er også gitt i vedlegg.

4.8.5 Oppsummerende vurdering

Samlet sett kan det konkluderes med at små distriktskommuner deltar mindre i statlige ordninger rettet mot innovasjons- og utviklingsarbeid, og at de i større grad deltar som partnere sammenlignet med andre kommuner. På en del områder ser de også ut til å være i en tidligere fase i utviklingsarbeidet sammenlignet med andre kommuner.

Ser vi på alle kommunene samlet sett, er det de største og mest sentrale kommunene som har størst deltakelse. Blant de 199 små distriktskommunene avtar også deltakelsen med synkende folketall og sentralitet. Geografisk har de små distriktskommunene i de nordligste fylkene noe lavere deltakelse sammenlignet med andre fylker. Av de virkemidlene som inngår i utredningen, er det fylkesmannens prosjektskjønnsmidler som de små distriktskommunene i størst grad benytter seg av. Her det også mindre geografiske forskjeller i bruken sammenlignet med en del av de andre virkemidlene.

I små kommuner med små fagmiljøer, hvor det er færre ansatte å dele oppgaver og ansvar på og hvor ansatte i stor grad jobber som generalister, begrenser det seg hvor mange prosjekter det er mulig å engasjere seg i. Slik sett er det kanskje naturlig at store og små kommuner til dels har ulike roller ved at større kommuner i større grad bidrar i innovasjons- og utviklingsarbeid, særlig i pilotprosjekter. Mens mindre kommuner i større grad har fokus på å ta i bruk og implementere løsninger som utvikles. En utfordring kan være at utviklings- og innovasjonsarbeidet som gjennomføres av større kommuner, ikke alltid er like godt tilpasset mindre distriktskommuners behov. Et sentralt spørsmål blir da hvordan man best kan legge til rette for spredning av innovasjoner i offentlig sektor, og hvordan disse best mulig kan tilpasses lokale forhold, også i små distriktskommuner.

5. Mulige årsaker til lav deltakelse

Vi har i det foregående sett at små distriktskommuner har lavere deltakelse i nasjonale ordninger for innovasjon og utvikling enn andre kommuner. Vi har også sett at sentralitet har størst betydning for hvilke ordninger kommunene deltar i, samtidig som kommunestørrelse har størst betydning for antall prosjekter som kommunene har deltatt i samlet sett. Det er selvsagt også variasjoner i deltakelse internt mellom de små distriktskommunene. Vi vil her gå nærmere inn på årsaker til lav deltakelse med utgangspunkt i intervjuer i utvalgte kommuner, og med ledelsen i de programmene som inngår i våre undersøkelser. Vi støtter oss også på evalueringer som er gjennomført for enkelte av ordningene.

Som vist i kap. 3.4, har vi gjennomført intervjuer med 5 kommuner med lav deltakelse (1–2 ordninger), 4 intervjuer med kommuner middels deltakelse (3–4 ordninger) og tre intervjuer med kommuner med (høy deltakelse). I tillegg til årsaker til lav deltakelse, er det av interesse å se nærmere på hvorfor noen av de små distriktskommunene har høyere deltakelse enn andre små distriktskommuner. Vi har også forsøkt å fange opp erfaringer som kan ha betydning dersom det er ønskelig å øke små distriktskommuners deltakelse i innovasjons- og utviklingsprosjekter.

5.1 Kapasitet og kompetanse

5.1.1 utfordringer som gjør seg gjeldende

Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet er avgjørende for at kommunene skal fylle rollen som tjenesteproducent, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Evnen til å løse lovpålagte velferdsoppgaver henger sammen med hva slags kapasitet og kompetanse man har i kommunene. Utredningen om små kommuner (Brandtzæg et al. 2019) viser at det er størst utfordringer knyttet til spesialiserte tjenesteområder, hvor befolkningsgrunnlaget i kommunene er for lite til at kommunene selv kan etablere fulle stillinger og/eller et godt fagmiljø.

I alle de 12 små distriktskommunene som vi har intervjuet, blir det pekt på at kommunestørrelsen, og dermed kommunens kompetanse og kapasitet, setter begrensinger for i hvilken grad de evner å engasjere seg i innovasjons- og utviklingsprosjekter. Små kommuner har små fagmiljøer, hvor mange forskjellige oppgaver er lagt til en og samme stilling. Mye av fokuset blir dermed på å opprettholde drift- og tjenesteproduksjon. Tiden og mulighetene for å drive utviklingsarbeid blir dermed begrenset. I en av kommunene blir dette uttrykt på følgende måte: «*vi kan ikke prioritere utviklingsarbeid når vi sliter med å få tak i vikarer for å få driften til å gå rundt*».

Videre er det tilbakemeldinger om at få medarbeidere som jobber som generalister med bredt ansvarsområde, også vil ha kapasitetsutfordringer med å holde seg oppdatert om hva som skjer nasjonalt på de ulike satsingsområdene. Det kan derfor være personavhengig og tilfeldig hva som fanges opp av kommunene, når det gjelder nasjonale satsinger og prioriteringer. Gjennom intervjuene blir det i flere av kommunene uttrykt at de har begrenset kjennskap til enkelte av ordningene.

I tillegg til at fagmiljøene er små, er det også noen av kommunene som peker på utfordringer med rekruttering av relevant kompetanse. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet er tilgang på relevant kompetanse viktig for å kunne engasjere seg i innovasjons- og utviklingsarbeid. En av kommunene i Finnmark kan tjene som eksempel på noen av utfordringene. Her blir det pekt at folketallet går ned år for år, og at kommunen hele

tiden får mindre ressurser og må tilpasse driften etter dette. Det er små fagmiljøer, og rekruttering er krevende. Det jobbes med utviklingsarbeid på flere områder, men liten kapasitet og kompetanse i kommunen gjør at det er vanskelig å følge med og engasjere seg i stor nasjonale innovasjons- og utviklingsprogrammer. Kommunen har sammen med en annen kommune fått prosjektskjønnsmidler fra fylkesmannen rettet mot digitalisering, og kommunen har nettopp meldt seg inn i Digifin-ordningen. Det erkjennes at de henger etter på digitalisering, men det er forventninger til et prosjekt som Tromsø kommune har ansvar for. Dette dreier seg om å etablere en digital infrastruktur som alle kommunene i Troms og Finnmark kan koble seg på.

Rekruttering av relevant kompetanse oppleves vanskelig. Kommunen mangler bl.a. kompetanse på planlegging. Det ble ansatt en kommuneplanlegger i fjor, men vedkommende sluttet etter kort tid for å jobbe i et større fagmiljø i en annen kommune. For å bøte på disse utfordringene skal kommunen leie inn et konsulentfirma for å kjøre en lederutviklingsprosess på planverk. Samtidig vurderes muligheten for et tettere samarbeid med nabokommunene om kommunal planlegging. Kommunen deltar i ulike interkommunale samarbeid, men interkommunalt samarbeid kan også være krevende pga. lange avstander, stengte fjell- og bergoverganger, uvær og datalinjer som ryker.

Problemene med rekruttering blir sett som krevende på flere områder. Det gjelder f.eks. spesialkompetanse rettet mot barn og unge og innenfor helsetjenestene. En viktig årsak som trekkes fram, er at det er lange avstander i mange av de regionale andrelinjetjenestene, noe som gjør at det blir lite samarbeid med disse tjenestene og lite rullering av arbeidskraft mellom andrelinjetjenestene og de kommunale tjenestene. Det gjør at tilgangen på relevant kompetanse blir ekstra krevende. Et annet moment som trekkes fram, er en gradvis nedbygging av fylkeskommunale og statlige arbeidsplasser, som også svekker det regionale arbeidsmarkedet for omkringliggende kommuner i pendleravstand. Det er derfor frykt for at regionreformen og utflytting av statlige arbeidsplasser vil gjøre at rekruttering av kompetent arbeidskraft i fremtiden blir enda vanskeligere for kommunene i berørte områder. Dette eksemplet illustrerer stimulering til livskraftige regionsentra er viktig for å skape positive ringvirkninger for omkringliggende kommuner.

De fleste kommunene trekker fram små fagmiljøer som en utfordring for deltakelse i flere av de statlige ordningene for innovasjon og utvikling. I noen kommuner blir det også vist til at det kan være problemer med å etablere tidsavgrensede prosjektlederstillinger fordi disse gjerne blir borte mot slutten av prosjektperioden når nye løsninger skal implementeres, og gevinster skal hentes ut.

Vi vil her eksemplifisere noen av disse utfordringene med utgangspunkt i Klimastats-ordningen.

5.1.2 Eksempler fra Klimasats-ordningen

Menon Economics AS (2019) har på oppdrag for Miljødirektoratet gjennomført en treårig følgeevaluering av ordningen, dvs. fra oppstarten av ordningen i 2016 og fram til og med 2018. Klimasats-ordningen har hatt utfordringer med lite søknader fra små kommuner. Evalueringen viser til at små kommuner ofte har svake fagmiljøer og liten kapasitet til å finansiere større investeringer som gir langsiktige kostnads- og utslippsreduksjoner, som energieffektive løsninger i bygg og el-biler. Videre pekes det på at begrenset kapasitet og svake kompetansebaser er hindringer for å prioritere oppgaver som ikke er lovpålagte. Det understrekes at det kreves ressurser både å sette klimatiltak på agendaen, å holde seg orientert om mulige støtteordninger og å finansiere tiltak. En kartlegging i 2018 viste at over halvparten av kommunene som ikke har søkt om midler fra Klimasats, ikke kjente til ordningen fra før (Menon Economics AS 2018). Dette gjaldt de aller minste kommunene, og de oppgav liten kapasitet og svak kompetanse på klimaområdet og manglende økonomisk kapasitet som viktige begrensninger. Pedersen og Bruvoll (2014) har tidligere dokumentert tilsvarende erfaringer.

Ut fra disse erfaringene ble det derfor gjennom Klimasats-programmet satt inn tiltak for å spre informasjon om ordningen og søknadsprosessen direkte rettet mot små kommuner. Fordi det gjennom evalueringen ble avdekket at det var uklart hvem som hadde klimaansvar i små kommuner, ble det sendt ut brev om ordningen til alle disse kommunene, adressert til innkjøpssjef, plansjef, teknisk ansvarlig og miljø-/klimarådgiver. I tillegg ble det sendt ut en e-post til alle som hadde opplyst i spørreundersøkelsen at de ønsket informasjon om ordningen. Det ble også arrangert et eget webinar som var spesielt rettet inn mot hvordan man kan få realisert klimatiltak i små kommuner. Her ble det gitt eksempler fra små kommuner som har klart å realisere klimatiltak innenfor ordinære kommunebudsjetter og uten et stort fagmiljø som støtte.

Fra programledelsen blir det vist til at målrettet informasjon bidrar til at flere kommuner kommer med, og andelen mindre kommuner som kommer med, er økende. Det vises til at det er utbyggingsprosjekter også i små kommuner, som innebærer muligheter for å innføre klimavennlige løsninger. Her legges det også til rette for nettverksprosjekter med fokus på kompetanseheving, bl.a. med vekt på utarbeidelse av et godt beslutningsgrunnlag. I og med at det har vært vanskelig å få med små kommuner i klimaarbeidet, er mange små distriktskommuner, som vist i kap. 3, i en tidligere fase av arbeidet med klimaprosjekter sammenlignet med større kommuner.

Evalueringen av klimasatsordningen konkluderer med at ordningen kan være et effektivt virkemiddel for å spre informasjon om muligheter for klimatiltak i kommunesektoren sammenlignet med om hver kommune skal innhente informasjon selv. Ordningen bidrar også til å løfte bevisstheten og kunnskapsnivået i sektoren gjennom finansiering av en bredde av ulike typer tiltak.

5.2 Betydning av samarbeid med andre kommuner

5.2.1 Behov for innovasjon og samarbeid

De små distriktskommunene har, som større og mer sentrale kommuner, behov for innovasjons- og utviklingsarbeid for å løse framtidige utfordringer, men både utfordringene og forutsetningene for arbeid med innovasjon og utvikling er forskjellige. Mange små distriktskommuner har behov for å kunne håndtere reduksjon i folketallet i kombinasjon med en stadig mer aldrende befolkning. Større og mer sentrale kommuner kan ha utfordringer med rask vekst i folketallet. Flesteparten av de små distriktskommunene som vi har intervjuet, gir også uttrykk for at det største behovet for innovasjons- og utviklingsarbeid er knyttet til de demografiske endringene som kommunene har opplevd, og vil oppleve i årene som kommer. Mange små distriktskommuner har således spesielt behov for nye løsninger for å sikre gode og effektive tjenester innen helse og omsorg.

Gjennom intervjuene er inntrykket at det jobbes med innovasjon og utvikling på de fleste større kommunale ansvarsområder som helse, omsorg, oppvekst, tekniske tjenester, integrering, klima og miljø og beredskap. Samtidig er det begrensninger for hvor mange og hvor store prosjekter små kommuner kan engasjere seg i. Dette gjør at det er et stort behov for samarbeid om innovasjons- og utviklingsprosjekter. De fleste informantene peker spesielt på behov for samarbeid knyttet til digitalisering, og arbeidet med digital transformasjon berører mange av kommunenes tjenesteområder.

I og med at mange små distriktskommuner har større behov for å samarbeide med andre kommuner for å kunne være med på utviklings- og innovasjonsprosjekter, kan det stilles spørsmål ved om behovet for samarbeid med andre kommuner fremmer eller hindrer deltakelse i statlige virkemidler for innovasjon og utvikling, og hva som kreves for å få til gode samarbeidsløsninger.

5.2.2 Samarbeidsbehov. utfordringer, muligheter og forutsetninger

Inntrykkene gjennom intervjuene er at samarbeid for de små distriktskommunene er en forutsetning for deltakelse i statlige innovasjonsfremmende ordninger, snarere enn et hinder. Her er det viktig å være oppmerksom på at mange små distriktskommuner har et utstrakt interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon. Samtlige av kommunene vi har intervjuet, gir også klart uttrykk for at de er for små til å håndtere store innovasjon- og utviklingsoppgaver alene. Det blir sett som lite hensiktsmessig at kommunene skal «finne opp kruttet» hver for seg, og samarbeid blir sett på som en fordel i arbeidet med å tenke nytt.

Vi ser også at mange av de statlige ordningene stiller krav om, eller oppmuntrer til samarbeid mellom kommuner. Gjennom en evaluering av bruken av prosjektskjønnsmidlene i Troms og Finnmark går det f.eks. fram at midlene tidligere år vært fordelt på mange små prosjekter. Erfaringene med dette har vært blandet både i Troms og Finnmark. Mange av prosjektene har vært for små til å gi ønsket effekt og overføringsverdi mellom kommunene. Det er derfor nå ønskelig å støtte færre, men større prosjekt, der flere kommuner går sammen om å søke støtte. Her blir det imidlertid pekt på at samarbeidet mellom kommunene er svakt, spesielt i Finnmark, og at det i liten grad er faste samarbeidsstrukturer å bygge videre på. Lange avstander trekkes fram som en forklaring på dette.

Digitalisering er et område hvor det er utstrakt samarbeid mellom kommunene. Her ser vi eksempler på at større kommuner gjerne går i front og tar en ledende rolle i digitaliseringsarbeidet. Dette gjelder spesielt arbeidet med å få på plass en felles digital infrastruktur som de omkringliggende kommunene i regionene kan knytte seg til. Vi har f.eks. fått tilbakemeldinger om at Tromsø tar en slik rolle i Nord-Norge, at Bergen har en ledende rolle på Vestlandet, og Trondheim har en ledende rolle i Trøndelag. Som eksempel på slike samarbeidsløsninger vil vi se nærmere på samarbeidserfaringene fra Trøndelag.

Erfaringer fra Trøndelag

I Trøndelag er alle kommunene i gang med felles satsing på digitalisering. Det er utarbeidet en samhandlingsstrategi for digitalisering, og samarbeidet er organisert med styringsgruppe, strategigrupper, faggrupper og regionsamarbeid. Faste strukturer omtales som avgjørende for å bygge forutsigbarhet i samhandlingen. Informantene gir også uttrykk for at det er behov for samarbeid på to nivåer. I tillegg til samarbeid mellom alle kommunene i Trøndelag, er det også behov for regionvis organisering mellom kommunene innad i Trøndelag. Erfaringen er at Trøndelagsregionen blir for stor til at alle prosesser kan kjøres felles.

Det er i dag definert en 6–7 regioner i Trøndelag med utgangspunkt i regionrådsstrukturen. Per i dag sies det å være variabelt hva slags tradisjon, og hva slags struktur man har på samarbeidet i de ulike regionene. Noen regioner har en mer avklart og tydelig struktur på samarbeidet, mens andre er mer flytende. Enkelte kommuner har også samarbeid med to regionråd. Noen av regionrådene har i første rekke fungert som et politisk felleskap, og det har i mindre grad vært fokus på å samarbeide om tjenesteproduksjon og utvikling av denne.

Noen regioner i Trøndelag er nå i startgropa i arbeidet med å legge til rette for mer tyngde i regionråds-samarbeidet. I en av disse regionene har man i tillegg til regionrådet, som i hovedsak består av politikere, også etablert en samarbeidsgruppe for rådmenn og faggrupper knyttet til ulike kommunale ansvarsområder, f.eks. innenfor helse, omsorg, oppvekst og personal. Tanken er at regionrådsstrukturen skal være en samarbeidsarena på regionalt nivå, også for utvikling og innovasjon.

Gjennom digitaliseringssamarbeidet i Trøndelag har man blant annet kommet i gang med kompetanseløft for kommunal ledelse i hele Trøndelag. Ved å samle seg om et kompetanseløft for digital transformasjon for kommuneledelsen i 48 kommuner, er tilbakemeldingen at man klarer å få til noen nye prosesser som man ellers ikke ville ha gjort.

Ellers blir det i Trøndelag vist til at en av de store prosessene dreier seg om helseplattformen. Helseplattformen AS eies av Helse Midt-Norge RHF og Trondheim kommune. Selskapet har innført ny, felles pasientjournal (PAS/EPJ) ved sykehus og kommuner i hele Midt-Norge. For første gang skal det etableres en felles løsning for kommune- og spesialisthelsetjeneste, fastleger og avtalespesialister. Gjennom Helseplattformen er Midt-Norge regional utprøvsarena for det nasjonale målbildet "Én innbygger - én journal". Arbeidet som gjøres her, er et mulig startpunkt for en felles nasjonal løsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste. Alle kommunene i Møre og Romsdal og Trøndelag har opsjonsavtale knyttet til Helseplattformen. Samtidig blir det pekt på at et så omfattende samarbeid med mange kommuner og andre aktører kan være krevende. Både antallet kommuner og store avstander innen regionen kan være utfordrende når det gjelder informasjonsflyt og koordinering. Fra en av de små distriktskommunene i regionen som vi har intervjuet, blir det understreket at det er behov for godt definerte samarbeidsstrukturer for å lykkes med slike samarbeid.

Erfaringer fra andre regioner

Det er flere regioner som ser behov for omstrukturering av regionrådene som følge av regionreformen. I Viken er det f.eks. foretatt en helhetlig gjennomgang av regionrådsstrukturen (NIVI 2019, Brandtzæg 2019). Omstruktureringen har som formål å lette samhandlingen mellom kommunene og den nye fylkeskommunen, men også å bruke regionrådsstrukturen som en sterkere arena for felles innsats knyttet til utviklings- og innovasjonsoppgaver. For å få tyngde og forutsigbarhet i arbeidet, blir det i flere av de små distriktskommunene sett på som en fordel med tydelige samarbeidsstrukturer. Inntrykket er at helhetlige satsinger på digital transformasjon forutsetter godt definerte samarbeidskonstellasjoner fordi slike satsinger berører det meste av kommunal virksomhet. Kongsbergregionen er et eksempel på en region hvor man har lagt vekt på å få på plass faste samarbeidsstrukturer, og hvor ett av de prioriterte satsingsområdene har vært digitalisering (Brandtzæg 2018). I Kongsbergregionen samarbeider kommunene om et felles digitaliseringsorgan (SuksIT) som leder og styrer alle digitaliseringsprosjekter. SuksIT utarbeider årlige handlingsplaner for perioden som godkjennes av rådmannsutvalg og regionråd. Det samarbeides også om drift av IKT-systemer. Videre er det etablert mange administrative faglige nettverk og faggrupper mellom kommunene. Disse arbeider med felles utfordringer for kommunene innenfor en rekke områder, og brukes også aktivt i digitaliseringsarbeidet. Faggruppene er videre viktige som grunnlag for kompetanseutvikling og etablering av interkommunale fagmiljø.

Flere av de små distriktskommunene som vi har intervjuet, peker på at det kan være en del utfordringer med slike samarbeid. Når mange ulike kommuner deltar, kan det f.eks. være utfordrende å enes om kostnadsfordeling. Videre kan det være krevende å implementere nye løsninger, og få kommunene til å «gå i takt når det gjelder både utvikling og implementering». Dette har også sammenheng med at kommunene er forskjellige i størrelse og dermed har varierende kapasitet og forutsetninger for å gjennomføre omstillingsarbeid i egen kommune.

Generelt sett gir de fleste av de små distriktskommunene uttrykk for at det er behov for samarbeid om digitalisering, og at det er viktig med god organisering. Eksempelvis har alle kommunene i Hordaland en samarbeidsavtale om digitalisering, hvor det overordnede målet er å sikre effektivt mottak av nasjonale prosjekt og tiltak, og utvikle og ta i bruk felles løsninger. Samarbeidet er organisert i en styringsgruppe med rådmenn fra deltakerkommunene. Dette nivået sikrer ledelsesforankring hos deltakerkommunene. Det er styringsgruppen som bestemmer hvilke prosjekt DigiHordaland skal prioritere. Arbeidet er operasjonalisert i ulike faggrupper for å sikre involvering av tjenesten. Det blir også lagt vekt på at det er viktig med et sekretariat som koordinerer de ulike prosjektene.

Et annet poeng som enkelte kommuner er inne på, er også at felles digitale løsninger gjør det lettere å samarbeide på de ulike kommunale ansvarsområdene. Etablering av interkommunale samarbeidsløsninger

på konkrete tjenesteområder blir enklere dersom kommunene allerede har felles digital infrastruktur og løsninger i utgangspunktet. Fagnettverk på ulike kommunalområder gjør det videre enklere å drive erfaringsoverføring og kompetanseutvikling. Dette vil også gjøre det lettere å gå i gang med felles innovasjons- og utviklingsprosjekter.

Per i dag ser vi at det i mange deler av landet er en vei gå for å få mer faste samarbeidsstrukturer på plass. I en del områder, hvor kommunene er små og avstandene store, setter også geografien begrensninger for utvikling av samarbeid. Her blir det også i enkelte små distriktskommuner pekt på behov for utvikling av digitale løsninger som kan lette samarbeidet og samhandlingen mellom kommunene.

5.3 Innretningen på ordningene

Tilbakemeldingene gjennom intervjuene tyder på at innretningen på ordningene har betydning for hvilke ordninger de små distriktskommunene deltar i. I forbindelse med gjennomgangen av de ulike ordningene i kap. 4 så vi at det var størst andel av de små distriktskommunene som hadde fått midler fra fylkesmannens prosjektskjønnsmidler. Gjennom våre intervjuer har vi snakket med kommuner med ulik grad av deltakelse i de ulike ordningene. Det er de kommunene som har deltatt i flest ordninger, og dermed har best kjennskap til disse, som også i størst grad har synspunkter på hvordan ordningene bør utformes for i større grad å trekke små distriktskommuner med. Vi vil her kommentere nærmere erfaringer med innretning på de ulike ordningene.

5.3.1 Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler

En stor del av de små distriktskommunene har fått midler fra denne ordningen, og flere kommuner trekker fram fylkesmannens prosjektskjønnsmidler som en viktig stimulans for innovasjon og utvikling. Det virker som om kommunene opplever disse midlene som litt mer «lavterskelmidler» sammenlignet med andre ordninger. Det er lite formaliteter ved disse midlene for å komme gjennom «nåløyet». Flere små distriktskommuner gir uttrykk for at de har god dialog med fylkesmannen om utviklingsbehov og problemstillinger, som har resultert i søknad om prosjektskjønnsmidler. Sammenlignet med de rent nasjonale ordningene er fylkesmennene tettere på og ser i større grad hvilke utfordringer og utviklingsbehov små distriktskommunene har, og hvilke forutsetninger de har for å løse disse.

Fylkesmennene vi har snakket med, understreker betydning av at prosjektene som gjennomføres er godt forankret i kommunens behov for å sikre eierskap og engasjement med tanke på gjennomføring. I ett fylke ble det fra fylkesmannens side også brukt en litt romslig definisjon av hva som er innovasjonsprosjekter. Det vil si at mindre kommuner som forsøker å tilpasse og ta i bruk eksisterende løsninger på nye måter, kan få støtte. I et annet fylke fikk vi også tilbakemeldinger om at fylkesmannen bisto kommunene med å kartlegge behov for arbeid med innovasjons- og utviklingsprosjekter. I flere fylker støtter fylkesmannen fellesprosjekter for kommunene basert på dialog med kommunene om deres behov.

5.3.2 Klimasats

Det er foreløpig en liten andel av de små distriktskommunene som har fått midler gjennom Klimasatsordningen, sammenlignet med andre kommuner. Som vi har sett i det foregående er også de små distriktskommunene i en tidligere fase i klimaarbeidet sammenlignet med større og mer sentrale kommuner.

Gjennom Klimasats-ordningen har det som følge av lav deltakelse blant små kommuner, vært lagt inn ekstra innsats for å nå ut til alle kommuner (jf. 5.1.2). Det er lagt vekt på å få kommuner med i klimanettverk hvor formålet er å bygge kompetanse og kartlegge muligheter for klimatiltak knyttet til kommunale aktiviteter. Dette kan f.eks. dreie seg om klimatiltak i forbindelse med arealutvikling, transportplanlegging og planlegging og bygging av kommunale bygg, veier, vann- og avløpssystemer. Å gjennomføre prosesser med tanke på å komme fram til et godt beslutningsgrunnlag for kommunen er også kompetanse-givende, og vil også inkludere det regionale og lokale næringslivet.

Flere av kommunene som har erfaring med Klimsatsordningen, omtaler denne som en god og nyttig ordning. Samtidig er det enkelte av kommunene som peker på at det innenfor klima- og miljøområdet er mange ulike ordninger som er spesialiserte med et avgrenset formål. Det gis uttrykk for at dette kan virke uoversiktlig, og det at det kan være vanskelig å finne en ordning som passer kommunenes behov. Enkelte har erfart at noen ordninger har rigide og spesifikke krav som må tilfredsstilles, og at kommunene må være teknologisk helt i front for å være med. Det blir også vist til eksempler på krav til volum på effekter som små distriktskommuner ikke klarer å nå.

Gjennom Klimasats-programmet er det et bevisst forhold til at det er ulike ordninger som er aktuelle for kommunene, og det blir i programmet lagt vekt på å klargjøre grensene mot andre virkemidler som bl.a. forvaltes gjennom Enova, Innovasjon Norge, landbruksdepartementet, Interreg og fylkesmennene. Ved å avklare disse grensene legges det i Klimasats-programmet vekt på å finne områder med behov for støtte som ikke dekkes av de andre ordningene, og man forsøker å «tette hullene». Det samarbeides f.eks. tett med fylkesmennene som får kopi av søknader om Klimasatsmidler. Det er dialogmøter med hver enkelt fylkesmann, og de gir råd om prioriteringer av tiltak og søknader og hva som kan gi synergieffekter. Det blir forsøkt tatt hensyn til at kommunene er forskjellige, og det blir lagt vekt på å hjelpe kommunene ut fra den situasjonen de er i.

Likevel er det en del tilbakemeldinger fra små distriktskommuner som har jobbet med klimaprojekter, at mer samordning av de ulike ordningene rettet mot klima og miljø kunne vært fornuftig. Det gis også uttrykk for at færre ordninger, men med et bredere nedslagsfelt, kunne vært en fordel. Med mange spesialiserte ordninger kan det bli vanskeligere å finne en bestemt ordning som svarer til behovet, samtidig om nåløyet for å komme gjennom og få støtte blir mindre. Tilbakemeldingene er at det er krevende å skulle søke og følge opp ulike ordninger for å dekke opp ulike behov. Vi har også fått tilbakemeldinger om at kommuner kvier seg for å søke på ordninger med omfattende krav til rapportering.

5.3.3 Forkommune og Regionale forskingsfond

Det er en liten andel små distriktskommuner som er engasjert i Forkommune-prosjekter, men en noen høyere andel i regionale forskningsfond (RFF). Forkommune er et forsknings- og innovasjonsprogram. I henhold til programplanen er hovedformålet å styrke kommunenes evne og mulighet til innovasjon, og utløse forskningsstøttet innovasjon i kommunesektoren. Programmet skal bidra til utvikling av nye metoder for organisering og samarbeid både i forskningsmiljøene og kommunesektoren, som kan fremme en bedre kunnskaps-, endrings- og innovasjonskultur. Programmet krever et tett samarbeid mellom forskere og praktikere i kommunesektoren. Ved å etablere samarbeid mellom forskere og kommunesektoren, er det et mål at norske kommuner og fylkeskommuner skal bli bedre i stand til å bestille og ta i bruk forskning, samt til å utvikle og realisere innovasjoner. Det er videre et mål at samarbeidet skal kunne bidra til at forskningen i større grad blir relevant og bidrar til gjennomføring av nye løsninger i praksis.

Tilbakemeldingene fra de små distriktskommunene er at det stilles store krav til å få midler, og de mangler ressurser til å være med. Vi har også inntrykk av at deltakelsen for små distriktskommuner kan være

personavhengig. I en av de små distriktskommunene som er prosjektansvarlig for et Forkommune-prosjekt, blir det vist til at suksessfaktoren var at de hadde en ildsjel på rådgivernivå med nødvendig kompetanse og erfaring fra å søke og gjennomføre slike prosjekter, og som hadde et nettverk av relevante forskningsmiljøer å koble kommunen mot. Den aktuelle kommunen har brukt det samme nettverket til å søke og få innvilget ett hovedprosjekt i RFF og ett i Forkommune, begge som prosjekteier. Kommunen har i tillegg deltatt i et forprosjekt i Forkommune som samarbeidspartner, og i en påfølgende søknad om hovedprosjekt, noe som tilsier at når man først har fått gode erfaringer med en ordning, er det lettere å søke eller bli med på flere prosjekter.

Det er en langt større andel små distriktskommuner som har vært med på RFF sammenlignet med Forkommune, men andelen av de små distriktskommunene som har vært med, er likevel betydelig lavere enn for andre kommuner. At en høyere andel små distriktskommuner er med i RFF, sammenlignet med Forkommune, har sammenheng med at RFF har et regionalt fokus, og har til hensikt å styrke forskning for regional innovasjon og utvikling ved å støtte opp under regionens prioriterte innsatsområder og mobilisere til økt FoU-innsats. Vårt inntrykk fra intervjuene med de små distriktskommunene er likevel at mange opplever at ordningene krever for mye, både økonomisk og arbeidsmessig.

Vi har gjennomført intervjuer med forvaltere av ordningen i to RFF-regioner med en stor andel små distriktskommuner, og deres inntrykk er også at disse kommunene har utfordringer med tilgang på ressurser. Det gjelder spesielt med tanke på deltakelse i hovedprosjekter, men også i forprosjekter. Her blir det vist til at små kommuner gjerne samler seg gjennom regionrådet og søker, og at de i større grad er med som partnere når det er en eller annen form for etablert nettverk eller samarbeid. Andre varianter er at de kobles på store kommuner, eller at FoU-institusjonene trekker de inn i prosjekter. I en av regionene har man forsøkt å nå ut til flere kommuner ved å åpne opp for søknader uten tematiske føringer.

Tilbakemeldingene tyder også på at varierende nærhet til forskningsmiljøer og kontakt med disse påvirker graden av samarbeid, mobilisering, tilsagn og kvalitet i prosjektene. En av informantene opplyser at de vurderer å jobbe med kompetansemeglere for å knytte forskningsmiljøer opp mot kommunale utfordringer, noe enkelte andre regioner har erfaringer med. Regionen har også bevisst hatt utlysninger der FoU-institusjoner kan stå som søker, for å bruke FoU-institusjonene som en slags kompetansemegler for å mobilisere de små kommunene. Dette har gitt resultater i mobiliseringsarbeidet.

5.3.4 Leverandørutviklingsprogrammet

Det er en liten andel av de små distriktskommunene som har vært med i leverandørutviklingsprogrammet sammenlignet med andre kommuner. Mange av de små distriktskommunene gir uttrykk for at de ikke har kapasitet og kompetanse til å gå inn på innovative anskaffelsesprosesser. Det blir f.eks. pekt på at det er krevende prosesser hvor man skal operere innenfor et komplisert regelverk, og at det derfor er vanskelig å gå inn i innovative innkjøpsprosesser med begrenset stillingsressurs på innkjøp.

Fra leverandørutviklingsprogrammet blir det vist til at det i første rekke er de større kommunene som evner å kjøre innovative anskaffelser. Det blir også pekt på at små kommuner har mindre kapasitet til å følge med på utviklingen og hente inspirasjon fra andre med tanke på det som skjer på området. Samtidig blir det pekt på at det er forskjellige kulturer i kommunene, og at noen er mer framoverlente og i større grad ser muligheter enn andre.

Vi har tidligere sett at det er geografiske forskjeller når det gjelder deltakelsen i leverandørutviklingsprogrammet. Disse forskjellene ser ut til å ha sammenheng med i hvilke grad det grad programmet har hatt regional tilstedeværelse gjennom regionale representanter (jf. kap. 4.8.4). I oppstarten av leverandørutviklingsprogrammet har det vært lagt vekt på å få med foregangskommuner som var opptatt av å jobbe med

anskaffelser på en ny måte. I første omgang kom de store bykommunene med, men etter hvert også noen mindre. Disse blir omtalt som hederlige unntak.

Det jobbes nå med å spre kunnskapen fra prosesser som er gjennomført, og det legges mer vekt på å kjøre prosesser gjennom fylkeskommunene hvor man i større grad skal nå små og mellomstore kommuner. I programmet jobbes det nå i større grad for å stimulere til fellesprosesser hvor innkjøpere med felles behov går sammen om å definere utfordringene, kartlegge behovene og samordne dialogen med markedene. Prosessanalyser viser også at det er stor overføringsverdi i denne måten å jobbe på, spesielt hvordan bestil-lerne kan påvirke utviklingen ved å møte markedet sammen (Multiconsult 2019).

Det er klart at mange kommuner vil være avhengige av samarbeid for å kunne drive med innovative innkjøp og innovative innkjøpsprosesser, selv om det også finnes eksempler på små kommuner som har gode erfaringer med slike prosesser. Det vil også gi kommunene større markedsmakt å gå sammen i møte med markedet.

Samarbeidsbehovet vil også være avhengig av hvilke anskaffelser det er snakk om. Det er naturligvis formålstjenlig at kommuner som har samarbeid om tjenester og etablering av felles digitale løsninger, også samarbeider om kjøp av felles løsninger. Samtidig kan det på noen områder være utfordringer med kommuner med ulik størrelse, og dermed kanskje ulike behov. Det er en fordel at kommuner som går sammen om innkjøp er på noenlunde samme sted når det gjelder gjennomføringsprosesser og behov. Prosessene kan bli krevende når det er mange deltakere med ulike behov. Dette kan tale for at små distriktskommuner går sammen, også på tvers av regioner.

5.3.5 Velferdsteknologiprogrammet

Det er en relativt stor andel av de små distriktskommunene som har vært med på prosjekter som har fått støtte fra velferdsteknologiprogrammet, men de har hatt færre prosjekter enn de store kommunene, og er i en tidligere fase av arbeidet. Fra programledelsen blir det også her pekt på at det er en utfordring med kapasitet og kompetanse i små kommuner, og større kommuner tar derfor som oftest en ledende rolle.

Modenhet har vært et viktig kriterium for tildeling av prosjekter i dette programmet. Det innebærer at kommunene må ha satt velferdsteknologi på dagsorden, og at man har planer som er politisk forankret. Her jobber fylkesmennene aktivt med å få nye kommuner med i ordningen, og for å få kommunene modne nok til å bli med. Det har vært stor interesse for å delta, og mange kommuner har søkt. Med utgangspunkt i kommunenes modenhet er det gjort en grundig vurderingsjobb med tanke på å velge ut kommuner som har fått være med i programmet. Samtidig har det vært lagt vekt på å få med kommuner fra alle fylker. Det er fylkesmennene som fatter vedtak om tilskudd, og som sitter tett på. I den forbindelse blir det også fra programledelsens side pekt på at deltakelsen kan variere litt med hvordan det har vært jobbet i de ulike fylkene. Når det gjelder de små distriktskommunenes arbeid med velferdsteknologi, blir det også pekt på som en utfordring at det er forskjeller i utbygging av digital infrastruktur, og at det kan være problemer med varierende nettdekning i distriktene.

Det er et krav om samarbeid mellom kommuner for å være med i programmet. Det har resultert i at det er overvekt av store kommuner som står som hovedsøker, og som tar et lederansvar i prosessene.

En fersk evaluering av velferdsteknologiprogrammet (Breivik, Rotvold og Boysen, 2019) viser at implementering av velferdsteknologi er kompliserte prosesser som tar tid, og mange av kommunene vil være avhengig av støtte også etter 2020. Videre gir evalueringen uttrykk for at små kommuner i større grad karakteriseres av begrenset tilgang på kompetanse og ressurser enn store kommuner. Samtidig viser evalueringen at virkemidlene i programmet ser ut til å virke ulikt for de ulike kommunestørrelsene. For de små kommunene er kompetansehevingsverktøy som Veikartet for tjenesteinnovasjon, Velferdsteknologiens

ABC og prosessveiledning de viktigste virkemidlene i programmet, mens for de store og mellomstore kommunene er økonomisk støtte viktigere. Samtidig er det mange kommuner som opplever at alle virkemidlene til sammen har vært nyttige. Et interessant funn fra evalueringen av velferdsteknologiprogrammet er at selv om en mindre andel av de små kommunene oppgir å ha brukt virkemiddelet prosessveiledning, er det de små kommunene som oppgir å ha hatt mest nytte av dette virkemiddelet. En mulig årsak som trekkes fram, er at de små kommunene har færre tilgjengelige ressurspersoner med kompetanse om innovasjon og implementeringsprosesser i egen organisasjon og dermed har større behov for å få denne kompetansen utenfra. I og med at bruken likevel er mindre, kan dette også tyde på at de har mindre evne til å utnytte tilgjengelige veiledningsvirkemidler, og at kompetansebygging gjennom nettverksarbeid derfor er svært viktig.

5.3.6 Digifin

Som tidligere nevnt er Digifin en medlemsbasert ordning, hvor flere av prosjektene fremdeles er på utviklingsstadiet. Her er det også større kommuner som går foran i utviklingsarbeidet, og det utvikles nasjonale fellesløsninger som andre kommuner kan implementere. Erfaringen er at de større kommunene har bedre forutsetninger for å delta i nasjonale fora og dermed holde seg orientert om hva som skjer nasjonalt.

Vi har fått tilbakemeldinger om at det fortsatt er en rekke kommuner som opplever at de ikke involveres tilstrekkelig, og at de har begrenset oversikt over hva som skjer på digitaliseringsområdet når det gjelder Digifin. Gjennom våre intervjuer er det flere av de små distriktskommunene som har gitt tilbakemeldinger om at det ikke er så lenge siden de har meldt seg inn, og at de gjennom samarbeid med andre kommuner vil ta nærmere stilling til hvilke prosjekter de skal engasjere seg i, og hva slags løsninger de skal implementere. Eksempelvis har Akershus digitaliseringsnettverk en samhandlingsavtale om hvilke nasjonale løsninger alle kommunene i nettverket skal innføre, og hvilke nasjonale løsninger som ikke er obligatoriske. På den måten blir alle med, og kommunene får mer kraft når de implementerer noe nytt sammen.

KS har i oppgave å stimulere til regionale digitaliseringsnettverk og sørge for størst mulig grad av forankring og sammenheng mellom det nasjonale og regionale digitaliseringsarbeidet. Det blir sett som viktig at brede kommunale fellesutfordringer løses på nasjonalt nivå, men at det er viktig at de regionale nettverkene bringer videre de utfordringene de ser og de planene de har for innovasjon og digitalisering.

Videre satses det nå spesielt på spredning av digitale nasjonale løsninger. Dette skjer i samspill mellom KS, stat og regionale krefter. Det skal utarbeides en egen metodikk for spredning av løsninger. Det skal utvikles en mer systematisk tilnærming til arbeidet gjennom felles opplærings- og utviklingstiltak, og det skal i større grad legges til rette for erfaringsdeling og spredning mellom de regionale nettverkene.

5.4 Kjennetegn ved små distriktskommuner med høy deltakelse

Selv om manglende kapasitet og kompetanse er en viktig årsak til lav deltakelse blant de små distriktskommunene, er det verdt å merke seg at det er små distriktskommuner som gjennomfører prosjekter med støtte fra ulike ordninger uten at kommunene har spesielle fagmiljøer eller stillinger for å jobbe med dette.

Disse har en systematisk og helhetlig tilnærming til utviklings- og innovasjonsarbeid som kan være av relevans for andre små distriktskommuner. Vi vil illustrere dette gjennom å trekke ut noen sentrale erfaringer fra en eksempelkommune i Trøndelag.

5.4.1 En eksempelkommune

I denne kommunen blir det gitt uttrykk for viktigheten av at innovasjons- og utviklingsarbeidet er forankret i kommunens behov. En sentral drivkraft for utviklingsarbeidet har vært at utfordringsbildet, spesielt innen helse og omsorg, forandrer seg i årene som kommer. Dette har sammenheng med den demografiske utviklingen som viser at kommunen i løpet av de neste 20 årene vil få om lag 50 prosent flere innbyggere over 67 år. Dette er utfordringer som må håndteres på ulike måter, bl.a. gjennom bygging av kommunale eldreboliger og digital transformasjon for å jobbe bedre og mer effektivt innen helse og omsorg. Samtidig blir det vist til at det meste av kommunalt utviklings- og utbyggingsarbeid har et klimaaspekt hvor fokus på miljø- og energieffektive løsninger er viktige. Alle disse utfordringene må løses gjennom innovasjons- og utviklingsarbeid. Ved å koble på lokalt næringsliv i dette arbeidet, har man som en del av kommunens utviklingsarbeid lagt vekt på å bygge kompetanse lokalt og stimulere til lokal samfunnsutvikling. Det blir understreket at utfordringene og utviklingsmulighetene henger sammen og går på tvers mellom sektorer og aktører. Godt samarbeid og god ledelse er dermed sentralt.

Kommunale planer blir trukket fram som et viktig fundament for utviklingsarbeidet. Det blir sett på som viktig å få lagt overordna rammer for hvordan kommunen skal gripe an framtidige utfordringer, og få lagt gode overordna målsettinger som forankrer omstillingsbehovet. Med utgangspunkt i det overordna kommunale plansystemet har kommunen temaplaner som gir retning for utviklingsarbeidet innenfor ulike områder, f.eks. innen helse og omsorg, klima- og miljøplaner og plan for digitalisering.

Kommunen er nå i ferd med å utarbeide en ny kommuneplan med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål. Planarbeidet blir oppfattet som en viktig prosess for å få lagt et godt utgangspunkt for videre utviklingsarbeid. Det legges vekt på god involvering av sentrale aktører som politikere, administrative ledere i kommunen, tillitsvalgte, næringsliv og lokalsamfunn. Det blir gitt uttrykk for at det er spesielt viktig å ha næringslivet med på laget. Selv om det legges vekt på bred medvirkning, blir det understreket at det er viktig at man ikke ender opp med utflytende og omfattende planer, men at de er korte og konsise, og at man gjennom planarbeidet evner å prioritere noe som målbærer en tydelig ambisjon – som er godt forankret.

Kommunen har to generasjoner med klimaplaner og er i gang med den tredje. Kommunen har også arbeidet sammen med lokalt næringsliv om utvikling av miljøvennlige kommunale bygg med lavt energibehov. I en tidlig fase av arbeidet hadde kommunen et offentlig forsknings- og utviklingsprosjekt sammen med lokalt næringsliv, Sintef og andre fagmiljøer. Dette var en ordning som ble finansiert gjennom Innovasjon Norge. At man fikk til dette og lyktes, omtales om en viktig inspirasjon for videre lokalt samarbeid.

Også i denne kommunen blir det pekt på at det kan være utfordringer med å ha kapasitet til å håndtere innovasjons- og utviklingsprosjekter, og at omfanget av prosjekter begrenser seg som følge av dette. I og med at kommunen har begrenset kapasitet, blir det sett som avgjørende at man klarer å konsentrere og målrette innovasjons- og utviklingsarbeidet til områder, oppgaver og behov som kommunen uansett må jobbe med. Kommunen har også ansatte som har deltatt på skrivekurs for å øke kompetansen med tanke på å skrive søknader om prosjektmidler.

Det legges vekt på å gjennomføre prosjekter innenfor det ordinære kommunale apparatet, slik at innovasjon og utvikling blir en naturlig del av det daglige arbeidet. På denne måten unngår man at utviklingsarbeidet oppleves å komme i tillegg til alle de andre oppgavene kommunen skal drive med. Ved at man har gjennomført prosjekter som man lyktes med, er tilbakemeldingene at det gir motivasjon til å tenke videre utvikling. Informanten gir uttrykk for at de i kommunen har utviklet en «kultur for utvikling med kort vei fra tanke til handling».

Et annet sentralt kjennetegn ved denne kommunen er at man har sett anskaffelser som en mulighet til å drive innovasjon og utvikling på ulike områder. Det er et stort volum på anskaffelser i norske kommuner,

og det ligger et stort mulighetsrom for innovasjon og utvikling i anskaffelsesprosessene. Kommunen har selv gjennomført innovative anskaffelser på velferdsteknologiske løsninger knyttet til sykehjemmet, og hatt prosjekter knyttet til utvikling av kriterier for bruk i innovative anskaffelser. I kommunale byggeprosesser ligger det f.eks. elementer av innovasjon når det gjelder tilrettelegging av funksjonelle og effektive løsninger for den kommunale tjenesten og brukerne, men også med tanke på å legge til rette for miljø- og klimavennlige løsninger. Innovative anskaffelsesprosesser går i flere trinn, noe som innebærer at man i forkant av en anskaffelse går i dialog med markedet og avklarer behov i mye større grad enn det man har gjort før. I stedet for at man tror man vet hva man skal ha og bare beskriver det, så legger man opp til en mer dyptgående vurdering av behovene. Erfaringene fra eksempelkommunen er at det er avgjørende med en kritisk og systematisk vurdering av hva de reelle behovene er. Her blir det vist til at dersom man ikke gjennomfører slike prosesser, er det lett for å bare gjenta det man har gjort tidligere i stedet for å spørre seg om man kan løse dette på et annet vis, og kanskje bestille noe helt annet enn det man har bestilt før.

Viktig suksessfaktorer

Det som står fram som viktige suksessfaktorer for denne kommunen, er god forankring av innovasjons- og utviklingsarbeidet gjennom kommunal planlegging og involverende planprosesser. Ved å gjennomføre systematiske behovsvurderinger blir innovasjonsarbeidet målrettet og fokusert, og utviklingsarbeidet oppleves i mindre grad å komme i tillegg til de oppgaver som skal gjennomføres i det daglige, og man klarer i stor grad å gjennomføre prosjekter og utviklingsarbeid ved bruk av kommunens egne ansatte. Gradvis har man således bygget en innovasjons- og utviklingsorientert kultur i kommunen.

I de andre små distriktskommunene med høy deltakelse synes det også å være avgjørende at man har klart å skape en utviklingsorientert kultur. God ledelsesforankring framstår som viktig, og enkelte av kommunene har også satset strategisk på utvikling av innovasjonsledelse gjennom lederutviklingsprogram.

Samtidig er det viktig å være klar over at kommunene med størst deltakelse i statlige virkemidler for innovasjon og utvikling, ikke er de minste og mest usentrale av små distriktskommunene, og at det er en del kommuner som har større utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse, og som også sliter med å ha kompetanse på kommunal planlegging og oppdaterte kommunale planer. Likevel synes det å ligge et potensial i å bygge kompetanse på planlegging, innovasjons-, og utviklingsarbeid som inngår som en naturlig del av kommunens arbeid. Her kan en løsning være å satse mer på felles kompetansebygging mellom kommuner i samme region.

5.5 Oppsummerende vurdering

At de små distriktskommunene jevnt over har lavere deltagelse i statlige ordninger for innovasjon og utvikling synes helt klart å ha sammenheng med at kommunene er små og dermed har mindre kapasitet og kompetanse til å være med på de ulike ordningene. Det sier seg selv at det er begrenset i hvor stor grad små kommuneorganisasjoner kan engasjere seg i mange ulike ordninger. Her er tilbakemeldingene relativt entydige både fra kommunene selv, fra ledelsen for de ulike programmene og fra evalueringer som er gjennomført. Manglende kapasitet gir seg også utslag i at mange små distriktskommuner har mindre kunnskap om ordningene. Mangel på prosjekterfaring bidrar også til at det blir krevende å få på plass gode søknader og håndtere og gjennomføre prosjektene. Intervjuene avdekker at noen kommuner kan arbeide godt med innovasjon og digitalisering selv om de ikke er med på nasjonale ordninger. Noen kommuner arbeider for eksempel med implementering av velferdsteknologi i et regionalt samarbeid, uten at de er med i nasjonale ordninger.

Alle de små distriktskommunene som vi har intervjuet peker på at samarbeid er en nødvendig forutsetning for å delta i mange av de statlige ordningene for innovasjon og utvikling. Mange av ordningene forutsetter også at kommunene samarbeider for å få tildelt midler, og for noen av ordningene har kravene om samarbeid blitt skjerpet. Spesielt synes det å være behov for samarbeid om digitalisering, arbeid med velferdsteknologi og anskaffelser. Det stimuleres også til at kommunene etablerer nettverk for å søke om prosjekter, gjennomføre prosjekter, drive kompetanse- og erfaringsutveksling og som grunnlag for å samhandle med regionalt og nasjonalt nivå. Dette dreier seg f.eks. om etablering av klimanettverk, digitaliseringsnettverk og samarbeid om anskaffelser.

Flere peker på at utvikling av et bredere og fastere samarbeid gjennom regionrådsstrukturen synes fornuftig. Dette gir grunnlag for mer helhetlig samarbeid både på ordførernivå, rådmannsnivå og på tjenestenivå. På tjenestenivå er det snakk om etablering av fagnettverk på ulike kommunalområder som styrker det interkommunale fagmiljøet, og som gir grunnlag for tjenesteutvikling. Med like digitale systemer, metoder og rutiner, blir det også enklere å etablere tjenestesamarbeid mellom alle eller enkelte av kommunene innenfor denne samarbeidsstrukturen dersom det skulle være behov for det.

Det er da naturlig at dette nivået har felles planer og strategier for utvikling av felles digital infrastruktur, og at man gjennom disse samarbeidskonstellasjonene har dialog og samhandling med fylkeskommunalt nivå og gir innspill til nasjonale prioriteringer. Det finnes eksempler på regioner som har organisert seg på denne måten i dag, og det jobbes med å utvikle og ta i bruk regionrådsstrukturen som bredere samhandlingsarena i ulike deler av landet.

Faste samarbeidskonstellasjoner vil være avgjørende for å sikre tydelige samarbeidsstrukturer og forutsigbarhet i samarbeidet. Dersom man har faste samarbeidsstrukturer, har man også en samarbeidsorganisasjon man kan spille på når utfordringer oppstår, eller ideer om nye løsninger kommer opp. Forutsetningene for å initiere innovasjons- og utviklingsprosjekter vil bli enklere sammenlignet med om man først må forsøke å trekke med mulige samarbeidskommuner i et prosjekt. Videre vil det bli enklere å etablere tjenestesamarbeid mellom alle eller enkelte av kommunene innenfor denne samarbeidsstrukturen dersom det skulle være behov for det. Ved at man allerede samarbeider om felles digitale løsninger, metoder og rutiner blir det enklere, raskere og billigere å etablere og komme i gang med innovasjons- og digitaliseringsarbeid.

Når det gjelder innretningen på de statlige virkemidlene for innovasjon og utvikling, viser oversikten over kommunenes deltakelse i de ulike ordningene at de små distriktskommunene er mindre med i de nasjonale ordningene hvor innovasjonsgraden er høy, hvor det stilles strenge krav til kompetanse, kapasitet og modenhet, og hvor det er spesielt fokus på å utvikle løsninger som kan implementeres av de øvrige kommunene i landet. Her er det også et poeng at de små kommunene ikke nødvendigvis skal drive innovasjon i alle sammenhenger, men i stedet bygge kompetanse på å implementere og tilpasse løsninger som er tilpasset av andre. Her synes det også som mindre distriktskommuner har mest behov for bistand på prosessveiledning knyttet til implementeringsarbeid.

I flere av ordningene er det målrettede tiltak for å trekke mindre distriktskommuner med, men det er samtidig viktig å være klar over at det er begrensinger for hvor mange ordninger små kommuner kan være på som følge av at de har små fagmiljøer og få personer å spille på.

Det er større deltakelse i ordninger som har større regionalt fokus, og hvor terskelen for å delta er mindre. Dette gjelder blant annet krav til søknader og rapportering i forbindelse med gjennomføringen. Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler synes å være den ordningen som er mest brukt blant de små distriktskommunene. Dette har sammenheng med at ordningen er mer tilpasset regionale behov, at fylkesmannen kjenner kommunenes behov, og at kommunene gjerne kan utvikle prosjekter med utgangspunkt i dialog med fylkesmannen. Her er det også eksempler på at man har lempet på innovasjonsgraden i prosjektene, dvs. at det gis støtte til å ta i bruk eksisterende innovasjoner på nye måter.

En viktig problemstilling knyttet til at det gjerne er store kommuner som går i front med tanke på utvikling av nasjonale løsninger, er at disse løsningene ikke nødvendigvis er tilpasset små kommuners behov. Det blir i den forbindelse vist til at det er viktig at de små distriktskommunene går sammen i nettverk for å få formidlet sine behov.

Ellers er det en erfaring blant de små distriktskommunene at mange og spesialiserte ordninger innen samme område, f.eks. innen klima og miljø, gjør at det kan være vanskelig å få oversikt og finne en bestemt ordning som passer kommunenes behov. Her kan det være en fordel å samle noen av ordningene for å gi bedre oversikt, og for at de ulike ordningene i større grad kan dekke behovene. Behov for støtte fra ulike ordninger for gjennomføring av ett og samme prosjekt, stiller ytterligere krav til kapasitet og kompetanse for gjennomføring av søknadsprosesser og rapportering.

Avslutningsvis er også viktig å være klar over at det finnes eksempler på små distriktskommuner som er aktive, og som opplever å lykkes med innovasjons- og utviklingsarbeid. I kommuner som jobber godt med dette, synes det over tid å ha utviklet seg en innovasjonskultur. Det store spørsmålet blir da hva som kreves for å legge til rette for en slik kultur. Med utgangspunkt i en av de små distriktskommunene som har vært med på de fleste av ordningene, synes følgende faktorer å være viktige:

- Sørg for gode planer og involverende planprosesser
- Lag planer som målbærer tydelige prioriteringer og ambisjoner som er godt forankret, og som gir grunnlag for videre arbeid med innovasjon og utvikling
- Sørg for gode og systematiske behovsvurderinger som legges til grunn for innovasjonsarbeidet
- Tilstreb så langt som mulig at behovsvurderinger og utviklingsarbeid er forankret i den kommunale organisasjonen, og blir en del av det daglige arbeidet i kommuneorganisasjonen, og ikke noe som kommer i tillegg til alt annet
- Start med prosjekter som ikke er for omfattende. Å lykkes med prosjekter er en viktig motivasjon for videre utviklingsarbeid
- De fleste kommunale utviklingsoppgaver innebærer som oftest behov for anskaffelser. Benytt anledningen til å tenke innovasjon i anskaffelsesprosessen
- Sørg for gode samarbeidsrelasjoner internt i organisasjonen og med eksterne aktører, spesielt lokalt næringsliv og kompetansemiljøer. Dette kan også ha positive ringvirkninger med tanke på lokal samfunnsutvikling

Selv om det er små distriktskommuner som har gjort seg nyttige erfaringer når det gjelder arbeid med innovasjon og utvikling som kan ha overføringsverdi til andre, er det også viktig å være oppmerksom på at tilgjengelig kapasitet og kompetanse og begrenser omfanget av deltakelse i disse kommunene. En del av de små distriktskommunene har i større grad enn andre utfordringer med kapasitet og kompetanse enn andre. I tillegg til kompetanse på spesialiserte tjenesteområder gjelder dette også planfaglig kompetanse. Gode planer og gode planprosesser synes å være et fundament for forankring av innovasjons- og utviklingsarbeidet.

6. Lærings- og innovasjonseffekter i samarbeidsprosjekter

Som vi har sett i det foregående, er mange små distriktskommuner avhengig av interkommunale samarbeid for å delta i statlige ordninger for innovasjons- og utviklingsarbeid. Vi vil her se nærmere på lærings- og innovasjonseffekter for små distriktskommuner som er avhengig av interkommunalt samarbeid. Dette går spesielt på hvordan samarbeidene er tilrettelagt, og om det er forskjeller i lærings- og innovasjonseffekter når små distriktskommuner deltar i samarbeid ledet av større kommuner.

Innledningsvis vil vi først se nærmere på det som framstår som de mest sentrale fordelene og ulempene med samarbeid. Lærings- og innovasjonseffekter henger tett sammen med gevinstrealisering i forbindelse med prosjekter knyttet til arbeid med utvikling og innovasjon. Avslutningsvis diskuterer vi muligheter og forutsetninger for gevinstrealisering gjennom interkommunale samarbeidsprosjekter.

6.1 Fordeler med samarbeid

Blant de små distriktskommunene trekkes det fram ulike fordeler med samarbeid. Disse kommunene har hver for seg små og sårbare fagmiljøer. Samarbeid gir tilgang til et større fagmiljø som er viktig for læring og kompetansebygging. Flere informanter påpeker at større fagmiljøer gir grunnlag for bedre erfaringsbaserte diskusjoner, og at det blir lettere for fagpersonene i den enkelte kommune å holde seg oppdatert. I og med at man er flere som samarbeider, blir det lettere å fange opp og diskutere nasjonale signaler og hvordan oppgaver løses i andre kommuner. Det blir også gitt uttrykk for at samarbeid bidrar til inspirasjon og mer «trøkk» i arbeidet i egen kommune. Samarbeid blir av de fleste sett på som avgjørende for å lykkes med digitaliseringsarbeidet i kommunene, samtidig som felles digital infrastruktur vil være viktig for å videreutvikle samarbeidet mellom kommune.

At flere kommuner går sammen om innovasjons- og utviklingsprosjekter, blir også sett som en fordel i ledelsen av de ulike ordningene. Når kommunene går sammen i større prosjekter blir lærings- og innovasjonseffektene fordelt på flere kommuner. I tillegg blir det for programledelsen lettere å følge opp, dokumentere og overføre erfaringer mellom prosjekter og ulike kommuner.

6.2 Ulemper med samarbeid

Fordelene med å samarbeid synes å være klart større enn ulempene, men det er også en del ulemper som det er viktig å være oppmerksom på, og som kan ha betydning for lærings- og innovasjonseffektene. Når mange kommuner samarbeider, vil det ofte være forskjeller mellom kommunene når det gjelder størrelse, sentralitet, demografi, økonomi, kompetanse, kapasitet og digital modenhet. Dette innebærer også at utfordringene, behovene og løsningsmulighetene kan variere. Når mange kommuner skal samarbeide, kan det oppstå vanskeligheter med samarbeidet og framdriften dersom det oppstår uenigheter, eller at enkelte kommuner ikke bidrar som forutsatt. Det kan være krevende for mange kommuner «å gå i takt». Det innebærer at dersom prosessene stopper opp i en kommune, kan dette berøre alle som er del av samarbeidet.

Fordi større kommuner har flere ressurser å spille på sammenlignet med små kommuner, er det ofte større kommuner som er ledere av innovasjons- og utviklingsprosjekter. På spørsmålet om dette har betydning

for innovasjons- og læringseffektene for små distriktskommuner som er i samarbeid ledet av større kommuner, blir det fra enkelte små distriktskommuner gitt uttrykk for at kommunen som står som hovedsøker, kan få større læringseffekt enn de andre kommunene som er med i prosjektet. Dette dreier seg om at denne kommunen gjerne må engasjere seg mer i arbeidet og dermed også får et større eierskap til prosjektet.

Der er viktig å være seg bevisst at kommunene gjerne har ulike forutsetninger og behov for deltakelse i prosjektene, og forsøke å ta høyde for dette i samarbeidene. I den forbindelse har vi også sett eksempler på samarbeid hvor nye løsninger er testet ut i små kommuner som deltar i samarbeidet, før systemene rulles ut i resten av kommunene. Det er gjerne lettere å teste ut i en liten organisasjon sammenlignet med en stor. På den måten kan en i et samarbeid også utnytte og spille på hverandres fortrinn. Her har vi også fått tilbakemeldinger fra små kommuner om at det er inspirerende for ansatte når andre kommuner kommer for å se og lære av prosjekter de har jobbet med.

Samtidig er det klart at nye løsninger og systemer som er utviklet gjennom samarbeid med andre kommuner, må implementeres av den enkelte kommune. Det innebærer også at det blir opp til den enkelte kommune å realisere gevinstene av de løsningene som utvikles og implementeres. Her er det flere små distriktskommuner som har erfart at dette kan være krevende, og at én felles mal for gevinstrealisering, som gjerne er tilpasset store kommuner, ikke nødvendigvis passer like godt for alle kommuner i et samarbeid.

6.3 Forutsetninger for gevinstrealisering

De senere årene har det blitt økt fokus på omstillings- og endringsprosesser, spesielt i forbindelse med digitalisering og innføring av ny teknologi. For offentlig sektor er det et mål at digitalisering skal føre til både bedre og mer effektive tjenester. For å lykkes med dette i kommunene må det gjerne gjennomføres prosjekter, men det er en utfordring at kompetanse på prosjektstyring og prosjektgjennomføring varierer. Prosjekter er en arbeidsform som brukes for å nå et mål, og det viktigste med et prosjekt er at det skal være til nytte og gi gevinster. Økt fokus på gevinstrealisering har sammenheng med at mange prosjekter ikke oppnår ønskede gevinster, eller at det er problemer med å dokumentere gevinster.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har i den forbindelse utarbeidet Prosjektveiviseren, som er en anbefalt prosjektmodell for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter.¹³ Difis prosjektmodell omfatter fem faser og seks beslutningspunkter (jf. Figur 12). Modellen dekker hele prosjektprosessen fra konseptvalg til avslutning av et prosjekt. Samtidig sier den noe om hvordan prosjektet skal gjennomføres i ordinær drift (overføring fra og til linjen), og hvordan gevinster kan identifiseres og realiseres.

Ansvaret for aktivitetene og beslutningene som ligger i fase 1 og fase 6, dvs. konseptfasen og realiseringsfasen, ligger til linjeorganisasjonen. Difi understøtter at disse fasene er helt avgjørende for om man klarer å realisere gevinstene fra prosjektet. De er derfor tatt med som en viktig del av prosjektmodellen.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) lanserte i 2010 veilederen «*Gevinstrealisering, en innføring i planlegging og oppfølging av gevinster*». I 2014 kom det en ny faglig oppdatert versjon som følger en trinnvis modell.¹⁴ Denne modellen er også samkjørt med *Prosjektveiviseren* nevnt over. Hensikten er å gjøre det enklere å bruke disse to verktøyene parallelt, ved å vise når i prosjektløpet de ulike aktivitetene bør gjennomføres.

¹³ <https://www.prosjektveiviseren.no/>

¹⁴ <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Gevinstrealisering/Veileder-i-gevinstrealisering.pdf>



Figur 12 Prosjektveiviseren. Difis anbefalte prosjektmodell for styring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter.

KS har utviklet en egen gevinstkokebok for IKT-prosjekter i norske kommuner.¹⁵ Kokeboken beskriver anbefalte aktiviteter knyttet til gevinstrealisering, og er ikke en fullstendig prosjektmetodikk. Denne kokeboken skal også sees i sammenheng med Difis prosjektveiviser, og kan også brukes i prosjekter som ikke er relatert til IKT.

Gevinstrealisering handler om å identifisere forventede gevinster, og sørge for at disse gevinstene faktisk blir realisert. Gevinster er ofte økonomiske, som f.eks. å effektivisere, øke inntekter eller spare kostnader. Men gevinster kan også være kvalitative, som for eksempel å spare tid for brukere, bedre kvalitet på tjenestene og bedre brukertilfredshet. I tillegg kan gevinstene oppstå i organisasjonen og blant de ansatte, f.eks. bedre fagmiljø, bedre samarbeid, økt medarbeidertilfredshet og økt tillit til organisasjonen.

Ifølge DØFs veileder er gevinstrealisering prosessen der man planlegger, organiserer og henter ut forventede og eventuelle ikke-forventede gevinster av et prosjekt. Gevinstrealisering krever systematisk oppfølging gjennom hele prosjektets livsløp, i form av gode analyser i forkant og konkrete planer for oppfølgingen av gevinster underveis og i etterkant av prosjektet. Hovedregelen er at det er linjeorganisasjonen som har ansvar for å følge opp et prosjekt og realisere de forventede gevinstene. I en tidlig fase bør gevinster identifiseres, og det bør lages planer for gevinstrealisering. Videre må gevinstrealiseringen gjennomføres og dokumenteres. Dokumentering av gevinstrealisering innebærer at man sammenligner utviklingen med tilstanden før oppstart av gevinstrealiseringsprosjektet. Dette fordrer gjerne at man gjennomfører en nullpunktsmåling og definerer et sett med indikatorer som danner grunnlag for å kartlegge gevinstrealisering på ulike områder.

Det er klart at arbeid med gevinstrealisering forutsetter systematisk arbeid, og det er spesielt viktig å merke seg at linjeorganisasjonen i kommunene spiller en avgjørende rolle for å kunne realisere gevinster. Det gjelder både med tanke på å avklare behov, valg av løsninger og realisering av gevinster. Selv om det er åpenbare fordeler ved at kommuner går sammen om å skaffe felles systemer, må disse systemene gjerne implementeres i hver enkelt kommune.

Når ulike kommuner samarbeider om digitalisering og valg av felles løsninger, så innebærer dette at disse valgene bør være godt forankret i samarbeidskommunene for å sikre at gevinster blir realisert på en optimal måte. I og med at store kommuner gjerne har en rolle som leder og pådriver i ulike former for digitaliseringsprosjekter, kan det være en utfordring for de små distriktskommunene at arbeidet med gevinstrealisering ikke i utgangspunktet blir forankret godt nok. Blant de små distriktskommunene vi har intervjuet i dette prosjektet, er det flere som har erfart at forutsetningene og mulighetene for å realisere gevinster ikke er de samme i små kommuner som i de store. En av kommunene vi snakket med, gav uttrykk for at de var

¹⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/gevinstrealisering/>

forespeilet å kunne hente ut en effektiviseringsgevinst på 20 prosent som følge av å implementer en velferdsteknologisk løsning. En annen hadde blitt forespeilet en innsparing på 1–2 nattevakter. Det som blir trukket fram som problematisk med dette, var at disse beregningene i utgangspunkt var gjort for større kommuner, og dermed ikke passet for små. For en liten kommune, som kanskje kun har én vakt på jobb, er det ikke mulig å redusere bemanningen ytterligere. Det er således mindre fleksibilitet i små kommuner med tanke på gevinstrealisering. Enkelte gir også uttrykk for at investeringene er de samme enten om kommunen er stor eller liten, men små kommuner har vanskeligere med å hente ut effektiviseringsgevinster som gir økonomiske innsparinger. For små kommuner handler således gevinstrealisering i første rekke om å øke kvaliteten på tjenestene og legge et grunnlag for å håndtere flere oppgaver med samme bemanning. Opplegget for å hente ut gevinster kan dermed være forskjellig mellom store og små i kommuner i ett og samme samarbeid. Det blir derfor sett som viktig å også fokusere på gode eksempler på gevinstrealisering i små kommuner som har overføringsverdi til andre mindre kommuner. Løsninger som er aktuelle for noen av de små kommunene, trenger ikke å være like aktuelle for store. Her blir det f.eks. vist til at samlokalisering av sykehjem og omsorgsboliger i små kommuner kan være et aktuelt tiltak for å utnytte kapasiteten og kompetansen man har tilgjengelig, mest mulig effektivt. Her kan det være effektiviseringsgevinster å hente for små kommuner, men ikke nødvendigvis for store.

Når gevinster skal realiseres i kommunene som følge av innføring av digitalisering og nye teknologiske løsninger, innebærer dette også behov for endring i organiseringen av arbeidet, nye måter å jobbe på, nye rutiner og arbeidsmetoder. Selv om kommunene samarbeider om digitalisering, vil det i hver enkelt kommune være viktig å ha et gjennomtenkt forhold til hva som er behovene knyttet til framtidig utvikling, hvilke løsninger man skal ha, og hvordan man skal utnytte disse for å løse utfordringene. Dette stiller videre krav til endringsledelse og digital organisasjonsutvikling. Kompetansen varierer mellom kommunene på dette området, og de små distriktskommunene har foreløpig mindre erfaring sammenlignet med en del større kommuner. Dette henger også sammen med at små distriktskommuner er i en tidligere fase i arbeidet med digitalisering sammenlignet med andre kommuner.

Arbeidet med gevinstrealisering knyttet til innovasjons- og utviklingsprosjekter må være forankret i behovsvurderinger i den enkelte kommune, samtidig som gevinstene av nye løsninger som utvikles til slutt også må realiseres i den enkelte kommune. For å lykkes med omfattende samarbeidsprosjekter er det viktig med tydelig samarbeidsstruktur som gir forutsigbarhet i samarbeidet, og grunnlag for å jobbe systematisk med gevinstrealisering og bygge felles kompetanse på dette. Dette blir mye enklere i en fast samarbeidskonstellasjon, og det gir også muligheter for i større grad å se ulike utviklings- og innovasjonsprosjekter i sammenheng. Det gir også langt bedre muligheter til å bygge videre på løsninger som man har utviklet i felleskap. Dersom kommunene hele tiden skal samarbeide om ulike typer prosjekter i ulike samarbeidsstrukturer, sier det seg selv at dette blir krevende å følge opp, koordinere og forankre.

6.4 Oppsummerende vurdering

Når det gjelder lærings- og innovasjonseffekter knyttet til samarbeidsprosjekter, synes samarbeidsfordelen å være større enn ulempene. Dette skyldes at fagmiljøene i de små distriktskommunene hver for seg er små og sårbare, og at samarbeid dermed gir bedre rom for erfaringsutveksling, kompetansebygging og utvikling av nye ideer og løsninger. Samarbeid gir også bedre forutsetninger for å fange opp nasjonale signaler og hva som skjer i andre regioner som kan ha overføringsverdi. Det blir også lettere å trekke veksler på kompetansemiljøer og eksterne aktører som kan ha relevante bidrag i utviklingsarbeidet. Innovasjoner oppstår lettest i samhandling der ulike kompetanse og ulike ideer får brynt seg mot hverandre. Gjennom samarbeid er det mulig å gjennomføre større og mer krevende utviklings- og innovasjonsprosjekter enn det små kommuner makter på egen hånd. Det blir også lettere å hente ut og formidle erfaringer med overføringsverdi til andre.

Når mange kommuner skal samarbeide, kan det også være krevende å få slike samarbeid til å fungere optimalt. Dette fordi kommunene gjerne har ulike forutsetninger og behov knyttet til deltakelse i slike prosjekter. Når de små distriktskommuner er med i innovasjons- og utviklingsprosjekter, er de oftere med som deltakere enn som hovedsøker. Hovedsøker er gjerne en større kommune med mer ressurser å spille på, og dermed større evne til å lede og være pådriver i prosjektarbeidet. I og med at disse legger større innsats i prosjektet, kan dette innebære at disse kommunene også får de største innovasjons- og læringseffektene.

Det kan være en utfordring at innovasjons- og utviklingsprosjekter skal være til nytte og gi gevinster for alle deltakerne. Som oftest er det et ansvar for hver enkelt kommune å hente ut disse gevinstene, men forutsetningene og mulighetene for å realisere gevinster kan også variere mellom kommunene. Vi har sett at det kan være lettere å hente ut økonomiske effektiviseringsgevinster for store kommuner sammenlignet med små kommuner. Store kommuners opplegg for å realisere gevinster er derfor ikke nødvendigvis overførbare til små kommuner.

Det er derfor viktig at alle samarbeidskommunene har forankret utviklingsbehovene i linjeorganisasjonene. Det er også i linjeorganisasjonen arbeidet med å realisere gevinster som følge av nye løsninger vil foregå. Arbeid med endringsledelse og gevinstrealisering er krevende, og inntrykket er at små distriktskommuner i større grad enn andre kommuner mangler kapasitet og kompetanse på området. Når det gjelder de statlige ordningene for innovasjon og utvikling som vi har sett på i dette prosjektet, er det også en større andel av de små distriktskommunene som er i en innledende fase sammenlignet med andre kommuner. Det gjelder f.eks. i arbeidet med anskaffelse og implementering av velferdsteknologiske løsninger.

For å kunne jobbe godt med gevinstrealisering, bygge kompetanse og få på plass gode metoder og systemer, synes det også å være en fordel med tydelige og forutsigbare samarbeidsstrukturer. Dette gir grunnlag for mer helhetlig og langsiktig utviklingsarbeid sammenlignet med tilfeldige samarbeidskonstellasjoner for ulike typer prosjekter. Det gir også grunnlag for mer løpende erfarings- og kompetanseutvikling gjennom faste fagnettverk og møtearenaer.

7. Konklusjoner og anbefalinger

Vi vil avslutningsvis forsøke å trekke noen hovedkonklusjoner og å peke på problemstillinger som det kan være aktuelt å se nærmere på i forbindelse med videre arbeid med utforming av nasjonal virkemiddelpolitikk.

Små distriktskommuner deltar i mindre grad i statlige ordninger for innovasjon og utvikling. Behovet for innovasjon og utvikling er minst like stort i små distriktskommuner sammenlignet med andre kommuner. Den framtidige økningen i andelen eldre innbyggere sammen med en synkende andel i yrkesaktiv alder, rammer mange av de små distriktskommunene ekstra hardt. Dette fordrer behov for innovasjon og nye løsninger for å kunne løse oppgaver og gi tilfredsstillende tjenester til innbyggerne, spesielt innen helse og omsorg.

Større kommuner deltar i flere statlige ordninger for innovasjon og utvikling, og deltar også i flere prosjekter innenfor de ulike ordningene. Det er naturlig at små kommuner med begrensede administrative faglige ressurser deltar i mindre grad enn større kommuner. Små kommuner er derfor også i større grad avhengig av interkommunale samarbeid for å delta i større innovasjons- og utviklingsprosjekter. De er i større grad med som partnere enn som hovedsøkere, og det kan også være krevende for små kommuner å involvere seg i mange ulike nettverk og samarbeidskonstellasjoner. For å sikre kontinuitet og helhet i innovasjons- og utviklingsarbeidet, synes det å være en fordel om kommunene i størst mulig grad samarbeider i faste samarbeidskonstellasjoner. Dette gir også grunnlag for stabile fagnettverk og forutsigbare samarbeidskonstellasjoner, noe som vil være en fordel med tanke på felles kompetansebygging og langsiktig samarbeid om innovasjon og utvikling.

Samtidig ser vi at de statlige ordningenes utforming har betydning for små distriktskommuners deltagelse. De deltar i større grad i ordninger som er tilpasset regionale utfordringer og behov, og deltar i mindre grad i ordninger som har til hensikt å utvikle nye nasjonale løsninger som andre kommuner senere kan ta i bruk. Her er det heller ikke unaturlig at det er de største kommunene med de største fagmiljøene som går i front.

Med tanke på utforming av nasjonal virkemiddelpolitikk, slik at den ivaretar små distriktskommuners behov for innovasjon og utvikling, vil det således være viktig med virkemidler som tar hensyn til regionale utfordringer og behov. Samtidig vil det også være behov for virkemidler som sikrer spredning av nasjonale innovasjoner og at disse kan implementeres og tilpasses ulike kommuners forutsetninger og muligheter. Her ser vi også at mulighetene for å realisere gevinster kan være forskjellige i store og små kommuner.

Som grunnlag for utforming av framtidig virkemiddelpolitikk kan det være aktuelt å se nærmere på følgende problemstillinger:

- I hvilken grad, og ev. på hvilken måte, er det behov for å tilpasse statlige ordninger for innovasjon og utvikling til regionale utfordringer og behov?
- Hva er de viktigste utfordringene knyttet til spredning av innovasjoner, og hvilke tiltak er sentrale for å lykkes?
- Hvordan utnytte nettverk og interkommunale samarbeid på en best mulig måte når det gjelder samhandling med regionalt og nasjonalt nivå, kartlegging av behov for innovasjons- og utviklingsarbeid i kommunene, gjennomføring av prosjekter, spredning av innovasjoner, implementering og gevinstrealisering?

- Hvordan ta hensyn til at forutsetningene og mulighetene for gevinstrealisering varierer mellom kommunene som en direkte følge av kommunestørrelse?
- I hvilken grad, og ev. på hvilken måte, kan man dra nytte av små distriktskommuners smådriftsfordeler i samarbeid om innovasjon og utvikling?

Referanser

- Brandtzæg, B.A. 2018. Evaluering av samarbeidet i Kongsbergregionen. –Telemarksforsking, TF-notat 3/2018.
- Brandtzæg, B.A. 2019 in prep. Styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid. Artikkel i vitenskapelig tidsskrift.
- Brandtzæg, B.A. 2019. Framtidig sammensetning og organisering av Regionrådet for Midt-Buskerud. – Telemarksforsking. TF-rapport 485.
- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. 2019. Utredning om små kommuner. – Telemarksforsking. Rapport nr. 473.
- Hagen, T. P. 2000. Er det staten som skaper ulikhet? Kap. 10 i Offerdal, A. og Aars J. (2000): Lokaldemokratiet. Status og utfordringer.
- Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Statistisk sentralbyrå.
- Håkonsen, L. & Løyland, K. 2011: Er øremerking treffsikkert? – Telemarksforsking. TF-rapport nr. 290
- Melting, J. B. & Frantzen, L. (2015). *Første gevinstrealiseringsrapport med anbefalinger. Nasjonalt velferdsteknologiprogram*. Rapport IS-2416: Helsedirektoratet.
- Melting, J. B. (2017). *Andre gevinstrealiseringsrapport med anbefalinger. Nasjonalt velferdsteknologiprogram*. Rapport IS-2557: Helsedirektoratet.
- Rapport fra ekspertgruppe 2017. Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. - Levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet 19. desember 2017.
- Skogli, A. E., Høiseth-Gilje, K., Seeberg, A. R. & Baustad, H. (2017). Midtveiseevaluering av nasjonalt program for leverandørutvikling. *Menon-publikasjon*, 55, 2017.
- Menon Economics 2018. Evaluering av Klimasats. 2017-tildelinger, og vurdering av effekter og ringvirkninger av gjennomførte prosjekter, M 981-2018, Menon-rapport 111/2018.
- Menon Economics 2019. Sluttrapport. Følgeevaluering av Klimasats. Tildelinger 2016-2018, M-1553|2019, Menon-publikasjon nr. 80/2019
- Pedersen, S. og A. Bruvoll (2014): Erfaringer og utfordringer med klima- og energiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, Vista Analyse Rapport 23.

Vedlegg

Oversikt over de små distriktskommunenes deltakelse

Tabellen nedenfor viser de små distriktskommunenes deltakelse i de statlige ordningene som inngår i utredningen. Tabellen viser om kommunene har deltatt eller ikke. Totalt er det 199 kommuner som er definert som små distriktskommuner.

Kommune	RFF	Forkommune	Fylkesmannen	Klimasats	Velferdsteknologi	Digifin	Innovative anskaffelser	Antall deltakelser
Tysnes	0	0	0	0	0	1	0	1
Båtsfjord	0	0	1	0	0	0	0	1
Agdenes	0	0	0	0	1	0	0	1
Aremark	0	0	1	0	0	0	1	2
Lund	0	0	0	1	1	0	0	2
Forsand	0	0	1	1	0	0	0	2
Jondal	0	0	1	1	0	0	0	2
Hornindal	1	0	1	0	0	0	0	2
Gjemnes	0	0	1	0	1	0	0	2
Aure	0	0	1	0	1	0	0	2
Vega	0	0	1	0	0	1	0	2
Vevelstad	0	0	1	0	0	1	0	2
Grane	1	0	1	0	0	0	0	2
Hattfjelldal	0	0	1	0	0	1	0	2
Nesna	0	0	1	0	0	1	0	2
Hemnes	0	0	1	0	0	1	0	2
Lurøy	1	0	1	0	0	0	0	2
Sørreisa	0	0	1	0	1	0	0	2
Tranøy	0	0	1	0	0	1	0	2
Torsken	0	0	1	0	0	1	0	2
Berg	0	0	1	0	0	1	0	2
Karlsøy	0	1	0	0	0	1	0	2
Storfjord	0	0	1	0	0	1	0	2
Kvænangen	0	0	1	0	1	0	0	2
Karasjok	0	0	1	0	1	0	0	2
Nesseby	0	0	1	0	1	0	0	2
Holtålen	0	0	1	0	0	0	1	2
Os (Hedmark)	1	0	1	0	0	1	0	3
Skjåk	0	0	1	1	0	1	0	3
Rollag	0	0	0	0	1	1	1	3
Nore og Uvdal	0	0	0	0	1	1	1	3
Bygland	0	0	1	0	1	1	0	3

Valle	0	0	1	0	1	1	0	3
Hægebostad	0	0	1	1	1	0	0	3
Finnøy	0	0	0	1	0	1	1	3
Fitjar	0	0	1	1	0	1	0	3
Ullensvang	0	0	1	1	0	1	0	3
Eidfjord	0	0	1	1	0	1	0	3
Gulen	0	0	1	0	0	1	1	3
Leikanger	1	0	1	0	1	0	0	3
Askvoll	0	0	1	0	1	1	0	3
Gaular	0	0	1	1	1	0	0	3
Neset	1	0	1	0	1	0	0	3
Midsund	1	0	1	0	1	0	0	3
Eide	0	0	1	0	1	1	0	3
Smøla	1	0	1	0	1	0	0	3
Herøy (Nordland)	1	0	1	0	0	1	0	3
Leirfjord	1	0	1	0	0	1	0	3
Dønna	1	0	1	0	0	1	0	3
Træna	1	1	1	0	0	0	0	3
Beiarn	0	1	1	0	1	0	0	3
Tysfjord	0	0	1	0	1	1	0	3
Lødingen	0	0	1	0	1	1	0	3
Ballangen	1	0	1	0	0	1	0	3
Røst	0	0	1	0	1	0	1	3
Værøy	0	0	1	0	1	1	0	3
Bø (Nordland)	0	0	1	0	1	1	0	3
Andøy	0	0	1	0	1	1	0	3
Moskenes	0	0	1	0	1	1	0	3
Ibestad	1	0	1	0	0	1	0	3
Gratangen	1	1	1	0	0	0	0	3
Lavangen	1	0	1	0	0	1	0	3
Salangen	0	0	1	1	0	1	0	3
Dyrøy	0	0	1	0	1	1	0	3
Loppa	0	0	1	0	1	1	0	3
Kvalsund	0	0	1	0	1	1	0	3
Måsøy	1	0	1	0	1	0	0	3
Nordkapp	1	0	1	0	1	0	0	3
Berlevåg	1	0	1	0	1	0	0	3
Tana	1	0	1	0	1	0	0	3
Hemne	1	0	0	1	0	1	0	3
Roan	1	0	1	0	1	0	0	3
Osen	0	0	1	0	1	0	1	3
Namdalseid	1	0	1	0	1	0	0	3
Leka	1	0	1	0	1	0	0	3

Åmot	0	0	1	1	1	1	0	4
Engerdal	0	0	1	1	1	1	0	4
Alvdal	0	0	1	1	1	1	0	4
Dovre	1	0	1	0	1	1	0	4
Lesja	0	0	1	1	1	1	0	4
Lom	0	1	1	0	1	1	0	4
Sør-Fron	0	0	1	1	1	1	0	4
Ringebu	0	0	1	1	1	1	0	4
Flå	0	0	1	0	1	1	1	4
Nes (Buskerud)	0	0	1	1	1	0	1	4
Nissedal	0	0	1	0	1	1	1	4
Vegårshei	0	0	1	1	1	1	0	4
Åmli	1	0	1	0	1	1	0	4
Iveland	0	0	1	1	1	1	0	4
Bykle	0	0	1	1	1	1	0	4
Åseral	0	0	1	1	1	1	0	4
Audnedal	0	0	1	1	1	1	0	4
Sirdal	1	0	1	1	1	0	0	4
Suldal	0	0	1	1	1	1	0	4
Etne	1	0	1	0	1	1	0	4
Ulvik	0	0	1	1	1	1	0	4
Fusa	0	0	1	0	1	1	1	4
Fedje	0	0	1	0	1	1	1	4
Solund	1	0	1	1	1	0	0	4
Vik	1	0	1	0	1	1	0	4
Balestrand	1	0	1	0	1	1	0	4
Lærdal	1	0	1	1	1	0	0	4
Fjaler	1	0	1	0	1	1	0	4
Selje	0	0	1	1	1	1	0	4
Aukra	0	0	1	0	1	1	1	4
Tingvoll	1	0	1	1	1	0	0	4
Gildeskål	1	0	1	0	1	1	0	4
Saltdal	1	0	1	0	1	1	0	4
Sørfold	1	0	1	0	1	1	0	4
Hamarøy	1	0	1	0	1	1	0	4
Tjeldsund	1	0	1	0	1	1	0	4
Øksnes	0	1	1	0	1	1	0	4
Bardu	0	1	1	0	1	1	0	4
Lyngen	0	0	1	1	1	1	0	4
Kåfjord	1	0	1	1	0	1	0	4
Vardø	0	1	1	1	0	1	0	4
Kautokeino	0	0	1	1	1	1	0	4
Hasvik	0	1	1	0	1	1	0	4

Porsanger	1	0	1	0	1	1	0	4
Lebesby	1	0	1	0	1	1	0	4
Gamvik	1	0	1	0	1	1	0	4
Snillfjord	0	0	1	1	1	1	0	4
Hitra	1	0	1	1	0	1	0	4
Bjugn	1	0	1	0	1	0	1	4
Rennebu	1	0	1	1	0	1	0	4
Meldal	1	0	1	1	1	0	0	4
Tydal	1	0	1	0	1	0	1	4
Verran	1	0	1	0	1	1	0	4
Røyrvik	1	0	1	0	1	0	1	4
Namsskogan	1	0	1	0	1	0	1	4
Fosnes	1	0	1	0	1	0	1	4
Flatanger	1	0	1	0	1	1	0	4
Stor-Elvdal	1	0	1	1	1	1	0	5
Rendalen	1	0	1	1	1	1	0	5
Tolga	0	1	1	1	1	1	0	5
Folldal	1	0	1	1	1	1	0	5
Vågå	0	1	1	1	1	1	0	5
Sør-Aurdal	1	0	1	1	1	1	0	5
Vestre Slidre	1	0	1	1	1	1	0	5
Hol	1	0	1	0	1	1	1	5
Hjartdal	1	0	0	1	1	1	1	5
Tokke	0	0	1	1	1	1	1	5
Marnardal	1	0	1	1	1	1	0	5
Hjelmeland	0	0	1	1	1	1	1	5
Sauda	1	0	1	1	1	1	0	5
Kvitsøy	1	0	0	1	1	1	1	5
Bokn	1	0	1	1	1	1	0	5
Utsira	1	0	1	1	1	1	0	5
Granvin	1	0	1	1	1	1	0	5
Vaksdal	1	0	1	0	1	1	1	5
Modalen	1	0	1	0	1	1	1	5
Austrheim	1	1	1	1	1	0	0	5
Masfjorden	1	0	1	0	1	1	1	5
Hyllestad	1	0	1	0	1	1	1	5
Høyanger	1	0	1	1	1	1	0	5
Jølster	1	0	1	1	1	1	0	5
Naustdal	1	0	1	1	1	1	0	5
Bremanger	1	0	1	1	1	1	0	5
Sandøy	0	1	1	1	1	0	1	5
Rindal	1	1	1	1	1	0	0	5
Halsa	1	0	1	1	1	1	0	5

Bindal	1	0	1	0	1	1	1	5
Steigen	1	0	1	1	1	1	0	5
Evenes	1	0	1	1	1	1	0	5
Flakstad	0	1	1	1	1	1	0	5
Kvæfjord	1	0	1	1	1	1	0	5
Skånland	1	0	1	0	1	1	1	5
Skjervøy	1	1	1	0	1	1	0	5
Nordreisa	0	0	1	1	1	1	1	5
Frøya	1	1	1	1	0	1	0	5
Åfjord	1	1	1	0	1	0	1	5
Frosta	1	0	1	0	1	1	1	5
Lierne	1	0	1	0	1	1	1	5
Grong	1	0	1	0	1	1	1	5
Høylandet	0	0	1	1	1	1	1	5
Etnedal	1	0	1	1	1	1	1	6
Øystre Slidre	1	1	1	1	1	1	0	6
Vang	1	0	1	1	1	1	1	6
Hemsedal	1	0	1	1	1	1	1	6
Ål	1	0	1	1	1	1	1	6
Krødsherad	1	1	1	1	1	1	0	6
Drangedal	1	0	1	1	1	1	1	6
Seljord	1	0	1	1	1	1	1	6
Kviteseid	1	0	1	1	1	1	1	6
Fyresdal	1	0	1	1	1	1	1	6
Vinje	1	1	1	0	1	1	1	6
Aurland	1	1	1	1	1	1	0	6
Vanylven	1	1	1	1	1	1	0	6
Sande (Møre og Romsdal)	1	1	1	1	1	1	0	6
Norrdal	1	1	1	1	1	0	1	6
Stranda	1	1	1	1	1	0	1	6
Stordal	1	1	1	1	1	1	0	6
Sømna	1	1	1	1	0	1	1	6
Rødøy	1	1	1	0	1	1	1	6
Selbu	0	1	1	1	1	1	1	6
Meråker	1	0	1	1	1	1	1	6
Snåsa	1	1	1	0	1	1	1	6
Vikna	1	1	1	0	1	1	1	6
Overhalla	1	1	1	1	1	1	1	7
Sum kommuner	111	33	189	90	157	148	55	783
Prosent av små distriktskommunene	56	17	95	45	79	74	28	