

TORIL RINGHOLM, NILS AARSÆTHER, PETER BOGASON
OG MAY-BRITT ELLINGSEN

INNOVASJONSPROSESSER I NORSKE KOMMUNER

Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse



© Roy Mangersnes / NN / Samfoto



Norut Tromsø
Rapport nr.: 2/2011
ISSN 1890-5226
ISBN 978-82-7492-243-3

Innovasjonsprosesser i norske kommuner

Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse

Prosjektnavn Suksessfaktorer og barrierer i kommunesektorens innovasjonsarbeid		Prosjektnr 4614
Oppdragsgiver KS		Oppdragsgivers ref
Dokumentnr 2/2011	Dokumenttype Rapport	Status Åpen
ISSN 1890-5226	ISBN 978-82-7492-243-3	Ant sider 118
Prosjektleder Toril Ringholm	Signatur	Dato 2. februar 2011
Forfattere Toril Ringholm, Nils Aarsæther, Peter Bogason og May-Britt Ellingsen		
Tittel Innovasjonsprosesser i norske kommuner Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse		
Resyme` Undersøkelsen av sju innovasjonsprosesser i norske kommuner avdekker flere faktorer som er viktige for suksess i kommunale innovasjoner: Åpning for nye ideer, pådrivere og samarbeid, mellomromskompetanse, ledere på ulike nivå, risikovilje og tillit. Undersøkelsen bidrar til forståelsen av kommunale innovasjonsprosesser gjennom sitt praksisnære fokus på ideutviklingen og gjennomføringen av innovasjoner i norske kommuner. Funn om suksessfaktorer skiller seg ikke på en dramatisk måte fra de faktorene som andre nordiske studier av kommunale innovasjonsprosesser har kommet fram til, men analysen viser likevel nyanser som i mindre grad har vært tematisert tidligere, slik som forholdet mellom pådrivere og samarbeid og mekanismer i utviklingen av tillit. På bakgrunn av de empiriske funn som er gjort, og annen kunnskap om kommunal utviklingskompetanse, diskuteres i avslutningen spørsmålet om hvorvidt norske kommuner kan bli mer innovative. Undersøkelsen inneholder data om innovasjoner fra flere kommunale tjenesteområder, både fra store og små kommuner. Den inneholder også en oversikt over forskning om kommunale innovasjoner i Norge, Danmark og Sverige. Oversikten gir en oppsummering av noen forskjeller og likhetstrekk mellom de tre landene. Den empiriske undersøkelsen er basert på fokusgruppeintervjuer supplert med individuelle intervjuer og skriftlig dokumentasjon. Prosjektet er gjennomført i samarbeid med Universitetet i Tromsø og Bogason Consulting, København.		
Emneord Innovasjon, kommune, pådrivere, ledere, barrierer, suksessfaktorer		
Noter		
Postadresse: Norut Tromsø Postboks 6434 Forskningsparken, 9294 Tromsø Telefon: 77 62 94 00 Telefaks: 77 62 94 01 E-post: post@norut.no		

FORORD

Spørsmålet om innovasjoner i norske kommuner har vært et spennende og utfordrende tema å arbeide med. Det har også vært et positivt ladet prosjekt. I feltarbeidet har vi hatt gode hjelpere og blitt møtt med stor velvilje blant folk som ble bedt om å delta i fokusgruppemøter eller å la seg intervju. Vi vil gjerne takke for hjelp med tilretteleggingen av møtene og for at de har bidratt til et godt datagrunnlag.

Innovasjonsalliansen i KS har vært en viktig bidragsyter, både med forslag, kritiske spørsmål, seminardeltakelse og nyttige kommentarer til rapportutkastet. Vi takker også medlemmene i Innovasjonsalliansen for det engasjementet de har vist i og for prosjektet.

Sist, men ikke minst, vil vi takke våre kontaktpersoner i KS, Riche Vestby og Trude Andresen, for et godt og konstruktivt samarbeid gjennom en til tider hektisk forskningsprosess.

Toril Ringholm
(prosjektleder)

Tromsø 2. februar 2011

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	V
1 SAMMENDRAG.....	1
1.1 Norsk sammendrag	1
1.2 English summary	4
2 INNOVASJON I KOMMUNAL SEKTOR	8
2.1 To hovedproblemstillinger	9
2.2 Innovasjon i en kommunal kontekst.....	10
2.2.1 Hva forstår vi med innovasjon?	10
2.2.2 Kommuner som territoriale og demokratiske enheter	12
2.3 Organisasjon og prosess for innovasjon?	13
2.4 Utvikling i innovasjonstenking – og praksis.	14
2.5 Struktur og kultur som barriere og potensial for innovasjon.....	16
3 METODE.....	19
3.1 Case-studier av 7 innovasjoner.....	19
3.2 Kunnskapsstatus	21
4 NORDISK FORSKNING OM INNOVASJON I KOMMUNER.....	22
4.1 Norge	22
4.1.1 En kommunal utviklingstradisjon.....	22
4.1.2 Fra utvikling til innovasjon i norske kommuner.....	23
4.1.3 Hvilke spørsmål er stilt?	26
4.1.4 Kunnskap om suksessfaktorer og barrierer.....	28
4.1.5 Kunnskap om kommunal innovasjonskultur	31
4.1.6 Oppsummering.....	32
4.2 Danmark	33
4.2.1 Hvilke spørsmål stilles?	34
4.2.2 Kunnskap om suksessfaktorer og barrierer.....	35
4.2.3 Kunnskap om kommunal innovasjonskultur.	38
4.2.4 Oppsummering.....	40
4.3 Sverige	40
4.3.1 Hvilke spørsmål stilles?	41
4.3.2 Kunnskap om suksessfaktorer og barrierer.....	44
4.3.3 Kunnskap om kommunal innovasjonskultur	45
4.3.4 Oppsummering.....	46
4.4 Likheter og forskjeller mellom de tre landene	48
5 SJU INNOVASJONER I NORSKE KOMMUNER	50
5.1 Gode Sirklar i Fjell, Sund og Øygarden kommuner.....	50

5.2	”Oljeturnus” og Medleverturnus i Bergen kommune.....	52
5.3	Hjelpetjenesten YES i Grong kommune	53
5.4	Grendesentermodellen Fornebu i Bærum kommune.....	55
5.5	Tilretteleggertjenesten i Bydel Sagene, Oslo kommune	56
5.6	Senjalegen i Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy kommuner	58
5.7	Gårdsskole i Tromsø kommune.....	60
5.8	Hvilke typer av innovasjoner har vi studert?.....	61
6	PROBLEMSITUASJON, KREATIV HANDLING – OG LØSNINGSMODELLER.	64
6.1	Ulike utgangspunkt for idegenerering	64
6.2	Problemsituasjon som driver:	66
6.3	Idemakere nær førstelinja: Fagpersonale som innovatører	69
6.4	Løsningsdrevne initiativ	70
6.5	Sammentreff eller strategi?.....	72
6.6	Oppsummering: Mange inntak til ideutvikling	73
7	GJENNOMFØRING AV INNOVASJONENE.....	75
7.1	Tidsforløp	75
7.2	Pådrivere.....	76
7.3	Deltakere.....	79
7.3.1	Prosjektorganisering eller linjeorganisasjon?	79
7.3.2	Politisk involvering.....	81
7.3.3	Eksterne aktører	82
7.4	Barrierer.....	84
7.4.1	Ressurser	85
7.4.2	Organisatoriske forhold	85
7.4.3	Politisk motstand.....	87
7.5	Oppsummering	87
8	PÅ SPORET AV KOMMUNAL INNOVASJONSKULTUR?	90
8.1	Suksessfaktorer i case-studiene	90
8.2	Nye suksessfaktorer?	97
9	MER INNOVATIVE KOMMUNER?	99
9.1	Lærer kommunene av egne innovasjoner?	99
9.2	Blir innovasjonene spredt til andre kommuner?.....	100
9.3	Hvilke ideer sorteres ut?	101
9.4	Innovasjoner etter ”Askeladd-metoden”?.....	101
9.5	Kan norske kommuner gjøres mer innovative?.....	102
10	LITTERATUR.....	106
11	VEDLEGG.....	111

1 SAMMENDRAG

1.1 Norsk sammendrag

I denne undersøkelsen har vi studert sju innovasjoner som er gjennomført i norske kommuner. To av dem er interkommunale og til sammen 12 kommuner er derfor involvert i disse innovasjonene. Vi har sett at kommunene er i stand til å gjennomføre innovasjoner innenfor ulike tjenesteområder ved å utnytte den "mellomromskompetansen" de har i organisasjonen, ved å bruke sine ordinære organisasjonsstrukturer og ved å samarbeide med ulike typer av eksterne aktører.

I prosjektet har vi spurt etter suksessfaktorer for innovasjon i norske kommuner. I analysen har vi identifisert sju faktorer som framstår som svært viktige for hele eller deler av prosessen:

Åpning for nye ideer

Analysen av idefasen viser at det er et betydelig innslag av tilfeldighet i den sammenkoblingen av problemer, løsninger og deltakere som fører til at en ide blir fanget opp i organisasjonen. Det å få i gang en innovasjonsprosess dreier seg i stor grad om å se åpninger eller skape åpninger for nye ideer.

Pådrivere og samarbeid

Pådrivere er viktige når innovasjonen skal gjennomføres. Her viser undersøkelsen at de ikke jobber aleine, men at det er svært viktig å ha et team rundt seg som støtter opp og gjør sin del av jobben. Slike team er enten organisert som en prosjektgruppe med prosjektleder eller de er organisert som mer eller mindre fast etablerte arbeidsgrupper der deltakelsen og koordineringen inngår som en del av de ordinære arbeidsoppgavene.

"Mellomromskompetanse"

Det vi har kalt "mellomromskompetanse" beskriver både evnen til å se problemene, mulighetene og skape nye løsninger i de mellomrommene som finnes mellom de eksisterende tjenestetilbudene. Dette handler både om selve innholdet i de kommunale tjenestene og om de organisasjonsstrukturene som omgir dem.

Lederskap på flere nivåer

Betydningen av lederskap trer tydelig fram i undersøkelsen. På den administrative siden ser vi at både mellomledere og toppledere er viktige initiativtakere, og særlig kommer mellomledernes nærhet til brukerne

tydelig fram. Denne nærheten medvirker både til at de ser problemer og har klare oppfatninger om løsningen. Den politiske toppledelsen er i enkelte tilfeller opphavet til ideen, og i gjennomføringen av innovasjonen støtter de opp om prosessen.

Politisk støtte og "innsalg"

Politikernes rolle i gjennomføringen av innovasjonene er særlig viktig i de tilfellene der en støter på politisk motstand. Her har særlig en del av ordførerne gjort en viktig jobb med å "selge inn" innovasjonen i de politiske organene. Vi har også sett at de sørger for støtte i faser der prosessen kan se ut til å stå i stampe. Begge formene for støtte skjer dels ved å aktivere advokatrollen og dels ved å tre inn i managerrollen.

Litt risikovilje

Alle innovasjoner inneholder et element av risiko. Det kan gå galt og da har en kastet bort tid, penger, faglig og politisk prestisje og kanskje skadet innovasjonsvilligheten i kommunen med tanke på seinere ideer. Vi har ikke analysert risikoen ved de enkelte innovasjonene, men kan identifisere elementer av flere typer i de fleste av dem. Vi påpeker også at vilje og evne til å ta risiko henger nøye sammen med graden av tillit.

Tillit

Tillit er en strategi for mestring av risiko. Den skapes gjennom samhandling og ved at det bygges relasjoner mellom ulike aktører, samt gjennom formelle strukturer. Erfaringene viser at tillit dels har vært en del av grunnlaget for å gå inn i innovasjonsprosessene, og dels har blitt utviklet og forsterket gjennom dem.

Det viktigste bidraget ligger i at de praksisnære og konkrete uttrykkene for slike ting som åpenhet, ledelse og samarbeid er avdekket i en norsk kommunal innovasjonskontekst. På et overordnet nivå harmonerer våre funn med de suksessfaktorene som er beskrevet i annen forskning om kommunale innovasjonsprosesser. Vår undersøkelse har slik sett ikke avdekket noen helt revolusjonerende trekk ved kommunale innovasjonsprosesser, sammenlignet med de resultatene som så langt foreligger fra den norske, danske og svenske forskningen om dette temaet. Det faglige bidraget ligger først og fremst i at vi har gått relativt dypt inn i idfasen og gjennomføringen av innovasjonsprosesser på ulike tjenesteområder. Dermed har vi på en annen måte enn tidligere studier kunnet vise hvordan ideer oppstår og hva som skjer når de tas videre til gjennomføring, samt hvordan samspillet mellom ulike aktører og trekk ved organisasjonen kan arte seg i gjennomføringen.

Analysen er basert på case-studier fra kommuner av ulik størrelse, beliggende i ulike deler av landet. De dekker også flere kommunale tjenestesektorer. De aktuelle innovasjonene er: "Gode Sirkler" i Fjell, Sund og Øygarden, Nye turnusordninger i Bergen, Hjelpetjenesten YES i Grong, Grendesentremodellen Forenbu i Bærum, Tilretteleggertjenesten i bydel Sagene i Oslo, Senjalegen i Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy og Gårdsskole i Tromsø.

I rapporten finnes også en gjennomgang av forskning om kommunale innovasjoner fra Norge, Danmark og Sverige. Temaet er forholdsvis ferskt i alle de tre landene, og forskningslitteraturen på området er ikke omfattende. Det viser seg at det er visse forskjeller i den tematiske innretningen, men at det også er fellestrekk. For eksempel er vektleggingen av innovasjonsprosessen fremtredende i alle de tre landene. Det empiriske fokuset er noe forskjellig. I Norge og Sverige finner vi først og fremst studier av nærings- og stedsutviklingsprosesser, mens de danske studiene i større grad handler om innovasjoner i tjenesteproduksjonen. De svenske studiene er i større grad opptatt av forbindelsen mellom forskning og kommunale innovasjonene enn det vi finner i de to andre landene. I Norge har en lenge hatt en sterk forskningstradisjon innenfor kommunalt utviklingsarbeid. Bruken av begrepet innovasjon er nokså nytt i denne sammenheng, men vi er ikke i tvil om at en del av det som tidligere har vært studert som kommunalt utviklingsarbeid, med andre analytiske briller kan klassifiseres som innovasjon. Derfor har vi trukket inn en del av denne tidlige forskningen i vår gjennomgang.

Avslutningsvis spør vi om kommunene kan bli mer innovative. Vi peker her på en del faktorer som vi ut fra vår analyse tenker at kommunene kan vektlegge dersom de ønsker å bygge en sterkere kultur for innovasjon i organisasjonen, men som det samtidig knytter seg visse dilemma til. Her vil vi framheve at det er summen av, og samspillet mellom disse faktorene som må stå i sentrum. Blant de faktorene som trekkes frem, er kommunikasjon mellom nivåene i kommunen. Ledelsens betydning kan styrkes både gjennom å vurdere videre fullmakter og større handlingsrom til mellomledere og ved at toppledere involveres med tanke på å løfte innovasjonsideer opp på et høyere nivå i organisasjonen. Videre peker vi på at ansatte og brukere kan spille en større rolle i innovasjonene enn det vi har observert i vår undersøkelse. Vi også særlig trekke fram betydningen av samarbeid, internt så vel som med eksterne aktører fra frivillige organisasjoner, næringsliv og forskning. Samarbeid har vært et

sentralt element i den kommunale tradisjonen for nærings- og samfunnsutvikling i flere tiår. Vi ser også at det er viktig i innovasjonsarbeidet. På en eller annen måte kan alle disse tiltakene knyttes til ideen om å øke tilliten og riskoviljen i kommuneorganisasjonen.

1.2 English summary

In this research project we have studied seven innovations carried out in Norwegian municipalities. Two of them are inter-municipal and therefore 12 municipalities are involved in these innovations. We have observed that the municipalities are capable of carrying out innovations within different municipal service areas by drawing on their competence on the “open spaces” of the organisation, by using the ordinary organisational structures and by cooperating with different types of external actors.

In the project we have asked questions about success-factors for innovation in Norwegian municipalities. In the analysis we have identified seven factors that appear to be very important for the process as a whole or for parts of it.

Opening for new ideas

The analysis of the idea-generating phase shows a considerable element of randomness in the coupling of problems, solutions and participants that brings an idea to the organisation’s agenda. Initiating an innovation process is to a considerable extent a question of being aware of openings or creating openings for new ideas.

Driving forces and cooperation

Driving forces, the “firing spirits” are important when innovations are carried out. Our study shows that they don’t work alone, but that it is of utmost importance that they are surrounded by a team that supports and do their share of the job. The teams are either organized as a project group with a project leader, or they are organized as more or less structured working groups where the participation and the coordination is a part of the ordinary day-to-day work.

Competence on “Open spaces”

What we have labeled competence on “Open spaces” describes both the ability to detect the problems, the possibilities and to create new solutions in the spaces between the existing services. In this respect we address the content of the services as well as the organization structures that surround them.

Leadership on several levels

The importance of leadership takes a distinct place in the analysis. On the administrative side we note that both service sector leaders and top leaders are important initiators, and the service sector leaders' closeness to the users do in particular protrude. The political top leaders are on some occasions initiators to the idea and they also support the implementation process.

A little willingness to take risks

All innovations contain an element of risk. One may fail and have in that case spilt time, money, professional and political prestige and maybe damaged the will to innovate on ideas to come. We have not analysed the risk connected to each of the innovations, but can identify elements of several forms of risk in most of them. We also point to the fact that the will and ability to take risk is closely connected to the degree of trust.

Trust

Trust is a strategy for coping with risk. It is created through interaction and by building relations between different actors, and through formal structures. Experiences show that trust partly has been a part of the platform for entering innovation processes and partly has been developed and strengthened by the process itself.

The most important contribution from this project lies in the fact that "practice-close" and concrete expressions for phenomena such as openness, leadership and cooperation has been revealed in the context of Norwegian, municipal innovations. On a general level our findings resembles success factors has been described in previous research on municipal innovation processes. Our research has thus not revealed revolutionary new features of municipal innovation processes, when contrasted with the results that so far are available from the Norwegian, Danish and Swedish research on this subject. The scientific contribution is first and foremost that we through in-depth studies of the idea-generating and implementation of innovation processes within different service areas. By doing this we have been able to show in another way than previous studies how ideas develop and what happens when they are taken forward and implemented, and how the cooperation between different actors can appear in the implementation phases.

The analysis is based on a case-studies from municipalities of different size, located in different parts of the country. The innovations are: "Gode

Sirklar”(Good Circles) in Fjell, Sund and Øygarden, Nye turnusordninger (New rotations) in Bergen, Hjelpetjenesten YES (Help service YES) in Grong, Grendesentromodellen Fornebu (The model of area-based unified leadership, Fornebu) in Bærum, Tilretteleggertjenesten i bydel Sagene (The facilitating service in the city area sagene) in Oslo, Senjalegen (the Senja doctor) in Berg, Lenvik, Tranøy and Torsken, and finally Gårdsskole (Farm school) in Tromsø.

The report also contains a review of research on municipal innovations from Norway, Denmark and Sweden. The theme is relatively new in all the three countries and the research literature on it is not extensive. The review shows certain thematic differences, however also common features. For example, we see that the emphasis on the innovation process is prominent in all the three countries. The empirical focus is somewhat different. In Norway and Sweden we mostly find studies of industrial and place development processes, while the Danish studies to a larger degree deals with service innovations. The Swedish studies address questions on the relation between research and innovation more than the research in the other two countries. Norway has for a long time had a strong tradition for research on municipal development efforts. The use of the innovation concept is fairly new in this context, but we are not in doubt that a substantial part of what previously has been labeled local development, with a different set of lenses would be sorted as innovations. Therefore we have included parts of this research in our review.

In the final section we ask if the municipalities can become more innovative. In this part we point to some factors that we on the background of our analysis think could be emphasized by municipalities that want to build a stronger culture for innovation in their organisation. There are dilemmas connected to the factors and we want to emphasise that it is the interaction between and the sum of these factors that need to be focused. Among the factors that are pointed out is communication between the levels in the municipalities. The importance of leadership can be strengthened both by considering wider authority and more latitude for the service sector leaders and leaders of municipal service units and by involving the top leaders in taking the ideas to a higher organisational level. Further we point to that employees and users can take a more prominent role in the innovation processes than we have observed. We also point to the importance of cooperation, internally as well as with NGO's, business actors and researchers. Cooperation has been a central element in the municipal tradition for industrial and local community

development for decades. We also note that it is important with regard to innovations. All these factors can to a smaller or larger degree be connected to the idea of increasing trust and the will to take risk in the municipal organization.

2 INNOVASJON I KOMMUNAL SEKTOR

Innovasjon har gjennom de senere år vokst fram som både en beskrivelse av og en ambisjon for utvikling, først i privat og etter hvert også i offentlig sektor. Innovasjonsforskningen har tradisjonelt hatt et industribasert fokus, men i tråd med den pågående omdanningen av næringsstrukturen har forskning på innovasjon i tjenester vokst frem. Innovasjon har tradisjonelt vært knyttet til nyskaping i privat sektor. Det er slik sett illustrerende at rapporten "Innovasjon i tjenester"(Econ 2005) ikke tar opp tjenester i offentlig sektor. Med det sterke fokus på tjenester er det likevel etter hvert skapt en mer direkte tilknytning til offentlig sektor i innovasjonsdebatten. Innovasjon i offentlig sektor ble eksplisitt satt på forvaltningspolitikkenes dagsorden i 2002, ved oppstarten av den strategiske satsingen *Forskning for fornying av offentlig sektor (FIFOS)*, som foregikk fram til 2008, finansiert gjennom avkastninga av Forskningsfondet. Denne satsingen hadde sine hovedfokus på utfordringer i nøkkelsektorer, spesielt helsesektoren, og på videreutvikling av elektroniske informasjonssystemer i offentlig sektor. Dermed bidro den i liten grad til å belyse kommunesektorens spesielle forutsetninger for innovativ virksomhet. I (St.m.nr.7 2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*, rettes fokus imidlertid mer tydelig mot kommunal forvaltning som en viktig del av offentlig sektor, samtidig som det tydeliggjøres at innovasjon ikke bare er en ledelses- og ekspertisestyrt virksomhet. I denne stortingsmeldingen utvides også perspektivet til å omfatte involvering av innbyggere, brukarmedvirkning og medarbeiderdrevet innovasjon. Både i statlig og kommunal sektor har likevel nyskaping i form av organisasjonsutvikling og forsøksvirksomhet lenge stått sentralt, uten at en har brukt benevnelsen "innovasjonspolitik" (Jfr. Ringholm m.fl. 2009: 24-30). I denne rapporten presenterer vi en empirisk studie av innovasjoner i norske kommuner. Rapporten presenterer også en oversikt over senere års forskning om kommunale innovasjoner i tre nordiske land; Norge, Danmark og Sverige.

I kapittel 3 redegjør vi for metoden som er brukt i de empiriske studiene. Kapittel 4 inneholder presentasjonen av forskning om kommunale innovasjoner i Norge, Danmark og Sverige. I kapittel 5 har vi valgt å gi en kort presentasjon av de 7 innovasjonene vi har studert, som en bakgrunn for den påfølgende analysen. Spørsmålet om hvordan ideene har oppstått er temaet i kapittel 6, mens kapittel 7 går nærmere inn på hvordan innovasjonene ble gjennomført. I de to siste kapitlene samler vi trådene og spør i kapittel 8 om vi ser trekk av en kommunal innovasjonskultur, mens vi i kapittel 9 går et skritt videre og reflekterer på bakgrunn av de funn vi har gjort over om norske kommuner kan bli mer innovative.

2.1 To hovedproblemstillinger

Innovasjoner i kommunal sektor er i en forstand et nytt tema, selv om kommunene i alle år har drevet ulike former for utviklingsarbeid. De fleste vil nok i denne sammenhengen assosiere begrepet med tjenesteproduksjon, og den vektleggingen av kommunalt innovasjonsarbeid som vi ser hos KS i de senere år, er i stor grad motivert av velferdsutfordringene og ønsket om effektivisering og nyskaping innenfor tjenestetilbudet. En relativt nylig gjennomført undersøkelse om kommunen som samfunnsutvikler tyder også på et visst behov for å vektlegge dette aspektet (Ringholm m.fl. 2009). Denne undersøkelsen viser nemlig at når rådmenn og ordførere blir bedt om å "gi karakter" til egen kommunes utviklingsarbeid på ulike områder, er det "nye grep i tjenestetilbudet" som samlet sett kommer dårligst ut (se Ringholm m.fl. 2009, s. 41). Det er også viktig å sette fokus på de prosessene som ligger bak innovasjoner innen ulike deler av den kommunale tjenesteproduksjonen fordi denne i flere sammenhenger oppfattes å være under press. Et sterkere bruker- og markedsfokus og krav om konkurranseutsetting er en ting, reformer som f.eks. Samhandlingsreformen en annen. I tillegg ser vi ikke minst de demografiske endringer som kommer vil stille andre og økte krav til både innhold, kvalitet, effektivitet i, og samordning av, kommunal tjenesteproduksjon.

I denne undersøkelsen har vi gått ut fra to hovedproblemstillinger. Den første er: *Finnes det kritiske suksessfaktorer for innovasjon i kommunesektoren og hva er i tilfelle disse?* For å svare på dette spørsmålet har vi undersøkt konkrete innovasjoner og stilt spørsmål om hvordan ideen oppsto, hvordan det ble arbeidet med å videreutvikle ideen, og hvordan det ble skapt og gjennomført en innovasjon ut av den. Sentralt i denne problemstillingen er spørsmål knyttet til hvilke problemer som har vært gjenstand for nyskapende tiltak, hvilke aktører som har medvirket i prosessen, betydningen av ledelse, pådrivere og samarbeidspartnere, hvilke barrierer som har oppstått og hvordan de har vært håndtert, samt tidsperspektivet og en vurdering av de omgivelser som har omgitt innovasjonsarbeidet.

Vårt datamateriale omfatter 7 tilfeller av innovative prosesser. Styrken i denne framgangsmåten er ikke først og fremst mulighetene til å generalisere, men å få grundig kunnskap om hvilke faktorer som gjør seg gjeldende, og på hvilken måte, i denne typen prosesser. At vi har gått nærmere inn på 7 innovasjoner, og ikke en eller to, har gitt oss en mulighet for å analysere innovasjonsforløp i mindre og i større kommuner og innenfor ulike kommunale politikkområder. Selv om det ikke er grunnlag for å trekke vidtrekkende konklusjoner på bakgrunn av 7 case, vil slike dybdestudier likevel gi innsikt i "mikroprosessene" ved kommunalt innovasjonsarbeid.

Den andre problemstillingen er *Kan kommuneorganisasjoner påvirkes til å bli mer innovative, og hvordan?* I dette ligger det spørsmål om i hvilken grad det er mulig å utvikle en kultur for innovasjon i norske kommuner. Her har vi sett på i hvilken grad det er mulig å identifisere innovasjonsfremmende elementer i de prosessene vi har studert, og drøfte om dette er trekk som det også kan legges til rette for i andre kommuner.

Gjennom disse spørsmålene retter prosjektet seg klart og tydelig inn mot en av de sentrale debattene i innovasjonsforskningen: I hvilken grad kan innovasjoner og en innovasjonsorientert kultur stimuleres innen offentlig sektor? (Holbek 1993, Rønning og Teigen (red.) 2007), St.m. nr 7 (2008-2009). Spørsmålene stilles også med referanse til nordisk forskning om kommunale innovasjoner. Den nordiske forskningen er ikke omfattende, men en gjennomgang av viktige bidrag blir presentert i kapittel 4.

2.2 Innovasjon i en kommunal kontekst

Det finnes ikke en entydig og allmenngyldig definisjon av begrepet innovasjon. Når spørsmål som dreier seg om evne til, og kultur for, innovasjon skal søkes besvart, er det derfor nødvendig med en definatorisk avklaring.

2.2.1 Hva forstår vi med innovasjon?

Innovasjon er å skape noe nytt. Diskusjonene om hvilke former for nyskaping som skal og kan betraktes som innovasjon, følger flere linjer. Det kan dreie seg om graden av nyskaping – er endringene store eller er nærmest ubetydelige? Når har det nye gått over til å bli noe i retning av en rutine? Er det tilstrekkelig å beskrive en ide, eller må en innovasjon være ferdig utviklet og tatt i bruk? På tross av distinksjonen mellom ide og handling, og ulike kontekstuelle forhold, som privat sektor vs. offentlig, synes det likevel å eksistere en felles forståelse i definisjonsmylderet.

Det kan sies å være enighet om at innovasjon inneholder to hovedelementer: 1) å *skape* noe nytt, og 2) *iverksette* det nye innenfor en gitt kontekst (National Audit Office 2006). Denne definisjonen slår fast at en ide i seg selv ikke kan betraktes som en innovasjon, den må også settes ut i praksis, i form av et produkt, en tjeneste eller en organisatorisk endring; *”new ideas that work”* (Mulgan and Albury 2003). Dette definatoriske utgangspunktet er også tråd med en avgrensning som ligger til grunn for en teoretisk drøfting i en Publin-rapport om innovasjon i offentlig sektor (Koch og Hauknes 2005), samt i en ny rapport fra Østlandsforskning (Teigen, Skjeggedal og Skålholt 2010)

Innovasjonsforskning og –policy har lenge dreid seg om prosesser i privat sektor. Først i de senere år har fokuset dreid mot offentlig virksomhet og de tjenestene og de organisasjonsformer en finner der. En forskjell mellom offentlig og privat virksomhet er at mens innovasjoner innenfor privat sektor primært vil være drevet av hensynet til inntjening gjennom konkurransemessige fortrinn, vil drivkraften i offentlig sektor være å skape et bedre tjenestetilbud (Hartley 2005). I den enkelte kommune vil drivkraften bak en innovasjon vanligvis være utelukkende rettet mot å skape en lokal forbedring, uten videre tanke på de muligheter som ligger i å nå nye markeder med den nye løsningen. Nettopp fordi konkurransehensynet ikke er framtrødende innefor offentlig sektor, vil det prinsipielt være færre hindre for at innovasjoner på dette området spres til andre virksomheter. Slik sett inneholder innovasjon på ett område i en kommune et betydelig potensial for å kunne spres til andre kommuner. Gevinsten i den ene kommunen vil dermed, sterkt forenklet, også kunne oppnås i de andre kommunene. På den annen side har innovasjoner ulike trekk relatert til den bestemte organisatoriske konteksten de oppstår i. Spredningspotensialet knytter seg derfor til ideer og kan ikke i så stor grad tolkes som rene oppskrifter.

Så er spørsmålet om hvor ny en innovasjon må være – holder det at løsningen er adoptert fra en annen offentlig og privat kontekst, og tilpasset de særegne lokale forutsetningene? Vårt svar på dette er et betinget "ja". Det vil etter vårt syn dreie seg om en innovasjon dersom en på bakgrunn av andres modeller eller erfaringer videreutvikler en løsning slik at den skaper en forbedring i den aktuelle kommunen. Kravet om at en innovasjon må "skape noe nytt" vil vi derfor tolke liberalt, men det fordres en identifiserbar egen kreativ innsats i tilpasningen av et tiltak for at det skal kunne klassifiseres som en innovasjon. Også her samsvarer vår forståelse med de som er nevnt ovenfor.

Flere teoretikere har vært opptatt av forskjellen mellom innovasjon i varer og innovasjon i tjenester. Mens varer er håndgripelige gjenstander, kan tjenester forstås som en relasjon mellom tilbyder og mottaker, og innovasjonen kan slik sett avleses som en forandring i denne relasjonen (Hartley 2005). Dette fordrer et fokus på prosess så vel som på produkt, i vurderingen av innovasjoner. En annen diskusjon som er aktuell for denne studien, dreier seg om avveiningen mellom *innovasjon* og *utvikling* (Koch et.al. 2005, Digman m.fl. 2009). Endringer, små forandringer, skjer hele tiden. Når er de å regne som innovasjoner? Dette finnes det ikke et endelig svar på, men flere tenderer mot å betrakte *intensjonelle endringer* som innovasjoner (Koch et.al. 2005, Fuglsang 2010). Det vil si at det må ligge en hensikt bak. I et slikt perspektiv er ikke graden av endring det essensielle, også små endringer kan betraktes som en innovasjon. Her berøres den delen av den faglige debatten som har skapt

begrepene *radikale* og *inkrementelle* innovasjoner (se f.eks. Windrum 2008). Radikale innovasjoner forstås som innovasjoner på et systemisk nivå, slik som for eksempel den innføringen av markedsprinsipper som skjedde gjennom New Public Management. Inkrementelle innovasjoner dreier seg om mindre, men signifikante endringer og forbedringer på avgrensede områder. Innovasjon har en "retning" fremover, som kan sammenfattes som "verdi" eller til og med "merverdi" for organisasjonen og for samfunnet. Når det dreier seg om offentlig service kan man spesielt peke på at innovasjon bør bidra til minst en av fire målsettinger: Høyere produktivitet og bedre koordinering (administrativ innovasjon), bedre service (serviceinnovasjon), styrkede resultater for samfunnet i den offentlige politikken (policy-innovasjon) og styrket demokrati, legitimitet og rettssikkerhet (demokratinnovasjon) (Bason 2007: 55-56).

Vårt definitoriske utgangspunkt for å studere innovasjonskultur i norske kommuner er på bakgrunn av dette at *innovasjoner er gjennomførte endringer som det ligger en intensjon om merverdi i kommunale ytelser bak*. I denne definisjonen inkluderes en kreativ tilpasning av innovasjoner som andre kommuner, eller for den saks skyld andre typer av organisasjoner, har gjennomført tidligere. Vår undersøkelse dreier seg altså om å undersøke kommunenes evne og vilje til å få ideer til, og gjennomføre forandringer i eget tjenestetilbud og organisasjon.

2.2.2 Kommuner som territorielle og demokratiske enheter

Tjenestefeltet i en kommune styres forskjellig fra andre offentlige institusjoner, som f.eks. spesialisthelsetjenesten og Forsvaret, ved at kommunenes oppdrag er territorielt definert og utøvelsen av oppdraget er direkte folkestyrt. Det territorielle og demokratiske særpreget påvirker naturlig nok virksomheten innen kommunens tjenestesektorer. I tillegg kan både et samspill mellom ulike tjenester og et utoverrettet samspill mellom tjenestefeltet, folkestyret og kommunesamfunnet utvide rommet for innovativ praksis. Mulighetene for å utvikle nye og tilpassede løsninger er betydelig større i en kommunal sammenheng, enn det en forventer i etater og virksomheter med mer standardiserte rammer for aktiviteten.

Innovasjoner kan derfor handle om noe mer enn å finne nye løsninger innenfor for eksempel barnehager, eldreomsorg, og ulike tekniske tjenestoområder. I kommunene kan en i tillegg til dette utnytte et betydelig samdriftspotensial. Dette potensialet finner en både internt i den enkelte kommunale organisasjon, ved å arbeide med løsninger på tvers av de kommunale virksomheter og sektorgrenser, og eksternt ved å søke nye løsninger i samarbeid med

lokalsamfunn/frivillighet, med næringsliv, med nabokommuner og vennskapskommuner, og med institusjoner på regionalt og statlig nivå. Det er dette som skiller kommuner fra både private bedrifter og fra offentlige sektororganer. Men, på samme tid som kommunen har sitt særpreg, forvalter og utøver den virksomhet som i siste instans er underlagt særlovgivning og profesjonsstandarder på linje med sektorsystemer. De fleste ansatte i kommunene arbeider innenfor slike rammeverk. Likevel tyder erfaringer fra de statlig regulerte tjenesteområdene i kommunene på at det også her foregår interessante tilpasninger av nyskapende karakter (jfr. Aarsæther red. 2004). Det reiser interessante problemstillinger om hvilke organisatoriske rammer og praksiser som bidrar til å fremme innovasjon, og i hvilken grad de to særegne rommene, "mellomrommet" og "samspillsrommet", for innovative aktiviteter faktisk utnyttes i den enkelte kommune. Ser vi spor av en "mellomromskompetanse"? Finner vi den i utviklingsarbeid på tvers av enkeltsektorer, og utnyttes slik kompetanse i partnerskap med aktører i kommunesamfunnet? Igjen er det *samspill* som vil være nøkkelen for å sikre at ny kunnskap bringes inn for å møte nye utfordringer – ikke det at nye representanter har med seg "ferdige" løsninger. Det er ikke et enten-eller når det gjelder spesialisert fagkunnskap og lokal kunnskap, men den kommunale organisasjonens evne til å spille på og kombinere flere typer impulser, ideer og kunnskapsressurser i innovasjonsarbeidet.

Det demokratiske elementet i styringen av kommunene er svært tydelig. Folkestyret sørger kontinuerlig for at nye personer rekrutteres til politiske styringsorganer, personer som bringer med seg ulike former for kunnskap og kompetanse. Det vil derfor være interessant å se om denne faktoren har betydning for hvordan innovasjonsarbeidet utvikles i kommunene. Dels vil det dreie seg om formidling av nye politiske impulser, for eksempel kan en tenke seg at et skifte i politisk flertallskonstellasjon kan utløse et behov for å nytenke sider ved kommunenes virksomhet. Dels vil det kunne dreie seg om de mer tilfeldige forekomstene av ny kompetanse som en representant bringer med seg inn i sitt kommunale ombud, og som kommuner kan gjøre seg nytte av i innovasjonsarbeid. Her kan det dreie seg både om spesialisert fagkompetanse så vel som lokal og uformell kunnskap fra lokalsamfunnet.

2.3 Organisasjon og prosess for innovasjon?

Offentlig ansatte kan i likhet med andre arbeidstakere oppleve at kulturen i den organisasjonen de tilhører i liten grad fremmer innovative tiltak. Ildsjeler vil til tider møte reserverthet og endog mistenksomhet, og de initiativrike opplever sine forslag som spilt møye. Det er for lett å avfeie dette som regel- og byråkratorientering. Jon Helge Lesjø fremhever tvert om at "gode regler

innenfor sentrale områder frigjør energi til og oppmerksomhet mot fornyelse og innovasjon” (Lesjø 2007:73). En god organisasjon skal kunne utvikle en god rolleforståelse som kombinerer administrativ ryddighet med kreativ virksomhet.

Tankevekkende nok kan en organisasjonskultur der en strever etter å være profesjonell og effektivitetssøkende også virke bremsende på innovative initiativ, selv om det ikke er tilsiktet. For eksempel kan det dreie seg om å dyrke fram en sterk profesjonalitet – en monofaglighet – der de ”riktige” løsninger er kjent og sterkt innarbeidet hos alle ansatte, og som derfor ikke utsettes for tvil av utøverne. En null-feil-kultur vil støtte opp under en slik tendens. Effektivitetstiltak som fjerner alle ”pustehull” i utøvelsen av tjenester og saksbehandling vil nok kunne føre til innsparinger og tilfredse brukere på kort sikt, men på lengre sikt kan en slik organisasjon miste evnen til omstilling og til å tenke fornyingstiltak.

Kultur- og ledelsesformers betydning for innovasjon er komplekse, og betyr ofte mye for samspillet mellom gitte rammer og frihet til å improvisere. Begge deler er gjerne til stede i utviklingen av en innovasjon. Dette bringer også inn spørsmål om vilje til å ta risiko er til stede i den kommunale organisasjonskulturen. At det er innebygd en viss grad av tillit i organisasjonskulturen er en grunnleggende forutsetning for innovasjon, uten den er det ikke rom for å prøve ut, og i enkelte tilfelle forkaste, nye løsninger. Spørsmålet er hvordan ledelsen på ulike nivå i kommunene balanserer behovet for å utvikle og å prøve ut nye løsninger mot behovet for kontroll som skapes gjennom det institusjonelle rammeverket; profesjonsstandarder, formelle beslutningsprosesser og lovgivning.

2.4 Utvikling i innovasjonstenking – og praksis.

Innovasjonslitteraturen analyserer innovasjon som utviklet i fem generasjoner. Første og annen generasjons innovasjonsmodeller var basert på en relativt enkel og lineær organisasjonsforståelse – at problemet var gitt, og at det fantes en bestemt løsning til dette problemet. Innovasjon ble da sett på som behovsstyrt (”her er problemet”) og teknologidrevet (”her er løsningen”). Tredjegerasjons modeller betrakter innovasjon som drevet av interaksjon og feedbackmekanismer, noe som flytter fokuset fra teknologiske løsninger og over til å se organisasjoner som sosiale systemer, der løsninger utvikles i et samspill (Teigen, Skjeggedal og Skålholt 2010).

Andre har utvidet dette perspektivet på innovasjon til en fjerde generasjons modell der en fokuserer på koblinger og allianser; kunder og leverandører som innovasjonsdrivere i tillegg til organisasjonsinterne prosesser.

"Femtegenerasjons" modeller fokuserer på integrasjon mellom systemer, nettverk, skreddersøm og krav om fleksibilitet som innovasjonsdrivere. Innovasjoner betraktes i dag som relasjonelle prosesser, noe som oppstår i møtet mellom mennesker, i møter med ny kunnskap og i organisasjonenes møte med omgivelsene (Bessant og Tidd 2009, Fagerberg 2005). Modellene fanger ulike grader av kompleksitet i innovasjonsprosessen og er i varierende grad egnet til å forklare drivkrefter og suksessfaktorer for innovasjon i ikke-markedsbaserte organisasjoner og systemer, slik som offentlig sektor.

Selv om tilblivelse og videreutvikling av innovasjoner preges av stor kompleksitet, ser vi muligheter for å operere med et enkelt modellverktøy, basert på organisasjonsteoriens strømningsmodell, slik denne ble utviklet av Cohen, March og Olsen (1972, 1976). Her var utgangspunktet at studier av hvordan organisasjonsprosesser foregår i virkelighetens verden i liten grad følger standardsoppskriften. Det er ikke slik at vi først definerer et *problem*, og deretter søker ulike *løsninger* på det, og så velger og gjennomfører det beste alternativet.

Strømningsmodellens kanskje viktigste påminnelse var at løsninger, for eksempel konkrete innovasjoner, kan oppstå eller bli kjent for aktørene helt i forkanten av en prosess. Løsningen kan for så vidt tenkes å komme før problemet er oppdaget eller endelig definert. Fruktbarheten av å tenke i slike baner blir uten tvil større og større, ettersom mulighetene for rask kunnskapsspredning over internett i dag er blitt en realitet. Andres erfaringer og løsninger er lett tilgjengelige i en langt større grad enn tidligere, og det er selvsagt fristende å ta i bruk en løsning som har gitt resultater andres steder, framfor å starte med problemet fra bunnen av.

Videre påpekte Cohen, March og Olsen at *deltakerne* i utviklingsprosesser tidvis kunne være fraværende eller tilstede, at noen kom (typisk med nye løsninger) og andre forsvant (med sine løsninger). Noen innovasjonsprosesser er selvsagt preget av stabil deltagelse, men i så godt som alle prosesser som går over en lengre tidsperiode vil det oppstå personskifter. Utsifting av en enhetsleder, en rådmann eller en ordfører vil sjelden unnlate å påvirke prosessen, og slike endringer kan føre til at helt andre sider av problemet kommer i forgrunnen, og/eller at helt andre løsninger blir foreslått.

Som et siste ledd i denne modellen forslår Cohen, March og Olsen at det settes fokus på tidsfaktoren, spesielt forstått som tidspunkter der *beslutningsmuligheter* er til stede. En i og for seg god løsning kan komme inn på beslutningsarenaen på et "feil" tidspunkt, og dermed risikerer en at det ikke oppnår støtte til gjennomføring. Kunnskap om når det er, og når det ikke er,

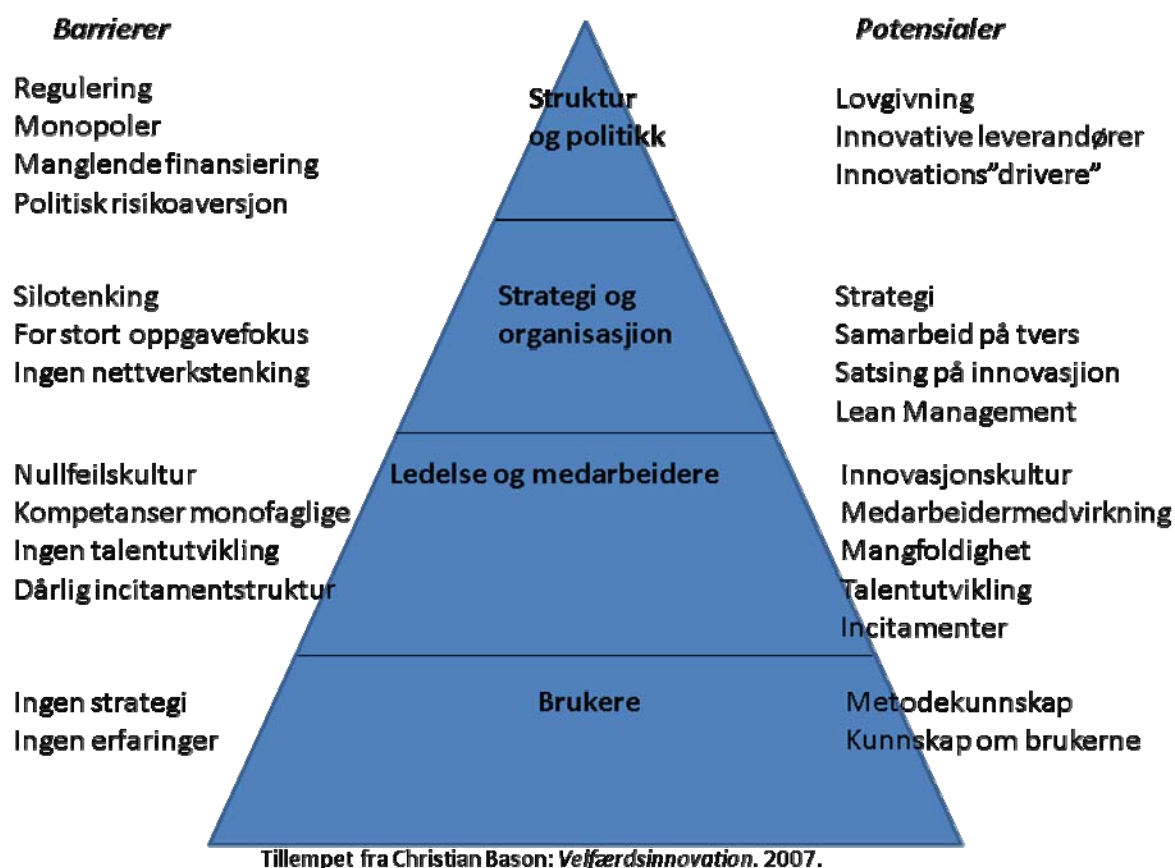
åpninger for å lansere en innovasjon, kan være helt avgjørende for hvorvidt innovasjonene blir godtatt eller gjennomført. Samtidig peker forfatterne på at det nærmest er umulig å forutsi den optimale beslutningsmulighet, ettersom ytre omstendigheter i form av oppfinnelser eller plutselige kriser og naturkatastrofer kan gripe forstyrrende inn i enhver innovasjonsprosess – og gi helt nye åpninger såvel som å umuliggjøre visse løsninger.

Alle de fire faktorene - problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter - foreslår Cohen, March og Olsen å se på som "strømmer". Disse strømmene flyter av og til parallelt og uten kontakt med hverandre, men av og til kobles de sammen eller møtes tilfeldig. Når vi i denne rapporten vil benytte oss av den tenkemåten som ligger til grunn for denne modellen, er det nettopp fordi vi ikke kan ha som utgangspunkt at innovasjoner er resultat av langsiktig planlegging: Beretningene om vellykkete innovasjoner inneholder gjerne et eller flere uventa og overraskende forhold. Dette kan gjelde både med hensyn til hvordan en problemsituasjon oppfattes, og når det gjelder hvilken type løsning som velges. Videre kjenner vi godt til at hvem som opptrer som pådriver eller idemaker så godt som alltid har stor betydning når det gjelder innovasjoner, og vi har observert hvordan tilblivelsen eller oppfølgingen av en innovasjon må forstås (også) som en følge av oppståtte omstendigheter og hendelser.

Den "løst koblede organisasjonsforståelsen" som er presentert ovenfor, skal imidlertid ikke stå i veien for *muligheten for* at innovasjon kan skje som et ledd i en planlagt prosess, med både målsettinger og milepæler. Etter hvert som en organisasjon arbeider med innovasjon, kan det oppstå ønsker om mer styrte prosesser. Slik sett kan spontaniteten i innovasjonen reduseres, samtidig som det skjer en organisatorisk opprustning for innovative prosjekter. I March og Olsens terminologi skjer det en økt styring av en rekke strømmer og beslutningsmuligheter i organisasjonen.

2.5 Struktur og kultur som barriere og potensial for innovasjon

Det er lagt ned mye tankevirksomhet og utprøving i å identifisere hva som er drivkrefter og barrierer for innovasjon, i offentlig så vel som privat virksomhet. Vi skal ikke gjengi denne debatten her. "Innovasjonspyramiden" nedenfor, som er hentet fra Bason (2007), er imidlertid en illustrerende oppsummering av hovedtrekkene i store deler av litteraturen om dette emnet.



Figuren viser verdien av å se barrierer så vel som potensialer på fire ulike nivå. Innovasjonsevnen påvirkes både gjennom brukeres kunnskap og erfaringer, av førstelinjepersonalets ressurser, av kommunens topledelse, og av overordnede strukturer og politikk. Når vi snakker om at institusjonelle rammer og trekk ved organisasjonskulturen kan representere så vel et potensial som et hinder for innovasjon, er det helt avgjørende at alle fire nivåer trekkes inn i diskusjonen.

Institusjonelle rammer for innovativ virksomhet

Her mener vi det er viktig å fokusere på institusjonelle forhold som kan gjøre seg gjeldende i de fleste kommuner. Med institusjonelle forhold tenker vi både på underliggende verdier og holdninger og de mer konkrete byråkratiske og politiske strukturene. Kommunale organisasjoner består av mange aktører og det finnes institusjonelle trekk som kan virke bremsende på innovasjonsevnen. Vi tenker her både på verdier og holdninger og mer observerbare institusjonskarakteristika, som organisasjonsformer, arbeidsmåter og vedtatte planer og mål. For eksempel kan kravet om rettssikkerhet og likhet for loven, sammen med hierarkiske og byråkratiske mekanismer generelt være et hinder for innovative initiativ, mens det samtidig finnes kommuner som har skapt innovasjoner som overskrider disse rammene.

Kommunal ledelse – pådriver, støttespiller, miljøbygger?

Betydningen av ledelsesmessig støtte og anerkjennelse er i mange sammenhenger holdt fram som en viktig forutsetning for innovasjon. I kommunene finnes ledere på mange nivå, både administrativt og politisk. Vi har sett det som viktig å tematisere ledelsens betydning nettopp fordi en ikke uten videre kan forutsette at ledelse er en enhetlig størrelse i kommunene. Det kan være ulike oppfatninger om innovasjon og konflikter både mellom ledernivåene og innenfor nivåene knyttet til verdien av konkrete innovasjoner, og til innovasjonsarbeid generelt. Ulikhetene kan være både administrativt, faglig, personlig og politisk forankret. Politisk ledelses roller når det gjelder innovasjon(er) kan likeledes være alt fra pådrivende og til å uttrykke tilbakeholdenhet, og vil påvirke innovasjonsarbeidet på ulike måter.

Eksterne samarbeidsrelasjoner

Evne til samarbeid med andre aktører er viktig i kommunalt utviklingsarbeid. Undersøkelsen om kommunen som samfunnsutvikler (Ringholm m.fl. 2009) dokumenterer dette innefor ulike former for lokal samfunnsutvikling. En lignende, samlet oversikt finnes ikke for innovasjon i norske kommuner, men mange erfaringer tyder på at også innovasjon i offentlig sektor ofte skjer i et samarbeid med andre (Digmann m fl 2010.). Det kan være både offentlige og private aktører og samarbeidet kan ha form av alt fra løst koblede nettverk til relativt spesifiserte partnerskapsavtaler med klart definerte mål. Vi vet fra undersøkelsen om kommunen som samfunnsutvikler at fylkeskommunen er en svært viktig samarbeidspartner for kommunene i arbeidet med ulike former for samfunnsutvikling. Et interessant spørsmål i forlengelsen av dette er om den også er det i innovasjonsarbeid, eller om det er andre aktører som trer sterkere fram her.

3 METODE

Vårt utgangspunkt i dette prosjektet er at innovasjoner er noe mer enn gode ideer; innovasjoner er gjennomført forandring. Innovasjon er også noe som faktisk gjør en forskjell; en ny praksis, tjeneste eller nye former for samarbeid skaper forbedringer. Derfor er ikke prosjekter i kommunene ensbetydende med at det skapes en innovasjon. Prosjekter kan føre til innovasjon når det skjer noe nytt i siste instans.

Endring skjer hele tiden i kommunene, men endringer som skjer har ikke alltid karakter av å være innovasjoner. Mange endringer skjer som følge av nye regelverk og ny lovgiving som kommunen må tilpasse virksomheten til. Forskningen om innovasjoner i kommunal sektor i Norge så vel som i andre land, er i en tidlig fase, og det finnes forholdsvis få empiriske studier om omfanget og betydningen av konkrete, gjennomførte innovasjoner. Dette er bakgrunnen for vår metodiske tilnærming, der vi har valgt å gjennomføre dybdestudier av et mindre antall gjennomførte innovasjoner.

3.1 Case-studier av 7 innovasjoner

Vi har gjennomført case-studier av 7 innovasjoner. To av disse innovasjonene er gjennomført som et interkommunalt samarbeid, og derfor er til sammen 12 kommuner representert i utvalget. Datainnsamlingen er basert på en form for "snøballmetode", der identifiserte innovasjoner var utgangspunktet for utvalget av de kommunene som vi gjennomførte case-studiene i.

I utvalget har vi lagt vekt på tematisk variasjon mellom innovasjonene og på kommunestørrelse. Vi ønsket i utgangspunktet at innovasjonene skulle være gjennomført relativt nylig, dvs i løpet av de siste par årene, fordi vi så det som viktig at de organisatoriske forholdene i kommunen var minst mulig endret og at det heller ikke hadde foregått vesentlige utskiftninger blant de viktige aktørene. Dette har vi fraveket noe, ettersom det viste seg at det for en del av de innovasjonene som var gjennomført for flere år siden, den eldste så langt tilbake som 2003, fortsatt lot seg gjøre å samle informanter som hadde vært med ved oppstarten, til et fokusgruppemøte.

Et definitorisk krav som gjerne stilles til innovasjoner, er at de kan gjentas i nye situasjoner (Toivonen et. al. 2007, Fuglsang 2010). En streng fortolkning av dette kravet ville tilsa at vi valgte ut innovasjoner som vi også visste var gjentatt i andre sammenhenger. Men det tar tid for innovasjoner å spre seg, og vi kunne derfor komme i et dilemma mht. å identifisere aktører i den opprinnelige innovasjonsprosessen. Vi har derfor valgt å legge vekt på innovasjoner som retter seg inn mot en utfordring eller et konkret problem som deles av flere

kommuner, slik at så vel resultatet av innovasjonen, som erfaringene med å utvikle den, vil ha overføringsverdi til andre kommuner.

For å identifisere innovasjoner som kan utgjøre gode case, har vi brukt Innovasjonsalliansen i KS som rådgivere. Medlemmene her har vært en viktig kilde til informasjon. Videre har vi benyttet oss av vårt nettverk av kommunalforskere og kommunale praktikere for å innhente supplerende kunnskap.

Studien av innovasjonene og den organisasjonskulturen som omgir dem er gjennomført ved å kombinere fokusgrupper, individuelle intervjuer og dokumentstudier. I hovedsak har vi gått ut fra en rekkefølge der vi først gjennomgikk dokumentasjon og innhentet en del supplerende opplysninger gjennom samtaler med nøkkelpersoner i den enkelte kommune. Deretter gjennomførte vi fokusgruppemøter. I noen tilfeller var det også nødvendig å gjennomføre en del supplerende intervjuer og dokumentstudier i etterkant av fokusgruppemøtene. Fokusgruppene ble satt sammen av aktører som var relevante for den spesifikke innovasjonen i den enkelte kommune. I alt 36 personer har deltatt i fokusgruppemøtene.

Fokusgruppemøtene ble forberedt ved at de enkelte deltakere ble kontaktet og forespurt om å være med. I de fleste tilfellene fikk vi hjelp fra kontaktpersoner i kommunene både til å finne fram til aktuelle deltakere og til å arrangere møtet. De som sa seg villig til å være med, fikk tilsendt en oversikt over de spørsmålene vi ønsket at samtalen i fokusgruppen skulle dreie seg om, samt informasjon om hvordan selve møtet ville bli gjennomført (Vedlegg 1 og 2). På alle møtene var det to forskere til stede. Vi gjorde lydopptak av det som ble sagt på møtet, og skrev i ettertid ut referat basert på opptakene. Innholdet i møtene er ikke skrevet ut ordrett, men enkelte sitater er tatt med. I de tilfellene der nøkkelaktører ikke kunne delta i fokusgruppemøtet, ble disse intervjuet på telefon i ettertid.

Tabell 1 viser en oversikt over de 7 innovasjonene, der det framgår hvilke kommuner som er involvert og hvilke innovasjoner det er gjort oppfølgingsintervju for i etterkant av fokusgruppemøtet.

Innovasjon	Involverte kommuner	Oppfølgingsintervju
Gode Sirklar	Fjell, Sund og Øygarden	2
Oljeturnus/medlevertturnus	Bergen	1
YES	Grong	2
Grendesentermodellen Fornebu	Bærum	
TT Bydel Sagene	Oslo	
Senjalegen	Lenvik, Torsken, Tranøy og Berg	2
Gårdsskole	Tromsø	1

De enkelte innovasjonene beskrives nærmere i kapittel 5.1. Liste over spørsmål som ble tatt opp i fokusgruppesamtalene finnes i vedlegg 3.

3.2 Kunnskapsstatus

Innovasjon er et aktuelt og relativt nytt tema i kommunal sektor i alle de nordiske land, både som policyområde og innenfor forskning. Vi har gjennomgått store deler av det siste tiårets utviklingstiltak og forskning på feltet i tre nordiske land: Norge, Danmark og Sverige. Kunnskapsstatusen er utarbeidet med spesifikt henblikk på problemstillingene i dette prosjektet og omfatter således ikke absolutt alle sider ved verken utvikling eller forskning på innovasjon i kommunal sektor i disse landene.

Denne delen av prosjektet skal foruten å presentere oppdatert kunnskap om status for innovasjoner i kommunene, også fungere som et bakteppe for det empiriske materialet vårt. Liste over litteraturhenvisninger for de enkelte landene finnes i vedlegg 4.

4 NORDISK FORSKNING OM INNOVASJON I KOMMUNER

I dette kapitlet gir vi en oversikt over forskning på innovasjon i kommunal sektor i tre nordiske land; Norge, Danmark og Sverige. Vi presenterer først forskningen innfor hver av de tre landene, der vi ser på hvilke spørsmål som er stilt og hvilke svar forskninger så langt har gitt. Til sist inneholder kapitlet en oppsummering der vi ser på likheter og forskjeller mellom de tre landene.

Den norske delen inneholder også kunnskap om tradisjoner i kommunalt utviklingsarbeid. Dette har vært drevet lenge før innovasjon som begrep ble satt på dagsordenen, slik en også kan lese det ut av en rapport fra Østlandsforskning (Teigen, Skjeggedal og Skålholt 2010), og en del av det som hittil har hatt merkelappen "utvikling" vil med et annet analytisk blikk kunne kalles innovasjon.

4.1 Norge

I norske samfunnsforskningsmiljøer ble studier av nyskappingsarbeid i kommunene igangsatt mot slutten av 1970-tallet, først og fremst ved Universitetet i Tromsø og ved Høgskolene i Lillehammer og i Sogndal (Teigen 2007:146). Det var fra starten av lite fokus på kommunene som tjenesteytende organisasjon. Interessen var stimulert av forekomster av nyskapingstiltak ved framveksten av et nytt innsatsområde på den kommunale dagsorden – distriktskommunenes utviklings- og tiltaksarbeid. Disse studiene omfattet også privat og frivillig-sektor-basert entreprenørskap som hadde tilknytning til kommunen som organisasjon og institusjon. Ordet "innovasjon" var imidlertid ikke brukt i disse studiene. Det samfunnsmessige bakteppet for studiet av norske kommuners rolle i næringsmessig nyskappingsarbeid var en voksende kritikk av en "top-down" distriktpolitikk. Det forskningsmessig interessante var å vise at det faktisk fantes en distriktpolitikk "nedenfra", representert ved et kommunalt engasjement. Dette utgangspunktet for å studere nyskaping i kommunene var svært forskjellig fra kommunale innovasjonsstudier i andre land. I en nordamerikansk kontekst dreide det seg for eksempel om innovasjon forstått som nyskappende responser i en situasjon preget av økonomisk innstramming i kommuner og byers budsjetter.

4.1.1 En kommunal utviklingstradisjon

I den norske konteksten startet interessen for kommunal innovasjonsinnsats med studier av kommunenes innsatser på områder som lå utenfor det velferdspolitiske tjenestesystemet. Når denne virksomheten startet i distriktskommunene, hadde det sin bakgrunn i at befolkning og lokalpolitikere opplevde et klart avvik mellom på den ene siden en velferdspolitisk

standardheving, men på den andre siden reduserte arbeidsmuligheter. Den nasjonale velferdspolitikken hadde brakt midler fra staten som satte kommunene i stand til å bygge offentlige svømmebassenger, sykehjem, utvidete skoletilbud osv. på den ene siden, men dette forgikk samtidig med en nedbygging av de tradisjonelle yrkes- og inntektsmulighetene knyttet til primærnæringene. Den statlige distriktpolitikken favoriserte på 1950- og 1960-tallet utbygging av industriarbeidsplasser i et fåtall utpekte regionsentra, og store deler av kommune-Norge befant seg dermed i et tomrom. Lokal utviklingspolitikk var altså noe mer enn å få på plass et standardisert og effektivt velferdstilbud, det ble et spørsmål om å gå nye veier for å stimulere og til dels regissere nærings- og samfunnsutvikling, noe som må sies å ligge et stykke utenom de tradisjonelle kommunale oppgavene.

I studiet av disse utviklingstrekkene ble det tatt i bruk og til dels utviklet teori om nye former for offentlig politikk, gjennom begreper som "kommunalisme", "nettverkskompetanse", "utviklingsnettverk" "bottom-up", "generativ planlegging", "strukturelt vakuum" (jfr. Aarsæther 1977, 1980, Teigen 1982, Bukve 1994).) - begreper som i noen grad er sammenfallende med det teoretiske utgangspunktet for den senere innovasjonsforskninga i kommuner og i offentlig sektor generelt

På 1970-tallet trer kommunen fram som noe mer enn en leverandør av grunnleggende velferdstjenester, og forskninga på lokal nyskaping i norske distriktssamfunn rettes nå mot særtrekk ved institusjonens nye rolle (Larsen og Aarsæther 1985). Typisk for denne perioden er imidlertid at nyskaping understøttet av kommuner nesten utelukkende knyttes til næringsutvikling med en industriell orientering. Og studiene er i all hovedsak rettet inn mot kommuner i distrikts-Norge, innrettet mot å belyse vilkår for å få erstattet avgangen fra primærnæringene med nye former for industriell sysselsetting. Først utover på 1980-tallet blir både fokuset på kommunene og det regionalpolitiske virkemiddelapparatet innrettet på å inkludere også utvikling av tjenester i privat regi. At utviklingsarbeid i kommunal regi også er et urbant fenomen, erkjennes på 1980-tallet gjennom et byforskningsprogram i regi av Forskningsrådet.

4.1.2 Fra utvikling til innovasjon i norske kommuner

En omfattende velferdspolitisk utvikling hadde skapt stor vekst i kommunale budsjetter og aktiviteter på 1960- og 1970-tallet. Fra 1975 til 1976 var det en økonomisk vekst i norsk kommunal sektor på over 9 prosent, men den årlige veksten ble redusert til 3 prosent på begynnelsen av 1980-tallet (Baldersheim m.fl. 1989:75). Stagnasjonstendenser i hele den vestlige økonomien hadde

gjort innstramminger nødvendige, men i Norge skjedde dette først helt mot slutten av 1970-tallet. I Norge ble forskning omkring innovasjon i kommunene dreid over mot denne problemsituasjonen på 1980-tallet. Den bredt anlagte forskningen omkring "Frikommuneforsøkene", igangsatt 1986, mobiliserte flere forskningsmiljøer, og resulterte i en rekke publikasjoner (Baldersheim red 1991). Her beskrev forskerne resultatene av et "oppbrot frå tilvande organisasjons- og arbeidsformer i kommunane" (ibid.:7). Evalueringa av frikommuneforsøkene bidro imidlertid ikke til å sette innovasjon sentralt på kommunalforskernes dagsorden.

I samarbeid med det verdensomspennende, komparative forskningprosjektet *Fiscal Austerity and Urban Innovation*, ledet av Terry N. Clark ved Chicago University ble det midt på 1980-tallet igangsatt omfattende nasjonale kartlegginger av innstrammings- og nyskappingsatferd, også i Norge (Baldersheim et al 1989). Dette prosjektet hadde som utgangspunkt at utviklinga gikk i retning av reduksjon og innstramminger i offentlige budsjetter, da etter en lang periode med sterk og stabil vekst, både i privat og offentlig sektor. 1970-tallets oljekrise og den politiske kursendringen som en kunne observere i mange vestlige land rundt 1980 var det store bakteppet for denne utviklinga. Prosjektets grunnide var at de nye, hardere tider ville stimulere til innovasjon i lokal forvaltning, ettersom reduksjon i økonomiske ressurser på ingen måte avspeilet mindre krav til, og oppgaver for kommunene. En alternativ hypotese var at inntektsreduksjon ville utløse en "mekanisk" tilpasning i form av et redusert tilbud av tjenester til befolkningen og/eller et lavere nivå på tjenestene i kommunal virksomhet. Konteksten for prosjektet, uttrykt i benevnelsen "urban", antydde et fokus på storbyers krisesituasjon, men i praksis omfattet prosjektet, som ble kjørt parallelt i nærmere 30 land, alle typer lokale styringsenheter, altså kommuner og deres tilpasninger i en situasjon med sterkt avtakende vekst eller reduksjon i disponible inntekter (Clark m.fl. red. 1985, Clarke red.1989).

Et resultat av denne forskningen var at det i Norge, i kontrast til mange andre land, viste seg å være en nokså løs kobling mellom problemsituasjon og problemrettet, innovativ handling. Manglende fokus på "nye grep" skyldes både at situasjonen i Norge var mindre alvorlig enn i andre land, men også at Norge fram til 1985 mottok sektorspesifikke overføringer fra staten. Resultater fra den norske innsatsen i prosjektet ble boka "Ledelse og innovasjon i kommunene" utgitt i 1990 (Baldersheim red. 1990, første utgave.). I denne boka er innovasjonsbegrepet særlig tydelig behandlet av Holbæk, som på grunnlag av case-studier og en survey til kommuner på Sørlandet konkluderte med at rollen som *pådriver* var helt sentral i det kommunale innovasjonsarbeidet, men det framheves også at pådrivers evne til også å

ivareta en integrerende funksjon, eller at pådriver sørger for at denne funksjonen ivaretas, er helt sentralt for at innovasjonen skal bli en suksess (Holbæk 1990/1993).

Innovasjonsfokuset som er til stede både i "Fiscal Austerity & Urban Innovations" og i "Frikommuneforskningen" blir i liten grad fulgt opp utover 1990-tallet. I stedet vies kommunenes miljøverninnsats stor oppmerksomhet, både gjennom det beskjedne "Økokommuneprogrammet" og etterhvert gjennom større satsinger som "Miljøvern i kommunene" og "Lokal Agenda 21". Evalueringer og forskningsmessig utviklingsarbeid knyttet til miljøverninnsatsen innfrir imidlertid ikke forventninger om et nytt og spennende innovasjonsfelt i kommunene (Hovig 1991). Et reform- og organisasjonsperspektiv fanger forskernes interesse, kanskje påvirket av de metoder som blir brukt i forskningen, men også fordi det er langt mellom de innovative grepene i kommunesektorens miljøinnsatsinger.

Utover på 1990-tallet, kan det virke som om både kommunal sektors strategier så vel som forskerne utvikler en sterk interesse for endringer i organisasjonsformer, noe som preger både Forskningsrådets og KS sine forskningsprogrammer. I denne fasen kommer både tjenestefeltet og den utadrettede virksomheten i kommunene i bakgrunnen. Fokus på nyskaping fortrenses i en viss grad av en stor innsats for å teste ut effekter av ulike styringsmodeller i kommunene. Sektor/hovedutvalgsmodellen ble, som en naturlig følge av overgangen til mer frie inntekter i kommunene, forlatt, og en NPM-inspirert to-nivå-modell ble innført i mange kommuner. Den nye Kommuneloven (1992) fristilte kommunene med hensyn til valg av administrative (og til dels også politiske) organisasjonsformer. Noen kommuner innførte en parlamentarisk styringsmodell, mens andre innførte et komitesystem basert på kommunestyrets representanter, i stedet for nemnder som også kunne ha deltakere utenfor de folkevalgte rekker. Koordinering og muligheter for demokratisk-politisk styring står etter hvert helt sentralt på kommunalforskningens agenda (Vabo 2001)..

Først et godt stykke ut på 2000-tallet vendes blikket, både politisk og forskningsmessig, til å omfatte nyskappingsaktiviteter, og da er det i første rekke kommunens rolle i samfunnsbygging i bredere forstand, og ikke endringer i tjenestesystemene, som står i fokus. Interessen dreies mot nye tiltak innenfor stedsutvikling, miljøaspekter og nye kulturelle aktiviteter, sivilsamfunnet og lokale næringsaktører opptre (igjen) som samarbeidspartnere for kommunene. Studiet av innovasjoner innen den kommunale tjenesteproduksjonen er ved årtusenskiftet fortsatt svakt utviklet, men det betyr på ingen måte at kommune-Norge opplever en reformpause.

Eksempelvis gjennomføres den store barnehagereformen lokalt etter tilnærmet standardiserte oppskrifter. Og innenfor eldreomsorgen kan den uhyre ressurskrevende eneromsreformen knapt kalles et innovativt grep. Forsøksvirksomhet i stor skala har vært drevet og evaluert innen utdanningsfeltet, men denne kunnskapen har i svært liten grad blitt gjort kjent og relevant utover skolesektoren.

Interessen for nyskaping knyttes fortsatt i stor grad til det som skjer i *kommunesamfunnet*, altså omkring kommunen som organisasjon og institusjon. Kommunen er med, men ofte uten at kommunens kjerneaktiviteter kommer i fokus. Innen dette feltet kan vi også nevne studier av ulike former for nærdemokrati som bydelsorganisering og lokale utviklingslag. Slik sett er det ikke direkte overraskende at en undersøkelse foretatt som sent som i 2009 konstaterer at fokus på de kommunale tjenesteområder som innovasjonsarena er langt mindre utviklet enn fokus på de "klassiske" utviklingsarenaer som næringsutvikling og andre plan- og utviklingstiltak i *kommunesamfunnet* (Ringholm et al. 2009). Norske forskningsmiljøers deltakelse i større internasjonale satsinger på kartlegging av innovasjon i offentlig sektor har imidlertid satt spor: Den norske deltakelsen i det europeiske PUBLIN-prosjektet¹ brakte med seg en interesse for også kommuners organisatoriske og brukerorienterte innovasjoner (Røste 2005) og en forskningsmessig oppfølging basert på case-studier innen kommunal eldreomsorg (Godø, Røste og Borch 2005).

4.1.3 Hvilke spørsmål er stilt?

Sett på bakgrunn av de samfunnsmessige rammer og endringer som har aktualisert kommunenes rolle i lokalt nyskappingsarbeid har det vært naturlig å reise spørsmålet om hvordan kommunene organiserer og utformer sin rolle, både som innovatør og i et bredere utviklingsfelt.. Her dreier det seg om ulike *ledelsesroller* innen det politiske og administrative feltet, om hvilke roller kommunene inntar i *samarbeidsrelasjoner og nettverk* utover mot entreprenører i lokalsamfunnet, i spørsmål som dreier seg om ny *organisering*, og om rolleutforming i forholdet til *overordnede myndigheter*. Hvilket handlingsrom har for eksempel ordførere, hvilken kompetanse har tilsatte med ansvar for utviklingsoppgaver, og hvordan forholder arbeidet med nyskaping seg til tradisjonell planleggingsaktivitet? Det er det klassiske institusjonsparadigmet – her forstått som studier av framveksten og institusjonalisering av et nytt politikkområde - som i stor grad benyttes også for å belyse nyskaping, gjennom case-studier og survey-undersøkelser rettet mot kommunal virksomhet (jfr. Ringholm m.fl. 2009:33). Betydningen av

¹ Programme for research, technological development and demonstration on "improving the human potential and the socio-economic knowledge base, 1998-2002, under EU's 5. Rammeprogram.

organisering står sentralt i forskning omkring vilkår for innovasjon i, og med medvirkning av, kommunene. I den norske forskningen er det en sterk tendens til å formulere dette spørsmålet som hvordan et nytt politikkområde institusjonaliseres. hvilke former det typisk tar, og hvilke konsekvenser valg av organisasjonsform vil ha for virksomheten (Bukve og Offerdal 2002). Ett spørsmål er om innovasjon kan planlegges, altså om det i det hele tatt er mulig å systematisere innsats for å skape kreativitet (Arbo 2004).

Spørsmål om entreprenørskap, ildsjeler og pådrivere står sentralt, også i forskningen om innovasjon i kommunal regi. Som Holbæk viste i sin studie av sørlandskommuner, er tilstedeværelsen av personer med entreprenørske egenskaper svært viktig, også i kommunale sammenhenger. Men denne forskningen betoner i stigende grad entreprenørers evne til å inngå i relasjoner og å bygge/delta i nettverk, til forskjell fra oppfatninger om den ressurssterke enkeltpersonens strategier og handlinger.

Noen kritiske spørsmål stilles også i analysen av innovasjonsarbeidet i kommunene. Forskningsbidrag fra Hernes & Selvig (1979) og fra Torsteinsen (1990) opererer med begrepet lokal-korporativisme, i motsetning til forskere som bruker "kommunalisme" for å antyde hvor tyngdepunktet ligger i relasjonen kommune/næringsaktører. Lokal-korporativisme-hypotesen reiser spørsmål om det er bestemte næringsaktører som både høster en uforholdsmessig stor gevinst av et tett samarbeid med kommunen, og dessuten et spørsmål om visse næringsaktører favoriseres til fortrengsel for andre næringsaktører når det gjelder å inngå partnerskap omkring nyskaping og utviklingsarbeid. Kommunalisme-hypotesen antyder et mer balansert forhold mellom kommunale og private interesser, og tilhengere av denne hypotesen vil framholde at biprodukter av private aktørers utviklingssuksess vil tilflytte kommunen i form av økt sysselsetting og økte skatteinntekter. Her er altså mulig både å operere med ulike tolkningsrammer for ett og samme fenomen, men kanskje er det mer fruktbart å gjøre disse problemstillingene til et empirisk spørsmål, altså erkjenne at det finnes både balanserte "vinn-vinn"-relasjoner, og relasjoner med ubalanse med hensyn til hva partene får ut av samarbeidet, men da en ubalanse som i prinsippet kan gå i favør av både offentlig/kommunale og private interesser (Aarsæther & Nyseth 2007, Bjørnå & Aarsæther 2010).

Innovasjonsarbeidet i norske kommuner har i økende grad fått oppmerksomhet innenfor det regionalpolitiske og næringspolitiske virkemiddelsystemet. I Norge er dette systemet ikke utelukkende rettet direkte

mot innovasjon i streng forstand². Rapporten "Kommunesektorens innovasjonsarbeid" (Teigen, Skålholt og Skjeggedal 2010) tar opp spørsmålet om hvorvidt virkemiddelapparatet framstår som et tjenlig redskap for kommunalt innovasjonsarbeid. Rapporten konkluderer med at virkemiddelapparatet i denne sammenheng er "dårlig utvikla" (ibid:8), og at det særlig er mangel på virkemidler som kan understøtte radikale innovasjoner. Som en del av dette prosjektet ble det gjennomført en survey til kommunene, og svarene i denne undersøkelsen peker i retning av at kommunene, til tross for et lite utviklet virkemiddelapparat er relativt aktive innovasjonsaktører.

Det har også vært stilt spørsmål om effekten av kommunal innsats for å stimulere til nyskaping og innovasjon. Slike spørsmål har vært stilt både når det gjelder næringsrettet innovasjonsarbeid, og når det gjelder et bredere spekter av innovasjon, som også innbefatter innovasjoner knyttet til kommunale tjenester (Bukve 1994, Aarsæther 2004, Ringholm m.fl. 2009). Det er svært vanskelig å finne gode og tydelige svar på slike spørsmål, for det dreier seg i mange tilfeller om en begrenset forsøksvirksomhet, der det er en risiko for overrapportering av suksess, og der det kan være vanskelig å skille subjektive vurderinger fra mer substansielle mål på forbedringer.

4.1.4 Kunnskap om suksessfaktorer og barrierer

Det kan i dag framstå som nærmest banalt å påpeke at kommunen i seg selv er en suksessfaktor i arbeidet med lokal nyskaping. Men når vi tar i betraktning den sterke vektleggingen av næringsmessig innovasjon, og det interessen for nye løsninger i og for lokalsamfunnet, er det ikke opplagt at kommunen skulle befinne seg i en så sentral posisjon. Det var lite på 1960-tallet som tydet på at kommunen skulle ta et tydelig og bredt ansvar for lokal utvikling og nyskappingsarbeid, i en tid da tiltroen til statlige virkemidler og institusjoner for utvikling var svært sterk. Fra 1970-tallet av ser vi imidlertid at kommunene kommer på offensiven, og de beholder og utvikler denne rollen helt fram til i dag. Den norske kommunens tverrsektorielle struktur og bredt definerte samfunnsoppdrag viser en institusjon som må sies å være svært godt tilpasset innovasjonsarbeid. Det er viktig å påpeke at kommunenes tverrsektorielle og territorielle oppdrag – og handlingsrom – er blitt videreutviklet gjennom reformarbeidet i lokalforvaltningen, med milepæler som nytt overføringssystem i 1985 og ny kommunelov i 1992.

Kommuner viser imidlertid stor variasjon med hensyn til det å utgjøre gode støttespillere for nyskaping i lokalsamfunnet, i det lokale næringslivet og i en

² "Innovasjon Norge" er i dag navnet på den institusjonen som startet med navnet "Distriktenes utbyggingsfond"

organisasjon. Mye av denne variasjonen kan føres tilbake til fysisk-geografiske forhold. Det at store og ressurssterke kommuner bedre evner å utvirke innovative løsninger for det lokale næringslivet er jo opplagt; men også innenfor gruppen av mindre periferikommuner er det en betydelig variasjon. Det er her spørsmålet om formell organisering, om uformelle nettverk og om personlige egenskaper og ressurser hos de som innehar nøkkelposisjoner blir en utfordring. Samtidig vil motivasjonen og behovet for innovasjon kanskje være vel så sterke faktorer i mindre periferikommuner. Kommuner som i demografisk forstand opplever å stå "med ryggen mot veggen" er på mange måter henvist til å innta en utprøvende og aktiv rolle, både for å tiltrekke seg kompetansepersonale og til å understøtte lokale utviklingsprosesser.

Formelle organisatoriske forhold spiller nok inn, men det er en påfallende tendens for kommunene at de over tid pendler mellom formelle strukturer preget av hhv forankring og fristilling av innovasjonsarbeidet.. Dette viser oss først og fremst det dynamiske ved innovasjon.

Når det gjelder nettverksdanning og personlige ressurser, er svaret mer entydig; disse faktorene er helt avgjørende for vellykket innovasjonsarbeid. Oddbjørn Bukves studie av 8 periferikommuner understreker betydningen av tilstedeværelsen av *utviklingsnettverk* som kommunen inngår i, men uten at det synes å ha noen stor betydning hvilken formell posisjon som kommunens deltakere innehar (Bukve 2001). Nettverk kan forstås både som faste forbindelser, og som mer løse og flyktige relasjoner.. Når det gjelder innovativ kapasitet, framheves betydningen av svake bånd i initiativfasen, mens gjennomføring av innovasjoner ofte krever "stram styring og målrettet innsats" (Arbo 2004:267). Men gjennomgående er den fleksibiliteten som ligger i å veksle mellom nettverk av ulike typer (løse, faste) viktig for vellykket innovasjonsarbeid.

Entreprenørske enkeltpersoner er gjennomgående viktige i innovasjonsarbeidet (Holbæk 1993). Rollen som nærings/utviklingssjef blir vanligvis fylt nettopp av personer som kan vise til entreprenørske egenskaper, mens det opplagt er mer varierende hvorvidt nøkkelpersoner som kommunenes administrative leder eller ordfører er bærere av slike egenskaper.

Krisebakgrunn og erkjente problemer framheves som en viktig kontekstuell faktor for at innovativ virksomhet skal komme i gang. I så måte gir publikasjonene fra prosjektet "Fiscal Austerity & Urban Innovation" på 1980-tallet viktige bidrag til å forstå hvordan økonomisk innstramning, altså fravær av ressurser som gir handlingsrom, kan frambringe nyskapende virksomhet. I

lokal utviklingssammenheng er det mange norske eksempler på hvordan nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter og rasjonaliseringer innen primær- og sekundærnæringer noen steder leder til befolkningsnedgang og stagnasjon, mens samme prosesser andre steder ser ut til å mobilisere innovativ ideutvikling og handling.

Kjennskap og tilgang på kjente løsninger representerer en tveegget utfordring i kommunesektorens innovasjonsarbeid. På den ene siden kan vi konstatere at kjente løsninger, tilpasset en helt annen type kontekst enn den var utviklet for, kan representere positive innovasjoner i kommunene. Samtidig er det sterke tendenser til å innføre bestemte løsninger lokalt som kan vise seg å være dysfunksjonelle og lite gjennomtenkt i forhold til de lokale utfordringene (Arbo 2004).

PUBLIN-programmet var i all hovedsak rettet inn mot studier av innovasjon i enkeltsektorer innenfor offentlig virksomhet, og har bare indirekte berørt kommuner som enheter. Innen offentlig sektor var spesielt helse- og sosialsektorene nedslagsfelt for mange av studiene, og oppsummeringene som er utført er i stor grad basert på studier av innovasjoner innen helsesektoren. Sammenfatninga av barrierer for innovasjon på helseområde dreier seg om faktorer som størrelse og kompleksitet, etablerte praksiser som hindring, sterke fagfellesskap som motsatte seg endring, ønske om å unngå risiko, og å unngå negativ publisitet i en sektor som er svært sårbar for kritikk. Det var også observert et sterkt krav om omfattende uttesting av nye tiltak, spesielt med hensyn til om forbedring i en del av systemet kunne avstedkomme problemer i en annen del av det komplekse systemet. I tillegg var det registrert reform-utmattelse, og fravær av organisatorisk læringskapasitet. Og til sist kunne det forekomme brukere som ikke ønsket endringer (Koch & Hauknes 2005: 39-44). På den positive siden registrerte PUBLIN-programmet at det forekom problemdrevet innovasjon, innovasjon som var motivert av ønsker om å gjøre ting bedre og mer effektivt, politisk press for å innføre markedsbaserte tjenester og sterkere målstyring, at vekst i rapporterings- og kontrollkultur kan fremme innovasjon (noe som også kan være en barriere!), tilstedeværelse av gode virkemidler, strukturer og systemer for innovasjon, tilstedeværelse av pådrivere, innføring av konkurranse mellom avdelinger, og utnytting av ny teknologi som kan fremme innovasjon (ibid.: 44-45).

I spørsmålet om innovasjon er det ikke bare fravær av økonomiske og menneskelige ressurser som framheves som barrierer. Årsaken kan også være vektlegging av faglig autonomi og tilhørende sektorisering i offentlig administrasjon; det dreier seg om hierarkiske styringsprinsipp, at byråkratisk

legalisme gjennomsyrrer organisasjonen, om fastlåste politisk-ideologiske strukturer. Negativ sanksjonering av kreativ og entreprenørsk atferd skyldes imidlertid ikke bare administrative og institusjonelle forhold men ikke minst kulturelle faktorer, noe som er tema for neste avsnitt.

4.1.5 Kunnskap om kommunal innovasjonskultur

Organisasjonskultur har betydning, også for innovasjonsarbeidet. Kulturbegrepet signaliserer imidlertid elementer som går på tvers av det vi oppfatter som et optimalt handlingsmiljø for nyskapende virksomhet: Kultur betyr jo stabilitet og kontinuitet i verdsettinger, oppfatninger, arbeidsmåter og til og med hvilke instrumenter en tar i bruk. Det finnes gjerne også en forbindelse mellom organisasjonskultur og lokal kultur (Teigen 2007). Det tydelige elementet av kontinuitet som ligger i kulturbegrepet forhindrer imidlertid ikke at en organisasjon (som gjerne speiler et lokalsamfunn) forstår seg selv som en kontinuerlig understøtter og frambringer av nytenking og nye tiltak. En organisasjonskultur og en lokalkultur som begunstiger innovative utviklingsprosesser over tid forventer vi å finne i to typer omgivelser: For det første, i og omkring miljøer med sterkt innslag av forsknings- og utviklingsvirksomheter, dvs. i kommunesamfunn der nærliggende innovasjonssentra enkelt kan samarbeide med kommuner når det gjelder utprøving av innovasjoner. For det andre antar vi at forutsetninger for innovativ kultur vil være til stede der kommunen omgis av et næringslivet som er sterkt, variert og dynamisk. Men i begge disse typer av kontekster kan en også tenke seg en motsatt effekt, nemlig at kommunen blir et tilholdssted for personer som nettopp søker andre omgivelser enn de sterkt konkurransepregede – innovative! Det er så langt i Norge ikke gjennomført noe systematisk utrednings- eller forskningsarbeid som har satt kommunal innovasjonskultur på dagsordenen. Men både NORUT-rapporten Kommunen som samfunnsutvikler (Ringholm m.fl. 2009) og NordREGIO-rapporten "Innovations in the Nordic periphery" (Aarsæther red. 2004) indikerer at norske (og nordiske periferi-) kommuner gjennomgående har mange utviklingsprosjekter på gang, og at det er overraskende liten spredning mellom kommuner av ulik størrelse og geografisk plassering når det gjelder deltakelse i utviklingsprosjekter. Dette tyder på at en betydelig andel av norske kommuner på 2000-tallet kan sies å utgjøre gunstige omgivelser for innovasjonsarbeid, både i egen regi og i ulike former for samspill med relevante aktører i nærings- og samfunnsnivå.

4.1.6 Oppsummering

Det har siden 1970-tallet vært en betydelig og kontinuerlig forskningsinteresse omkring norske kommuners rolle i nyskappings- og innovasjonsarbeid. I en første fase var det kommunens rolle i nyskapende næringsutvikling som var i fokus. Deretter ble fokus rettet mot bredt anlagt forsøksvirksomhet i kommunene, og mot nytenking som følge av miljøvern/økologi-feltets utfordringer. Men dette fokuset på forsøk og innovativ intervensjon på nye politikkområder (som miljøvern) ble i liten grad fulgt opp. I stedet ble det i en tredje fase større interesse i forskningsmiljøene for å stimulere til, og å etterprøve virkninger av lov- og organisasjonsendringer i både politiske og administrative strukturer. Denne forskningen fikk etter hvert en tydelig slagside ved at det nesten utelukkende ble fokusert på endringer i former, mens endring og nyskaping i politikkinholdet i liten grad ble fulgt opp.

Med unntak av forskning knyttet til "Fiscal Austerity & Urban Innovations" er det før tusenårssiftet vanskelig å finne norsk forskning på kommuner som tar et tydelig utgangspunkt i begrepet "innovasjon". I denne sammenhengen kan det være grunn til å påpeke at mye av den nyere litteraturen som adresserer innovasjon, også innovasjon i offentlig sektor, nok kan oppleves som lite relevant for kommunal sektors spesielle innretning som territoriell og politisk styrt institusjon. Nå har det også vært en utbredt oppfatning at innovasjon er nyskaping som er drevet fram av virksomheten i avanserte forskningslaboratorier, noe som kan ha bidratt til at begrepet fram til de siste ti år i liten grad har funnet gjenklang i kommunale aktørers forståelse av egen rolle og virksomhet.

Først på 2000-tallet blir det en tydelig forskningsmessig interesse for hva kommuner faktisk utretter på og i skjæringsfeltet mellom tjenesteområdene, og i et utoverrettet utviklingsarbeid. Byforskningen fikk en mer tydelig dreining mot studier av kommunens rolle i styring av omdanningsprosesser og omdømmebygging, og i den klassiske kommunalforskningen ble fokus (igjen) rettet mot kommunens rolle i lokal samfunnsutvikling. Innovasjonsbegrepet, som på 1990-tallet var så godt som fraværende i kommunalforskningslitteraturen, tas nå for alvor i bruk for å beskrive viktige deler av kommunal virksomhet.

Resultater fra denne forskningen viser kanskje først og fremst at et flertall av norske kommuner gjennomgående både er motivert for, og er i stand til å frambringe og understøtte innovasjon, og at de er viktige arenaer for nyskaping. Per 2010 er det imidlertid fortsatt kommunenes bidrag til innovativ nærings- og sivilsamfunnsutvikling som framheves, i en viss kontrast til det å

utnytte de muligheter for nyskaping som ligger i et etter hvert svært omfattende tjenestesystem.

Teoretisk sett må det sies å være av interesse å kunne konstatere at kommunalt innovasjonsarbeid i så stor grad er initiert "nedenfra". Svært mye nyskappingsarbeid starter i et tett samspill mellom kommunale aktører og innbyggere og lokale ildsjeler/entreprenører. Dette innebærer at et fokus både på barrierer og understøttende prosesser i form av et godt tilpasset virkemiddelapparat vil være sentralt, herunder spørsmålet om forholdet mellom kommunal og lokalsamfunnsbasert innovasjonskultur. Samtidig er det all grunn til å understreke den betydningen som nettverksarbeid utover kommunegrensene har for kommunal innovasjonskapasitet.

4.2 Danmark

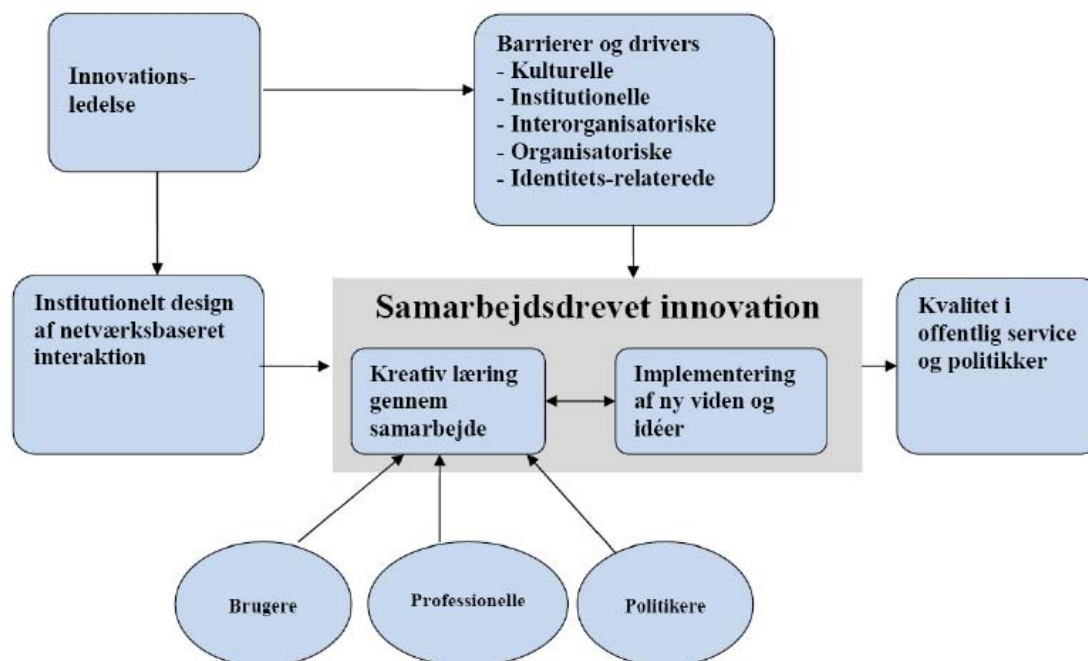
Det er ikke mye "ren" forskning om kommunal innovasjon i Danmark, men det finnes en del undersøkelser som kan betraktes som evalueringer og/eller utviklingsprosjekter. Danmark har i 1980-årene og 1990-årene hatt en lang rekke forsøk med offentlige lokalpolitiske tiltak, som nok i dag ville bli betegnet som ledd i en innovasjonsstrategi, men som ikke var en relevant betegnelse dengang. Staten hadde store utviklingspuljer, der de mest kjente er SUM-midlene (Socialministeriets utviklingsmidler), Folkeskolens utviklingsprogram og teknologiutviklingsmidlerne fra Det Tværministerielle Udvalg (Se f.eks. Bogason 2001, kap.6). Mange har senere karakterisert perioden som "ildsjelenes paradys", der en lang rekke lokale forsøk ble gjennomført og noen av dem videreført. I dag ville man trolig si at de videreførte prosjektene var innovasjoner.

Nedenfor har vi tatt utgangspunkt i de få forskningsprosjektene som finnes fra 2000-tallet og som har betegnelsen "innovasjon", men det refereres også til en rekke publikasjoner som er tett på å ha "forskningskvalitet". Det finnes et slags hovedverk om offentlig innovation (Bason 2007), som snevert sett ikke er å kategorisere som forskning. Den er utarbeidet som refleksjoner i forbindelse med forfatterens arbeide som leder av *Mindlab*, et samarbeid om innovasjon mellom tre danske departement. Boken systematiserer imidlertid en omfattende internasjonal litteratur og en rekke danske case om innovasjon til en oversikt over rammebetingelser for *velferdsinnovation*, altså innovasjon av den danske velferdsstaten i bredeste forstand, og omfatter altså også kommunene.

4.2.1 Hvilke spørsmål stilles?

Et eksempel på fokus på innovasjonsprosessen er Kristensen & Voxted (2009). Interessene samler seg om hvem som er aktiv i hvilke sammenhenger i et forløp, og hvem som holdes utenfor. Forskningsspørsmålene defineres på grunnlag av en slags modell for innovasjonsprosessen, som omfatter 5 elementer, hvis prosessen lykkes: idégenerering, koalisjonsdannelse, utvikling, implementering og konsolidering (Kristensen & Voxted 2009: 25). Prosessen er hele veien kjennetegnet ved forhandlinger mellom forskjellige interesserte parter, og det er avgjørende for utfallet hvem som har adgang til å delta, jfr. "strømmene" hos March og Olsen, som vi tidligere har vært inne på.. Det er derfor samtidig tale om en løpende organiseringsprosess, hvor noen defineres inn, og noen defineres ut og dermed effektivt fratras indflytelsesmuligheter.

Prosjektet om *Collaborative Innovation in the Public Sector* (CLIPS) behandler samarbeidsdrevet innovasjon. Med dette mener en former for innovasjon som forutsetter et positivt samspill mellom flere aktører. Prosjektet har fokus på hele den offentlige sektor, men trekker inn kommunene i de problemstillingene som omfatter kommunale aktiviteter innenfor helsepolitikk, skoler, sikkerhet i det offentlige rum og utviklingsplanlegging for by og land. Prosjektet skal *identifisere barrierer mot samarbeidsdrevet innovasjon og vise hvordan innovasjonsledelse og institusjonelt design kan motvirke barriererne*. Modellen nedenfor viser hvilke faktorer, som projektet antar virker inn på samarbeidsdrevet innovasjon. Modellen viser at samarbeidsdrevet innovasjon antas å bli konstruert gjennom *kreativ læring*, og at denne læringen skal virkeliggjøres gjennom en *implementeringsprosess*.



(Kilde: CLIPS u.å.2)

Spørsmålene for prosjektet er følgende: *Hvilke* kulturelle, institusjonelle, inter-organisatoriske, organisatoriske og identitets-relaterte *barrierer* og/eller *drivere* finnes? Hvordan spiller *innovasjonsledelse* og institusjonelt *design* inn? Hvilke *aktører* (brukere, profesjonelle og politikere) spiller hvilke roller i læringsprosessen? Og hvordan *implementeres* en oppnådd ny viten?

Det er således karakteristisk for mye av den danske forskningen, at den tar utgangspunkt i en relativt åpen oppfatning av innovasjonsprosessen, og deretter empirisk søker å klarlegge hvordan prosessene forløper – snarere enn å ta utgangspunkt i en bestemt, mer normativ model, som søkes bekreftet. Der er spesielt interesse for ledelsens, medarbeidernes og brukernes roller i prosesser, set ut fra et institusjonelt-teoretisk eller organisatorisk perspektiv. Forskningen er i en eksplorativ fase, ikke en teoribekreftende fase. Men noen av prosjektene arbeider ut fra et sett av hypoteser, se nedenfor om CLIPS.

4.2.2 Kunnskap om suksessfaktorer og barrierer

De sterkeste formuleringene om barrierer og suksessfaktorer finner vi i det såkalte Delphi-prosjektet, som er knyttet til CLIPS. Det peker på følgende barrierer og drivkrefter, i prioritert rekkefølge (Delphi 2010:4):

Barrierer:

- Den byråkratiske organisasjonsformen med dens siloer og fastlåste faglige kulturer hemmer innovation
- Toppstyring i kraft af detaljstyring og kontroll, samt null-feilskultur ødelegger initiativlysten og engasjementet og umuliggjør innovasjon: man kan ikke innovere uten å gjøre feil
- Knappe økonomiske ressurser kan både hemme og fremme innovasjon – besparelser kan brukes til innovation, og omvendt tar innovation tid og koster dermed penger

Drivkrefter:

- Personlige egenskaper i form af engagement, åpenhet, mot og lyst til det nye er avgjørende.
- Det er avgjørende å skape kreative og innovative rom, hvor *forskjellige* aktører møtes i gensidig tillit, og hvor det er rett til å ta initiativ, medindflytelse og eierskap til innovasjonen.
- Innovasjon skal være en integrert del av det daglige arbeide t
- Stigende forventninger fra samfunnet samtidig med knappe ressurser nødvendiggjør innovasjon.
- Ledelsen skal skape overordnet retning og rammer og synliggjøre råderom, være avtaker av produkter av innovasjonen og delta aktivt.

Det er den tradisjonelle organisatoriske oppbyggingen av offentlige organisasjoner med fagforvaltninger som synes å hemme innovasjonen, sammen med en detaljert toppstyring. Innovasjon krever altså *nye organiseringsformer* i det offentlige til å skape de kreative rom, hvor forskjelligheter kan møtes. Som vi ser legges det betydelig vekt på de personlige egenskapene som den drivkraften som veier tyngst i innovasjon – likevel sammen med de organisatoriske aspektene. Dette understøttes av andre undersøkelser, slik som Mandag Morgens undersøgelse om *Velfærdens iværksættere*. Herfra to sitater: (Mandag Morgen 2010:90):

“Det afgørende for, at innovation lykkes, er, at innovatøren selv er personligt grebet og passioneret, fordi sagen går ind under huden på én. Det sikrer et drive gennem alle faser – også når det går op ad bakke,” sier Ida Storm. Hun er selv opphavskvinne til en web-bok, som skal hjelpe barn, som mister en forelder. Boken utviklet hun under sin utdanning til sykepleier.

Samme konklusjon kommer fra Christian Bason. Praktikere, som tror på sin ide, er parate til å gå svært langt for å omsette den i praksis og yter ofte en forbløffende innsats uten å få anerkjennelse, tid, penger eller hjelp. *“Nøgleordet for succes er personligt eierskab til ideerne,”* sier han.

Ut fra disse opfatningene er det derfor de riktige personene som skal samarbeide i de riktige "rom" for at det skal skapes innovasjon. I tillegg kommer en form for ledelse, som skaper handlingsrom og handlekraft for dem som skal innovere. Politikerrollen skal baseres på politisk kreativitet. Topplederrollen skal bygge på dynamikk, åpenhet, visjoner og risikovillighet. Medarbeiderne skal ut på kanten og sette fagligheden på spill. Brukerne skal inndras i alle faser af innovasjonsprosessen, hvis det er mulig.

Dette understøttes i et visst omfang av en annen undersøkelse av innovasjonsprosessen i et case om arbeidsmarkedspolitiske tiltak, som forløp på tvers av den tradisjonelle forvaltningsoppbyggingen, og hvor det derfor ikke var tidligere erfaringer å trekke på. Her fikk medarbeiderne hele tiden teste mindre forandringer, evaluere dem og deretter tilpasse arbeidsformen til "lessons learned" og videreudvikle arbeidsprosessen og tilbudene til de arbeidsledige derfra (Kristensen & Voxted 2009:140). Suksess avhang her av en aktiv, engasjert ledelse og engasjerte medarbeidere, som var parat til å omstille seg i organisasjonen og til å ha et aktivt samspill med forskjellige fagligheter (Kristensen & Voxted 2009: 105).

I en utførende organisasjon (et pleiehjem) fant man følgende faktorer, som fremmer innovasjon (Bekke et al 2007):

- En flat, fleksibel og uformell organisasjonsstruktur
- En kultur som er åpen overfor forandring, nye ideer, risiko og feil og som er basert på læring og avlæring.
- Strategi og mål som dels skaper retning, men også plass til forandring.
- Organisatoriske rammer som gjør det lettere å innfange og realisere ideer
- En incitamentsstruktur som understøtter og fremmer de ansattes indre motivation

Man kan på bakgrunn av undersøkelsen konkludere med at innovasjon på utførende organisationer kan være preget av små endringer, som oftest kan iverksettes umiddelbart eller etter samtale med nærmeste overordnede. Forutsetningen er at ledelsen er åpen overfor endringer og at medarbeiderne føler at de får og kan komme til orde. Innovasjon er så helt avhengig av at medarbeiderne tar initiativ og/eller at ledelsen i kraft av kommunens tverrgående nettverk får ideer til forandring.

CLIPS-projektet er ikke avsluttet, men arbeider med en rekke hypoteser om suksessfaktorer og barrierer. Således er antakelsen at samarbeidende innovasjon fremmes (CLIPS u.å.), hvis:

- kulturelle faktorer i den offentlige sektor støtter læring, risikotaking og brukerinnvolving

- reguleringen er begrenset og fremmer problem-orientert dialog innenfor forskjellige institusjonelle set-up for organisasjon og brukere
- institusjonalisert interaksjon understøtter tverrgående og problembaserte innfallsvinkler, som tydeliggjør jensidig avhengighet og skaper en balanse mellom aktørene, som skal interagere intensivt
- organisatoriske mekanismer fokuserer på gevinster ved samspill og søker å etablere rutiner for å identifisere og implementere ny viten
- nøkkelaktørers identiteter endres slik at valgte politikere kan se seg selv om *meta-guvernører*, som understøtter offentlig-privat samarbeid og hjelper aktørene til å oppnå *co-produktion*.

Disse hypotesene – som altså nå er under utprøving - har klare røtter i teorier om innovasjon og om governance, med utgangspunkt i det man kan kalle en "anti-byråkratisk" forståelse av den offentlige sektors organisasjonsformer, idet alle hypotesene er en slags anti-teser til byråkratisk organisasjon.

4.2.3 Kunnskap om kommunal innovasjonskultur.

Christian Bason peker i sin bok om velferdsinnovasjon på behovet for en innovasjonskultur. Han peker på at forhold som "lav magtdistance, en veluddannet og kompetent arbeidsstyrke og en høy grad af involvering og dialog med medarbejderne i de arbejdsnære beslutninger" kan fremme innovasjonsevnen (Bason 2007:335).

Mandag Morgens undersøkelse af Velferdens innovatører peker på følgende faktorer som avgjørende for at man kan få en innovativ organisasjonskultur (Mandag Morgen 2010 88-90):

- Støtte fra ledelsen: Rammene skal skapes ovenfra, og det er ledelsen ser skal sette velferdsinnovasjon på dagsordenen.
- Ressurser : Det skal settes av tid og penger til innovasjon og utvikling.
- Innovativ infrastruktur: Det skal etableres støtte, prosessverktøy og plattformer til å presentere og utvikle innovative ideer. Organisasjonen skal ha adgang til de kompetanser som er nødvendige for å være systematisk innovativ, og det skal skapes en innovativ infrastruktur som gjør det enklere å transformere løse ideer til konkrete forandringer.
- Kultur og verdier: Alle medarbeidere skal være bevisste om innovasjon som en gjennomgripende "koncernverdi". Det skal skapes konsensus om hva det vil si for det offentlige å tenke utenfor boksen og innovere.
- Mangfoldighet og samarbeide : Mange arbeidspladser er svært likt sammensatt. Økt mangfoldighet kan være en innsprøyting for innovasjonskulturen. Det samme kan systematisk involvering av borgere, private aktører, andre forvaltningsgrener osv.

Disse faktorene kan vel ikke sies å være spesielle for innovasjon. De vil gjelde for enhver organisasjon som skal gjennomgå en forandring. Det er først og

fremst verktøyene under "Innovativ infrastruktur" som utgjør forskjellen mellom innovasjon og forandring.

En erfaren innovasjonskonsulentgruppe har en litt mer avdempet holdning til den innovative prosessen (Digmann et al 2009). Deres utgangspunkt er at man nesten alltid vil befinne seg i "den sædvanlige organisation", det er sjelden mulig – og heller ikke ønskelig - å skape kunstige situasjoner med laboratorier, læringsrom eller lignende. Lederne skal være seg selv, og de skal unngå å legge avanserte modeller og skjemaer ned over organisasjonen. Innovasjonen forløper lettere når den er knyttet opp til og enkle prinsipper og overordnede mål. Prøvehandlinger og prototyper på stedet systematiserer deretter den eksperimenterende og undersøkende tilgangen. Denne tilgangen danner det normative skelettet i en innovasjonskultur. Den bygger på hverdagen som den er, og gjør ikke noe "ekstra" ut av innovasjon, men søker netopp å forankre den i stedets væremåte, men uten å se bort fra at innovasjon krever en innsats og et fokus, som i bunn og grunn er eksperimenterende.

I det hele tatt er ledelse sentralt for en innovasjonskultur. Det er behov for en dedikert ledelse som er innstilt på å la medarbeiderne eksperimentere og dermed oppnå en "lærende og handledygtig organisation" (Kristensen og Vøxted 2009: 100). For medarbeiderne i en arbeidsmarkedsforvaltning var utfordringen i et slikt forløb, at deres arbeidsvilkår hele tiden ble endret på deres eget initiativ (Kristensen og Vøxted 2009:103). De var sannsynligvis vant til at arbeidsforhold ble strukturert på et mer overordnet nivå og med involvering fra ledelsens side.

Et annet eksempel på ledelsens betydning finner vi i Vejle Kommune. Her arbeides det systematisk med å fremme innovation, og man mener der at "*innovation drives frem ved at formulere visioner*" (Larsen & Nielsen 2010a). Vejle kommune har derfor fokus på *prosessinnovasjon* – å forbedre prosessene i en organisation med henblikk på at dens produkter siden kan forbedres via disse innoverte prosessene. På et generelt nivå forutsetter innovation (ifølge Larsen & Nielsen 2010a) *motivasjon, kreativitet*, evner til at lave en *prototyp*, en tilpassing til et '*forretningskonsept*', en mulighet for å *påvirke omgivelsene til aksept og bruk* (kolonisering), og endelig en *innarbeiding* i denne og andre organisasjoner (konsolidering). Siden 2007 har Vejle Kommune arbeidet systematisk med en *strategisk modell* for innovasjon (Larsen & Nielsen 2010b), hvor brede strategier bearbeides i en rekke prosesser for handling.

4.2.4 Oppsummering

Den danske forskningen om innovasjon i kommunesektoren er i sin første fase, og i overveiende grad i en søkende fase, hvor man med fokus på innovasjonsprosessen er opptatt av å finne betydningen av forskjellige aktører og organisasjonsformer. Det bygges mye på intervju og surveyer, samt observasjon. På et overgripende nivå er det noenlunde enighet om, at den byråkratiske organisasjonen må avløses av løsere og flatere organisasjonsformer, bl.a. fordi det er behov for å arbeide på tvers av eksisterende organisasjoner og faggrenser. Det er behov for at deltakerne er innstilt på læringsprosesser, på å lære av feil og på å eksperimentere seg frem. Dette krever spesielle former for kompetanse hos medarbeiderne. Ledelsen skal understøtte disse prosessene og skal virke gjennom først å skape visjoner, gjerne i samarbeid med medarbeiderne, og deretter understøtte at man kommer videre mot målet. Men det er vesentlig at man bruker tid på prosessen, og å gi medarbeiderne "plass" til å prøve og feile. Videre bør brukerne av offentlig service involveres, hvis det er mulig.

Når det gjelder tanken om, at innovasjon er å "la de 1000 blomster blomstre", altså idégenerering, synes den danske forskningen å peke på en betydelig mer strukturert tilgang til innovasjon. Strukturen må bare ikke være den klassisk-byråkratiske. Dette er i og for seg godt i overensstemmelse med oppfatningen innen for innovation for eksempel i design, hvor man arbeider systematisk med *lead-users*, surveys og lignende. Hvis det er tilfellet, er dansk offentlig innovasjon i ferd med å bli innlagt som et "naturlig" element i organisationsutviklingen i offentlig sektor. Et 5-årig program under Erhvervs- og Byggestyrelsen har som hovedfokus å utvikle forsøk med brukerdrevet innovasjon. Når det er avsluttet i løpet af 2011, vil det være en rekke avsluttede prosjekt med kommunale forsøg i så henseende. Se

<http://www.ebst.dk/brugerdreveninnovation.dk/>

4.3 Sverige

Sverige var forholdsvis tidlig ute med å sette politisk fokus på innovasjon i offentlig sektor, og i kommuner spesielt. I SOU 2003:90 *Innovativa processer*, ble fem ulike modeller for hvordan kommuner og landsting kan forbedre og fornye sin virksomhet drøftet. Utredningen ble gjennomført med særlig henblikk på å styrke koblingen mellom innovasjonsvirksomheten i kommuner og landsting og FoU-virksomheten. De anbefalingene, eller forslagene som fremmes i utredningen uttrykker en tydelig lineær forståelse av sammenhengen mellom forskning og innovasjon. De avspeiler også en oppfatning av innovasjon som løsning på problemer i svenske kommuner.

Samtidig er det begrepet "innovative prosesser" som framstår som nøkkelbegrep og ikke "innovasjon". Fire av de forslagene som blir fremmet i utredningen er innrettet på hvordan en på ulike måter kan styrke virksomheter i kommuner og landsting, og er med andre ord først og fremst innrettet mot serviceinnovasjon. Det dreier seg for det første om å tilby statlig finansiering til kommuner og landsting som har interessante forslag til innovative utviklingssatsinger, samt en økt innsats for å stimulere læring mellom kommuner – spredning av "best practice". Det andre forslaget går ut på å etablere en erfaringsbank, der kunnskap fra både utvikling av nye praksiser, forskning og andre informasjonskilder samles. Et tredje forslag er spesifikt innrettet mot å styrke forskningen om og for innovasjon i kommuner og landsting, gjennom å etablere regionale kompetansesentra og to sentra for grunnforskning innrettet mot innovative prosesser. Også det fjerde forslaget retter seg inn mot forskning, i og med at en i dette går inn for å påvirke høyskolenes meritteringssystem ved å oppvurdere betydningen av samarbeid med praksisfeltet i vurderingen til vitenskapelige stillinger. Det femte forslaget er rettet inn mot å øke veksten, ut fra en tanke om å styrke tilgangen til ressurser som kan inngå i finansieringen av velferdstjenester. Utredningen viser at man ser innovasjon som en mulig løsning på problemer i svenske kommuner. Videre at en adekvat bruk av FoU-innsatsen ses som et sentralt element i å styrke innovasjonsevnen til disse institusjonene. Denne utredningen synes å ha vært en kilde til inspirasjon for større innovasjonsrettede utviklingsprogram i kommunal sektor og hoveddelen av den forskningen som har skjedd på dette området i Sverige har vært initiert ut fra disse programmene

4.3.1 Hvilke spørsmål stilles?

Innovative prosesser (SOU 2003:90) inneholder en grundig gjennomgang av tidligere forskning om innovative prosesser. Videre presenterer den en oversikt over innovative prosesser som er gjennomført i svenske kommuner og landsting. Oversikten er basert på en survey rettet inn mot kommuner og landsting for å avdekke potensial for innovasjon og innsats for å stimulere innovative prosesser. Surveyen inneholdt et betydelig antall spørsmål om kommunenes innovative virksomhet. Denne utredningen er i stor grad innrettet som et forskningsarbeid og vi har valgt å gjengi de viktigste resultatene fra den. utredningen tok utgangspunkt i følgende definisjon på innovative prosesser:

"Med 'innovativa prosesser' avser vi nydanande satsningar eller viktig förnyelse. Det handlar om aktiviteter där man skapar något principiellt nytt, radikalt förändrar något eller bryter mönster."

Selv om så mange som 74% av svargiverne i svenske kommuner hadde et eksempel på slike prosesser å vise til i egen kommune, var det bare 16% i snitt som opplevde sin egen kommune som svært innrettet på fornyelse (SOU 2003:90, s. 217). Andre spørsmål som ble stilt i denne undersøkelsen, var:

- Innstillingen til fornyelse
- Oppfatninger om hvilket potensial fornyelsen har
- Hva som gjøres i egen kommune for å støtte arbeid med fornyelse og nytenking
- Hvilke typer av innovative prosesser som foregår i kommunene og hensikten med disse
- Hvor ideen til innovative prosesser kommer fra?
- Betydningen av innovative prosesser
- Hvilke faktorer som støtter og hindrer innovative prosesser
- Hvor dyktig kommunene er til å stimulere til vekst
- Hva som oppfattes som hinder for vekst

Utredningen presenterer også en beskrivelse av 63 innovasjonscase, hentet fra kommunal og regional virksomhet. Det er i varierende grad knyttet analytiske refleksjoner til disse beskrivelsene. De spørsmålene om prosessuelle aspekter som stilles her, dreier seg både som hvordan ideen oppsto, hvem som har deltatt, tilknytningen til FoU-miljøer og i enkelte tilfeller om problemer ved gjennomføringen. Ut fra de til dels summariske beskrivelsene av disse casene, er det vanskelig å trekke generelle konklusjoner. Snarere ser det ut til å være et mangfold, både når det gjelder oppkomsten av ideene og med hensyn til de andre spørsmålene.

Innovasjonssatsingen ses klart i sammenheng med et ønske om vekst i kommunene. I etterkant av utredningen ble det da også satt i gang programmer for innovasjoner som skulle bidra nettopp til dette. Fra 2003 til 2006 gjennomførte SKL, Vinnova og Trygghetsfonden et eget FoU-program med tittel "Innovativa kommuner, regioner och landsting" (Utbult et al 2007). Programmet ble videreført gjennom prosjektet "Den innovativa kommunen". Denne fornyelsesorienteringen er også fulgt opp innenfor en tung kommunal tjenestesektor som helse og omsorg gjennom programmet Vinnvård (2007-2011).

I programmet "Innovativa kommuner, regioner och landsting" ble 9 prosjekt valgt ut. Pleie- og omsorgssektoren er sentral i mange av prosjektene. En forsker var tilknyttet hvert av prosjektene. Det ble utarbeidet rapport fra hvert prosjekt, og disse ble sammenfattet i publikasjonen "Måste innovationer alltid vara av metall?" (Utbult et.al. 2007). Dette er en rapport utformet mer som et idehefte, som først og fremst er innrettet mot praktikere og som inneholder

relativt omfattende beskrivelser av de enkelte innovasjonene. Et fellestrekk for prosjektene er at de er bygd på samarbeid mellom kommuner og forskere. For øvrig finner vi ulike tema og utfordringer som basis for prosjektene, slik som ønsket om forbedringer i pleie- og omsorgssektoren, integrasjon av innvandrere og miljø- og klimaproblematikk. På grunn av sin utforming går egentlig ikke spørsmålene tydelig fram av rapporten, men de som kan utledes av teksten faller i to grupper. I den ene gruppen finner vi policyinnrettede spørsmål for de ulike sektorene som innovasjonsprosjektene er drevet innenfor. Disse handler ikke i særlig grad om innovasjonsprosessen. Det andre temaet som adresseres handler om hvordan kontakten mellom forskere og kommuner kan utvikles med sikte på å styrke kommunenes innovative kapasitet.

Det utviklingsprogrammet som er kalt "Den innovativa kommunen" har avstedkommet flere publikasjoner. Viktigst i denne sammenheng er boken "Den innovativa kommunen" (Frankelius og Utbult 2009). Her sammenfattes erfaringer fra de 8 prosjektene som inngikk i programmet. I boken sammenholdes erfaringer fra de involverte kommunene med så vel teori som annen forskning om innovasjon. De forskningsspørsmålene som er knyttet til selve utviklingsprogrammet, er:

- Hvorfor har kommunene satset på å bli innovative
- Hva har det innovative arbeidet handlet om?
- Hvordan har de gått fram?

Årsakene til at kommunene har engasjert seg i innovasjonene, er for det første opplevde utfordringer. Fem av de åtte kommunene hadde store utfordringen knyttet til befolkningsnedgang, arbeidsløshet, høy andel innvandrere og/eller budsjettunderskudd. Videre var ønsker og krav fra befolkningen en viktig faktor for å sette i gang prosessene, sammen med en mer generell oppfatning om at alt kan gjøres bedre, selv om det i og for seg fungerer bra slik som det er. Den tematiske innretningen på disse prosjektene har ligget innenfor stedsutvikling og kultursatsing i vid forstand. Begge tema er valgt for å øke attraktiviteten til kommunen, både med tanke på bosetting og på reiseliv. De fleste av innovasjonssatsingene har skjedd i samarbeid med andre, som for eksempel nabokommuner, frivillige organisasjoner og næringsliv.

I prosjektet er det også stilt spørsmål om hvordan kommunene har gått fram i dette arbeidet. Grep for bedre økonomistyring framstår i konklusjonen som viktig. Videre har kommunene sett til hva andre gjør, uten at det går tydelig fram av undersøkelsen i hvilken grad de seinere har kopiert andres løsninger eller om de har fått ideer til egne, nye løsninger. Systematisk kunnskapsinnhenting er også viktig her, og forholdet til FoU-miljø er et tema som trekkes fram i boken.

Det nyeste programmet for innovasjoner, som også berører kommunesektoren har Socialdepartementet, Sveriger kommuner och Landsting, VINNOVA og Vårdalstiftelsen satt i gang, programmet Vinnvård. Dette retter seg spesifikt inn mot helse- og omsorgssektoren, og i dette videreføres ideen om samarbeid mellom serviceproduserende enheter og forskere. I alt 20 prosjekter drives gjennom dette programmet, hvorav svært få synes å være spesifikt innrettet mot den virksomheten som drives i kommunal regi. Dette prosjektet startet i 2007 og skal avsluttes i 2011. Der så langt kommet for få publikasjoner og resultater fra prosjektene til at en kan danne seg et inntrykk av det innholdet som er relevant for kommunal virksomhet. Sverige har også vært representert i det internasjonale forskningsprogrammet Publin, som vi har nevnt tidligere. Den svenske case-studien er imidlertid ikke en studie av en kommunal innovasjon.

4.3.2 Kunnskap om suksessfaktorer og barrierer

De forskningsbidragene som er beskrevet ovenfor, adresserer i ulik grad spørsmålene om hva som har vist seg å være suksessfaktorer og barrierer i kommunesektorens innovasjonsarbeid.

I den spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med utredningen Innovativa kommuner, er det ildsjelene som kommer øverst på listen. 78,5% av kommunene har krysset av for denne. Nær opp til dette ligger det å ha personal med spesielle kunnskaper og engasjement. Den administrative ledelsen tillegges større betydning enn den politiske, men forskjellen er ikke stor, med 66% mot 59%. Drøyt halvparten, 51%, mener at disse faktorene er viktige: muligheter til å sette av tid, holdninger og kontakt med universitet eller høyskole. Tett bak følger brukere og bedrifter i omgivelsene, med 48% og 47,5%. Blant de faktorene som anses som lite viktige, er lover og regler og egen forskning og utvikling.

Respondentene har også oppgitt hvilke faktorer som hemmer innovasjon. Her er mangel på økonomiske ressurser det som kommer øverst på listen, fulgt av lover og regler. Holdninger og organisatoriske forhold oppfattes også som viktige innovasjonshemmende faktorer. Utredningen oppgir ikke prosenttall for denne gruppen av svar.

Presentasjonen av case-studiene i denne undersøkelsen er, som tidligere nevnt, noe varierende i form og innhold og gir lite grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om innovasjonsfremmende eller –hemmende faktorer. Det har heller ikke forfatterne gjort. Tyngdepunktet i drøftingen av denne tematikken ligger i spørsmålet om hvorvidt forskningen har vært til nytte i

innovasjonsarbeidet, noe som er naturlig i og med utredningens grunnleggende tilnærming. Konklusjonen er at denne nytten varierer sterkt, og den understreker også risikoen ved innovasjonsporsjekt. Ikke alle lykkes.

”Den innovative kommunen” (Frankelius og Utbult 2009) fokuserer på suksessfaktorer, men ikke på barrierer. Her framtrer økonomi som viktig, forstått som det å ha kontroll på økonomien. Videre framstår det som viktig å se på hva andre gjør, med andre ord å lære av omverdenen. Viktigheten av å hente inn ny kunnskap og nye ferdigheter, som et redskap for å fremme nytenking og vilje til å gå nye veier. Vi ser med andre ord et tydelig samsvar mellom disse konklusjonene og anbefalingene i SOU 2003:90. Den sterke tiltroen til en mer lineært orientert kobling mellom forskning og innovasjon er imidlertid nedtonet, til fordel for et videre fokus på omverdenen som kilde til kunnskap og ideer. Tillit vies stor oppmerksomhet som innovasjonsfremmende mekanisme, og forfatterne knytter tillit til så vel organisasjonsinterne forhold som tillit mellom organisasjoner. Den organisasjonsinterne tilliten berøres som forholdet mellom ledere og ansatte, kommunikasjon og åpenhet. ”Tillitens bakside” beskrives som de tilfellene der en har utviklet felles tenkemåter som ikke utfordres fordi alle opplever at de fungerer godt. Forfatterne synes å skille mellom en form for tillit som skaper åpenhet og vilje til eksperimentering og en tillit som skaper trygghet i form av mangel på nysgjerrighet.

Frankelius og Utbult peker også på det de kaller grenseoverskridende lederskap som en sentral faktor for å fremme innovasjonsprosesser i kommunene. Begrepet brukes om ledere som søker på tvers av organisasjoner for å skape nye løsninger i samarbeid med andre. Slikt lederskap knytter forfatterne både til politiske og administrative lederroller.

4.3.3 Kunnskap om kommunal innovasjonskultur

Suksessfaktorer og innovasjonskultur som begreper glir gjerne over i hverandre. Holdninger i organisasjoner og ledere som bryr seg og engasjerer seg kan slik sett også betraktes som et trekk ved den kommunale organisasjonskulturen. ”Innovative kommuner” inneholder også andre svar som kan tolkes som uttrykk for en kommunal innovasjonskultur. Ser vi på spørsmålet om fornyelsesinnretningen i kommunene, er det, til tross for at 74% kunne gi eksempel på fornyelse i egen kommune, bare 16% som opplever sin egen virksomhet som svært innrettet mot fornyelse. Samtidig svarer 73% at ledelsen oppmuntrer til nytenking. Det skal med andre ord mer enn en positivt innstilt ledelse til for å skape innovasjoner. Her er det interessant å se at av de eksemplene på fornyelse som kom fram i undersøkelsen, var det 65% av ideene som kom fra de ansatte, mens 12%

synes å ha kommet fra ledelsen, m.a.o. en tydelig "bottom-up"-innretning på idegenereringen.

Forfatterne av "Den innovativa kommunen" (Frankelius og Utbult 2009) peker på andre trekk ved den kommunale kulturen som gir kapasitet for innovasjoner og fornyelse. Denne kunnskapen er utledet av erfaringer fra de kommunene som deltok i programmet, og supplert med annen kunnskap om innovasjoner, i og utenfor kommunesektoren. Konklusjonene er slik sett ikke entydig basert på empiriske studier av kommunale innovasjoner.

Incitamentsstrukturen kan i følge Frankelius og Utbult være en viktig faktor i den kommunale innovasjonskulturen. Dersom det ikke "lønner seg" å gjennomføre innovasjoner, altså dersom eventuelle innsparinger fører til reduksjoner i neste års budsjett, vil de ansatte ved de enkelte avdelingene ikke ha et incitament til å ta initiativ til forbedringer. Et funn fra studien av de innovative kommunene, er at de har mye kunnskap om, og kontroll med kommuneøkonomien.

Spørsmålet om incitamentsstruktur kan også knyttes til begrepet tillit, på den måten at en gjennom å gi de kommunale enhetene friere tøyler innenfor gitte økonomiske rammer, også viser de ansvarlige økt tillit. *"Förnyarkommuner har lyckats skapa en tillitsanda och en tillit"* (Frankelius og Utbult 2009:230). I det å skape en innovativ kultur i kommunene knytter de også utviklingen av tillit til historiefortelling – å skape gode historier om kommunen. Historiene kan være både til "innvortes" og "utvortes" bruk, forstått som noe som kan skape positiv identifikasjon blant de ansatte og innbyggerne, og som kan gjøre kommunen mer attraktiv blant folk utenfra. Viktig her er vilje og evne til eksperimentering og den vanskelige balansen mellom trygghet og motivasjon til forandring. De peker imidlertid også på at slik historiefortelling kan være et tveegget sverd, i og med at det kan bikke over i mytedannelser og selvgodhet.

4.3.4 Oppsummering

Den svenske kommunesektoren har vært gjenstand for flere nokså omfattende statlige utviklingsprogrammer med utgangspunkt i innovasjon og fornyelse, de siste knappe ti årene. Programmene har særlig hatt fokus på å styrke koblingen mellom innovasjon i kommuner og landsting, og forskningsmiljøer. Det har også vært sørget for oppfølging av programmene gjennom relativt omfattende forskningsprosjekter. Tematisk har innovasjonsprosjektene variert fra mer overgripende tiltak for stedsutvikling og bolyst, til innovative tiltak innenfor enkeltsektorer. Det er likevel ikke veldig mange kommuner i alt som har deltatt i disse programmene. Kunnskapen om suksessfaktorer og

kommunal innovasjonskultur er basert både på kvantitative og kvalitative data, der de kvantitative i hovedsak skriver seg fra en undersøkelse som ble gjennomført i forbindelse med SOU'en Innovativa kommuner (SOU 2003:90).

De kvantitative dataene som er presentert kan tyde på at lederne er viktige når det gjelder å skape oppslutning og framdrift for en ide, men at ideene først og fremst oppstår blant de ansatte. Det framgår ikke hvilke kategorier av ledere som er viktige, om det er toppledere eller mellomledere, administrative ledere eller ledere på politisk nivå. Selv om undersøkelsene ikke sier så mye om det, er det nærliggende å tenke at ideer genereres gjennom praksis, i møte med brukerne. For øvrig er ikke brukerperspektivet i noen vesentlig grad inne i bildet i dette datagrunnlaget.

Ildsjelene, pådriverne, oppfattes som de viktigste suksessfaktorene. Det samme er ledelsen. Undersøkelsen sier imidlertid ikke om disse er forskjellige personer eller om det er lederne som er ildsjeler. Selv om de ansatte først og fremst er de som kommer med ideene, kan det tenkes at ledelsen er viktig for å drive dem fram mot gjennomføring. Lover og regler oppleves i innovasjonssammenheng oftere som et hinder enn som et hjelpemiddel.

Den svenske forskningen har en tydelig innretning mot økonomi, både som drivkraft for innovasjoner og redskap i gjennomføringene av dem. Case-studiene tyder på at krisebakgrunn er en drivkraft. Her kan det likevel også være slik at de kommunene som deltok i utviklingsprogrammet, og som forskningen om dette temaet er basert på, ble valgt ut nettopp på grunn av slike trekk, slik at materialet ikke er representativt for kommunalt innovasjonsarbeid i sin alminnelighet. God økonomistyring og incitamentsstruktur blir tillagt vekt både som en faktor for å generere ideer til innovative tiltak og som redskap i gjennomføringen av dem. Videre ser vi at tematiseringen av forholdet mellom forskning og kommunale innovasjoner tematiseres så vel i utformingen av innovasjonsprosjekter som i forskningen og dokumentasjonen av dem.

Tillit fremheves som grunnlag for god kommunikasjon, vilje til å eksperimentere og ta risiko og som en del av det å skape nye, positive historier om kommunen. Tillit og gode historier som del av den kommunale kulturen er av en slik beskaffenhet at de både kan skape grobunn for innovasjoner og derigjennom være forankringspunkter for selvforsterkende prosesser.

4.4 Likheter og forskjeller mellom de tre landene

I denne gjennomgangen har vi presentert forskning på innovasjon i kommunal sektor i Norge, Danmark og Sverige. Innovasjonstemaet er nytt i denne sammenhengen og bortsett fra prosjektet "Fiscal Austerity and Urban Innovations", kom begrepet på forskningsdagsordenen i en kommunal sammenheng først på denne siden av tusenårsskiftet. Samtidig har vi funnet det nødvendig å påpeke at særlig de norske kommunene har en lang og rotfestet tradisjon for utviklings- og nyskappingsarbeid. At deler av dette arbeidet ikke er betegnet som innovasjoner, skyldes nok i hovedsak begrepsutvikling og forskerfokus. Innovasjon brukt om nyskaping i offentlig sektor er av forholdsvis ny dato. Hovedspørsmålene i denne undersøkelsen dreier seg om innovasjonskultur i norske kommuner, og vi har på bakgrunn av de lange utviklingstradisjonene valgt å trekke også på noen studier som handler om nyskaping som i litteraturen er betegnet som utvikling, men der vi oppfatter det slik at dette i stor grad faller sammen med den definisjonen på innovasjon som vi har valgt. Den norske forskningen har i mindre utstrekning enn forskningen i Danmark og Sverige eksplisitt satt spørsmål om kommunal innovasjon på dagsordenen.

Hvis vi sammenligner de tre landene, ser vi at det empiriske fokuset i forskningen om kommunale innovasjoner er noe varierende. De norske og svenske studiene handler i hovedsak om innovasjoner i næringsutvikling, stedsutvikling og utvikling av sivilsamfunnet, mens de danske studiene har en tydeligere innretning mot tjenesteproduksjon. I den svenske forskningen finner vi i vesentlig større grad enn i de andre to landene spørsmål som handler om samvirket mellom kommuner og Fou-miljø, og som spør om hvilken nytte kommunene har av kontakt med FoU-miljø i sitt innovasjonsarbeid. Denne nytten er varierende, men et gjennomgående trekk er at det ikke er snakk om lineære sammenhenger mellom forskning og innovasjon. I Danmark er brukerrettede innovasjoner tydelig tematisert i forskningen, noe vi i mindre utstrekning ser spor av i de to nabolandene.

Spørsmål om samarbeid og samarbeidsrelasjoner er en fellesnevner i alle de tre landene. Her er det snakk om samarbeid på tvers av samfunnsinstitusjoner, med brukere og mellom kommunale ansvarsområder. Det er også et fellestrekk at de empirisk søker etter å klarlegge hvordan innovasjonsprosesser forløper. Problemstillinger knyttet til innovasjonsprosessen er i det hele tatt sterkt vektlagt i alle de tre landene, mens spørsmål om faktisk merverdi, effektivitet og økonomiske besparelser langt på vei er fraværende. Den norske tradisjonen for forskning om kommunale utviklingsprosesser har i svært liten grad dreid seg om

tjenesteproduksjonen. De nye arbeidene som har innovasjonsfokus er imidlertid mer innrettet mot dette, som f eks i PUBLIN-prosjektet.

Studiene av samarbeidsrelasjoner knyttes gjerne tett sammen med spørsmålet om ledernes betydning. Her er det gjennomgående enighet, på tvers av politikkområder og typer av innovasjoner, at ledelsen er viktig, både ved å synliggjøre handlingsrommet og ved å støtte innovasjonsprosesser på ulike måter. Vi finner ikke noen markante forskjeller mellom de tre landene i konklusjonene om ledelsens betydning, selv om de ulike studiene behandler dette temaet på litt forskjellige måter.

Det er først og fremst den danske og svenske forskningen som eksplisitt har undersøkt kommunal innovasjonskultur som organisatorisk fenomen. I den norske forskningen er temaet mer indirekte adressert, gjennom undersøkelser om aktivitet i og holdninger til utviklingsarbeid og gjennom å adressere forbindelser mellom kommune og lokalsamfunn.

Tillit er et tema som både adresseres og som tillegges betydelig vekt i de svenske og danske innovasjonsstudiene, mens dette ikke er behandlet på en systematisk måte i de norske publikasjonene. Konklusjonen er at det å skape tillit innenfor og mellom organisasjoner er svært viktig om en vil ha en kultur som fremmer innovasjon. Tillit fremmer åpenhet, reduserer frykten for å feile, og stimulerer viljen til å ta risiko.

5 SJU INNOVASJONER I NORSKE KOMMUNER

I dette kapitlet presenterer vi de 7 innovasjonene som utgjør case-studiene våre, slik at leserne skal få et bedre kjennskap til "fortellingene" enn de får gjennom de opplysningene som kommer fram i analysen. Kapitlet avsluttes med en oppsummering der vi klassifiserer innovasjonene med hensyn til form og innhold.

5.1 Gode Sirklar i Fjell, Sund og Øygarden kommuner

Gode Sirklar er et utviklingsselskap som drives i et samarbeid mellom kommunene Fjell, Sund og Øygarden. Det spesielt innovative ved Gode Sirklar er den minimale organisasjonsmodellen som er valgt, i kombinasjon med den tematiske bredden. Det er organisert som et AS, der Fjell, som er den største av de tre kommunene, har 50% av aksjepostene og de to andre har 25 % hver. Selskapet har en ansatt. Dette er daglig leder, som er leid inn i 40% stilling fra SINTEF. For øvrig baseres virksomheten på at kompetansepersoner engasjeres for kortere eller lengre tid til spesifikke prosjekt og utviklingstiltak. Styret består av ordførerne i de tre kommunene. Selskapet ble etablert 4. mai 2005. Ideen om å etablere et utviklingsselskap etter den valgte modellen ble til i en kommunikasjon mellom rådmannen og ordføreren i Fjell kommune, og en ansatt i SINTEF.

Selskapet ble etablert ut fra et ønske fra kommunen om å drive næringsutvikling som var i samsvar med de behovene som næringslivet i kommunen hadde. Dette viste seg først og fremst å være et behov for kompetanse. Store deler av næringslivet i området består av høyteknologiske bedrifter innenfor petroleumsindustrien, noe som skaper behov for ingeniører og andre med solid realfagskompetanse. Et stikkord for arbeidet i Gode Sirklar er *langsiktig* kompetanseutvikling. I tett samarbeid med alle nivå i skolen er det etablert partnerskap med bedriftene i kommunen. På barnetrinnet har hver skole sin bedrift som de besøker og har kontakt med. På ungdomstrinnet har hver klasse sin bedrift og på videregående er elevene knyttet til en bedrift på individuell basis.

Det konkrete arbeidet med kompetanseutvikling startet på ungdomsskolenivå: Våren 2005 ble det inngått avtaler med 8.-klassene ved 5 skoler der i alt 13 bedrifter var med. I 2006, som var det første året med full drift i ungdomskolen, omfattet samarbeidet 26 bedrifter. Barneskolene har hatt en rekke tiltak som har hatt karakter av realfagsatsing, med ulike eksterne samarbeidspartnere med både bedrifter og andre kunnskapsinstitusjoner i hele Bergensregionen. Teknologilinjen ved Sotra videregående skole har 14 industribedrifter som samarbeidspartnere.

Selskapet har også bidratt sterkt til at det nå er etablert høyskoleutdanning i ingeniørfag, innenfor undervannsteknologi, på Straume i Fjell kommune, i samarbeid med Høyskolen i Bergen. Også denne utdanningen har sine samarbeidspartnere i næringslivet ved at hver enkelt student har "sin" bedrift. Videre er det etablert et CoE (Center of Expertice) på dette feltet i Fjell kommune.

Også barnehagene er involvert. Det ble lagt fram forslag til et program for teknologibarnehager på møte hos Gode Sirklar i desember 2005. Barnehagene hadde en kick-off-samling i mai 2006, men før dette hadde Stranda Barnehage i Sund starta et prøveprosjekt. I denne delen av satsingen blir det lagt vekt på å skape en spørrende tilnærming til tema og problemer. Et eksempel dreier seg om å ha et sunt kosthold i barnehagene. Da spørsmålet kom opp, ble det tatt kontakt med Høyskolen i Bergen, avdeling for mat og helse, som gjorde dette utviklingsarbeidet til et prosjekt der både barna og foreldrene deres ble engasjert i smaking og utprøving av både brødprodukter og varme måltider. Et annet eksempel er byggingen av fuglekasser, som var en del av et naturprosjekt. Her fikk barnhagen hjelp til å montere et lite kamera i taket på den ene fuglekassen, slik at de kunne følge utviklinga av egg og unger fra en dataskjerm inne i barnehagen.

Selskapet er også involvert i flere kulturprosjekter, slik som "Perler i Nordsjøløypa", en av 10 piloter i Riksantikvarens og Miljødepartementets verdiskapingsprogram. I tillegg til den aktive satsingen på langsiktig kompetanseutvikling, driver det også andre, mer "tradisjonelle", bedriftsrettede former for næringsutvikling, for eksempel etablering og utvikling av et industrinettverk for marine bedrifter i hele verdikjeden.

Kommunene beskriver Gode Sirklar som en ide som stadig tar nye former. De mener den minimale basisorganisasjonen er viktig nettopp for evnen til å utvikle nye ideer og samhandlingsformer. Når en har et minimum av fast engasjerte i deltid, er det enklere å bruke ressurser på å hente inn kompetansen der den finnes. De ansvarlige på kommunalt nivå mener at forbindelsen til kunnskapsmiljøet ved SINTEF har gjort det lettere enn det ellers ville vært å finne fram til personer med spesiell kompetanse andre steder, og få dem med i ulike samarbeid. På oppdrag fra Gode Sirklar ble selskapet evaluert av Agderforskning i 2010 (Karlsen og Cruickshank 2010). Evalueringen konkluderte med at selskapet måtte betraktes som svært vellykket i sine satsinger og at det var basert på en organisasjonsmodell som var unik for kommunale utviklingsselskaper. Samtidig ble det påpekt i rapporten at den minimale og tette organiseringen kunne være uheldig med

tanke på informasjon til, og oppslutning fra et bredere politisk miljø i de tre kommunene.

5.2 "Oljeturnus" og Medleverturnus i Bergen kommune

I Bergen kommune har en arbeidet siden 2006 med å skape alternative arbeidstidsordninger, nye turnuser, i bofellesskap for psykisk syke og psykisk utviklingshemmede. Det innovative ved dette består i å bryte med eksisterende overenskomster og arbeidsforhold og i stedet etablere ordninger som gir lengre tilstedeværelse for de ansatte og dermed blir mer sammenhengende – i motsetning til den mer oppsplittede modellen en hadde før. Det dreier seg egentlig om flere ideer, som har det til felles at de springer ut fra et opplevd behov blant de ansatte om å gjøre noe med turnusordningene, fordi de ofte fungerer dårlig for brukerne og dermed for de ansatte. Som ansatt opplevde mange å ikke kunne gjøre en god nok jobb fordi turnusen var en problematisk ramme for kontinuiteten i arbeidet. Samtidig skapte den slitasje for den enkelte ansatte fordi stadige skifter av personale gjør beboerne mer urolige og vanskeligere å ha med å gjøre. Begrepet "oljeturnus" er hentet fra petroleumsvirksomheten, der de ansatte er offshore og arbeider lange vakter mot å ha tilsvarende lange friperioder på land. Medleverturnus er et begrep som beskriver en arbeidssituasjon der den ansatte er kontinuerlig på jobb i opp til to døgn, og deretter har en friperiode på flere døgn. Det finnes ulike varianter av slike turnusordninger ved bofellesskapene i kommunen. Det de har til felles er at de bryter med den tradisjonelle turnusen ved at så vel arbeidstid som fritid kommer i mer konsentrerte doser.

Det første forsøket med alternativ arbeidstidsordning i Bergen ble gjennomført i Mildeveien bofellesskap, og det var daværende leder i bofellesskapet som kom med ideen. En hadde store problemer med sykefravær, turnover og et generelt "slitent personale", og det var et stort behov for å finne alternative måter å arbeide på. Personalet ble ofte oppringt på fritiden og bedt om å ta ekstra vakter fordi noen var syke. Beboerne var svært frustrerte og viste det sterkt gjennom sin atferd. Lederen for bofellesskapet hadde arbeidet i psykiatrien i mange år og tenkt i nesten like mange år at det måtte gå an å gjøre noe med den etablerte tre-skift-ordningen. Da hun ble ansatt som leder, tok hun opp med den administrative ledelsen på bydelsnivå at hun kunne tenke seg å organisere arbeidet annerledes. I løpet av relativt kort tid, i underkant av fire måneder, hadde de fått etablert en prøveordning. I de andre boenhetene har ikke behovet vært så prekært som i Mildeveien. For eksempel i Fanafjell boenhet har det vært en lang prosess, der ordningen har sprunget

ut fra et ønske om å skape noen forbedringer uten at en har hatt klart for seg i starten hva disse skulle gå ut på.

Ideen har i de fleste tilfellene blitt lansert for de ansatte i den enkelte boenhet av enhetslederen. Samtidig har den vært forankret i et til dels sterkt uttalt ønske fra de ansatte om å skape forbedringer i turnusordningene og arbeidsforholdene. Ryktet sprer seg mellom enhetene. Ideen har også en "lang historie", som handler om at det har vært luftet forslag tidligere, som ikke har fått tilstrekkelig gehør til at det ble satt i gang forsøk. Et forslag om 10-timers vakter ble fremmet så tidlig som i 1997, men dette fikk ikke gjennomslag. Mange har tenkt slike tanker i mange år, men det "løsnet" med det de fikk til i Mildeveien boenhet.

Denne formen for turnus er ikke i tråd med bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven, og den gjennomføres ved hjelp av dispensasjon fra disse. Dispensasjoner skal etter loven tas opp med de ansattes organisasjoner, og noen av fagforeningene har hele tiden uttrykt en sterk skepsis og til dels direkte motstand mot ideen.

Det er stor variasjon mellom boenhetene med hensyn til hvordan turnusen er utformet. For alle enhetene gjelder det at ordningen er frivillig for de ansatte, og det er tilrettelagt slik at det er fullt mulig for den enkelte ikke å delta i ordningen. De ansatte mener at det merkes på beboerne at de har fått en bedre hverdag. Det er mer ro på avdelingene, færre voldsepisoder og mindre bruk av tvang. Dette er bare delvis dokumentert, men FAFO gjennomfører en evaluering der også slike aspekter belyses. Bruken av sløvende medikamenter i de psykiatriske boenhetene oppgis også å være redusert etter at de nye arbeidstidsordningene ble tatt i bruk.

5.3 Hjelpetjenesten YES i Grong kommune

YES er en hjelpetjeneste som retter seg inn mot ungdommer mellom 12 og 25 år, som av ulike årsaker har behov for hjelp som ikke umiddelbart kan løses gjennom de etablerte hjelpetilbudene, som PPT og NAV. Det innovative ved YES er at det er skapt en samordning av forskjellige ytelser med utgangspunkt i den enkelte unges behov, som ofte går på tvers av de tilbudene som de etablerte hjelpeinstansene gir. YES hjelper ungdommer til å finne ut hva de trenger hjelp til, den veileder og ledsager i hjelpeapparatet og er med på å skape løsninger som kan inneholde litt fra PPT, litt fra skolen og litt fra fritidsområdet/frivillig sektor. Hjelpetjenesten har en proaktiv tilnærming gjennom at de som jobber med den er mye ute blant ungdommene og er godt kjent i ungdomsmiljøet. Det startet som en erkjennelse i både sosialtjenesten

og hos den kommunale toppledelsen, av at tilbudene kommunen hadde til ungdommene ikke var gode nok. Grong har ca 500 ungdommer i videregående skole. Mange av dem kommer fra andre kommuner og bor på hybel i Grong. De som jobbet med ungdommer var på leting etter nye måter å innrette arbeidet med disse ungdommene på.. Samtidig var det et ønske fra kommuneledelsens side å drive nyskaping innenfor dette feltet. Dette var i 2006. En hadde en opplevelse av at det var "for store mellomrom" mellom de etablerte hjelpetilbudene til ungdom. Det var for eksempel noen ungdommer som skulle ha vært i videregående, men som hadde kunnskapsmessige hull fra grunnskolen som gjorde at det ble vanskelig for dem å gjennomføre videregående. De hadde behov for hjelp som ikke passet inn i psykiatrien eller andre hjelpetiltak. Noen av disse ble sendt mellom ulike instanser uten at det så ut til å komme så mye ut av det. Samtidig hadde en del i hjelpeapparatet en opplevelse av det fantes ungdommer de burde hatt kontakt med, men som de ikke nådde. Kommuneledelsen på sin side opplevde et visst press fra nabokommunene om å ta vare på de ungdommene som kom fra dem og ha et system for å fange opp de som trengte hjelp.

Selve arbeidet med konkretisering av ideen, utforming og finansiering av hjelpetjenesten begynte ut på våren 2007. Den var ferdig utformet før sommerferien 2008 og kom i drift i oktober samme år. I mellomtiden var det en periode der det ble arbeidet med å gi informasjon til ungdommene og til de ulike instansene som var eller kunne bli koblet inn i arbeidet. YES har to ansatte og tjenesten har ikke et stort driftsbudsjett. Den skal ikke først og fremst sette i gang egne hjelpetiltak, men bidra til at de etablerte institusjonene innenfor skole, fritid og hjelpeapparat finner gode ordninger for de ungdommene som trenger det.

YES er svært godt tatt imot blant ungdommene. Stort sett er den også godt tatt imot av foreldrene. Man opplever at det er skapt et redskap for å fange opp ungdommer med problemer som det etablerte hjelpeapparatet tidligere ikke fanget opp. Det går også vesentlig raskere å sørge for at ungdommer som trenger det, får hjelp, nettopp fordi YES kommer tidligere inn og samtidig hjelper med koordineringa. De som jobber med YES mener at tjenesten representerer et tydeligere brukerfokus innenfor denne delen av hjelpeapparatet. I enkelte tilfeller er det relativt lite som skal til, slik som for eksempel å få skoledagen bedre tilrettelagt eller å hjelpe med å få en ungdom inn i meningsfulle fritidsaktiviteter. Andre ganger dreier det seg om ungdommer med større og mer sammensatte problemer, som YES hjelper med å finne fram i hjelpeapparatet. Dette skjer gjerne ved at en av de ansatte følger ungdommene rundt til ulike møter og bidrar til å få en god kommunikasjon mellom klienten og den aktuelle hjelpeinstansen. De har en

fleksibel arbeidstidsordning og det hender at de stiller opp på seine kvelder hvis de får melding om at det er en ungdom som har et akutt hjelpebehov.

Hvis en spør etter resultater av denne tjenesten er det vanskelig å finne dokumentasjon. Den må først og fremst forstås som en del av et forbyggende arbeid for å hindre at unge mennesker faller utenfor viktige samfunnsinstitusjoner som utdanning, arbeidsliv og organisasjonstilhørighet.

5.4 Grendesentermodellen Fornebu i Bærum kommune

Ideen om grendesenter på Fornebu oppsto i forbindelse med at kommunen skulle utvikle hele det gamle flyplassområdet, noe som i seg selv åpnet for å tenke helt nytt og kreativt. Visjonen var "Mennesket i sentrum". Det innovative i modellen var at man gikk bort fra den tradisjonelle linjeorganisasjonen, hvor hver institusjon var knyttet til en forvaltningsavdeling i kommunen. I stedet skulle en leder styre alle institusjonene i senteret "på tvers". Innenfor denne ideen ønsket rådmannen å prøve ut forskjellige modeller for felles ledelse. Derfor fikk de to grendesentrene Hundsund og Storøya noe ulik utforming når det gjaldt ledelse. Det var imidlertid bare i Hundsund en rakk å prøve det ut i praksis, ettersom Bærum kommune i 2010 valgte å utvikle denne styringsmodellen og innføre den samme linjeledelsen ved grendesentrene som i kommunen forøvrig. Ideen om samhandling og samlokalisering er imidlertid ikke forlatt, men skal videreføres under de nye organisatoriske betingelsene.

Bærum kommune eide ingen ting på Fornebu, og var kun reguleringsmyndighet. En diskusjon med statlige myndigheter endte med at kommunen skulle bygge 6000 boliger i området, utbyggingsavtale med utbygger, som gikk ut på at utbygger og kommune skulle spleise på infrastruktur som skoler, barnehager, svømmehall og bibliotek. I og med at kommunen ikke eide noe, og det ikke var noen føringer i form av eksisterende infrastruktur, var det både nødvendig og mulig å tenke nytt. For å gjøre det billig, måtte en tenke samlokalisering av tjenestene i så stor grad som mulig. Fra tanken om *samløkalisering* tenkte en da videre i retning av muligheten for *sambruk* og *samhandling* – "3S-modellen".

Det ble satt ned en gruppe som besto av folk fra administrasjonen, fra skoler og barnehager, som diskuterte seg fram til og utarbeidet en rapport som ble lagt fra for prosjektgruppa som skulle jobbe videre med utformingen og gjennomføringen av byggeprosjektet. For Hundsund grendesenter sitt vedkommende var det lagt føringer fra arbeidsgruppa om at man skulle jobbe med idrett og IT. Idrett fordi det er mange idrettsorganisasjoner i området, og

IT fordi Fornebu er et område med mange IT-bedrifter. Det har vært vanskelig å få med IT-bedrifter i samarbeidet, men en har nå fått en avtale med Microsoft, som støtter Hundsund med opplæring på programmer og har bidratt med mye teknisk utstyr og opplæring av lærerne. Utformingen av Grendesentromodellen startet i 2001 og det første grendesenteret, Hundsund grendesenter, startet opp høsten 2008. Storøya grendesenter hadde oppstart i 2010.

Utviklingsenheten i Bærum kommune organiserte en FoU-referansegruppe i 2008, med sikte på å få til en løpende evaluering av hvordan gjennomføringen av grendesentromodellen fungerte. Flere forsøk på å finne ekstern finansiering til dette mislyktes og arbeidet med å følge oppstart av på de to grendesentrene ble gjennomført ved mindre forskningsinnsatser fra to professorer ved Universitetet i Tromsø og Universitetet i Oslo, samt en vitenskapelig assistent.

Kvinne- og familielaget kom inn i arbeidet i 2003-2004, med ideen om å integrere matservering for skoleelevene i grendesenteret. Denne ideen ble integrert i arbeidet og la føringer på utformingen, så vel den fysiske som det sosiale og organisatoriske. Det måtte skapes areal for skolerestauranten i grendesenterbygningen, ansvar for investeringer og drift måtte fordeles og det måtte utformes ordninger for bruken av det. Skolerestauranten drives på dugnad av Kvinne- og familielaget. I tillegg til de vanlige skolemåltidene, kan folk i området også kjøpe middag der to ganger i uka til en rimelig pris. Laget har lagt ned mye arbeid og energi i å få dette til. Idrettorganisasjoner har vært med i planlegginga helt fra starten, noe som blant annet har resultert i at en ved Storøya grendesenter har et nasjonalt anlegg for bordtennis.

Profilen for Storøya grendesenter er Natur og miljø. Senteret har avtale med Naturhuset, en bedrift på en gammel husmannsplass på området. Skolen trekker deler av undervisninga ut av skolen og over på deres område.

5.5 Tilretteleggertjenesten i Bydel Sagene, Oslo kommune

Tilretteleggertjenesten for ungdom i bydel Sagene er en organisasjonsløsning som i praksis ligger "mellom" de to resultatenehetene *Barnevern* og *Ungdom*. Formelt er Tilretteleggertjenesten (TTT) en underenhet eller et tjenestested under resultatenehet Ungdom. Oppgaven for TT er, etter bestilling fra barnevernet, å finne gode oppfølgings- og aktivitetsløsninger for barn og ungdom med problemer, dels ved å benytte seg av ungdomsenhetens ressurser og tilbud, og dels gjennom aktiviteter i TT's egen regi. Det innovative ved TT har bestått i å oppheve institusjonsgrensene og i stedet la de ansatte i

institusjonene samarbeide på tvers om å finne løsninger for de unge som i høyere grad tok utgangspunkt i de unges behov enn i eksisterende tilbud fra den enkelte institusjon. Det gjorde det nødvendig at arbeidet ble satt i gang på en ganske "åpen" måte.

Dette skjer i praksis ved at Barnevernets saksbehandlere drøfter med kontaktansvarlig mot TT, muligheten for å benytte TT for oppfølging av bestemte barn/ungdommer, som et alternativ til plassering av barnet/ungdommen på fosterhjem eller barneverninstitusjon. Barnevernets TT-kontakt tar da kontakt med TT for å drøfte muligheten for å lage et tilpasset tilbud for den det gjelder.

Ideen var i utgangspunktet av en svært åpen karakter, noe som gjorde det mulig å tilpasse aktivitetene underveis til de behov som barna/ungdommene hadde. Den store menyen av tiltak kunne endres, ved at nye aktiviteter kunne bli etablert, og andre kuttet ut. Det blir systematisk gjennomført evalueringer av hvordan ulike prosjektbaserte tiltak fungerer. Et større fokus på kontakt med, og oppfølging av, familier har blitt mer vanlig. Men selve ideen, TT som bindeledd mellom barnevern og ungdomstiltak, og ikke barnevernslignende tiltak i seg selv, har vært et styrende prinsipp for virksomheten i hele perioden.

Dersom en finner det formålstjenlig å benytte TT-tjenesten, vil denne kunne trekke på en rekke tilbud og aktiviteter. Det dreier seg for tiden om:

- tilsyn i familien,
- tilbud om samvær,
- at barnet/ungdommen får en kontaktperson,
- deltakelse i helgeturgruppe,
- i ridegruppe,
- i motor/verksted,
- i musikk/media,
- i aktivitetsgruppe med varierte aktiviteter,
- opphold i eget ungdomskollektiv,
- familieveiledning.

Den stedlige aktiviteten tilbys tre steder: Ungmetro, Ungmedia, som begge drives av resultatenehet Ungdom, og i Aktivitetshuset, der TT har sine kontorer pluss tilbud om aktiviteter i "verksted".

TT har for tiden 5 heltidsstillinger og en 50% stilling. I tillegg vil enkelte av de øvrige ansatte i resultatenehet Ungdom (som disponerer 14 + 4 stillinger) arbeide på spesielle oppdrag for TT. Hoveddelen av personalet arbeider på tvers av organisasjonsgrenser, noe som er nødvendig for å løse oppgavene.

Normalt er det 50 barn/ungdommer som omfattes av tjenesten. Målgruppe skulle være barn og ungdom mellom 0 og 23 år, med et særlig fokus på aldersgruppa 10-16 år, og deres foresatte. Det dreier seg da om barn/ungdommer som er henvist fra barneverntjenesten i form av en bestilling til TT. TT har vært i kontinuerlig virksomhet siden oppstarten i 2003.

TT er godt mottatt, ifølge de ansatte der, og ledere fra Enhet Ungdom og Barnevernet. Etter hvert har også TT medført nye samarbeidsflater mellom skole, helse og politi. Det har vært stor stabilitet blant de ansatte i TT, noe som har vært positivt for driften og ikke minst utviklingen av TT. Arbeidsoppgavene har vært varierte, og personalet har ikke minst hatt muligheten til å variere aktivitetstilbudet i forhold det de har sett som hensiktsmessig for de barna og ungdommene som har vært "inne" i opplegget. Et eksempel på tilpasning når det gjelder brukere og behov er at når interessen for ridning har vært varierende – jenter med muslimsk bakgrunn har vist seg å ikke ha samme interesse for hester som norsk-kulturelle jenter – så kan TT redusere dette tilbudet, ettersom dette tilbudet ivaretas gjennom bruk av et privat rideanlegg.

Kompetansemessig representerer TT også en innovasjon. Det har ikke vært enkelt å vinne interesse for denne typen løsning for eksempel innen pedagogikk-miljøet ved Universitetet i Oslo, men det er samarbeid med barnevernsutdanninga, og barnevernspedagogikk-studenter er jevnlig i praksis hos TT.

5.6 Senjalegen i Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy kommuner

Senjalegen er et interkommunalt samarbeid mellom de fire kommunene Lenvik, Torsken, Tranøy og Berg om en felles legetjeneste. Det innovative ved denne ordningen er at man skaper noen "stordriftsfordeler" ved en formalisert samlokalisering i den ene kommunen samtidig som man opprettholder legetilbudene i ytterdistriktene.

Bakgrunnen var erfaringer gjennom en årrekke, særlig i de tre minste av disse kommunene, med hvor vanskelig det var å opprettholde en stabil og forsvarlig legedekning. Torsken hadde størst problemer, illustrert ved at kommunen over en tiårsperiode hadde hatt nær 70 forskjellige leger. Det var også ordføreren i denne kommunen som tok initiativ, i første rekke overfor Lenvik, som er den største av de fire kommunene, om mulighetene for et samarbeid om legetjenesten.

Lenvik kommune har jevnt over ikke hatt store problemer med å holde på kvalifiserte leger, men i kommunens ytterdistrikter opplevde en problemer

parallellt til de Torsken hadde. Kommunen sa seg derfor interessert i et slikt samarbeid. I den videre prosessen ble også Berg og Tranøy kommune invitert med i diskusjonene. I første omgang ble det ikke noe av et slikt samarbeid, men en kom i stedet fram til ei ordning med felles legevakttjeneste i helgene. Etter et drøyt års erfaringer med denne ble spørsmålet om felles legetjeneste tatt opp på nytt, og nå var det interesse fra alle de fire kommunene. Arbeidet med å utforme Senjalegen startet i januar 2009 og tjenesten ble etablert 1. november samme år. De fire kommunene har erfaringer fra en rekke interkommunale samarbeid i årenes løp, blant annet et interkommunalt avfallsselskap.

Senjalegen er organisert som en *gruppepraksis* med distriktskontorer, med utgangspunkt i en vertskommunemodell. Hovedkontoret er lokalisert til Silsand som ligger i Senja-delen av Lenvik kommune. Legene har kontordag i de øvrige tre kommunene to dager i uka. Tanken bak en slik modell er at en gjennom å etablere et større fagmiljø kan oppnå flere ting. Legene blir mindre faglige ensomme enn de ville vært i den gamle ordningen, med en fast lege på hvert sted. Det utvidete faglige miljøet reduserer faren for at enkelte leger gjør systematiske feil. Det blir vesentlig enklere å gi turnuskandidater systematisk veiledning, og en håper at dette også gjør at disse søker seg til ledige stillinger. Til sammen regner en med at dette på sikt både vil bedre søkingen til ledige faste stillinger og at de som jobber i praksisen blir værende i lengre tid enn før. Det å legge kontoret på Silsand vakte en del motstand hos legene på Finnsnes, men bidro til å gi ordningen legitimitet i småkommunene.

Selv om ordningen har vært i funksjon bare noe i overkant av ett år, mener en å se tendenser i riktig retning. Det er ikke gjennomført en systematisk evaluering, men tilbakemeldingene er at både leger og kontorpersonalet synes det er en fordel å være i et større miljø de fleste av arbeidsdagene, og at de opplever en trygghet ved å ha kolleger rundt seg som de kan søke råd hos og utveksle erfaringer med. Det er også tegn til forbedringer når det gjelder rekruttering, ved at vikarer forlenger perioden sin og ved at det er (flere) søkere til ledige stillinger.

For de små kommunene var det en barriere å "gi fra seg" kommunelegen. Dette henger sammen med at disse kommunene har opplevd en jevn nedgang i befolkningen og en stadig utarming av det lokale vare- og tjenestetilbudet i mange år. Det å ikke skulle ha egen lege ble av mange opplevd som nok et tegn på slik marginalisering. I tillegg representerer legene en av få kompetansearbeidsplasser i småkommunene. Å gi slipp på disse arbeidsplassene handlet også om å akseptere at Lenvik overtok disse arbeidsplassene, mens småkommunene tilgjengjeld fikk stabil legedekning.

Disse elementene bidrar til å forklare at det tok lang tid før ideen fikk gjennomslag på så vel politisk som administrativt nivå. Tanken ble først lansert i en rapport som Fylkeslegen i Troms utarbeidet i 2001. Rapporten ble den gangen nedstemt i alle kommunene, også i Torsken kommune, som hadde den vanskeligste situasjonen. En håpet i det lengste at situasjonen skulle bedre seg. Ideen ble tatt opp igjen, på initiativ fra ordføreren i Torsken, rundt 2007/2008. En ny rapport ble utarbeidet og det ble arbeidet med å skape forankring så vel i befolkningen som i det politiske miljøet, og denne gangen, i 2008, ble det så godt som enstemmige vedtak i alle de fire kommunene. Folkemøter i alle de fire kommunene var en del av forankringsprosessen.

1. januar 2009 startet prosjektet med etablering av den felles legetjenesten opp, og 1. september samme år åpnet gruppepraksisen i nyoppussede lokaler.

5.7 Gårdsskole i Tromsø kommune

Ordningen med Gårdsskole i Tromsø kommune går ut på at elever som av ulike grunner har behov for andre undervisningsformer enn de som gis i den ordinære undervisningen, får tilbud om at de en dag i uka har skoledagen sin på en gård. Det innovative ved ordningen ligger i den tette integreringen mellom praksis og teori gjennom arbeidet på gården. Det er til sammen fem skoler som samarbeider om denne ordningen: Reinen skole, Ramfjord skole, Skjelnan skole, Tromsdalen skole, Krokeldalen skole og Lunheim, skole alle på fastlandssida i Tromsø. De elevene som er med i ordningen er for det første slike som har problemer med teoretisk læring, og som har nytte av å lære dette gjennom praktisk arbeid. Andre elever er med fordi de har atferdsproblemer i ordinære klassesituasjoner, og der gårdsskole kan bidra til å gjøre disse lettere. Gårdsskole er en del av skolenes spesialpedagogiske tilbud. De elevene som får dette tilbudet har en sakkyndig vurdering av PPT, som også mottar en halvårlig vurdering av den enkelte elev. Tilbudet gis for en periode på 11 uker om gangen. Ved utløpet av perioden blir det gjort en vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig å forlenge perioden.

Gårdsskoleundervisninga foregår på Widding gård og er blant annet lagt til rette ved at det er bygd et klasserom i fjøset. Her blir det arbeidet med å sette de praktiske erfaringene inn i en teoretisk sammenheng, for eksempel å regne ut volum på tømmer elevene har vært med på å hugge i skogen eller avkastning av potetdyrkingen. Initiativet til denne innovasjonen kom fra Rektor på Reinen skole, som selv hadde nær tilknytning til gårdsdrift da han var barn. Læreren som er ansvarlig for gårdsundervisninga, er oppvokst på gård. Både hun og de to bøndene på gården har tatt studiet "Gården som læringsrom". Det er 18 elever til sammen som deltar i denne formen for undervisning, fordelt

på tre dager i uka. Læreren på gårdsskolen holder kontakt med de enkelte elevenes respektive kontaktlærere og avtaler opplegg for den enkelte elev med disse.

De skolene som samarbeider om ordningen er også med i det statlige utviklingsprogrammet "Inn på tunet", som drives i regi av fylkesmannens landbruksavdeling. Programmet har som formål å styrke barns og unges kontakt med landbruket, gjennom å etablere kontakt mellom skoler og gårder. Mange skoler deltar her, men den ordningen som er gjennomført i form av Gårdsskolen i Tromsø går lengre enn de fleste samarbeid innenfor dette programmet.

Erfaringene oppfattes som svært gode. Elever som lenge har opplevd skoledagen som lite lystbetont, gleder seg til de dagene de er på gården, og de lærer teori på en annen måte. I de tilfellene der det er snakk om elever med atferdsvansker, fører denne ordningen til mer ro i klassen den dagen det er gårdsskole og det blir fortalt at medelevene har mer overbærenhet og tålmodighet med denne eleven de dagene vedkommende er i klassen. I tillegg hender det også at den urolige eleven selv blir mer konsentrert og rolig enn før, i klassen.

Andre skoler enn de som er med i ordningen har henvendt seg med forespørsel om å få "kjøpe seg inn". Så langt er det ikke kapasitet til det. Det er ikke gjort konkrete beregninger av kostnadene ved denne ordninga, sammenlignet med andre spesialpedagogiske tiltak. Det er likevel en rådende oppfatning at Gårdsskolen faller gunstigere ut økonomisk enn de tiltakene en vanligvis setter inn for denne typen elever.

5.8 Hvilke typer av innovasjoner har vi studert?

Innovasjoner kan gjennomføres innenfor ulike sider ved kommunenes virksomhet, slik som i tjenestesektorene og innenfor næringsutvikling eller andre kommunale arbeidsområder som ikke er direkte knyttet til tjenesteproduksjonen, for eksempel demokratiutvikling og omdømmebygging. Innovasjoner kan også ha ulike organisatoriske fokus, på den måten at de kan være av administrativ karakter, de kan være spesifikt innrettet på service, eller de kan representere en endring i policy (Bason 2007). Flere av de innovasjonene vi har studert faller i mer enn en kategori, hjelpetjenesten YES er først og fremst innrettet mot tjenesteproduksjon innen sosialtjenesten. Samtidig er de en organisatorisk nyskaping, i den forstand at den er plassert i et "mellomrom" mellom de organisasjonene som fra før utgjør hjelpeapparatet. I matrisen nedenfor har vi satt opp en typologi over kommunale innovasjoner

der vi har plassert våre tilfeller. Typologien er den samme som er brukt i kapittel 2.1, der administrativ innovasjon defineres som høyere produktivitet og bedre koordinering, serviceinnovasjon som bedre service og policy-innovasjon som styrkede resultater for samfunnet i den offentlige politikk.

Organisatorisk fokus			
Sektor/tema	Administrativ innovasjon	Serviceinnovasjon	Policyinnovasjon
Helse/sosial	Senjalegen YES TT Sagene Nye turnusordninger	Senjalegen YES TT Sagene Nye turnusordninger	Senjalegen
Skole		Gårdsskole Gode Sirklar	
Teknisk			
Kultur	Gode Sirklar		
Næringsutvikling	Gode Sirklar		Gode Sirklar
Annen samfunnsutvikling	Grendesentromodell	Grendesentromodell	

Det er karakteristisk for de 7 innovasjonene at stort sett alle omfatter organisatorisk innovasjon, og at de i høy grad tar fatt på "silo"-oppbyggingen av den tradisjonelle forvaltningen. Det skjer del ved at personale arbeider på tvers av organisasjonene, dels ved samlokalisering, og endelig gjennom at man etablerer ledelse på tvers.

Vi har vurdert bare to av de studerte innovasjonene som å være en policyinnovasjon. Gode Sirklar har, i tillegg til å skape en ny og annerledes service til næringslivet og skoleelevene, også ført med seg en omfattende endring i måten kommuneorganisasjon forholder seg til utvikling på. Fra å være et tema som angikk de ansatte i næringssselskapet er det nå et tema som griper inn i hverdagen til flere kommunale etater og et betydelig antall enheter. Senjalegen har på sin side medført en mer helhetlig politikk for legetjenesten, ved at en på en helt annen måte enn før har sett service til befolkningen og kompetanseutvikling og arbeidsmiljø for legene i sammenheng med hverandre.

6 PROBLEMSITUASJON, KREATIV HANDLING – OG LØSNINGSMODELLER.

Er det trekk som går igjen i de 7 innovasjonene vi har undersøkt, når det gjelder måten de har oppstått på? I dette kapitlet ser vi på "unnnfangelsen" av innovasjonene og hvordan selve ideen utvikles og modnes i en tidlig fase. Når vi i det følgende tar for oss initiativfasen, starter vi med å se de sju innovasjonene som er valgt ut i lys av sammenhengen mellom hovedkategoriene problemsituasjon, ressurspersoner og løsninger. I tillegg vil vi komme inn på en tilleggsdimensjon, nemlig betydningen av å se på det som tilsynelatende kan være tilfeldige eller tidspunktavhengige faktorer. Det er naturlig å diskutere forekomster av "det tilfeldige" ved innovasjoner opp mot kontrasten, som vil være det rasjonelle, planbaserte arbeidet som starter med å definere et problem, og så systematisk søke etter løsninger.

På den ene siden kan kommunene det gjelder ha utviklet en bevisst strategi for å fremme nyskaping, noe som vi da må anta vil ha hatt betydning for initiativ og den videre ideutvikling. På den andre siden kan innovasjoner framtre nærmest som et resultat av sammentreff og tilfeldigheter – og at det "akkurat da" hadde åpnet seg en mulighet for å tenke ut og lansere nyskapende initiativ. Den "strømningsmodellen" som ble presentert i kap. 2.3 åpner for å se innovasjon som en tidsmessig gunstig, men ikke planlagt sammenkopling av en strøm av problemer, av tilgjengelige løsninger, og av deltakere med ulike typer ressurser og kompetanser.

6.1 Ulike utgangspunkt for idegenerering

Allerede i den tidligste forskningen på innovasjon i norske kommuner ble det lagt stor vekt på samspillet mellom eksterne omstendigheter, og den ekstrainsatsen som framkommer i form av interne pådrivere (Holbæk 1990: 130). Det er svært viktig å understreke betydningen av dette samspillet, også når vi ser på "unnnfangelsen" av innovasjoner, der en gjerne har en tendens til å fokusere på enkeltpersoners rolle. Et samspillet mellom *omstendigheter* og *handling* kan sies å være en forutsetning for at innovasjoner kan finne sted. En innovasjon som knyttes til bestemte problemer eller omstendigheter kommer ikke av seg selv; for det første må problemet oppdages og defineres, og handlingen må aktivt initieres av et individ eller av flere individer i samspill. En innovasjon som kan knyttes til en bestemt ildsjels initiativ finner heller ikke sted uten at det er en klar forbindelse til en situasjon, et problem eller en løsningsmulighet som har oppstått.

Samspillet mellom eksternt påførte eller oppståtte omstendigheter og individer eller grupper med ideer og evne til å framsette disse, illustrerer at når det dreier seg om innovasjoners unnfangelse, så er det i liten grad et spørsmål om enten-eller; det er heller et spørsmål om hvor tyngdepunktet ligger i det enkelte tilfellet – på tvingende omstendigheter eller på den handlingskapasitet som finnes og som kan mobiliseres på en kreativ måte for å endre disse.

De 7 innovasjonene vi har tatt for oss i denne undersøkelsen vil i varierende grad ha sine utspring i konkrete problemsituasjoner, i tilstedeværelsen av kreative personer og miljøer, og i tilgangen på modeller eller inspirasjonskilder som kan danne utgangspunkt for løsninger. "YES"-innovasjonen i Grong er opplagt drevet fram av et påtrengende lokalt problem, nemlig det at svært unge hybelboende elever kunne slutte på skolen. "Gode Sirkler" i Fjell, Sund og Øygarden virker i større grad drevet fram gjennom kreativ handling, mens initiering av "Medleverturus" i Bergen kommune i stor grad synes befordret av at en konkret modell har vært utviklet og gjort tilgjengelig for utprøving i en ny sammenheng.

Alle de 7 innovasjonene vil ha sine ulike profiler eller tyngdepunkter når det gjelder å være problembasert, persondrevet, preget av import av løsningsmodell, eller av en mer "tilfeldig" sammenkopling av strømmer av problemer, løsninger, deltakere og beslutningstidspunkt. Men felles for dem er at i alle fall de tre første elementene vil være til stede, om enn i ulik grad. Vi ser altså ingen motsetning mellom det å ha fokus på problem, på kreativ handling utført av enkeltpersoner, eller på løsningsmodeller. Det kan selvsagt anføres at en grundig analyse av en unik, lokal problemsituasjon, og handling ut fra en slik analyse, i liten grad vil være forenlig med import av en standardisert løsningsmodell. Men på den andre siden: Vi lever i et informasjonssamfunn med stadig enklere tilgang på andres erfaringer, og det ville være "å finne opp hjulet på nytt" dersom en i dag forestiller seg at et problem er så unikt at en ikke kan dra nytte av andres løsningsforsøk. Derfor ser vi på evne til å tilpasse en allerede kjent løsning til en unik og lokal problemsituasjon som et uttrykk for innovativ kapasitet.

Vårt ærend her er å gjøre rede for hvordan "gangen" arter seg i den første fasen av et innovasjonsforløp – altså hvordan erkjennelsen av et problem og koblingen av det erkjente problemet til en løsning eller løsningsprosess foregår, gjennom kreativ innsats fra enkeltpersoner eller en gruppe. I noen tilfeller vil tyngdepunktet kunne ligge i omstendigheter som nærmest tvinger fram nytenking for at ikke kommunen skal sakke helt akterut på et område hvor det forventes innsats. I andre tilfeller er det en ny person eller en ny personkonstellasjon i kommunen som gjør at et "gammelt" problem, et

problem som en så langt har innrettet seg på å leve med, nå ser ut til å kunne finne sin løsning – altså tilfeller der innsatsen til pådriveren eller ildsjelen i seg selv utgjør en betydelig forskjell. Og i enkelttilfeller vil unnfangelsen av en kreativ ide være knyttet til at en løsningsmodell, eller en erfaring som andre har gjort, er blitt kjent i miljøet, og at det har dannet seg en oppfatning om at den kan overføres til, og tilpasses i egen kommune.

Når vi gjennom fokusgruppeintervjuer har prøvd å kartlegge hvordan innovasjoner oppstår, vil informantene kunne vektlegge både omstendigheter og enkeltpersoners betydning på måter som farges av den enkeltes nærhet/fjernhet fra den aktuelle prosessen, men også av den aktuelle informants mer generelle tilbøyelighet til å vektlegge enten "samfunnsmessige omstendigheter" eller betydningen av "enkeltmenneskets innsats". Dette er metodiske utfordringer som vi selvsagt må ta i betraktning når vi gjennomfører en analyse basert på rapporteringer av forhold som kanskje også kan handle om å fordele ære eller om å utfordre hevdvunne betraktningmåter når det gjelder hvordan ting skjer eller henger sammen. Det ligger også en betydelig utfordring i å rekonstruere oppkomsten av en ide, fordi det kan være så godt som umulig å kunne skille "det kreative øyeblikk" fra de impulser som individet eller miljøet, bevisst eller ubevisst, måtte ha mottatt i forkant av ideskapingen.

6.2 Problemsituasjon som driver:

På et praktisk plan vil vi, i tråd med lærdommer fra den klassiske organisasjonsteorien, gå ut fra at innovasjoner i kommuner oppstår når *"et handlingsprogram som har blitt betraktet som et som tilfredsstillende visse kriterier, ikke lenger gjør det"* (March & Simon 1958:182 oversatt her). Den kommunale innovasjon skal kanskje bidra til å løse et samfunnsmessig problem, men først og fremst skal den utvikle et bedre virkemiddel enn det som er i bruk, for å løse problemet. Ingen av de sju innovasjonene vi har undersøkt, handler om kommunal intervensjon på helt nye områder. I samtlige sju tilfeller dreier seg om å håndtere velkjente problem som en allerede har utviklet handlingsprogrammer for å løse, men der det er en erkjennelse av at handlingsprogrammet ikke har fungert tilfredsstillende. Mest tydelig ser vi dette i kommunene *Fjell, Sund og Øygarden* ("Gode Sirkler") der en faktisk hadde utviklet et eksisterende handlingsprogram (det tidligere "Aktiv Vest") som hadde vært et interkommunalt selskap, etablert for å styrke næringsutviklinga i de tre kommunene. Virksomheten i dette selskapet ble vurdert som basert på en noe utdatert arbeidsmodell, og det var i tillegg en oppfatning om at virksomheten i stor grad var konsentrert om utviklingen i Fjell, den største av de tre kommunene. Nå er feltet "næringsutvikling" ikke et obligatorisk innsatsområde for norske kommuner. I motsetning til for eksempel på

skoleområdet var det mulig å stoppe helt opp for å ta en tenkepause. Slik sett er denne problemsituasjonen befriende åpen for å ta nye initiativ – kommunene er unndratt et kontinuerlig driftsansvar, og er i svært liten grad underlagt regelverk og bestemmelser for hvordan virksomheten ”næringsutvikling” skal drives.

På helt motsatt side ser vi hvordan en opplevd problemsituasjon på et svært regulert område, som turnusordninger i institusjoner med døgnkontinuerlig drift, må møtes gjennom formaliserte prosedyrer. I tilfellet ”*medleverturnus i Bergen kommune*”, viste det seg å være et svært lite slingringsmonn. Å initiere innovasjon innenfor så snevre handlingsrammer, og i institusjoner der driften må pågå hele døgnet, må sies å være en prestasjon i seg selv.

Problemsituasjonen i de små *Senja-kommunene* må sies å være klassisk for utkantkommuner, nemlig stor gjennomtrekk av kompetansepersonele, og i ett tilfelle en gjennomtrekk som må sies å være ekstrem (89 leger over en 10-årsperiode). Det var i og for seg ikke problem med å kunne tilby lokalbefolkninga legetjenester; kommunen og befolkninga hadde levd med denne situasjonen i årevis, men tjenesten ble opplevd som utilfredsstillende av brukerne når det stadig var nye leger de møtte. Denne problemsituasjonen er i slekt med den vi fant for *Gårdsskolen*: Her var utgangspunktet at skoleelever med spesielle problemer nok hadde et tilbud om spesialundervisning, men situasjonen var opplevd som utilfredsstillende både av elevene selv, deres foreldre, lærere og medelever. Samtidig hadde det nok, som i *Senjakommunene*, blant mange festet seg en erkjennelse av at dette var noe man bare måtte leve med.

I *Grong* og i *Sagene bydel* var problemsituasjonen en erkjennelse av at ungdom med problemer havnet ”i mellomrommet” mellom institusjoner, institusjoner som alle i og for seg gjorde jobben sin, men at det åpenbart var et samordningsproblem og et manglende samsvar mellom ressursinnsatser og de resultater som ble oppnådd.

Tilfellet *Grendesenter på Fornebu* er spesielt interessant, all den stund en her kunne starte med helt blanke ark når det gjaldt planlegging av tjenester – tjenester for en befolkning som pr. dato ikke fantes, nemlig de framtidige innbyggerne i den helt nye Fornebu-bydelen. Her var det i konkret forstand i mindre grad tale om en problemdrevet innovasjon: Det var heller tale om en innovasjon basert på erkjennelsen av at en klassisk, sektorisert modell for tjenesteyting førte til både samordningsproblem og større kostnader enn å tenke i retning av en integrert tjenestemodell. I likhet med situasjonen før *Gode Sirkler* i Fjell, Sund og Øygarden var det åpning for å tenke nytt innenfor

videre rammer enn de som var lagt rundt de øvrige innovasjonene vi har studert.

En problemsituasjon som har oppstått, eller som har utviklet seg over tid, ser ut til å ligge bak samtlige av de innovasjonene vi har studert. Bare i to av de sju tilfellene kan vi tale om en problemsituasjon som krevde umiddelbar handling, det å utvikle et tjenestetilbud for innbyggerne i den nye Fornebu-bydelen, og behovet for å finne en erstatning for det nedlagte næringselskapet i de tre Vestlandskommunene. I de fem andre tilfellene kan vi si at "det hanglet og gikk" – enten det dreide seg om tjenester i seg selv, eller om samordning mellom tjenester.

I tre tilfeller dreide det seg om enkelttjenester der en vurderte det slik at tjenesten ikke var drevet tilfredsstillende med hensyn til å oppfylle kriterier for gode resultater (Senja-legetjenester, elever med spesielle behov i Tromsø, utilfredsstillende arbeidssituasjon ved døgnkontinuerlige institusjoner i Bergen).

I to av tilfellene var det ikke primært den enkelte tjeneste som representerte en problemsituasjonen. Her hadde en hadde erkjent at det var et samordningsproblem mellom tjenester, noe som hadde ført til et dårlig tilbud til brukere – i begge tilfeller ungdom med problemer. Det var tale om ungdommer som "falt imellom", både i Grong kommune og i Sagene bydel i Oslo.

I de fem sistnevnte tilfellene hadde det altså ikke oppstått noen akutt situasjon som krevde handling – både elever, pasienter og ungdommer hadde i disse tilfellene tilgang til et kommunalt tilbud som klart var innenfor regelverkets minimumskrav, men som likevel ikke fungerte tilfredsstillende. Her var det ikke bare de aktuelle brukerne som kom dårlig ut av det, situasjonen representerte også en betydelig slitasje på det tjenesteytende personalet, på brukeres pårørende, og på kommunenes økonomi, for eksempel i form av kostnader knyttet til vikarbruk og til behovet for å rekruttere og lære opp ny arbeidskraft.

Vi kan oppsummere dette avsnittet ved å si at situasjonen inviterte direkte til utøvelse av innovative initiativ i Sotra-kommunene og i Bærum/Fornebu-tilfellet, mens det i de fem andre tilfellene dreide seg om problemsituasjoner som en godt kunne tenke seg at ledelsen mer eller mindre neglisjerte eller fant ut at en måtte leve med, eventuelt at en prøvde å bøte på dem med mindre, inkrementelle, forbedringer. Men, som vi har sett, også slike situasjoner kan møtes med nyskapende responser, noe som selvsagt aktualiserer en analyse av personlige initiativ og av tilgjengelige løsningsmodeller knyttet til disse problemsituasjonene.

6.3 Idemakere nær førstelinja: Fagpersonale som innovatører

I fokusgruppene stilte vi spørsmålet om ideen oppstod hos en bestemt person eller hendelse eller om det var en innovasjon som var utviklet over lengre tid, uten tilknytning til en bestemt person eller hendelse. En type svar var så godt som gjennomgående: ”..det var fagfolkene”, og det viste seg i de fleste av de sju tilfellene å være fagpersonalet, først og fremst på ledernivå, rådmann eller enhetsledere og i noen tilfeller utøvende personale. Initiativ fra fagfolk blir framholdt når det gjelder TT i Bydel Sagene. I tilfellet Nye turnusordninger er det en enhetsleder som kommer med initiativet, for Gårdsskole er det en rektor og en lærer, og for Grendesentremodellen nevnes tidligere rådmann som initiativtaker.

I 3 av 7 tilfeller ser vi spor av politisk ledelse, spesielt tydelig er dette i Senjalegen, der en ordfører i en småkommune tar kontakt med en ordførerkollega i regionsenterkommunen for å diskutere muligheten for et samarbeid. I Gode Sirklar ser vi et samspill mellom en eksternt entreprenør med basis i SINTEF Trondheim, og lokale rådmenn og ordførere. Dette er det eneste tilfellet der eksterne personer – i dette tilfellet en person verken var tilknyttet kommunen som institusjon, eller som bodde i kommunen, var sentral i initiativfasen i en innovasjon. Ordføreren var også en av de som tok initiativ til at den prosessen som førte fram til YES ble satt i gang.

Disse observasjonene viser et interessant mønster: I de to fristilte situasjonene – den nye bydelen på Fornebu, og i tomrommet på utviklingsområdet som hadde oppstått på Sotra etter avviklinga av ”Aktiv Vest” – er det personer som står litt over, eller utenfor ”begivenhetene” som spiller inn initiativ. I storkommunen Bærum kan ikke rådmannen være så ”tett på” alt som skjer i kommunal regi, men kommer med en mer ”analytisk” ide om å prøve ut en alternativ modell (Grendesentra med felles ledelse) for tjenestetilbudet i den nye bydelen. I Gode Sirklar-tilfellet er det slik at SINTEF i Trondheim er i ferd med å utvikle et tjenestekonsept som organisasjonen kan tilby kommuner for å understøtte lokalt utviklingsarbeid: En entreprenørsk representant for denne organisasjonen ser Sotra-samfunnets problemer og muligheter utenfra, og foreslår et konsept der kommune, næringsliv og FoU-sektor samarbeider for nærings- og samfunnsutvikling.

Dette som en kontrast til de situasjonsdrevne innovasjonene – som dreier seg om å handtere mer detaljerte og avgrensede problemer knyttet til den kommunale tjenesteproduksjonen. Her er det de fagfolkene som er tett på problemene som også viser seg å være initiativtakerne til å foreslå innovative

løsninger. I disse fem tilfellene dreier det seg i hovedsak om et samspill mellom enhetsledere og personale på det utøvende nivå.

I to tilfeller er det mulig å slå fast at kommunens administrative toppledelse er aktivt involvert i initiativfasen. Det dreier seg om rådmannen i Bærum kommune/ Fornebu, og rådmannen i Fjell kommune. For Bærum kommunes vedkommende harmonerer dette med et uttrykt mål for denne kommunen om å gå nye veier i utvikling av tjenestetilbudet. Vi finner ordførere til dels sterkt involvert i tre tilfeller, nemlig i initiativfasen til Gode Sirklar, Senjalegen og YES. I de øvrige tre tilfellene vi har undersøkt ser det ikke ut til at den politiske eller administrative ledelsen i kommunene har hatt en initierende rolle. Dette bekrefter den tydelige rollen som fagpersonale og mellomledernivået som er "tett på", spiller når det gjelder å tenke ut nyskapende måter å forbedre tjenestetilbudet på. Samtidig er det trolig også mer sammensatte forklaringer på dette. I større kommuner, som i vårt materiale Oslo og Bergen, vil det naturlig være mindre uformell kontakt og mindre fysisk nærhet mellom toppledelsen og de tjenesteproduserende enhetene.

Det vil være for drøyt å hevde at enkeltpersonene glimrer ved sitt fravær i fokusgruppene svar på hvor initiativet kommer fra. Med få unntak betoner fokusgruppene likevel samspillet mellom aktører i umiddelbar nærhet av det som defineres som problemsituasjonen som opphavet til ideen. Det dreier seg om de aktørene som er nevnt i det foregående, som samarbeider om å analysere problemet og om ideutviklingen. Når enkeltpersoner bare trekkes fram i et par av tilfellene, kan det også ha sammenheng med at det har gått et stykke tid fra ideen oppsto til fokusgruppene ble gjennomført, og at de posisjonene som folk har hatt i selve gjennomføringsfasen har festet seg bedre i hukommelsen til deltakerne.

6.4 Løsningsdrevne initiativ

Ut fra en klassisk, rasjonalistisk mål-middel-tenking begynner en med å erkjenner et problem, gjerne forstått som avvik mellom det en observerer som resultat av en kommunal innsats, og det en forventet skulle bli resultatet. På denne bakgrunn analyserer en seg fram til alternative måter å forbedre tjenestetilbudet på, og velger det som best tilfredsstillende de kriteriene en har satt for god måloppnåelse. Blant våre 7 innovasjoner er det bare en som tydelig følger dette sporet, det er YES i Grong kommune. Her analyserer en situasjonen og ser utfordringen som et samordningsproblem, hvoretter de ulike tjenesteinstansene setter seg ned sammen for å finne en løsning. De søker etter modeller fra andre steder, men når de ikke finner løsninger "der ute", utvikler de sin egen modell i form av et prosjektarbeid som skal skape bedre

resultater for brukergruppen. Det skjer nettopp ved at de aktuelle instansene samordner og tilpasser sine innsatser til det de oppfatter som ungdommenes behov.

Ved siden av YES er det TT i Bydel Sagene som framstår med en løsning som åpenbart er skapt på bakgrunn av en analyse av problemsituasjonen, uten noen inspirasjonsmodell. Her er tilblivelsen imidlertid mer preget av å være heftet på en annen prosess, nemlig en administrativ reorganisering av bydelsforvaltningen. Det er gjennom omdanningen av flere ulike ungdomstiltak til en egen resultatenheter "Ungdom" at kortene blir delt ut på nytt, så å si, noe som opplagt bidrar til å skape felles tenking mellom ungdoms sektor, barnevernssektor og bydelsadministrasjonen.

De øvrige fem innovasjonene synes i større grad å være inspirert av forbilder og modeller utenfra. Særlig gjelder det de to innovasjonene i Troms – Senjalegen og Gårdsskole. Løsningene hentes fra henholdsvis interkommunalt tjenestesamarbeid og "Inn på tunet"-modeller. I det siste tilfellet viser det seg også at det er en klar sammenheng mellom nøkkelpersoners bakgrunn i jordbruksmiljø, og de løsninger som foreslås for elever som har lite utbytte av en ordinær skolehverdag. Fornebu avslører sine inspirasjonskilder allerede gjennom å bruke benevnelsen "grendesenter" på de integrerte tjenesteytende sentra som utvikles i den nye bydelen. Her er det erfaringer med samlokalisering av tjenester fra mindre kommuner som overføres – men på en klart nyskapende måte – til en storkommune/bydelskontekst. Nye turnusordninger i Bergen er også en innovasjon som er tydelig modell-drevet. Andre kommuner har også prøvd ut andre turnusordninger, om enn ikke med så stor variasjonsbredde og i så stor grad.

"Gode Sirklar" er igjen et avvikende tilfelle. Her var det fra SINTEFs side ideer om at forsknings- og utdanningsmiljø måtte bidra mer operativt i kommunalt utviklingsarbeid – et "trepartssamarbeid" mellom kommune, næringsliv og FoU-sektor. Dette konseptet er blitt innført som grunnlag for et interkommunalt utviklingsselskap som i praksis og primært fungerer som et "clearinghouse". Virksomheten i Gode Sirklar går ut på å identifisere lokale behov, uttrykt gjennom næringsaktører så vel som kommunale administratorer – og å kople disse til forskningsinstitusjoner, høgskoler og universitet. Den videre gangen er at det dannes selvstendige utviklingsprosjekter, ofte av et betydelig omfang og varighet, og i hovedsak basert på ekstern finansiering. Denne modellen ble utviklet i et samspill mellom nøkkelaktører i de tre kommunene og et team fra SINTEF. Driftskonseptet har vært i utvikling og gjennomgått endringer helt siden etableringen i 2005.

Vi må kunne konkludere med at det er et betydelig innslag av løsningsbaserte innovasjoner i vårt materiale, men det er også betydelige unntak og betydelige nyskapende innsatser når det gjelder å tilpasse et kjent konsept til en lokal problemsituasjon.

6.5 Sammentreff eller strategi?

Som nevnt i begynnelsen av dette kapitlet ligger det en spenning mellom det rasjonelt planlagte ("strategi") eller det som er preget av mer eller mindre tilfeldige koplinger og sammentreff av omstendigheter ("strømningsmodellen"). I de fleste konkrete tilfellene av innovasjonsarbeid vil det nok være et element av begge disse faktorene.

Gjennom planlegginga av Fornebu-bydelen i Bærum kommune ligger det uvanlig godt til rette for å tenke nytt – her skal en bygge en ny bydel fra grunnen av, og kan benytte en gjennomført rasjonell tilnærming til innovasjonsprosessen. Samtidig ser vi at begrepet "grendesenter" som er valgt, er basert på en inspirasjon særlig fra mindre kommuners arbeid med å samle og samlokalisere tjenester. Det framgår ikke om planlegginga av tjenestene er basert på en systematisk vurdering av ulike alternative modeller; når først "grendesenter" er kommet på dagsordenen ser det ut til at denne ideen om samlokaliserte tjenester styrer mye av den videre innovasjonsprosessen.

Grong kommunes YES-prosjekt synes å være den mest planmessige innovasjonen av dem vi i dette kapitlet har gjennomgått tilblivelsen av. Her er det så opplagt et lokalt problem som er utgangspunktet – et problem som ikke lar seg tilordne et bestemt ansvar, og som har forgreininger utover i nabokommunene – å kunne lage et tilbud som kan forebygge og følge opp ulike problemer som skoleungdom som bor på hybel lett kan "pådra seg". Her følges initiativet planmessig opp, ved at en raskt ser at dette problemet ikke kan løses innenfor rammene av en enkelt etat eller kommunal virksomhet, at en fra ledelsens side går bredt ut for å involvere alle relevante aktører, og at en i fellesskap driver en søkeprosess der en vurderer ulike alternative løsninger, og til og med prøver å finne ut hvordan andre kommuner har møtt tilsvarende problemer.

Mens YES-prosjektet i Grong kanskje er det mest "strategiske" eksemplet på hvordan en innovasjon unnfanges, finner vi i større eller mindre grad innslag av "sammentreff av strømmer" i de øvrige 6 tilfellene vi har beskrevet i denne rapporten. Sammentreff som grunnlag for innovativ virksomhet finner vi mest tydelig i Sagene – Tilretteleggertjenesten, der denne innovasjonen også kan

ses som en følge av en administrativ reorganisering av hele bydelsforvaltningen. I "Gode sirkler" – innovasjonen i Fjell, Sund og Øygarden - kan det ha vært innslag av sammentreff nå vi ser på betydningen av å koble kommunenes utviklingsarbeid opp mot SINTEF. I tilfellet Senja-legen var problemet (lege-gjennomtrekk) så vel som løsningen (felles legetjeneste på tvers av kommunegrenser) nokså klart, men oppstarten hadde likevel et preg av sammentreff (ordførers initiativ).

Som en konklusjon på dette avsnittet kan vi hevde at verken det planmessige/strategiske elementet eller det sammentreff-baserte grunnlaget synes å være sterkt framme i de innovasjonene vi har undersøkt. Tilblivelsen av innovasjonene er i høg grad basert på situasjoner og problemer, ved siden av å være initiert av fagfolk som samarbeider og som er "tett på", og der modeller og erfaringer fra andre kommuner benyttes, men gjerne tilpasses lokale forhold.

6.6 Oppsummering: Mange inntak til ideutvikling

Gjennomgangen av de 7 innovasjonenes tilblivelsesprosesser viser først og fremst nødvendigheten av å operere med et mange-fasettert analyseredskap når vi skal ta for oss utvikling av innovasjon i kommuner. Et slikt analyseredskap har vi funnet i March & Olsen (1978), der forfatterne foreslår å erstatte et rasjonalistisk mål-middel perspektiv ("vi har et problem, vi må finne en løsning") med et "strømningsperspektiv" der *problemsituasjon*, *aktører* og *løsninger* opptrer relativt uavhengig av hverandre, og der fokus settes på de *beslutningsanledninger* som muliggjør en kobling av problemer, løsninger og aktører (ibid. 27).

I gjennomgangen av de 7 innovasjonene har vi sett hvordan problemsituasjoner kan drive fram nyskaping, hvordan kunnskap om tilgjengelige løsninger spiller inn, hvordan enkeltpersoner eller små nettverk av nøkkelaktører kan skape dynamikk, og hvordan oppståtte beslutningsmuligheter kan åpne for nyskaping.

Bare i ett tilfelle, YES i Grong, ser vi klare avtrykk av den rasjonelle tilnæringsmåten, i form av at en starter med en problemanalyse, at en så går bredt ut for å søke alternative virkemidler, og konkretiserer ideen ved å gjennomføre en utvelgelse av det beste alternativet for en løsning på problemet.

I de øvrige seks tilfellene ser vi i varierende grad innslag av både problemdrevet handling (Senja-legen), av løsningsdrevet handling (Nye

turnusordninger), av entreprenørdrevet ideutvikling (Gårdsskolen) og av handling betinget av en oppstått beslutningsanledning (TT i bydel Sagene). Men dette betyr ikke at vi kan plassere de ulike innovasjonene entydig i ulike kategorier ut fra de fire elementene som inngår i analysemodellen. Med noen få unntak ser vi klare innslag av det problemdrevne, det løsningsdrevne, det aktørdrevne og betydningen av å kople seg på en beslutningsmulighet, i alle de 7 tilfellene vi har undersøkt.

Ut fra disse observasjonene er det følgelig vanskelig å peke på en enkelt faktor som vil være avgjørende for å stimulere til innovativ ideutvikling, og som kan inngå i utviklingen av en standardoppskrift for hvordan kommunal ledelse kan påvirke ideutvikling i egen organisasjon. Ut fra våre funn vil vi konkludere at finnes mange veier som fører til den innovative ideen som videre kan utvikles, vinne tilslutning, realiseres, og bidra til en tydelig forbedring på et innsatsområde.

7 GJENNOMFØRING AV INNOVASJONENE

I dette kapitlet tar vi skrittet over fra idefasen til gjennomføringen av innovasjoner. Vi ser på hvordan tidsforløpet har vært, hvem som har deltatt og vært pådrivere og hvilke barrierer en har måttet overkomme. Sentralt i analysen står spørsmålet om det er strukturelle og kulturelle trekk ved kommunene som hemmer eller fremmer innovasjoner, og hvilke dette eventuelt er. I tilknytning til dette tar vi også opp spørsmålet om eksterne samarbeidsrelasjoner sin betydning i gjennomføringen.

7.1 Tidsforløp

Det er flere måter å betrakte gjennomføring på. Fra teori om iverksetting kan en utlede to hovedtilnærminger. I den ene tilnærmingen betraktes gjennomføringen som en prosess fra punkt A til punkt B, der en klart og tydelig kan slå fast når en endring er endelig gjennomført, dvs. når beslutningen er fattet. I den andre betraktes gjennomføringen i større grad som en vedvarende prosess, der ulike faktorer skaper behov for endringer og justeringer (Røiseland 1996). Hvordan vi betrakter tidsforløpet i gjennomføringsprosessen vil til en viss grad påvirkes av hvilket perspektiv en anlegger her. Flere av de innovasjonene vi har studert, kan på den ene siden betraktes som gjennomført innenfor et nokså kort tidsperspektiv, mens de på den andre siden fremdeles kan oppfattes å være i en gjennomføringsfase, fordi de stadig antar nye former. Ett slikt eksempel er de nye turnusordningene i Bergen kommune. Den første endringen – den opprinnelige/egentlige innovasjonen – ble gjennomført i løpet av knappe fire måneder. Dette dreide seg om nye turnusordninger i ett enkelt bofellesskap, der ideen materialiserte seg på sensommeren og den nye turnusen ble satt i verk 1. november samme år. Andre boenheter har kommet til etter hvert, og gjennomføringen i hver enkelt av disse har hatt ulike tidsforløp. I og med at det er andre boenheter og andre kommunale institusjoner der en også har ideer eller planer om å endre turnusordningene, kan en ut fra et annet perspektiv si at innovasjonen enda ikke er gjennomført for kommunen som helhet.

Når vi ser på de 7 innovasjonene i et beslutningsperspektiv, spenner gjennomføringstiden, regnet fra ideen ble satt på dagsordenen i organisasjonen til endringen hadde fått en operativ utforming og ble satt ut i praksis, fra i underkant av 4 måneder når det gjaldt ny turnusordning i Bergen og rundt 7 år for Grendesentermodellens vedkommende. Vi ser med andre ord stor variasjon i tidsspenn. Samtidig er det selvsagt viktig å huske at det her dreier seg om svært forskjellige typer av innovasjoner, der det i det ene tilfellet dreier seg om en enkelt boenhet og i det andre om planlegging og bygging av en helt ny kommunal institusjon, med mange institusjoner involvert.

TT Sagene: 2-3 mnd.
Senjalegen: 1,5 år
Gårdsskole: ca. 1 år
Gode Sirklar: ca 8 mnd.
YES: ca 1,5 år
Oljeturnus/medleverturnus: 4 mnd.
Grendesenter Fornebu: 7 år

I så godt som alle tilfellene har det vært en prosess med jevn eller høy aktivitet når den først var kommet i gang. Når gjennomføringen i enkelte tilfeller har tatt lang tid, har dette ulike forklaringer. Grendesenter på Fornebu var som nevnt en innovasjon som ikke bare var av organisatorisk karakter, men som også var en del av et større planleggingsprosjekt der bygging av store bygninger var et sentralt element. Senjalegen som ide var lansert uformelt i samtaler blant politikere og innen helsetjenesten i flere av kommunene, flere ganger, første gang i 1991, så 3-4 år seinere, og møtte politisk motstand begge gangene. Et nytt initiativ ble tatt i 1997, og denne gangen var det mulig å samle oppslutning om ideen fra alle de fire kommunene, slik at en fikk framforhandlet et politisk vedtak om å utvikle en felles legetjeneste. Med dette var spørsmålet satt på den politiske dagsordenen på en annen måte enn før.

Ser vi på gjennomføringen ut fra et prosessorientert perspektiv, er det flere innovasjoner enn de nye turnusordningene i Bergen som fremdeles kan regnes som å være i en gjennomføringsfase. Dette gjelder for det første Gode Sirklar, der selve handlingslogikken jo består i å være i stadig utvikling. Imidlertid er selve organisasjonsmodellen, slik den ble utformet i starten, intakt. Senjalegen har i løpet av det første driftsåret sett behov for å gjennomføre endringer og justeringer og regner med at det fortsatt vil være nødvendig i en lang periode. Grendesentermodellen på Fornebu er nå forlatt som styringsmodell, men består som fysisk, bygningsmessig, konstruksjon.

Det ville være meningsløst å regne gjennomsnittlig innovasjonstid ut fra dette materialet. Til det er eksemplene for ulike. Mer interessant er det å påpeke at det i norske kommuner finnes både organisatorisk evne og vilje til å gjennomføre betydelige innovasjoner i løpet av få måneder, samt at det også finnes tålmodighet til å holde fast på en god ide over en periode på flere år.

7.2 Pådrivere

Hvem er det som "våker ved flammen" og driver fram innovasjonene? I litteraturen finner vi støtte for at det viktig med pådrivere i slike prosesser

(Bason 2007). Er pådriverne viktige i norske kommuner, eller er de innovasjonene som gjennomføres i disse organisasjonene først og fremst grodd fram gjennom samarbeid og kjente, kommunale rutiner?

Når vi stilte dette spørsmålet i fokusgruppemøtene, var det jevnt over nokså lett for deltakerne å identifisere en eller flere pådrivere. Det gjaldt for 6 av de 7 innovasjonene. TT i bydel Sagene ser ut til å ha blitt gjennomført uten at en kan peke på en eller flere klare pådrivere i prosessen. I stor utstrekning ser det ut til at den eller de som kom opp med ideen eller på andre måter medvirket sterkt i idefasen, også er pådrivere når innovasjonen skal gjennomføres. Det er tilfellet for Gårdsskolen, der rektor ved Reinen skole og gårdsskolelæreren var de som arbeidet klart mest med å få på plass det faglige og administrative rammeverket for tilbudet. Vi ser det også tydelig når det gjelder Gode Sirklar, der rådmannen i Fjell kommune og den eksterne samarbeidspartneren fra SINTEF, sammen med de tre ordførerne fortsatt har en svært aktiv rolle når innovasjonen kommer til gjennomføring, og det samme gjelder i nye turnusordninger i Bergen.

Ved første øyekast kan det se ut til at det først og fremst er de ansatte, ikke politikerne, som er pådriverne når innovasjonen skal gjennomføres. Unntaket her er Gode Sirklar, der ordførerne i de tre samarbeidende kommunene sammen med rådmannen i Fjell framheves som pådriver for å få selskapet etablert. Det kan også, ut fra oppfatningene i fokusgruppene, se ut til at i de tilfellene der politikere var aktivt involvert i idefasen, trekker de seg mer tilbake i gjennomføringsfasen. Ordføreren i Grong var med da ideen som førte fram til hjelpetjenesten YES ble lansert, og det var først og fremst ordførerne i Torsken og Lenvik som sto bak ideen om Senjalegen. I gjennomføringsfasen ser vi imidlertid at arbeidet drives fram av administrasjonen, og det er også faglig og administrativt ansatte som fokusgruppene først og fremst peker på når vi spør etter pådrivere. Likevel, ser vi nærmere på prosessen, viser det seg at de politikerne som sto bak ideen, ikke slipper taket i den selv om de har en mindre fremtredende rolle i den praktiske utformingen. Når det gjelder Senjalegen, var den politiske forankringen viktig, og ordførerne i alle de involverte kommunene gjorde en jobb med å "selge inn" innovasjonen til sine respektive kommunestyre. YES gikk gjennom en til dels komplisert prosjektfase, der det tidvis kunne være vanskelig å finne ut av hvilken retning arbeidet tok, og den politiske støtten fra ordfører og formannskap ble oppfattet som svært viktig. Det kan se ut til at også i dette tilfellet har ordføreren vært aktiv med å skape politisk oppslutning – ikke først og fremst om tiltaket som sådan, men når det gjelder å ta sjansen på en prosess med uforutsigbart forløp og uforutsigbart utfall.

Det er først og fremst ansatte på ledernivå som opptrer som pådrivere i vårt materiale. I tre av tilfellene, Gode Sirklar, Senjalegen og Grendesentermodellen, er dette topplederen, rådmannen. For Senjalegens vedkommende rådmann i Lenvik, den største av kommunene i samarbeidet, og for Gode Sirklar, rådmannen i Fjell, også den størst i samarbeidet. I de øvrige tilfellene finner vi pådriverne på enhetsledernivå; leder for familieenheten i Grong, leder for boenhet i Bergen og en rektor i Tromsø. Også i to av de tre tilfellene der rådmannen har vært pådriver, er det samtidig ansatte på lavere ledernivå som i like stor grad blir utpekt som pådrivere. Disse har hatt prosjektlederansvar og rollen har slik sett vært en naturlig følge av dette, men deltakerne i fokusgruppene legger vekt på at måten prosjektlederansvaret har vært utøvd på, har betydd mye for at en har fått et vellykket resultat.

I to tilfeller, Grendesentermodellen og Gode Sirklar, ser vi også at eksterne samarbeidspartnere har inntatt en pådriverrolle. Leder i den lokale avdelingen av Kvinne- og familieforbundet gjorde en betydelig innsats for å realisere skolerestauranten, som drives på dugnad av Kvinne- og familielaget, som en del av grendesentrene, noe som fikk konsekvenser for så vel den fysiske utformingen som for det sosiale miljøet, og vi har tidligere nevnt den SINTEF-ansattes aktive rolle i Gode Sirklar.

Pådriverne blir oppfattet som viktige for progresjonen og tempoet i gjennomføringen, og for å ha "holdt motet oppe" blant de andre involverte i fasen da det har oppstått problemer og en har møtt motstand. For eksempel i utformingen av YES, var det tidvis mye uklarhet om hvilke løsninger en egentlig var på jakt etter, og her blir prosjektlederen trukket fram som drivkraften i å få prosessen videre. Prosjektlederen fremheves også som svært viktig i utformingen av Senjalegen og YES, en ordning som det knyttet seg mange spørsmål til, gjennom sitt fokus på god forankring av innovasjonen i alle deler av organisasjonen og alle de fire kommunene.

For å oppsummere så ser vi altså at kommunale ledere, på ulike nivå, i så godt som alle de innovasjonene vi har studert, har inntatt en pådriverrolle i den fasen innovasjonen var under gjennomføring. Det ser imidlertid ikke ut til at disse lederne har overskredet sine roller, ved at f.eks politikere som pådrivere har deltatt aktivt i detaljutformingen eller at administrativt eller faglig ansatte har påtatt seg oppgaver som tilligger andre etater. Pådriverrollen har de stort sett utøvd innenfor rammene av den funksjonen de vanligvis utøver. I de tilfellene der det har vært en prosjektgruppe, har prosjektlederen i to av tre tilfeller vært en av kommunens mellomledere. For Grendesentermodellen ble det opprettet en stilling som koordinator For utvikling av Senjalegen ble dette

definert som en 50% stilling mens prosjektledelsen for YES ble utført innenfor rammen av stillingen som leder for familieenheten i kommunen.

Det viser seg også i alle tilfellene at det ikke bare er en enkelt person som har vært pådriver. Dette er noe flere har tatt ansvar for, og jobbet sammen om.

7.3 Deltakere

I analysen av deltakerne i prosessen er et viktig spørsmål om hvordan deltakelsen er organisert. Skjer det etter de ordningene som den kommunale tjenesteproduksjonen vanligvis skjer innenfor, som oftest en form for linjeorganisering, eller er dette en type prosesser som er mer preget av løse koblinger, nettverk og improvisasjon? I hvor stor grad er prosessene preget av samarbeid, mellom ulike kommunale arbeidsområder, og mellom kommunene og andre aktører? Vi har sett at selv om politikere er med som ideskaper, er det først og fremst administrasjon og fagpersonell som trer fram som pådrivere når innovasjonen skal gjennomføres. Betyr dette at politikerne som sådan har et distansert forhold til disse innovasjonsprosessene?

7.3.1 Prosjektorganisering eller linjeorganisasjon?

Selv om pådriverne har vært viktige, er det likevel slik at det som først og fremst fremheves som redskap i gjennomføringen, er *samarbeidet*. I alle de 7 tilfellene er innovasjonen utformet gjennom et samarbeid. I noen tilfeller har samarbeidet skjedd internt i en enkelt kommune, slik som for TT i Bydel Sagene, YES, Gårdsskolen og Nye turnusordninger. I andre tilfeller, Senjalegen og Gode Sirklar, er det samarbeid mellom kommuner, og Grendesentermodellen ble gjennomført i samarbeid med frivillige organisasjoner og næringslivet i Bærum kommune.

I foregående kapittel, om idefasen, beskrives denne i hovedsak som en samarbeidsorientert prosess, med flere deltakere. Dette videreføres, og gjelder i enda større grad for gjennomføringsfasen. Måten samarbeidet skjer på, varierer. I 3 av de 7 tilfellene, Grendesentermodellen, YES og Senjalegen, blir det utformet en prosjektorganisasjon som har til formål å utforme detaljene og den faglige og administrative forankringen av innovasjonen. For Grendesentermodellen var det en arbeidsgruppe som besto av så mange som 12 personer, fra rådmannens stab, fra flere kommunale sektorer og fra Bærum kirkelige fellesråd, samt en ekstern konsulent som prosjektrådgiver og sekretær. Ved gjennomføringen ble også forskningsmiljø koblet inn. I de to andre tilfellene er innovasjonene av vesentlig mindre omfang, både organisatorisk og med hensyn til fysisk utforming. For å utforme Senjalegen ble det etablert ei utredningsgruppe. Denne besto av prosjektleder,

rådmennene i de fire kommunene samt kommunelege. Videre var det ei styringsgruppe som besto av rådmenn og ordførere i de fire kommunene, samt ei referansegruppe med fagfolk. Når det gjelder YES besto prosjektgruppa av representanter fra kommuneledelsen, sosialtjenesten, ungdomsarbeidere, grunnskolen, helsesøster, utviklingsetaten og flyktningtjenesten. Den var med andre ord svært bredt sammensatt, noe som trolig kan forklares med at en i gjennomføringen av denne innovasjonen var genuint problemdrevet og åpent på søking etter gode løsninger. Begrunnelsen for å opprette prosjektgrupper har dels vært at det var snakk om en betydelig forandring og dels at synspunkter og kunnskap fra ulike organisasjoner og/eller virksomhetsområder var nødvendig for å utforme innovasjonen.

For de øvrige fire innovasjonene ble det ikke etablert en særskilt prosjektorganisasjon. I disse kommunene ble endringen gjennomført i regi av det etablerte administrative og politiske apparatet. Ulike aktører ble koblet på underveis i prosessen, ut fra om de var nødvendige for fremdriften. Hvilke aktører som var involvert ble bestemt ut fra tema og hva de som drev prosessen betraktet som nødvendig. Gårdsskolen ble utviklet i samarbeid mellom særlig to av rektorene ved de involverte skolene og vedkommende som seinere ble ansatt i stillingen som lærer ved gårdsskolen. I og med at dette er et spesialpedagogisk tilbud, hadde rektorene myndighet til å utforme det uten at det var nødvendig med noen form for godkjenning fra den kommunale ledelsen. Skolefaglig rådgiver ble likevel informert om at Gårdsskolen ble startet opp. Underveis i prosessen ble kommunens jurist konsultert om spørsmål som arbeidsavtaler, forsikringsordninger og taushetsplikt. Ide og organisasjonsmodell for Gode Sirklar ble i all hovedsak utviklet i et samarbeid mellom ordførerne i de tre kommunene, rådmannen i Fjell kommune og en ansatt i SINTEF. Da selskapet var etablert, kom skolesjef, skoleledere, barnehagesjef og ledere for barnehager inn i bildet, i tillegg til videregående skole, bedrifter og en rekke kunnskapsinstitusjoner. I utviklingen av de nye turnusordningene i Bergen har mange aktører vært involvert. De ansatte, ledelsen og fagforeningene har vært med hele tiden. I og med at vi her snakker om flere boenheter som har gjennomført ulike former for omlegginger, dreier det seg om like mange enhetsledere, flere fagforeninger og et betydelig antall ansatte. I alle boenhetene har de ansatte vært med i prosessen med å utforme den nye turnusen. Politikere var ikke involvert på annen måte enn at de ble orientert om de omleggingene som ble gjennomført. Seinere, etter hvert som erfaringene med omleggingene har kommet, har byråden engasjert seg sterkt i diskusjonen om nye turnusordninger. Ved etablering av TT i Bydel Sagene har det i all hovedsak vært ledelse og ansatte i de to resultatenehetene Barnevern og Ungdom som har vært involvert i

gjennomføringen. Bydelspolitikerne har gitt sin støtte, men har ikke engasjert seg direkte i utformingen av TT.

Vi ser altså at innovasjonene gjennomføres både ved at det settes sammen prosjektgrupper og gjennom avklaringer og forhandlinger som er mer integrert i den daglige virksomheten til den eller de kommunale enhetene som er involvert. Hvorvidt en velger den ene eller andre framgangsmåten synes først og fremst å springe ut fra vurderinger med hensyn til hvor omfattende endringene vil være, hvor mange aktører som skal involveres, sammen med i hvilken grad det er usikkerhet med hensyn til hva slags løsning en venter å komme fram til. Selv om det opprettes en prosjektgruppe, har vi sett at det er forbindelseslinjer til den faglige og politiske ledelsen slik at en sikrer, om ikke nødvendigvis løpende, så i alle fall noenlunde jevnlig informasjon. Utviklingen av Grendesentermodellen ser likevel ut til å ha hatt en svakere forbindelse til linjeledelsen enn de andre to prosjektene.

7.3.2 Politisk involvering

Er kommunale innovasjoner i hovedsak et faglig og administrativt anliggende, eller er politikere med når innovasjonene gjennomføres? Våre data tyder på at politikere helt klart er involvert, men på andre måter enn fagfolkene. Det er bare i gjennomføringen av Gårdsskolen at ingen enkeltpolitikere eller politiske organer har vært involvert på noe stadium i gjennomføringsprosessen. For øvrig varierer det betydelig i hvilken grad og på hvilke måter den politiske involveringen har kommet til uttrykk. Vi har noen eksempler der denne har bestått i en generell tilslutning uten nevneverdig diskusjon når innovasjonen har vært til behandling i politiske organer, slik som TT i Bydel Sagene og Nye turnusordninger i Bergen. I andre tilfeller har det vært betydelig diskusjon og også uenighet ved den politiske behandlingen, slik vi finner eksempler på når det gjelder Senjalegen, Gode Sirklar, Grendesentermodellen og til en viss grad YES. Det er gjennomgående enighet om at i disse tilfellene har det vært viktig for den politiske forankringen at sentrale politikere har gjort en jobb, både i forkant av og under behandlingen, med å "selge inn" ideen. Det viser seg at i alle disse fire tilfellene er det først og fremst ordføreren som har vært innovasjonens viktigste politiske støttespiller. Det er ikke så underlig, all den tid ordførerne i betydelig grad kan regnes som opphavsmenn til i alle fall to av de fire innovasjonene; Senjalegen og Gode Sirklar, og har medvirket i de arbeidsgruppene som har stått for utformingen av innovasjonen. Også i utviklingen av Grendesentermodellen har ordføreren vært aktivt med, selv om han ikke var den som sto bak ideen.

Senjalegen og Gode Sirklar var det betydelig politisk uenighet om og stor diskusjon om i de respektive kommunestyrene – så mange som 7 til sammen. Begge innovasjonene representerte et brudd med tidligere måter å arbeide på, innenfor henholdsvis legetjenesten og næringsutvikling. Diskusjonen om YES kan ikke i like stor grad beskrives som uenighet, men snarere som at det var satt i gang en prosess som det i en lang periode av ideutviklingen ikke var mulig å forutse utfallet av. YES er ikke en løsningsdrevet innovasjon, som vi tidligere har vært inne på. I denne fasen, da en arbeidet med flere ideer og det var betydelig uklarhet om hvorvidt en faktisk ville finne fram til en god løsning, opplevde de som satt i prosjektgruppa det som svært positivt og støttende med oppbackingen fra ordføreren, og også fra formannskapet som politisk organ.

Med unntak for ordførerne, er det egentlig ingen enkeltpolitikere som nevnes i fokusgruppemøtene som er direkte involvert i gjennomføringen. I den lange tradisjonen norske kommuner har med næringsutvikling og lokal samfunnsutvikling, har ordførerne i alle år hatt en sentral rolle, som initiativ og ved å gjøre det politiske "fotarbeidet" som skulle til for å få tiltakene iverksatt. Slik sett føyer våre observasjoner seg inn i kjente sammenhenger. De sier imidlertid mindre om i hvilken grad ordførerne generelt har kjennskap til og er engasjert i det utviklings- og innovasjonsarbeidet som drives i tjenestesektorene i egen kommune. I de tilfellene vi har studert, utgjør de enkelte innovasjonene jevnt over en viktig policyendring, og det er interessant at flere av dem skjer uten, eller med et minimum av involvering og engasjement fra politikernes side.

7.3.3 Eksterne aktører

Gjennomfører kommunene innovasjonene på egen hånd, eller foregår dette i samarbeid med eksterne aktører? Med eksterne aktører tenker vi her på aktører som ikke er politiker eller ansatte i kommunen.

Brukerperspektivet har, som vi så i forrige kapittel, vært en viktig faktor for å drive fram ideen, for så godt som alle innovasjonene. Likevel finner vi ikke at brukerne har medvirket i gjennomføringen av noen av de 7 innovasjonene vi har studert. Gjennomføringsfasen har dreid seg om å definere det faglige innholdet og utarbeide et administrativt og i noen tilfeller også et politisk rammeverk. Dette har fagfolk, i noen grad politikere og i flere tilfeller eksterne samarbeidspartnere tatt seg av. I de tilfellene der brukerne har vært trukket inn i prosessen, har dette først og fremst dreid seg om å innhente synspunkter, ikke om å være med i selve utformingen av innovasjonen. Da Senjalegen skulle utformes, ble det holdt folkemøter i alle de fire kommunene som deltar i

samarbeidet. Før Gode Sirklar ble etablert, spurte en næringslivet hva som var deres viktigste behov. Da Grendesentromodellen ble planlagt, hadde Fornebu bare potensielle brukere, i og med at selve boligområdene var en del av planleggingen, men en kan kanskje si at fremtidige brukere meldte seg på banen gjennom det initiativet om skolerestaurant som kom fra Kvinne- og familielaget.

Innovasjon knyttes i mange sammenhenger til forskning og utdanning, og mange har hatt sterk tro på en nærmest lineær sammenheng mellom forskning og innovasjon. For en del industriell innovasjon kan en nok påvise slike sammenhenger, selv om de er sjeldnere enn mange har forestilt seg. Innenfor offentlige innovasjoner er det kanskje mindre grunn til å forvente slike mønstre. Samtidig kan det tenkes at det å knytte FoU-miljø til prosessen kan tilføre gjennomføringen ny kunnskap, på ulike måter. I tre av de 7 innovasjonene vi studerte var forskningsmiljøer direkte involvert i utformingen av innovasjonen. Vi har tidligere nevnt SINTEF sin sentrale rolle i utformingen av Gode Sirklar. Det andre tilfellet er Senjalegen, der en forsker ved Distriktsmedisinsk senter i Tromsø var med i referansegruppa og blir omtalt i fokusgruppen som *"...en veldig nyttig diskusjonspartner"*. Også i utforminga av grendesentrene på Fornebu var forskere med som diskusjonspartnere og i evalueringen. I de øvrige tilfellene var det så vidt vi har kunnet bringe på det rene, ingen FoU-miljøer som var aktivt med i utformingen. Et mulig unntak er TT i Bydel Sagene. Denne bydelen har i en årrekke hatt samarbeid med utdannings- og forskningsmiljø, nærmere bestemt barnevernsutdanninga ved Høyskolen i Oslo. Der slik sett tenkelig at det finnes uformelle kontakter i fagmiljøene som enkeltpersoner i ledelsen eller blant de ansatte har hatt kontakt med. Dette kommer imidlertid ikke fram i intervjuet. Her ser vi derimot at det har vært vanskelig å fange dette fagmiljøets interesse for Tilretteleggertjenesten, fordi den i sitt innhold ligger "i mellomrommet" mellom barnevernstjenesten og ungdomstjenesten.

Frivillige organisasjoner har vært nevnt tidligere som aktører som har vært med på å gjennomføre innovasjoner i vår undersøkelse. Vi tenker her på Kvinne- og familieforbundet og idrettsforeningene som var involvert i Grendesentromodellen på Fornebu. En annen type frivillige organisasjoner som har medvirket betydelig i mer enn en av innovasjonene, er fagforeningene. Nye turnusordninger i Bergen hadde ikke kunnet gjennomføres uten fagforeningenes medvirkning. Ifølge bestemmelser i Arbeidsmiljøloven har fagforeningene vetorett, og avtaler om alternative turnuser gjøres for ett år om gangen. Flere fagforeninger har i stor grad vært med på å legge premisser for utformingen av de nye turnusene gjennom sin deltakelse i utformingen i de enkelte boenhetene. I enkelte tilfeller har de blitt opplevd av andre aktører som

en bremsekloss, men den rådende oppfatningen i fokusgruppemøtet, der fagforeninger var representert, var at de lokale representantene hadde kommet med konstruktive bidrag. .

I en undersøkelse om kommunens rolle som samfunnsutvikler som ble gjennomført i 2010 (Ringholm m.fl. 2010), trer fylkeskommunen fram som en svært viktig samarbeidspartner for kommunene i dette arbeidet. Det er ikke tilfellet for innovasjonene i vårt materiale. Fylkeskommunen er helt fraværende, og med få unntak gjelder det også for andre offentlige aktører utenom kommunen. Nabokommunene er viktige i to tilfeller, Senjalegen og Gode Sirklar, fylkesmannens landbruksavdeling i ett, nemlig Gårdsskolen. Her har den ansvarlige for "Inn på tunet"-satsingen i Troms vært en verdifull samtalepartner i gjennomføringen. Hjelpetjenesten YES fikk finansiering til prosjektlederstillingen fra Sosial- og helsedirektoratet, via Fylkesmannen i en periode på ett og et halvt år, midler som ble hentet fra posten for rusforebyggende arbeid.

7.4 Barrierer

Et sentralt element i innovasjonslitteraturen er de barrierene som innovasjonene møter på sin vei fra ide til realisering (Bason 2007, Frankelius og Utbult 2009) . Slike barrierer kan både være innebygget i de strukturelle og de kulturelle trekkene ved kommunene. Med strukturelle barrierer tenker vi for eksempel på at det kan være tette skott mellom de kommunale etatene eller for den saks skyld enhetene, og at det i liten grad er lagt til rette for nettverksdannelser. Stor arbeidsbelastning kan også være en barriere; de ansatte har så mye å gjøre at det ikke er tid til å prøve ut nye ting. Andre ressurser enn tid, slik som penger og kunnskap kan også hindre nye løsninger i å vokse fram.

Mange fremhever at organisasjoner kan ha en kultur som er lite befordrende eller direkte til hinder for innovasjoner. For eksempel kan det være en faglig ensartet sammensetning, der alle tenker i de samme baner og har sammenfallende situasjonsforståelse, at det ikke er aksept for å prøve og feile eller at en ikke har en bevisst satsing på de iderike talentene i organisasjonen.

I vår undersøkelse har vi ikke så store muligheter til å si hva som generelt er barrierer for innovasjonsarbeidet, fordi vi bare har undersøkt gjennomførte innovasjoner. Vi har likevel spurt om hva en i disse 7 prosessene har møtt av motstand, og hva som har vært gjort for å forsere dem.

7.4.1 Ressurser

Det kan være svært ressurskrevende å utvikle innovasjoner, og vi tenker her på ulike slags ressurser; penger, tid og menneskelige. Vårt spørsmål dreier seg først og fremst om hvorvidt arbeidet med å skaffe ressurser har vært en barriere i gjennomføringen av innovasjonen.

Selv om enkelte av innovasjonene har krevd deltakelse og involvering fra mange aktører og jevnlig utrednings- og møtevirksomhet over tid, kommer det i liten grad fram opplysninger i fokusgruppemøtene om at det å sette av tid eller få involvert de rette personene har vært et problem en måtte jobbe med i prosessen. Et unntak er Grendesentromodellen, der det var vanskelig å få involvert næringslivet på den måten en hadde tenkt. I de andre tilfellene der eksterne aktører har medvirket, synes det ikke som at en har måttet legge ned en nevneverdig ekstra innsats i å få disse med, for eksempel på grunn av faglig uenighet eller fordi ledere på ett eller annet nivå har satt seg imot det.

De fleste av innovasjonene har kostet ekstra penger. Det gjelder så langt vi har brakt på det rene, alle unntatt to: Gårdsskolen og Nye turnusordninger. I den grad det har vært debatt om og motstand mot innovasjonene, har ikke denne først og fremst handlet om kostnader, selv om det i enkelte tilfeller har vært ett aspekt ved debatten. Senjalegen kostet noen millioner i investeringer og har ført til en del økte driftsutgifter, men dette var i liten grad et diskusjonsspørsmål og synes ikke på noe stadium i gjennomføringen å ha utgjort en barriere. Gjennomføringen av utbyggingen på Fornebu har hatt kostnader i en helt annen størrelsesorden enn noen av de andre innovasjonene vi har studert, og det har selvsagt vært mange diskusjoner om disse kostnadene. Her viser det seg også at finanskrisen slo inn og satte en, i alle fall foreløpig, stopper for boligbyggingen. Men for selve Grendesentromodellen ser det ikke ut som det har ligget økonomiske barrierer i veien. I ett tilfelle har en fått tilført økonomiske ressurser utenfra, til prosjektlederstillingen ved utviklingen av YES, der midlene kom fra Sosial- og helsedirektoratet.

7.4.2 Organisatoriske forhold

Alle de 7 innovasjonene utfordrer etablerte strukturer, i den delen av kommuneorganisasjonen de tilhører, i tilgrensende organisasjoner eller i begge deler. Det er nok regelen, mer enn unntaket, at en da møter motstand. Vi kan slå fast at det gjelder for 6 av de 7 innovasjonene vi har studert. Gårdsskolen synes å ha blitt gjennomført uten at noen deler av organisasjonen har strittet imot. Det her riktignok vært nødvendig med informasjon, til så vel lærerkollegiene ved de enkelte skolene som til

foreldrene til de elevene som har fått tilbud om å delta. Blant de sistnevnte har en registrert en del skepsis, men denne har etter det som fortelles avtatt sterkt etter hvert som erfaringene har meldt seg.

De organisatoriske barrierene har vært av ulik karakter. Flere av innovasjonene handler om å skape nye tilbud i "mellomrommet" mellom fagetater, slik som YES, TT i Bydel Sagene, Gode Sirkler og Grendesentermodellen. En barriere var skepsis fra ledelse og ansatte i fagetatene. Særlig gjelder dette YES, der løsningen ikke var gitt i utgangspunktet, men kom som resultat av en til tider uoversiktlig prosess. Denne skepsisen var begrunnet både i faglige perspektiver og i en viss uro for at den nye konstruksjonen i organisasjonen kom til å trekke ressurser fra egen virksomhet. Her er det først og fremst grundige diskusjoner og avklaringer i forkant og erfaringene i etterkant av at innovasjonen ble satt i verk, som har brutt ned motstanden og stort sett snudd denne til entusiasme.

En annen form for organisatorisk barriere kommer til uttrykk når det gjelder Grendesentermodellen. Her viste det seg når det første grendesenteret kom drift at det var en større utfordring enn ventet å implementere en enhetlig ledelsesmodell i en organisasjon som for øvrig var en tradisjonell linjeorganisasjon. Lederen for grendesenteret måtte stadig minne etatssjefene på sin eksistens og sørge for så vel å få innkalling til aktuelle møter som å bli inkludert i administrative rutiner. Her kan det se ut til at den relativt store prosjektorganisasjonen hadde blitt oppfattet som å "leve sitt eget liv", i stedet for å være en del av kommuneorganisasjonen som helhet.

I innføringen av de nye turnusordningene i Bergen kom motstanden først og fremst fra fagforeningene. Som før nevnt må endringer i turnus godkjennes av fagforeningene, og slik godkjenning skjer for ett år om gangen. I det første tilfellet var fagforeningens representant positivt innstilt, men i seinere runder har motstanden vært betydelig, noe som både henger sammen med holdninger blant de lokale tillitsvalgte og på sentralt nivå. Det ser det først og fremst ut til at det er de ansatte i de aktuelle enhetene som har bidratt til å redusere denne motstanden, både gjennom å ønske å prøve ut nye turnuser og ved at de melder om gode erfaringer med disse ordningene.

Senjalegen handler om geografisk forflytning, både for leger og pasienter. Legene og kontorpersonalet måtte ha base på et annet sted enn før, og i tillegg ha kontordager i utkantene av det området som dekkes av ordningen, to dager i uka. Pasientene fikk lengre reisevei når de skulle til lege. Både da ideen ble lansert og i seinere faser har det vært motstand fra leger og kontorpersonale, begrunnet i en oppfatning om at de ville få dårligere

arbeidsvilkår som følge av dette. Her har prosjektledelsen lagt ned et betydelig arbeid med å utarbeide tilfredsstillende arbeidsavtaler for å få den nødvendige oppslutningen om ordningen fra fagpersonalets side.

7.4.3 Politisk motstand

Gjennomgående synes det ikke å ha vært stor politisk motstand mot innovasjonene. I de fleste tilfellene har ikke dette vært en barriere av betydning. I materialet vårt finner vi to markerte unntak fra dette hovedinntrykket. Vi har tidligere vært inne på at det i enkelte av gjennomføringsprosessene har vært til dels betydelig politiske motstand. Det gjelder særlig Gode Sirklar og Senjalegen. I begge tilfeller var innovasjonen en stor sak i de respektive kommunestyrene. Diskusjonene hadde imidlertid ulike fokus.

Gode Sirklar representerte et markant brudd med tidligere måter å drive næringsutvikling på, og slik vi har fått den politiske motstanden gjengitt i fokusgruppemøtet, som jo foregikk flere år etter vedtaket, handlet den for det første om selve modellen for næringsutviklingsselskapet og for det andre om den tette koblingen til ett bestemt forskningsmiljø, nemlig SINTEF. Det ble blant annet reist spørsmål om dette var det riktige miljøet å koble selskapet til.

Debatten om Senjalegen hadde et annet fokus. De fire kommunene hadde mange erfaringer fra interkommunalt samarbeid, men det å skulle "gi fra seg" en egen kommunal legetjeneste var noe mange opplevde som problematisk. For det første ble det reist mange spørsmål om hvorvidt dette faktisk ville bety en forbedring for befolkningen i ytterdistriktene og for det andre hadde det å ha en egen legetjeneste en viktig symbolsk betydning i småsamfunn som gjennom år hadde sett stadig flere funksjoner forsvinne fra nærmiljøet.

Vi har ikke detaljkunnskap om hvordan disse barrierene ble overkommet, men ut fra det som kommer fram i fokusgruppene skjedde det i hovedsak gjennom politisk argumentasjon. I Senjalegen har en i tillegg hatt en systematisk rapportering til de respektive formannskapene og kommunestyrene om hvordan prosessen har skredet fram, samt som tidligere nevnt hatt folkemøte i hver av kommunene. Slike grep har stort sett vært fraværende i gjennomføringen av Gode Sirklar, noe som også ble påpekt i evalueringen (Karlsen og Cruickshank 2010)

7.5 Oppsummering

Når vi har sett på gjennomføringen av innovasjonene har vi tatt utgangspunkt i fasen fra ideen hadde fått gjennomslag i organisasjonen, enten i form av et

politisk vedtak eller aksept fra andre ansvarlige, først og fremst fagledere eller administrativ toppledelse. Dette perspektivet er, som vi har påpekt, ikke helt uproblematisk i og med at enkelte av innovasjonene er av en slik karakter at de er i en mer kontinuerlig gjennomføringsfase. Vi har likevel "tvunget" et beslutningsorientert perspektiv på disse også, og betraktet dem som i alle fall til en viss grad gjennomført på den tid de ble underlagt et institusjonelt rammeverk og "plassert" i kommuneorganisasjonen. Fra denne synsvinkelen er så godt som alle gjennomført innenfor en nokså kort tidsramme.

For en stor del synes dette å være pådrivernes fortjeneste, men de har ikke vært helt alene om jobben. En viktig faktor har vært den støtten en har hatt i ulike faser av prosessen, både av faglig og politisk art. Den faglige støtten har kommet fra både egen organisasjon og fra aktører utenfor kommunen. Blant eksterne aktører finner vi i vårt materiale forskningsmiljø, frivillige organisasjoner og næringsliv. Alle disse inngår på ulike måter som diskusjonspartnere og leverandører av innspill til utformingen av innovasjonen. Vi ser imidlertid ikke at innovasjonen bygger direkte på resultater fra forskning, ut fra en lineær forståelse av slike sammenhenger.

I analysen av hvem som deltar i gjennomføringen av innovasjonene finner vi noen tydelige fellestrekk mellom de 7 innovasjonene. Mellomlederne inntar en viktig posisjon, enten ved at de er sentrale pådrivere som løser innovasjonen i havn i kraft av sin ordinære stilling, eller ved at de trer inn som prosjektledere. Et annet fellestrekk er at det i liten grad tas ekstraordinære organisatoriske grep for å sørge for gjennomføringen. I de fleste tilfellene skjer dette innenfor kjente organisatoriske rammer, inkludert prosjektorganisering.

Mens faglige ledere på flere nivå er sterkt involvert i hele eller deler av gjennomføringen, skjer den politiske involveringen særlig gjennom ordføreren. Avhengig av hva situasjonen krever, trer ordførerne inn i advokatrollen eller managerrollen (Larsen 2001:167). Advokatrollen aktiveres når det er snakk om å "selge inn" innovasjonen blant befolkningen og i politiske organer, og managerrollen blir viktig for å sikre tid og arbeidsro i en prosess med usikkert utfall. Vårt materiale tyder ikke på at ansatte og politikere har overskredet sine roller, men dette er strengt tatt en konklusjon som en behøver mer detaljkunnskap om gjennomføringen enn det vi sitter inne med, for å kunne si noe sikkert om.

Om vi sammenligner idefasen med gjennomføringsfasen ser vi en tydelig forskjell. Innovasjonene viser betydelig variasjon med hensyn til hvorvidt de er løsningsdrevet eller problemdrevet. De initieres gjennom ulike former for sammenkoblinger mellom aktører, problemer og løsninger. Innslaget av

tilfeldighet i beslutningsanledningene synes å være betydelig. Når innovasjonen kommer til gjennomføringsfasen overtar en annen logikk. Da kommer prosessen inn i vesentlig mer rasjonelle og strukturerte former, men likevel med et klart innslag av uforutsigbarhet. Nye aktører kobles på ut fra flere vurderinger; kunnskap, myndighet til å forplikte egen organisasjon eller etat og behovet for politisk forankring. Selv om en i nesten alle tilfellene går ut fra en bærende ide om en løsning, skal løsningene likevel fylles med et faglig og organisatorisk innhold. Vi har ikke data som kan fortelle om hvorvidt andre aktører enn de som faktisk bidro, ble vurdert og forkastet eller om det var noen som ikke var interesserte i å bidra. Inntrykket er likevel at det framsto som nokså selvsagt hvem som burde være med i gjennomføringen, enten ved at de ble utpekt eller forespurt eller ved at de selv meldte sin interesse. Blant disse finner vi ingen brukere, selv om alle innovasjonene har en sterk brukerrettet motivasjon og først og fremst er innrettet mot å skape bedre service.

Blant de ansatte er det først og fremst ledere på ulike nivå som er involvert, selv om det i enkelte tilfeller også er tydelige innslag av andre ansatte. Disse blir spurt til råds i flere tilfeller, men er i liten grad representert i de organisatoriske strukturene som utvikler innovasjonen fra ide til "produkt". Samtidig vet vi at flere av lederne, særlig på mellomledernivå, har til dels lang erfaring fra underordnede stillinger innenfor det aktuelle serviceområdet og bringer med seg disse erfaringene.

Politisk motstand av betydning er det få av innovasjonene som har støtt på. I enkelte tilfeller har den likevel vært sterk og hatt utspring i så vel usikkerhet overfor ukjente løsninger som hensynet til lokal identitet. Organisatoriske strukturer, lov- og regelverk har representert andre barrierer, slik vi kjenner til fra andre innovasjonsstudier. Det at disse kommunene på ulike vis har lyktes i å skape nye tilbud innenfor og mellom disse strukturene viser at de besitter den "mellomromskompetansen" vi etterlyste innledningsvis. Det viktigste redskapet for å overkomme barrierene har vært kommunikasjon; samtale, diskusjon og formidling av kunnskap – også av hva man ikke har kunnskap om.

8 PÅ SPORET AV KOMMUNAL INNOVASJONSKULTUR?

I dette kapitlet stiller vi spørsmålet om hvorvidt det finnes kritiske suksessfaktorer for innovasjon i kommunesektoren. Våre data og vår analyse er ikke omfattende nok til å gi et fullstendig svar, men inneholder likevel elementer som er viktige for det videre arbeid med både gjennomføring av og forskning på kommunale innovasjoner. Vi starter med å oppsummere hva vi har identifisert som viktige faktorer for å lykkes med innovasjoner i kommunene og avslutter med å spørre om vi har funnet noe annet og nytt sett i forhold til de konklusjonene som er trukket i annen nordisk forskning om dette spørsmålet.

8.1 Suksessfaktorer i case-studiene

Kommunene er sammensatte organisasjoner og består som vi har påpekt tidligere av både sektorielle, demokratiske og sektorovergripende strukturer. Innovasjoner i dette systemet vil oftest innebære brudd med elementer i disse strukturene, som den foregående analysen har vist. Organisatoriske strukturer er i hovedsak skapt for å vare, ikke for å endres. Endringen skjer gjennom at de utfordres, innefra eller utenfra. I hvilken grad organisasjoner tillater slike endringer, beror på faktorer som vi med et samlebegrep kaller organisasjonskultur. Denne kulturelle tilnærmingen til å studere organisasjoner, kom på begynnelsen av 1980-tallet (se f.eks Peters and Waterman 1982). Tilnærmingen understreker betydningen av verdier, holdninger, oppfatninger, normer og antakelser som bygger opp om organisasjoners strukturer, aktiviteter og valg. Fra et kulturelt perspektiv, vil innovasjonspotensialet i en organisasjon først og fremst være noe som involverer holdninger og oppfatninger, heller enn strukturer.

Spørsmålet om suksessfaktorer er prinsipielt sett vanskelig å besvare, fordi det kan leses som en søking etter en oppskrift på innovasjon: Hvilke ingredienser må man ha? Hvis den oppskriften fantes, var innovasjon enkelt og langt på vei noe man kunne planlegge. Det vil alltid være en x-faktor i innovativt arbeid. Likevel, presentasjonen i forrige kapittel viser at det finnes en del kulturelle trekk ved kommuner som gjennomfører innovasjoner. I case-studiene synes det også å være visse ingredienser som går igjen og som har vært særlig viktige for at innovasjonen ble gjennomført. Vi har listet dem opp nedenfor og skal utdype dem videre i kapitlet.

- Åpning for nye ideer
- Pådrivere og samarbeid
- "Mellomromskompetanse"

- Ledernes betydning
- Politisk støtte og “innsalg”
- Litt risikovilje
- Tillit

Åpning for nye ideer

Det synes nokså selvsagt at innovasjoner ikke blir gjennomført i organisasjoner som ikke er åpne for nye ideer. Kommunene i vår studie kan slik sett framstå med en slik åpenhet, i og med at innovasjonene er gjennomført. Men å slutte derfra og til at de generelt er åpne for nye ideer, ville lett gi et fortegnet bilde av virkeligheten. Dette var et tema i fokusgruppene og oppfatningene om egen kommune varierte sterkt, også innenfor den enkelte fokusgruppe. I flere tilfeller var imidlertid deltakerne inne på at de gode erfaringene med den aktuelle innovasjonen kunne ha medvirket til at de nå var mer åpne enn før.

Ideer vil det i mange tilfeller være mange av, og noen kan ha eksistert i lang tid uten at det har budt seg en god mulighet til å verken gi den en seriøs vurdering eller starte en prosess med å gjennomføre den. Analysen av idefasen viser at det vel så mye dreier seg om å *skape åpning* eller se *åpningen* for nye ideer. Både Senjalegen og Nye turnusordninger hadde vært en del av samtalen, eksistert som ide i lang tid før omstendighetene skapte en åpning for å sette ideen på dagsordenen. Det å se slike åpninger kan handle om kombinasjoner av mange faktorer, som kreative enkeltpersoner, politisk handverk, tilfeldigheter, makt og ikke minst arenaer for å diskutere ideene. Erfaringene fra vår studie viser at det her er snakk om så vel formelle som uformelle fora.

Pådrivere og samarbeid

Pådriverne har vært viktige i alle de innovasjonene vi har studert, men de har ikke jobbet alene, som vi har sett. Det er nettopp *samarbeidet mellom pådrivere og andre aktører*, innenfor og utenfor kommuneorganisasjonen som fremheves som viktig blant våre informanter. Dette gjelder i større eller mindre grad for alle innovasjonene. Det er vanskelig å tenke seg at noen av disse kunne ha vært gjennomført uten en positiv holdning til samarbeid fra de som medvirket. Fagforeningene i Bergen kunne brukt sin vetorett, skolene i Fjell, Sund og Øygarden kunne ha vært likegyldige til realfagssatsingen og PPT eller formannskapet i Grong kunne ha satt seg på bakbeina og sagt at de ikke så noe behov for å skape et nytt tilbud til ungdom med problemer.

Våre data kan ikke fortelle oss om den samarbeidsviljen vi har observert, gjelder bare for de innovasjonene vi har studert eller om det også gjelder resten av kommuneorganisasjonen, og dens omgivelser. Også her er oppfatningene blant informantene sprikende, også innefor den enkelte fokusgruppe.

Mellomromskompetanse

Det er også i stor grad i samarbeidsrelasjonene mellomromskompetansen kommer til uttrykk. Ved at aktører fra ulike deler av organisasjonen deltar i utviklingsprosessen blir detaljkunnskapen om forskjellige sektorer, lokalsamfunn og eksterne aktører aktivert med sikte på nettopp å finne ut hvordan nye løsninger kan skapes. Det skjer blant annet ved å koble sammen eksisterende tilbud på nye måter, og tilføye noen nye elementer.

I noen tilfeller er denne typen av endringer små. Gårdsskolen og Nye turnusordninger skaper ikke nye strukturer, men små forskyvninger i eksisterende; en lærer som underviser elever fra flere skoler, og justeringer når det gjelder måten overføring av kunnskap ved vaktskifter skjer på. Slik sett er innovasjonene i denne undersøkelsen et uttrykk for en "mellomromskompetanse" som de involverte aktørene evner å utnytte, som oftest i et samspill. For Senjalegens vedkommende skjer innovasjonen innenfor en bestemt tjeneste, men her er det kompetanse når det gjelder å håndtere og å operere i *geografiske* mellomrom som gir utslag.

På samme måten som musikk kan skapes og utøves på svært ulike måter, har vi sett at lokalutvalgene kan engasjere seg i problemløsningsprosesser med svært ulike innslag av formaliteter og uformellhet. Med utgangspunkt i musikkmetaforen kan denne forskjellen beskrives som forskjellen mellom improviserende jazz og tradisjonell janitsjar. Mary Jo Hatch bruker jazzmetaforen til å undersøke det hun kaller "empty spaces of organizing" (Hatch 1999). Et sentralt element i hennes analyse er at jazz forholder seg søkende til spørsmålet om struktur. Spørsmålet er ikke "*what structure should/do we use?*" men "*how should/do we use our structure?*" (Hatch 1999:82). Mer eller mindre eksplisitt uttrykt er det dette spørsmålet som har ligget til grunn for utviklingen i mange av eksemplene våre. I noen tilfeller har søkingen etter løsninger ført til at det er bygd nye strukturer mellom de eksisterende, som i YES, TT i Bydel Sagene, Grendesentermodellen og Gode Sirklar, strukturer som til da ikke har vært kjent i den aktuelle kommunen. I Senjalegen har en brukt en velprøvd struktur, interkommunalt samarbeid gjennom vertskommunemodellen, men fylt den med et til da utforsket innhold – og funnet på å lokalisere det felles legekantoret på et sted som kan oppfattes som "nøytral grunn"..

Det vi har kalt mellomromskompetanse inneholder slik sett både en faglig komponent, som består i å identifisere problemer og ha en ide om hvordan man kan gå fram for å løse det, og en organisatorisk komponent som dreier seg om å plassere løsningen mellom eksisterende tilbud og aktiviteter.

Lederskap på flere nivå

Mange studier av innovasjon i offentlig sektor vektlegger ledernes betydning. De er viktige i denne studien også, både som ideskapere og i gjennomføringen av innovasjonen, enten ved direkte medvirkning eller som tilretteleggere og støtte. "Gode Sirklar" framstår som det tydeligste eksemplet på kommunal toppledelses betydning for ideutvikling og framdrift.

Fire av de sju innovasjonene har en mellomleder som opphav til ideen, enten mer eller mindre alene eller i samarbeid med andre. I to av innovasjonene er den administrative toppleren, rådmannen, den eller blant de som ideen kommer fra. Vi skal være forsiktige med å trekke generelle konklusjoner ut av et så antallsmessig begrenset materiale som dette. Ut fra det vi ser her kan vi ikke hevde at mellomlederne mer enn kommunens øverste ledersjikt er en kritisk betingelse for innovasjon i norske kommuner.

Samtidig er det verd å merke seg at de innovasjonene som mellomlederne er med på skape ideen til, i særlig grad er rettet mot å skape nye servicetilbud til brukere i de store kommunale tjenestesektorene; helse, omsorg og skole. Det er også disse innovasjonene som er minst radikale og som er forbundet med minst politisk støy i gjennomføringsfasen.

Politisk støtte og "innsalg"

I de tilfellene der innovasjonen ikke kan gjennomføres som et rent administrativt-faglig tiltak, vil det være behov for politisk støtte i ulike former. Vår undersøkelse har vist eksempler på at slik støtte og innsalg gjennom at ordføreren går inn i advokatrollen eller managerrollen, har vært en suksessfaktor som blir tillagt stor betydning for gjennomføringen. I flere av disse tilfellene har ordførerne også vært den eller blant de som lanserte ideen, og de har slik sett også hatt et klart eierskap til den. Dette har trolig gjort det naturlig å følge den opp i seinere faser..

Litt risikovilje

Vi har lett for å tenke på risiko som synonymt med fare; noe kan bli ødelagt eller gå tapt. Det kan dreie seg om økonomisk tap, tap av anseelse eller svekkelse av et godt arbeidsfellesskap. Ordet risiko, eller de forskjellige ekvivalentene til det, kan ha ulike valører i ulike kulturer. *Bouken* er et japansk

ord for risiko. Det kan også bety eventyr – at man begir seg inn det ukjente. Det ordet rommer kanskje i større grad muligheten for på den ene siden fordeler og på den andre siden ulemper, ved nye og ukjente prosesser og fenomener. Den egentlige betydningen av ordet risiko rommer også begge disse to sidene.

Å ta risiko er å gi avkall på kontroll. Det betyr å gi avkall på kontroll med så vel de positive som de negative konsekvensene av det man gir seg ut på. En kommentar fra en av de som var involvert i utviklingen av hjelpetjenesten YES oppsummerte en av de viktigste erfaringene fra prosessen slik:

”Vi har vel lært at man må ha litt is i magen.”

Det ligger et større eller mindre element av risiko i alle innovasjoner, også de som vi har studert. Vi har ikke analysert dette i detalj, men kan i ulik grad identifisere flere risikofaktorer knyttet til hva som kan skje dersom innovasjonen lar seg gjennomføre eller ved at den ikke skaper de ønskede resultatene:

- Bortkastet tid (arbeidsid)
- Penger som kunne vært brukt på bedre måter
- Dårligere tilbud til brukere i stedet for bedre
- Tap av faglig anseelse
- Tap av politisk anseelse
- Mindre aksept for å gå nye veier

Hvor stor risikoen ved de enkelte innovasjonene er, kan vi ikke gi et eksakt mål på, og det ville heller ikke gi mening å forsøke seg på en rangering av dem ut fra grad av risiko. I noen tilfeller er den imidlertid liten, som ved Gårdsskolen, en ordning som de involverte skolene kan velge å legge ned om de finner grunner for det og som det ikke har medført ekstra økonomiske kostnader for skolene å gjennomføre. På den andre siden kan en bonde som har investert i tilretteleggingen bli en tapende part. I andre tilfeller er risikoen større, som ved Senjalegen, der det både er ”investert” etter forholdene betydelige økonomiske midler, mye tid og en stor porsjon politisk prestisje i å få den gjennomført.

Et uttrykk for risikovilje kan også være at i flere tilfeller var ikke det nye tilbudet fullt utviklet eller utprøvd før en satte i gang, som f.eks. i Gode Sirkler, Grendesentromodellen eller Senjalegen. En uttalelse fra en av ordførerne i Senjakommunene er karakteristisk for denne holdningen:

”Jeg tror det kan være lurt i mange slike sammenhenger å ikke tenke på alt før en setter i gang. Da kan du utrede deg i hjel”

Tillit

Tillit er en strategi for mestring av sosial risiko, det er basis for samhandling og åpenhet, og blir av flere fremhevet som en grunnleggende forutsetning for innovasjon (Bessant and Tidd 2009)). Vellykket innovasjon innebærer også å etablere ny samforståelse. Samforståelse hviler på at en kan ta en rekke forhold for gitt, dvs at vi har en *prekontraktuell* basis for samhandling. Denne basisen er forankret i felles kultur, utdanning, og erfaring. Et arbeidsfellesskap utgjør en prekontraktuell basis for samhandling og utvikling av samforståelse. Deltakerne deler en del felles forutsetninger, erfaringer, kunnskaper og de har en viss grad av felles oppfating av hva det er rimelig å forvente av hverandre.

Gjennom samhandling bygges et *relasjonelt* grunnlag for tillit. Skritt for skritt avklares og bekreftes forventinger og forutsetninger for videre samhandling. Nye samhandlingsmønstre og endret sosial organisering iverksettes gjennom relasjonelle tillitsprosesser og det nye er ikke skikkelig forankret før nye handlings- og forventingsmønstre tas for gitt – det nye prekontraktsuelle tillitsgrunnlaget . Det tredje fundamentet for bygging av tillit er formelle strukturer. Gjennom å utvikle formelle strukturer etableres et formelt grunnlag for samhandling og dette bidrar til å sikre tillit mellom fremmede, i asymmetriske maktrelasjoner og over tid (Ellingsen 2011).

Det går i de fleste av de innovasjonene vi har studert relativt kort tid, fra 0,5 til ca. 1,5 år, fra ideer oppstår til at de er over i implementeringsfasen. Ideutviklingen skjer gjennom dialog og samhandling og pådriverne er viktige for framdriften. Tillit synes å spille en sentral rolle i de fleste av disse prosessene. Ideutviklingen beskrives som møter mellom engasjerte deltakere som har en noenlunde felles forståelse av utfordringene, de er åpne og løsningsorienterte. De viser tillit til andres handlekraft. Plattformen for videreutvikling av felles forståelse og løsninger kan være at de enten deler fagfellesskap, tilhører samme enhet eller er på samme organisatoriske nivå slik som rådmenn, ordførere eller enhetsledere som samhandler.

En forutsetning for rask fremdrift i innovasjonsprosesser er at det er aktører med handlekraft som kan drive fram endringer. Ordførere, rådmenn, etatssjefer og andre i lederposisjoner har handlingsrom til å initiere og verksette nye løsninger. Disse aktørene har også muligheter til å skaffe tilstrekkelig oppslutning for sine ideer og de kjenner strukturelle åpninger og muligheter. Handlekraft er ikke bare en personlig egenskap, men også en funksjon av organisatorisk handlingsrom, en viss symmetri i maktforholdene mellom deltakerne i innovasjonsprosessen, ressurstilgang, nettverk og tillit fra omgivelsene. Det sistnevnte dreier seg om at det har betydning hvor i organisasjonen nye ideer og løsninger kommer fra. Ledelsesinitierte

innovasjoner, det som hovedsakelig inngår i vårt casemateriale, har større muligheter for å få gjennomslag da god ledelse ikke bare er basert på formell makt, men også på oppslutning gjennom tillit til lederens beslutninger. Denne tilliten uttrykkes nedenfra gjennom støtte til og aksept for nye løsninger.

Materialet indikerer videre at ledere som driver systematisk forankringsarbeid av innovasjonen ute i organisasjonen får det nye raskere på plass. Dette skjer gjennom dialog og oppklaring av misforståelser. Det bygges relasjonell tillit og nye prekontraktuelle forutsetninger. Som en informant i fokusgruppe Grong ga uttrykk for:

”Vi kom fra ulike utgangspunkt så vi måtte avklare og samordne, vi måtte utvikle felles forståelse av hva som skulle gjøres. Vi måtte også ’selge inn’ ideen i de respektive fagfeltene.”

Informanten peker på nødvendigheten av å utvikle nye prekontraktuelle plattformer gjennom relasjonelle tillitsprosesser hvor det fester seg nye samhandlingsmønstre:

”Yes har bygd ned barrierer og utvikla tillit mellom Yes og 2. linja. Det er ikke gjort noe med regelverket men vi har fått til mer dialog og toveis kontakt.”

Deltakerne kunne være åpne og føle trygghet. Det vil si at man viser hverandre tillit.

”Romslighet, humor og trygghet er viktig for å kunne tørre å si noe dumt.” (Fokusgruppe Grong).

Utvikling av organisasjons- og prosjektkulturer som stimulerer kreativitet, åpenhet og nyskaping vil avhenge av samspill mellom de ulike tillitsgrunnlagene. Våre funn peker i retning av at informantene erfarer at de har tilstrekkelig handlingsrom innenfor sine fag- eller ansvarsområder og opplever ledelsen som positiv og støttende til nyskaping. Profesjonskulturer og profesjongrensener kan yte noe motstand, det samme kan fagforeninger og i et par tilfeller befolkningen. I de fleste tilfellene løse dette gjennom dialog og informasjon som bidrar til å klargjøre basis for etablering av tillit til innovasjoner.

Eksemplene i denne rapporten er, med unntak av Grendesentermodellen, hentet fra relativt avgrensede organisatoriske felt – en etat, enhet eller et bestemt fagområde. I tillegg til at felles bakgrunn bidrar til en viss grad av samforståelse mellom relevante aktører, de har noe å bygge tillit på, bidrar det

også til å avgrense antall relevante samarbeidspartnere i den tidlige fasen. Det nye bygger på og tilpasses etablerte rammer og strukturer, for eksempel eksisterende finansieringsmuligheter og regelverk. Tilpasningsstrategien bidrar også til at implementering av nye ideer går raskere, det er en del tillit i systemene og risikoen for å feile blir lavere. Spranget mellom det velkjente og det nye blir ikke så stort.

Grendesentermodellen skiller seg fra de andre eksemplene i vårt materiale. Den innebærer å bygge opp en ny samhandlingsmodell helt fra grunnen av med mange nye elementer og en rekke ulike aktører involvert. Det relativt store antall deletakere stiller større krav til tillitsbygging og utvikling av samforståelse. Disse prosessene involverer mange ulike aktører, nivåer og fagfelt. Et svakere grunnlag for prekontraktuell tillit stiller større krav til relasjonell tillitsbygging gjennom dialog, avklaring og informasjon. Det kan også medføre sterkere fokus på formalisering og avtaler, svak prekontraktuell og relasjonell tillit resulter gjerne sterkere vektlegging av formelle tillitsmekanismer. Tillit er nødvendig både for å initiere innovasjoner og for iverksette dem: *"Man tør mer av tørre mer"*. (Fokusgruppe Gårdsskole)

8.2 Nye suksessfaktorer?

Er det sammenfall mellom våre konklusjoner om suksessfaktorer i kommunalt innovasjonsarbeid og de som andre forskere har kommet til? Grovt sett er svaret ja. Vi ser mange fellestrekk med de resultatene vi har presentert i kapittel 4. På samme måte som flere andre, har vi kommet fram til at ledelse er viktig. Det samme gjelder åpenhet, tillit og risikovilje, for ikke å snakke om pådriverne. Betydningen av samarbeid blir også trukket fram av andre som har studert kommunale innovasjonsprosesser. Her viser undersøkelsen særlig hvor stor betydning samarbeidsrelasjonene har når det gjelder å generere det vi har kalt "mellomromskompetanse".

Det nye og viktige ved denne studien er for det første at den adresserer spørsmålet om suksessfaktorer med henblikk på flere, til dels ulike norske kommunale tjenesteområder. Det er betydelig forskjell på de frihetsgradene norske kommuner har innenfor næringsutvikling og på skoleområdet. Undersøkelsen har vist at samme typer av suksessfaktorer gjør seg gjeldende på flere felt. Den har også vist det innovative i å skape koblinger mellom feltene, og her er nettopp kobling mellom skole og næringsutvikling et godt eksempel, i Gode Sirklar.

De konklusjonene vi har presentert i det foregående viser også til dels andre nyanser og aspekter ved kommunalt innovasjonsarbeid enn det som er

kommet til uttrykk tidligere, i alle fall når det gjelder innovasjoner i norske kommuner. Nyansene dreier seg for eksempel om å påpeke de ulike mekanismene og sammenkoblingene som skjer når en innovasjonside skapes og kommer på dagsordenen. Vi tror at denne kunnskapen kan være nyttig for kommuner som har erfaring fra utviklingsarbeid i og med at det nok er mange prosessuelle paralleller mellom de to aktivitetene.

Tillit er tillagt stor betydning i både dansk og svensk forskning om kommunale innovasjoner. I denne rapporten har vi gått litt dypere inn i de mekanismene som skaper tillit, og vist hvordan tillit skapes gjennom samhandling, lederinvolvering og kreativ problemløsning. Vi har også tematisert spørsmålet om ledelse på ulike nivåer, og påvist mellomledernes viktige rolle som bindeledd mellom brukere og innovasjon. Et annet interessant trekk ved våre data, som ikke i så stor grad er berørt i den nordiske innovasjonsforskningen er politikernes, dvs. først og fremst ordførernes, viktige rolle i prosessene. Her ser vi at de ikke hovedsakelig inntar en overordnet funksjon som strategisk tilrettelegger, men at de er involvert i prosessen ved at de er blant de som lanserer ideer til innovasjoner og som trer støttende til i gjennomføringen.

9 MER INNOVATIVE KOMMUNER?

Denne undersøkelsen har vist sju eksempler på at norske kommuner er godt i stand til å gjennomføre innovasjoner, av ulikt omfang, innenfor ulike tjenestesektorer og med ulik påvirkning på organisasjonsstrukturen. Det er selvsagt knyttet mye usikkerhet til vurderinger av om disse eksemplene kan si oss noe om hvorvidt norske kommuner har et potensial for å bli mer innovative. Vi har studert eksempler der kommunene har lyktes i gjennomføringen av innovasjoner og har fått til å skape nye tjenestetilbud og nye organisatoriske former. Den foregående analysen av case-studiene har vist at norske kommuner er i stand til å overkomme strukturelle hindre som etatsgrenser, nasjonal lovgivning og etablerte politiske oppfatninger når innovasjoner gjennomføres. Den historiske kunnskapen om kommunenes rolle i lokalt utviklingsarbeid gjør at dette ikke kommer som en overraskelse. I dette kapitlet tilnærmer vi oss spørsmålet om norske kommuner kan gjøres mer innovative gjennom en drøfting av faktorer som kan ha betydning for kommunenes innovasjonsevne.

9.1 Lærer kommunene av egne innovasjoner?

Vår undersøkelse inneholder ikke data om hvorvidt kommunene som er involvert i de innovasjonene vi har studert, i utgangspunktet var preget av en kultur som bidro til å fremme innovasjoner. Det er imidlertid interessant å stille spørsmål om hvorvidt erfaringer fra de konkrete innovasjonene i vår undersøkelse bidrar til nye innovasjoner eller andre former for endring i organisasjon eller tjenestetilbud enn de som berører den aktuelle innovasjonen. Lærer kommunen av sin egen innovasjon?

Vi har svært spinkle data om dette, og har slik sett ikke grunnlag for sikre konklusjoner. Noen av de oppfatningene som kom til uttrykk i fokusgruppemøtene kan likevel være interessante å ta med som et element i en videre diskusjon om innovasjonsarbeidets plass i kommunal virksomhet.

Læring kan skje på flere måter, både gjennom direkte kopiering, gjennom inspirasjon til nye tenkemåter i utviklingen eller som inspirasjon til andre innovasjonsprosesser. Vi finner trekk av flere varianter i tilknytning til de innovasjonene vi har studert. Informanter i Tromsø kommune kan fortelle at også andre skoler i kommunen har satt i gang egne gårdsskole-tilbud. I Bergen har ideen om alternative turnusordninger spredt seg til en rekke boenheter, og også andre typer av institusjoner, som sykehjem, har ønsket å innføre slike ordninger. I de øvrige tilfellene er ikke denne formen for "adopsjon" av konkrete løsninger aktuelt, siden det er snakk om tilbud som kommunen ikke behøver flere enn ett av.

I enkelte tilfeller kan det synes som at trekk fra de innovasjonene vi har studert, er plukket opp i andre sammenhenger. Selv om styringsformen i Grendesentermidellen ble endret til en tradisjonell linjeorganisering, kommer det fram i fokusgruppene at ideen om samlokalisering forsøkes videreført i forbindelse med utvikling av andre servicetilbud, nettopp på bakgrunn av erfaringene med Grendesentermidellen. Gode Sirklar sin grunnleggende ide om en spørrende tilnærming og stadig nye kombinasjoner lever i flere deler av den kommunale organisasjonen og i Senjakommunene er man begynt å tenke på muligheten for å etablere en felles helsesøstertjeneste.

En observasjon vi gjorde i fokusgruppemøtene, var at disse møtene i flere av tilfellene var første gangen de involverte aktørene hadde satt seg ned for å snakke seg gjennom prosessen, oppsummere hva som hadde skjedd, hvem som hadde vært pådrivere, hva som hadde vært problemer og hvordan en var kommet i mål med innovasjonen. Det behøver på ingen måte å bety at det ikke skjer mer eller mindre systematiserte former for læring i kjølvannet av innovasjonsprosessene, men det kan også være en indikasjon på at det finnes et potensial for å utnytte de erfaringene som ligger i gjennomføringen av en innovasjon på nye måter i egen kommune.

9.2 Blir innovasjonene spredt til andre kommuner?

Tidligere forskning har vist at innovasjon blant annet skjer gjennom spredning av erfaringer og ideer. Vi har sett i denne undersøkelsen at ideen til innovasjonen i noen tilfeller er hentet annet steds fra og gitt en lokal, tilpasset utforming. Et spørsmål vi stilte til fokusgruppene, var om de løsningene de hadde, var kopiert av andre kommuner.

Deltakerne i fokusgruppene kjente ikke til at det hadde skjedd. Samtidig var tilbakemeldingen fra så godt som alle fokusgruppene at det hadde vært til dels betydelig interesse for å lære om deres innovasjon. I noen tilfeller dreide det seg om interesse fra nabokommuner og andre bydeler, og i andre om kommuner som ligger lengre unna og statlige myndigheter både på nasjonalt og regionalt nivå. Kommunene i vår undersøkelse kjente også i noen tilfeller til at andre kommuner var i ferd med å utvikle egne ordninger, enten etter modell fra deres innovasjon, eller med den som inspirasjon til å utvikle nye løsninger. I flere tilfeller var innovasjonen presentert på nasjonale eller regionale konferanser og seminarer.

Hvorvidt det kommer noe konkret ut av disse initiativene og om det nye får karakter av innovasjon, kan ingen spå om. Tilbakemeldingene fra kommunene om interessen fra andre kommuner er uansett et signal om at kunnskap om

innovasjoner sprer seg mellom kommuner, gjerne på uformelle måter, gjennom nettverk.

9.3 Hvilke ideer sorteres ut?

En ting vi ikke vet, verken ut fra denne studien eller andre, er i hvilken grad kommunene er i stand til å sortere ut de ideene eller forsøkene som ikke ser ut til å føre fram – hvor dyktige de er til "exnovation" (Kimberley 1976). En eller flere erfaringer med forsøk som ikke lykkes, kan ta livet av entusiasme og endringsvilje. Vår metode har ikke tatt utgangspunkt i enkeltkommuner som case, men har gitt mulighet til å studere tilfeller av innovasjon der en kommune (eller flere kommuner) er involvert. Hva de aktuelle kommunene for øvrig utfører av innovativt arbeid – eller hvilke ideer som eventuelt avvises i de aktuelle kommunene - har vi derfor lite kunnskap om.

Innovasjonsprosessene i vår undersøkelse viser i liten grad konkurranse mellom ideer til løsninger. Det er, slik det går fram av kapittel 6, hovedsakelig i utarbeidelsen av hjelpetjenesten YES at ulike løsninger er opp til vurdering og blir forkastet underveis i prosessen. Vi kan slik sett ikke si noe om de aktuelle kommunenes evne til å vurdere ulike forslag. I fokusgruppen som diskuterte YES ble det imidlertid vurdert som viktig at forskjellige typer av aktører deltok i prosjektgruppen slik at ulike former for kunnskap var involvert. For eksempel trekkes deltakeren fra kommunens næringsetat fram som en person som ga svært verdifulle innspill om organisering, styring og selve gjennomføringen av utviklingsprosessen.

9.4 Innovasjoner etter "Askeladd-metoden"?

Noen offentlige innovasjoner er radikale og gjennomgripende endringer, andre kan avleses som mer inkrementelle og skrittvis prosesser, der de innovative elementene føyes sammen litt etter litt. Fuglsang (2010) bruker begrepet "bricolage" om slike former for innovasjon. Ordet betegner en prosess der man utnytter elementer man finner eller avdekker underveis. Oversatt til en norsk forståelsesramme kan den kalles "Askeladd-metoden", etter eventyret om Askeladden som så nytten i de forunderligste gjenstander; en skjærevinge, en utgått skosåle, et glasskår.

Flere av de innovasjonene vi har studert, inneholder slike elementer. De som arbeidet med Grendesentermodellen "fant" Kvinne- og familielaget (eller laget fant dem), TT i bydel Sagene "fant" to studenter som får tilbud om hybel mot å ha litt tilsyn med ungdommer og Gode Sirklar "finner" fremdeles nye aktører som kan kobles inn i arbeidet med lokal kompetanse- og næringsutvikling. Våre observasjoner tyder likevel ikke på at det i overveiende grad er slik at det

er skrittvis små forbedringer som utgjør innovasjonen, selv om vi finner eksempler på dette også. Gårdsskolen sprang ut av gode erfaringer med Inn på tunet- prosjektet og felles legevaktjeneste i helgene har trolig banet veien for Senjalegen. Snarere ser det ut til at når selve grunnideen er etablert, er de ansvarlige åpne for å innlemme "tilfeldige" forbedringer til tilbudet. En annen måte å beskrive dette på er at innovasjonen i disse tilfellene går forut for den inkrementelle utviklingen. Her må vi selvsagt ta forbehold om at vi ikke har det fulle og hele bildet av hvordan de aktuelle innovasjonene har vokst fram, og at vi selvsagt må være åpne for at det finnes trekk av skrittvis forbedringer i forkant av den tidsavgrensningen som gjelder i denne undersøkelsen.

Materialet peker likevel i retning av at sammenhengene mellom innovasjon og utvikling går begge veier. Det viser også at de kommunene som inngår i vår undersøkelse er i stand til å kombinere disse, i noen tilfeller ulike, dynamiske elementene.

9.5 Kan norske kommuner gjøres mer innovative?

Spørsmålet om hvorvidt kommunene kan gjøres mer innovative, retter seg inn mot både de strukturelle trekkene ved kommunene og mot organisasjonskulturen. Organisasjonskultur dreier seg som nevnt om etablerte holdninger og oppfatninger om hva man gjør og ikke gjør – og hvordan man gjør det. Disse finner vi ikke nedfelt i organisasjonsplaner og styringsdokumenter. Det er også visse anføtelser knyttet til å skulle utvikle en kultur for innovasjon. Ikke sjelden framstår innovasjoner som klare brudd med etablerte praksiser. Vi vil her framheve at kultur i seg selv dreier seg om normer og oppfatninger som er skapt over et lengre tidsrom, og der den kommunale organisasjonen kan gjenspeile trekk ved det omliggende samfunnets kulturelle verdsettinger. Påvirkning og endring av kultur er dermed et langsiktig og på mange måter vanskelig prosjekt. Samtidig vet vi at kulturelle endringer skjer hele tiden – og det er grunn til å spørre om hvorfor slike endringer skjer i ulikt tempo, og om hvor påvirkbar kommunal organisasjonskultur er, gjennom systemendringer, insentiv, rekruttering og endrede ledelsesformer.

Det vi kan gi som råd når det gjelder tilrettelegging for idefasen i innovasjonsarbeidet, er at det legges til rette for at det læres, både av egne og av andres erfaringer når det gjelder problemer og løsninger, at en har tiltak for å utnytte de personmessige ressursene og person-koblingsmulighetene for ideutvikling som finnes i og rundt kommunen, og at ledelsen er seg bevisst de tidspunkter og konjunkturer som kan åpne for ideutvikling, altså beslutningsmuligheter der deltakere, problemer og løsningsforslag kan kobles

på en fruktbar måte. Disse rådene kan nok oppfattes å stå i motsetning til en tilrettelegging for innovasjon som følger den tradisjonelle plantenkingen og mål-middel-framgangsmåten. Men samtidig vil for eksempel åpningsfasen i planprosesser nettopp representere en beslutningsmulighet for lansering og utprøving av nyskapende ideer, noe som vi har pekt på som et viktig element i innovasjonens tilblivelse.

Den overordnede "struktur og politikk" er på mange måter felles for alle kommuner, men allerede på det strategiske nivået i kommunene må vi forvente å finne betydelig variasjon kommuner imellom når det gjelder å skape åpninger for, og å understøtte, innovasjon. Men en ting er å kunne skille mellom det som skjer når det gjelder innovasjon på de fire ulike nivåene vi har presentert i "pyramiden" i kapittel 2. Noe annet er det å sikre at det flyter informasjon og kommuniseres mellom de fire nivåene, slik at ideer ikke stopper opp eller forblir ukjente i deler av det totale systemet. I denne forbindelsen er det også viktig at erfaringer fra innovasjonsarbeid ute i praksisfeltet lokalt formidles til det strukturelle, politiske nivået, og at slik kunnskap kan systematiseres og danne grunnlag for endrede og bedre rammevilkår for innovativ praksis lenger "nede" i systemet. Det er for eksempel viktig å påpeke at de "innovasjonsleverandører" og "drivere" som er i samhandling med det strukturelle nivå ikke bare henter sin kunnskap fra konsulent- og forskningsmiljøer, men at også erfaringer fra bruker- og førstelinjetjenesten formidles oppover i systemet som grunnlag for strukturpolitiske grep. Slik kommunikasjon kan organiseres inn som en form for systematisk læring i organisasjonen, både gjennom å skape arenaer for informasjonsutveksling og ved å etablere ordninger for dokumentasjon av gjennomførte innovasjoner. Samtidig vil det være viktig at ikke kreativiteten druknes i rutiner, slik at innovative prosesser blir en pliktøvelse.

Mellomlederne/enhetslederne synes å være viktige å satse på. De har nær kontakt til brukerne og kan på en systematisk måte fange opp signaler fra de ansatte. Samtidig har de som tidligere nevnt ofte egne erfaringer å bygge på. Her vil en rekke av de innovasjonsfremmende forholdene som vi har gjengitt fra de danske, svenske og norske studiene være interessante å tenke på, slik som støtte fra administrative og politiske toppledere, incitamentsstruktur og fleksibilitet i organisasjonen, og muligheten til å sette sammen tverrfaglige team og etablere prosjekter. Kombinasjonsmulighetene er mange.

I vår undersøkelse er de innovasjonene som mellomlederne/enhetslederne i hovedsak er initiativtakere til, ikke blant de som kan betegnes som radikale innovasjoner. De utgjør ikke gjennomgripende endringer i organisasjonsstrukturene, selv om de er signifikante forbedringer på sitt felt.

Her er et betimelig spørsmål om topplederne kan finne en ny rolle i innovasjonsprosessen gjennom å løfte disse mindre innovasjonene opp på et annet nivå og stille spørsmål om det er mulig å gjennomføre innovasjonen i en større skala og kanskje for et større antall kommuner. Det er å ta større risiko – større skade hvis man ikke lykkes og større gevinst hvis man lykkes.

Videre fullmakter og mer støtte fra toppledelsen kan også peke på en sterkere strategisk bruk av innovasjon. Det er her viktig å ha klart for seg at man ikke skaper innovasjon gjennom strategisk planlegging, men at man kan ha en strategi som gir den nødvendige plass og det nødvendige handlingsrom i organisasjonen og på den måten fremmer innovative ideer og prosesser.

I vår undersøkelse finner vi få tilfeller der de ansatte medvirker direkte i utformingen, selv om de blir involvert gjennom at de blir spurt til råds og har anledning til å uttale seg. Dersom vår observasjon om at mange ideer springer ut av nærhet til praksisfeltet, er et logisk resonnement at de ansatte som ikke er i lederposisjoner har enda tettere nærhet og derfor er en ressurs. Medvirkningen kan skje på mange måter avhengig av ressurser og motivasjon. Denne undersøkelsen tyder på at de ansatte i hovedsak kommer inn når idefasen er gjennomført. Vi har også sett at innovasjonene i liten grad er skapt gjennom at ideer brytes mot hverandre. Kanskje ville det i større grad være tilfellet dersom de ansatte kom tidligere med?

Det samme resonnementet kan også for en stor del gjelde med hensyn til å trekke brukere med. Vi påpekte i kapittel 4 at brukerdrevet innovasjon ikke er et fremtredende tema i norsk forskning om kommunale innovasjoner. Siden denne forskningen ikke er omfattende, vet vi mindre om brukerdrevet innovasjons*praksis*. Denne undersøkelsen har vist at brukershensynet likevel er en viktig motivasjons- og idegenererende faktor. Med brukerdrevet innovasjon forstår vi involvering av brukere i ulike faser av innovasjonsprosessen. En passiv form for involvering vil være å bruke for eksempel spørreskjema eller observasjon. Aktiv involvering dreier seg om å la brukere medvirke i prosessen, for eksempel gjennom diskusjonsfora, som rådgivere og/eller såkalte superbrukere (lead users). Dette er brukere som kan formulere seg og som har trening i å anta et kritisk blikk på for eksempel kommunale tjenester.

Alle disse punktene dreier seg på en eller annen måte om å øke tilliten og risikoviljen i hele den kommunale organisasjonen. Det er sammenheng mellom disse to, og vi har pekt på noen områder der kommunene på et strukturelt plan kan rette seg inn mot å styrke disse viktige faktorene. Tillit og samforståelse hviler som nevnt på en tatt for gitt forutsetning om at det rår en rimelig grad av felles oppfatning om hva som skal skje og hvordan. Denne forståelsen

innebærer ikke nødvendigvis full enighet. Organisasjonstrekk slik som for sterk regelorientering, for rigide sektorskiller, gjennomgripende null-feilskultur og sterk kontroll vil være elementer som skaper en svak tillitskultur og som hemmer viljen til å ta risiko.

Større oppmerksomhet kan også rettes inn mot de særegne forutsetninger som kommunen har, sammenlignet med for eksempel statlige etater. Dette gjelder spesielt mulighetene kommuner har til å utvirke løsninger på tvers av sektorgrenser, og å involvere både det folkevalgte elementet, næringsliv og sivilsamfunn i så vel idegenerering som i implementering av løsninger. Det må sannsynligvis skapes større bevissthet om forutsetningene som er til stede for å utvikle en særegen "mellomromskompetanse" – en type kompetanse for innovasjon som kommunene vil ha særlig gode forutsetninger for å kunne videreutvikle.

Til sist kan vi også nevne utformingen av virkemiddelapparatet. Innovasjonene vi har studert, har ikke i hovedsak vært basert på statlig eller regional økonomisk støtte, selv om noen av dem har fått slike tilskudd. Teigen, Skjeggedal og Skålholt (2010) konkluderer i sin rapport med at innovasjonspolitiske virkemidler overfor kommunesektoren er dårlig utviklet. De tar til orde for å styrke ordningene med tanke på å fremme radikale innovasjoner. En diskusjon som melder seg i kjølvannet av vår undersøkelse, er de strukturelle betingelsene for slik støtte. Vi, og andre som har gjort dybdestudier av kommunale innovasjonsprosesser, vektlegger risikovilje, åpenhet, tillit og kreativitet. Da er det naturlig å peke på at også tiltak som er beregnet på å støtte opp om slike prosesser, er utformet ut fra de samme prinsippene. I den forbindelse ville det også være interessant med så vel teoretiske som praktiske grenseoppganger mellom begrepene innovasjon og utvikling.

10 LITTERATUR

Arbo, P. 2004 "Kan innovasjon planlegges?" i P. Arbo og H. Gammelsæther red. *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir, s. 245-267.

Baldersheim, H. m.fl. "Free to Choose? The Case of Affluent Norwegian Municipalities" , i S. Clarke, red. *Urban Innovation and Autonomy. Political Implications of Policy Change*. London: Sage, s. 69-99.

Baldersheim, H. red. 1991 *Hvor skal grensen gå? Samspillet mellom staten og kommunene i frikommuneforsøkene*. Oslo: Kommuneforlaget.

Bason, Christian (2007): *Velfærdsinnovation. Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*. København: Børsen Offentlig

Bekke, Pernille, Lone Buch & Signe Nørgaard Haagensen (2007): *Innovation i den offentlige sektor*. Roskilde: Roskilde Universitet (Specialeafhandling).

Bessant, J. and Tidd, J. 2009: *Innovation and Entrepreneurship*, John Wiley & Sons Ltd, Chichester

Bjørnå, H. & Aarsæther, N. 2010 "Networking for development in the North. Power, trust and local democracy" i *Environment & Planning C*, vol. 28, s. 304-317.

Bukve, O. 2001. *Lokale utviklingsnettverk. Ein komparativ studie av næringsutvikling i åtte kommunar*. Avhandling for dr.philos.graden, Institutt for Administrasjons- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Bukve, O. 1994 *Lokal utviklingspolitikk?* Oslo: Samlaget.

Bukve, O. & Offerdal, A. red. 2002. *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.

Clark, T, m fl. Red. 1985. *Urban Innovations as Response to Fiscal Strain*. Berlin: Verlag Europäische Perspektiven.

CLIPS (u.å.1): *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Projektbeskrivelse på http://www.ruc.dk/fileadmin/assets/isg/02_samarbejde/CLIPS%20-%20publikationer/Project_description.pdf downloaded 9/12 2010.

Clips (u.å.2) *Projektbeskrivelse for forskningsprojekt om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. Downloaded fra

<http://www.ruc.dk/institutter/isg/forskningen/centre-netvaerk-samarbejder/clips/publikationer/>
9/12 2010

Cohen, M. D., March, J. & Olsen, J. P. 1972 "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 no 1 s. 1-25.

Cohen, M. D., March, J. & Olsen, J. P. 1976. "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of relevance" i J. G. March & J.P. Olsen red. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen-Oslo-Tromsø: Universitetsforlaget, s. 24- 37.

Delphi (2010): *Barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevne innovation. Resultater fra et ekspertpanel (Delphi-studie)*. Roskilde: Roskilde Universitet. Af Troels Schulz Larsen, Dorthe Hedensted Lund, Karina Sehested og Eva Sørensen.

Digmann et al (2009): Annemette Digmann, Jens Peter Jensen, Kirsten Engholm Jensen og Henrik W. Bendix: *Prinsipper for Offentlig Innovation – fra best practice til next practice*, Børsens Forlag,

ECON Analyse (2005): Innovasjon i tjenester, ECON-rapport nr. 2005-080

Ellingsen, M-B. (2011): The Trust Paradox, Ph.d.-avhandling, leveres april 2011, Universitetet i Tromsø, Institutt for sosiaolog, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Fagerberg, J. 2005: Innovation, i Fagerberg, J, Mowery, D.C and Nelson, R.R (ed): *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford

Frankelius, P. og M. Utbult (2009): Den innovativa kommunen, Stockholm: Edita

Fuglsang, L. (2010): Bricolage and invisible innovation in public service innovation, *Journal of Innovation Economics* 2010/1 no 5 s. 67-87

Godø, H., Røste, R. og Broch, M. 2005. *Norway: Innovation in home based services for the elderly*. PUBLIN rapport D13-5. Oslo: NIFU-STEP.

Hartley (2005): Innovation in public services. Past and present. *Public Money & Management*, 25: 1, 27-34

Hatch, M.J. (1999): Exploring the Empty Spaces of Organizing: How Improvisational Jazz Helps Redescribe Organizational Structure, i *Organization Studies*, 20/1 s.75-100

Hernes, G. and Selvik, A. 1979. "Local Corporatism". *Scandinavian Political Studies* vol 2 no 3, s 261-275

Holbæk, J. 1993. "Lokale innovasjonstiltak. Pådrivers plass som ildsjel og integrator", i H. Baldersheim red. *Innovasjon og ledelse i kommunene*. Oslo: Tanum, s. 142-167.

Hovig, S. 1991. *Kommunalt miljøvern. Evaluering av forsøk med miljøvernforvaltning i kommunene*. NIBR-rapport 1991:3. Oslo: NIBR.

Kimberley, J. (1976): Issues in the design of longitudinal organizational research, *Sociological methods and research*, 4, s 321-347

Kristensen, Catharina Juul & Søren Voxted (2009): *Innovation. Medarbejder og bruger*. København: Hans Reitzels forlag.

Koch, P. & Hauknes, J. 2005. *On innovation in the public sector*. PUBLIN-rapport D20. Oslo: NIFU-STEP.

Larsen, H. O. & Aarsæther, N red. 1985. *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

Larsen, H. O. (2001): Rollebegrepet i studiet av politisk lederskap, i Fimreite, A.L., H.O. Larsen og J. Aars (red): *Lekmannsstyre under press*, Oslo: Kommuneforlaget

Larsen, Michael & Nielsen, Lars Henrik (2010a): "Visionsdrevne innovation i Vejle Kommune . vildskab eller virkelighed? – del 1". in Børsen: *Innovations og forandringsledelse*. Publiceret på www.Borsenforum.com, læst den 23/9 2010.

Larsen, Michael & Nielsen, Lars Henrik (2010b): "Visionsdrevne innovation i Vejle Kommune . vildskab eller virkelighed? – del 2". in Børsen: *Innovations og forandringsledelse*. Publiceret på www.Borsenforum.com, læst den 23/9 2010.

Lesjø, J.H. (2007): "Nettverkssamfunn, innovasjon og byråkrati" i R.Rønning og H.Teigen (red) s. 64-76, Bergen: Fagbokforlaget

Lind, M (2008), Kommunen som möjliggörare – Steg ett i SKL, Trygghetsfonden och VINNOVA:s förstudie. Dalarnas forskningsråd, Falun

Mandag Morgen (2010): *2400 velfærdsinnovatører: Giv os ansvaret!*. København: Mandag Morgen nr 11, 2010.

Mullgan and Albury (2003): *Innovation in the public sector, strategy unit, cabinet office*

National Audit Office (2006): *Achieving innovation in central government organizations*, London: The stationery office

Peters, G. og R.H. Waterman (1982): *In Search of Excellence*, New York: Harper and Row

Ringholm, T., N. Aarsæther, V. Nygaard og P. Selle (2009): *Kommunen som samfunnsutvikler*, Rapport 8/2009, Tromsø: Norut Tromsø

Ringholm, T. (2004a): *Demokrati på dugnad*. Dr. polit - avhandling. Tromsø; Universitetet i Tromsø.

Ringholm, T. (2004b): *Kunsten er ikke å få en ide...* Rapport SF 10/04, Tromsø: Norut Samfunn

Rønning, R. og Teigen, H. red. 2009. *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.

Røste, R. 2005. *Studies of Innovation in the public sector, a theoretical framework*. PUBLIN rapport D17. Oslo: NIFU-STEP.

SOU 2003:90 *Innovativa kommuner och landsting*

St.m. nr.7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Nærings- og handelsdepartementet.

Teigen, H. 1982 "Tiltaksplanlegging og samfunnssystem", i N. Veggeland red *Forvaltning av regionene*. Oslo: Universitetsforlaget.

Teigen, H 2007 "Kommunane som nærings- og innovasjonsaktører" i R. Rønning og H. Teigen red. *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget, s 146-174.

Teigen, H., Skjeggedal, T. & Skålholt, A. 2010 *Kommunesektorens innovasjonsarbeid – ein analyse av verkemidlar og verkemiddelaktørar*. ØF-rapport nr 11/2010. Lillehammer: Østlandsforskning.

Torsteinsen, H. 1990. *Lokal korporatisme? En empirisk tilnærming*. LOS-senter notat 37/90. Bergen: LOS-senteret.

Utbutt, M. (2007): *Måste innovationer vara av metall?* SKL, Trygghetsfonden, Stockholm: Vinnova

Vabo, S. I. 2001. *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Dr.polit.avhandling, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

Aarsæther, N. 1977 "Framveksten av kommune-orientering i norsk regionalpolitikk" . *Sosiologi i dag* nr 3/77.

Aarsæther N. 1980, N "Frå lokal-korporativisme til kommunalisme. Kommunalt næringsengasjement i 1970-åra." *Sosiologi i dag* nr. 2/80.

Aarsæther, N. red. 2004. *Innovations in the Nordic Periphery*. Nordregio R2004:3 Stockholm: Nordregio.

Aarsæther, N. & Nyseth, T. 2007 "Governance and innovations in the Nordic Periphery", i L. Cheshire mfl red. *Rural Governance. International Perspectives*. London: Routledge, s. 51-65.

11 VEDLEGG

Vedlegg 1 Spørsmål til fokusgruppemøtene

I fokusgruppene er det ideelle at samtalen forløper uten for mye innblanding fra forskerne. Vår rolle er å følge med på at alle tema blir berørt. Dette gjør vi ved å stille spørsmål underveis i samtalen. Vi skal også til en viss grad lede samtalen, gjennom å sørge for at alle får anledning til å si noe.

- 1 Hvordan oppsto ideen?**

- 2 Hvordan ble det arbeidet med å realisere den?**

- 3 Hva eller hvem har vært de viktigste pådriverne i prosessen?**

- 4 Hvem har vært engasjert i, og medvirket til å skape innovasjonen?**

- 5 Hva har vært problemer i arbeidet med å realisere ideen?**

- 6 Hvordan er innovasjonen tatt imot?**
 - i egen organisasjon
 - blant brukere
 - blant samarbeidspartnere
 - andre, f eks omtale i media

- 7 Har denne innovasjonen inspirert til andre forandringer?**

- 8 Hva har ledelsen bidratt med i gjennomføringen?**

- 9 Er dette en kommune der det er stort nok handlingsrom for å skape endringer?**

- 10 Er dette en betydelig innovasjon?**

- for tjenestekvaliteten
- med tanke på kommuneøkonomien
- for kommunens omdømme
- for arbeidsmiljøet
- andre forhold

Vedlegg 2 Informasjon om gjennomføring av fokusgruppemøtene

Fokusgruppesamtale i prosjektet

”Suksessfaktorer og barrierer i kommunesektorens innovasjonsarbeid”

Dette prosjektet gjennomføres på oppdrag for KS, av Norut Tromsø i samarbeid med Universitetet i Tromsø og Bogason Consulting i København. I korthet går det ut på å undersøke om det finnes kritiske suksessfaktorer i kommunesektorens innovasjonsarbeid, samt om det er rimelig å tenke seg at de lar seg påvirke. En del av datagrunnlaget er en undersøkelse av gjennomførte kommunale innovasjoner. Fokusgrupper er et viktig redskap for å få fram denne kunnskapen.

Hva er fokusgrupper?

Fokusgrupper satt sammen av et mindre antall sentrale informanter. Deltakerne er valgt ut med henblikk på at samtalen i gruppen skal bringe fram så mange sider ved innovasjonen som mulig. Hensikten med gruppene er å avdekke kunnskapen gjennom samtale mellom involverte aktører, og de er slik sett et alternativ til tradisjonelle intervju med enkeltpersoner.

Rammene for fokusgruppesamtalen

Samtalen kan ha en varighet på opp til 2,5 timer. Det vil være to forskere til stede i møtet. Deres oppgave er å presentere de tema som det er viktig at samtalen dreier seg om. De vil også til en viss grad styre samtalen. Det kan være nødvendig dersom samtalen utvikler seg slik at den kommer til å handle om andre tema enn de som er spørsmålene i dette prosjektet. Forskerne skal altså ikke være ordinære deltakere i samtalen.

Vi vil gjøre lydopptak av fokusgruppemøtet. Dette er for å få gjengivelsen så korrekt som mulig. Opptakene er grunnlag for mer kortfattede referater, som gjengir de viktigste poengene i samtalen. Når prosjektet er over, blir opptakene slettet. Ingen andre enn medlemmene i prosjektteamet vil få tilgang til opptak og referat fra møtene.

Oppfølgingsspørsmål

I etterkant av fokusgruppemøtene kan vi ha behov for å ta kontakt med enkelte av deltakerne for å få utdypet eller oppklart enkelte tema fra møtet. Vi håper det er i orden og vil gjøre slike henvendelser så korte som mulig, pr telefon eller epost.

Forskningsetiske hensyn

I behandlingen av datamaterialet fra fokusgruppene vil vi selvsagt ivareta alminnelige forskningsetiske hensyn. I den utstrekning det lar seg gjøre, vil deltakerne i fokusgruppene bli anonymiserte i rapporten og andre publikasjoner fra prosjektet. Dersom vi har ønske om å sitere enkeltpersoner, vil den det gjelder bli forespurt ved at et utkast til tekst blir oversendt.

Vi gjør oppmerksom på at den enkelte deltaker har anledning til å trekke seg fra prosjektet på et hvilket som helst tidspunkt i forskningsprosessen.

Mer informasjon

Hvis det er behov for mer informasjon om prosjektet og fokusgruppemøtet, er det bare å ta kontakt med prosjektleder Toril Ringholm, tlf. 99155137, epost: toril.ringholm@norut.no

Vedlegg 3 Oversikt over referanser i kapittel 4, etter land

Norge

Arbo, P. 2004 "Kan innovasjon planlegges?" i P. Arbo og H. Gammelsæther red. *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir, s. 245-267.

Baldersheim, H. m.fl. "Free to Choose? The Case of Affluent Norwegian Municipalities" , i S. Clarke, red. *Urban Innovation and Autonomy. Political Implications of Policy Change*. London: Sage, s. 69-99.

Baldersheim, H. red. 1991 *Hvor skal grensen gå? Samspillet mellom staten og kommunene i frikommuneforsøkene*. Oslo: Kommuneforlaget.

Bjørnå, H. & Aarsæther, N. 2010 "Networking for development in the North. Power, trust and local democracy" i *Environment & Planning C*, vol. 28, s. 304-317.

Bukve, O. 2001. *Lokale utviklingsnettverk. Ein komparativ studie av næringsutvikling i åtte kommunar*. Avhandling for dr.philos.graden, Institutt for Administrasjons- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Bukve, O. 1994 *Lokal utviklingspolitikk?* Oslo: Samlaget.

Bukve, O. & Offerdal, A. red. 2002. *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.

Clark, T, m fl. Red. 1985. *Urban Innovations as Response to Fiscal Strain*. Berlin: Verlag Europäische Perspektiven.

Godø, H., Røste, R. og Broch, M. 2005. *Norway: Innovation in home based services for the elderly*. PUBLIN rapport D13-5. Oslo: NIFU-STEP.

Hernes, G. and Selvik, A. 1979. "Local Corporatism". *Scandinavian Political Studies* vol 2 no 3, s 261-275

Holbæk, J. 1993. "Lokale innovasjonstiltak. Pådrivers plass som ildsjel og integrator", i H. Baldersheim red. *Innovasjon og ledelse i kommunene*. Oslo: Tanum, s. 142-167.

Hovig, S. 1991. *Kommunalt miljøvern. Evaluering av forsøk med miljøvernforvaltning i kommunene*. NIBR-rapport 1991:3. Oslo: NIBR.

- Larsen, H. O. & Aarsæther, N red. 1985. *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Koch, P. & Hauknes, J. 2005. *On innovation in the public sector*. PUBLIN-rapport D20. Oslo: NIFU-STEP.
- Rønning, R. og Teigen, H. red. 2009. *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Røste, R. 2005. *Studies of Innovation in the public sector, a theoretical framework*. PUBLIN rapport D17. Oslo: NIFU-STEP.
- St.m. nr.7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Nærings- og handelsdepartementet.
- Teigen, H. 1982 "Tiltaksplanlegging og samfunnssystem", i N. Veggeland red *Forvaltning av regionene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Teigen, H 2007 "Kommunane som nærings- og innovasjonsaktører" i R. Rønning og H. Teigen red. *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget, s 146-174.
- Teigen, H., Skjeggedal, T. & Skålholt, A. 2010 *Kommunesektorens innovasjonsarbeid – ein analyse av verkemidlar og verkemiddelaktører*. ØF-rapport nr 11/2010. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Torsteinsen, H. 1990. *Lokal korporatisme? En empirisk tilnærming*. LOS.-senter notat 37/90. Bergen: LOS-senteret.
- Vabo, S. I. 2001. *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Dr.polit.avhandling, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Aarsæther, N. 1977 "Framveksten av kommune-orientering i norsk regionalpolitikk" . *Sosiologi i dag* nr 3/77.
- Aarsæther N. 1980, N "Frå lokal-korporativisme til kommunalisme. Kommunalt næringsengasjement i 1970-åra." *Sosiologi i dag* nr. 2/80.
- Aarsæther, N. red. 2004. *Innovations in the Nordic Periphery*. Nordregio R2004:3 Stockholm: Nordregio.

Aarsæther, N. & Nyseth, T. 2007 "Governance and innovations in the Nordic Periphery", i L. Cheshire mfl red. *Rural Governance. International Perspectives*. London: Routledge, s. 51-65.

Danske referanser

Bason, Christian (2007): *Velfærdsinnovation. Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*. København: Børsen Offentlig

Bekke, Pernille, Lone Buch & Signe Nørgaard Haagensen (2007): *Innovation i den offentlige sektor*. Roskilde: Roskilde Universitet (Specialeafhandling).

CLIPS (u.å.1): *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Projektbeskrivelse på http://www.ruc.dk/fileadmin/assets/isg/02_samarbejde/CLIPS%20-%20publikationer/Project_description.pdf downloaded 9/12 2010.

Clips (u.å.2) *Projektbeskrivelse for forskningsprojekt om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. Downloaded fra <http://www.ruc.dk/institutter/isg/forskningen/centre-netvaerk-samarbejder/clips/publikationer/> 9/12 2010

Delphi (2010): *Barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation. Resultater fra et ekspertpanel (Delphi-studie)*. Roskilde: Roskilde Universitet. Af Troels Schulz Larsen, Dorthe Hedensted Lund, Karina Sehested og Eva Sørensen.

Digmann et al (2009): Annemette Digmann, Jens Peter Jensen, Kirsten Engholm Jensen og Henrik W. Bendix: *Principper for Offentlig Innovation – fra best practice til next practice*, Børsens Forlag,

Kristensen, Catharina Juul & Søren Vøxted (2009): *Innovation. Medarbejder og bruger*. København: Hans Reitzels forlag.

Larsen, Michael & Nielsen, Lars Henrik (2010a): "Visionsdrevet innovation i Vejle Kommune . vildskab eller virkelighed? – del 1". in Børsen: *Innovations og forandringsledelse*. Publiceret på www.Borsenforum.com, læst den 23/9 2010.

Larsen, Michael & Nielsen, Lars Henrik (2010b): "Visionsdrevet innovation i Vejle Kommune . vildskab eller virkelighed? – del 2". in Børsen: *Innovations og forandringsledelse*. Publiceret på www.Borsenforum.com, læst den 23/9 2010.

Mandag Morgen (2010): *2400 velfærdsinnovatører: Giv os ansvaret!*. København: Mandag Morgen nr 11, 2010.

Svenske referanser

Frankelius, P. og M. Utbult (2009): Den innovativa kommunen, Stockholm: Edita

Lind, M (2008), Kommunen som möjliggörare – Steg ett i SKL, Trygghetsfonden och VINNOVA:s förstudie. Dalarnas forskningsråd, Falun

SOU 2003:90 Innovativa kommuner och landsting

Utbult, M. (2007): Måste innovationer vara av metall? SKL, Trygghetsfonden, Stockholm: Vinnova

Norut - Northern Research Institute

er et forsknings- og innovasjonskonsern med hovedkontor i Tromsø og datterselskap i Alta og Narvik. Norut er landsdelens største anvendte forskningsinstitutt med aktiviteter innen teknologi og samfunn. Norut har 110 ansatte og største eier er Universitetet i Tromsø.

Northern Research Institute Tromsø

I Norut Tromsø er kunnskapsproduksjon og oppdragsforskning samlet i fire forskjellige forskningsgrupper:

- Bioteknologi
- Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- Jordobservasjon
- Samfunnsforskning

Les mer om oss på www.norut.no

ISBN 978-82-7492-243-3



Postadresse: Postboks 6434, N-9294 TROMSØ
Besøksadresse: Forskningsparken i Tromsø
Telefon: (+47) 77 62 94 00
E-post: post@norut.no
URL: www.norut.no