

Sammendrag, norsk

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 fra dette forskningsprosjektet 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 idefasen 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, Grendesentermodellen 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 hel 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.

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 research 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 Sirkler”(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.