

# Ledelse i spagaten?

Ledelse, kultur og krysspress i kommunalt innovasjonsarbeid

Av

Lillian Hatling og Torgunn Sollid

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2016





**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV KANDIDAT-, BACHELOR-  
OG MASTEROPPGAVER**

**Forfattere:** Lillian Hatling og Torgunn Sollid

**Norsk tittel:** Ledelse i spagaten? Ledelse, kultur og krysspress i kommunalt innovasjonsarbeid

**Engelsk tittel:** Leadership, culture and paradoxes in public innovation work on the local level

**Studieprogram:** Master of Public Administration, 2016

**Emnekode og navn:** MPA800

**Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres på internett i fulltekst i Brage, Nords' åpne arkiv**

**Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre. Kan frigis fra:**

**Dato:** 02.05.2016

  
underskrift

  
underskrift



## Forord

---

To og et halvt års studium i offentlig ledelse og administrasjon har gitt et solid påfyll av forsknings- og erfaringsbasert kunnskap og nye rammer for å reflektere rundt hva offentlig sektor har vært, er og kan bli – og våre egne roller. Det har vært både krevende og inspirerende. I denne avhandlingen har vi prøvd å trekke veksler på den teoretiske kunnskapen, samtidig som vi har ønsket å bidra med noe matnyttig for utøvelse av ledelse i en kommunal setting.

Takk til alle lederne som har svart på spørreundersøkelsen og latt seg intervjuet. Dere er til inspirasjon, og vi mener det er mye lærdom å trekke fra måten dere utøver og reflekterer rundt ledelse og deres egne roller i innovasjonsarbeidet i kommunene på. Vi håper dere opplever at vi har forstått det dere har formidlet, og har behandlet meningsinnholdet i utsagn og refleksjoner godt. En ekstra takk til rådmennene i begge kommuner, som var imøtekommende døråpnere da vi henvendte oss og spurte om å få studere kommunenes innovasjonsarbeid.

Takk til vår veileder, professor Knut Ingar Westeren, som har gitt oss god hjelp til viktige avklaringer og veivalg, bidratt til framdrift og vært en spennende diskusjonspartner. Takk også til øvrig forelesere på MPA-studiet, som har gjort studiet lærerikt og relevant.

Takk til våre medstudenter, som har blitt et nytt faglig så vel som sosialt nettverk og som har tilført studiet en ekstra dimensjon både gjennom faglig refleksjoner og nødvendige doser av humor når krysspresset har vært stort.

Takk til våre arbeidsgivere for å ha vist stor velvillighet og fleksibilitet, og vist interesse underveis.

Takk til Astrid Sollid for solid korrekturlesning.

Og ikke minst: Takk til våre familier, som har utvist en stor porsjon raushet, tålmodighet og interesse. Uten et solid bakkemannskap hjemme hadde det ikke blitt noen masteravhandling.

Med henblikk både på avhandlingens tema og studiet velger vi å låne dikteren Olav Duuns ord:

*Ikkje noko er kvassare enn odden av ein ny tanke!*



## Sammendrag

---

Innovasjon og fornyelse av offentlig sektor er stadig på den offentlige dagsorden, både som et middel til å løse samfunnsutfordringer og å økonomisere med knappe ressurser, og som et mål i form av nye tjenester og produkter. Denne avhandlingens problemstilling er «*Hva forklarer innovasjonsarbeid i kommunene?*» og handler om hvordan kultur, ledelse og handlingsrom virker inn på innovasjonsarbeid i en kommunal hverdag. Dette gjøres i form av en casestudie av to kommuner, Rissa og Steinkjer, som begge har et aktivt forhold til innovasjonsarbeid. Det empiriske grunnlaget er en spørreundersøkelse blant ledere på topp- og mellomnivå og intervju med et utvalg av de samme lederne. For å sikre mest mulig sammenlignbarhet mellom kommunene, har vi i intervjudelen valgt å legge hovedvekt på innovasjonsarbeid innenfor de tyngste tjenesteområdene.

Vi har benyttet bidrag fra både innovasjonsteori, organisasjonskulturteori, ledelsesteori og institusjonell teori. Dette har gitt oss flere innfallsvinkler til å studere innovasjonsarbeid i de to kommunene. Vi har sett på hva som legges i innovasjonsbegrepet, hva slags innovasjonsarbeid som foregår, hvilke trekk ved kulturen som ser ut til å fremme og hemme innovasjon, ledelsens bidrag i innovasjonsarbeid, og handlingsrommet for innovasjon.

Målet med avhandlingen er å få økt forståelse av hva som fremmer og hemmer innovasjonsarbeid i en lokal kontekst, og om det er forskjeller mellom kommunene. Vi finner stor grad av likhet, og at størrelse spiller liten rolle. Felles for kommunene er at de kjennetegnes av en innovasjonskultur og en ledelse som tar et tydelig ansvar for innovasjonsarbeid og som bevisst prøver å skape kultur og handlingsrom for det. Handlingsrommet for å drive innovasjonsarbeid på operativt nivå begrenses derimot av mangel på tid og økonomiske ressurser. Ressursknapphet og krysspress kan være en kilde til innovasjon, men er også en hemmer. Innovasjon forstås her som noe nytt, som samtidig er nyttiggjort, og som bidrar til økonomisk gevinst i en eller annen forstand.





## Abstract

---

Innovation and renewal of the public sector is repeatedly on the public agenda, both as a means to solve societal challenges and to economise on scarce resources, and as a target in terms of new services and products. This thesis investigates how culture, leadership and opportunity of actions affects innovation work in municipalities. The main question is “What explains the innovation work in municipalities?” Case studies were done in two municipalities, Rissa and Steinkjer, which both have an active approach to working with innovation. The empirical basis is a survey of senior and middle level managers, and interviews with a sample of the same managers. To secure comparability between municipalities, we have chosen to place emphasis on the core service areas in the interviews.

The thesis has several perspectives to studying innovation work in the two municipalities by utilizing innovation theory, organizational culture theory, leadership theory, and institutional theory. We have investigated how the concept of innovation is understood, what kinds of innovation is done, which cultural features which seems to promote or inhibit innovation, the contribution of the leadership to innovation work, and the opportunities for action in innovation.

The aim of the thesis is increased understanding of what promotes and inhibits innovation work in a local context, and whether there are differences between the municipalities. We find a high degree of similarity, and that size makes little difference. Common for both municipalities is an innovation culture and leadership which takes clear responsibility for the innovation work and deliberately tries to create a culture and room for action for it. The opportunity for action is on the other hand limited by lack of time and financial resources. A shortage of resources and cross-pressures can be a source of innovation, but is also an inhibitor. Innovation is here understood as something new, as being utilized, and that contributes to economic gains in one sense or another.



# Tabell- og figurliste

---

## Tabeller

Tabell 1 Svar på spørreskjema, antall og fordeling .....	51
Tabell 2 Oversikt informantfordeling .....	52
Tabell 3 Forskningsspørsmål .....	53
Tabell 4 Sortering av spørreskjemaspørsmål .....	53
Tabell 5 Datagrunnlag og funn forskningsspørsmål 1 .....	57
Tabell 6 Bidrar innovasjonene til økonomisk gevinst? .....	60
Tabell 7 Former av innovasjon .....	63
Tabell 8 Kilder til innovasjon .....	67
Tabell 9 datagrunnlag og funn innovasjonskultur .....	70
Tabell 10 Kultur for innovasjon? .....	72
Tabell 11 Rom for å feile. Rissa .....	77
Tabell 12 Rom for å feile. Steinkjer .....	78
Tabell 13 Verdier .....	80
Tabell 14 Datagrunnlag og funn forskningsspørsmål 2 .....	84
Tabell 15 Ledelsens ansvar og rolle .....	85
Tabell 16 Initiativ på tvers .....	88
Tabell 17 Sammenligning mellom ledernivå .....	90
Tabell 18 Ideer og innspill fra ansatte .....	93
Tabell 19 Politisk støtte .....	101
Tabell 20 Datagrunnlag og funn forskningsspørsmål 3 .....	108
Tabell 21 Handlingsrom, etter ledernivå .....	110

## Figurer

Figur 1 Oversikt over faktorer og kategorier i behandling av datamaterialet .....	8
Figur 2 Organisasjonskart Steinkjer kommune .....	10
Figur 3 Organisasjonskart Rissa kommune .....	11
Figur 4 Analytisk rammeverk .....	55
Figur 5 Anerkjennelse for ideer, etter kommune .....	74
Figur 6 Anerkjennelse for ideer, etter ledernivå .....	74



# Innhold

---

Forord .....	v
Sammendrag .....	vii
Abstract .....	ix
Tabell- og figurliste .....	xi
1. Innledning .....	2
1.1 Hvorfor innovasjon i offentlig sektor? .....	3
1.2 Hva er de ytre rammene for innovasjon i kommunal sektor? .....	4
2. Problemstilling og forskningsspørsmål .....	6
2.1 Hva og hvem vi undersøker .....	8
2.2 Organisering av avhandlingen .....	11
3. Metode .....	13
3.1 Vitenskapssyn og metodisk tilnærming .....	13
3.2 Forskningsdesign og valg av metode .....	16
3.3 Induktiv versus deduktiv tilnærming .....	17
3.4 Metodetriangulering og flermetodedesign .....	20
3.5 Komparativt casestudie .....	23
3.6 Gjennomføring av undersøkelsen .....	24
3.7 Forskningens kvalitet .....	27
4. Teori .....	31
4.1 Innovasjon og innovasjonskultur i offentlig sektor .....	31
4.2 Organisasjonskulturens betydning for innovasjonsarbeid .....	35
4.3 Ledelsesteori .....	38
4.4 Institusjonell teori .....	46
4.5 Oppsummering: et analytisk rammeverk .....	49
5. Datagrunnlaget .....	51
5.1 Datainnsamling - populasjon og utvalg .....	51
5.2 Dokumenter .....	53

5.3	Oppsummering: et analytisk rammeverk .....	54
6.	Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet og innovasjonskulturen? .....	56
6.1	Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet? .....	56
6.2	Hva kjennetegner innovasjonskulturen? .....	68
6.3	Oppsummering av forskningsspørsmål 1.....	80
7.	Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeid? .....	84
7.1	Ledelsens rolle i forhold til strategi og retning .....	85
7.2	Ledelsens rolle i forhold til medarbeidere .....	90
7.3	Ledelsens rolle i kulturskaping .....	94
7.4	Oppsummering .....	102
8.	Handlingsrom for innovasjonsarbeid.....	106
8.1	Er handlingsrommet lite eller stort? .....	109
8.2	Hva består handlingsrommet i?.....	111
8.3	Hvordan håndteres handlingsrommet?.....	113
8.4	Oppsummering av forskningsspørsmål 3.....	116
9.	Oppsummering og konklusjon.....	118
10.	Avsluttende betraktninger.....	122
Kilder:	.....	124
Vedlegg	.....	i
Vedlegg 1:	Informasjonsskriv om undersøkelsen.....	i
Vedlegg 2:	Informasjonsskriv om undersøkelsen.....	iii
Vedlegg 3:	Spørreskjema .....	v
Vedlegg 4:	Intervjuguide.....	xv
Vedlegg 5:	Informert samtykke .....	xix
Vedlegg 6:	Godkjenning fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.....	xx



# 1. Innledning

---

Kommune-Norge har utvikling og innovasjon på agendaen – fordi det er nødvendig og fordi det er forventet. Det er nødvendig for å møte endrede samfunnsutfordringer, sikre økonomisk, miljømessige og sosialt bærekraftige løsninger, og for å møte (stigende) forventninger fra innbyggere og næringsliv om gode og likeverdige tjenester. Det er forventet fra nasjonale myndigheter, KS, næringsliv og sivilsamfunn.

Parallelt med innovasjonsarbeid skal daglig drift ivaretas. De små hverdagsutfordringene løses fortløpende, de litt større knipene skal takles, og av og til skal kriser håndteres. Politiske og administrative vedtak skal fattes og prioriteringer foretas innenfor det som oppleves som stramme økonomiske rammer. Brukere skal betjenes effektivt, ansatte-ressursen skal ivaretas og utvikles, krav til kvalitet, fleksibilitet og åpenhet skal ivaretas. Lovverk skal overholdes, individuelle rettigheter ivaretas, det skal rapporteres og måles, og det skal samhandles på tvers av sektorer, med stat, næringsliv, FoU-miljø og frivillige organisasjoner om utvikling av tjenester og samfunn for å finne bedre svar på komplekse samfunnsutfordringer. Slik utsettes ledere i offentlig sektor for en rekke, dels motstridende krav. Som leder må du kunne stå i og turnere krysspress.

Undervegs i studiet er spørsmål knyttet til ledelse i krysspress blitt aktualisert og problematisert. På tampen av studiet ble vi også introdusert til paradoksteori, som bidrar med nye perspektiver på ledelse i det offentlige: «Ledelse er at skape betingelser for at handle i paradoksale situationer», hevdet den danske forskeren og lederen Klaus Majgaard i en forelesning ved Copenhagen Business School (30.09.2015). Denne inngangen til å belyse den offentlige lederrollens handlingsrom fanget vår interesse. Kunne denne tilnærmingen kaste nytt lys over hvordan kommunale ledere skaper seg og organisasjonen et handlingsrom i krysspresset mellom forventninger om omstilling og innovasjon på den ene siden, og behov for forutsigbarhet, effektiv løpende drift og begrenset rom for å «prøve og feile» på den andre siden?

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) definerer innovasjon «å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomhet, samfunn eller innbyggere. Formen er eksperimenterende og løsningen er ikke kjent på forhånd» (difi.no). KS definerer innovasjon som «en ny eller bedre løsning som er så god at folk vil ta den i bruk». Videre definerer KS innovasjon som noe som er «nytt, nyttig og nyttiggjort». Essensen i definisjonene er at innovasjon ikke skjer før de nye løsningene har blitt tatt i bruk og skaper verdi.

Innovasjonsforskerne Jacob Torfing og Eva Sørensen ved Roskilde Universitet er opptatt av at innovasjon fordrer et brudd med det eksisterende, men blir først innovasjon når de gode ideene omsettes i praksis. Innovasjon er forandring, men ikke all forandring er innovasjon. Kun forandring som bryter med gjengs praksis og vante forestillinger er innovasjon. Det er ikke



avgjørende om innovasjonen har utspring i en oppfinnelse eller kommer fra kopiering. Dersom løsningen er ny i en gitt sammenheng, og blir implementert i den konteksten, er det innovasjon (Sørensen og Torfing, 2011b).

## 1.1 Hvorfor innovasjon i offentlig sektor?

Perspektivmeldingen som ble lagt fram av regjeringen i 2013 (Finansdepartementet, 2013) presenterer hvordan den norske velferdsstaten er bygd opp gjennom etablering og utbygging av sterke institusjoner for ivaretagelse av borgernes behov. Vårt høye inntektsnivå beskrives som et resultat av mer enn 150 år med økonomisk vekst, hvor veksten i velstand først og fremst skyldes at vi bruker arbeidskraft og produksjonsmidler på en mer effektiv måte, med en godt kvalifisert arbeidsstyrke og høy yrkesdeltakelse. Videre har vi en omstillingsdyktig og produktiv økonomi, effektive nasjonale markeder og åpenhet mot internasjonale markeder som bidrar til gode rammebetingelser for næringslivet. De siste førti årene har petroleumsvirksomheten hatt stor betydning for utviklingen i produksjon og sysselsetting. Men etter hvert som petroleumsressursene tømmes, vil andre næringer måtte overta. I tiårene fremover vil en aldrende befolkning gi økte utgifter til pensjoner og omsorg. Samtidig kan økt innvandring gi både pluser og minuser i statsregnskapet, avhengig av hvor godt vi greier å integrere arbeidsinnvandrere og flyktninger i arbeidsmarkedet. Økt velstand kan øke etterspørselen etter tjenester det offentlige i dag finansierer.

Hva betyr disse perspektivene for styring, ledelse og krav til produktivitet i det offentlige? Dette er noen av spørsmålene Produktivitetskommisjonen har forsøkt å svare på gjennom sine to rapporter. Kommisjonens første rapport (NOU 2015: 1) pekte blant annet på behovet for å øke produktiviteten i offentlig sektor for å møte befolkningens behov i fremtiden. Regjeringen har svart på dette ved å sette fokus på økt resultatorientering og gjennomføringskraft gjennom å gi ledere i offentlig sektor større tillit, mer ansvar og et forsterket handlingsrom. Dette er ikke noe nytt i seg selv. Mer ledelse og styring har vært en gjennomgangstone de siste tiårene.

I Produktivitetskommisjonens andre rapport (NOU 2016: 3) har fokuset vært å beskrive hvordan teknologi, utvikling og innovasjon skal gi en kunnskapsbasert økonomi, med bedre bruk av arbeidskraftressursene og tiltak som fører til økt produktivitet i offentlig sektor. Kommisjonen gir et oppsummerende svar i sin pressemelding ved offentliggjøringen av kommisjonens andre rapport i februar 2016: *«I offentlig sektor må det leveres bedre resultater for innbyggerne av pengene. Det kreves hardere prioritering av mål, mindre byråkrati og evne til å legge ned gamle aktiviteter for å gi plass til nye. Virksomhetene må gis handlingsrom til å legge ned mindre prioriterte aktiviteter og flytte ressurser dit behovet er størst. .... Strammere budsjetter vil kreve hardere prioriteringer og kreativ destruksjon også i offentlig sektor.»*

(Produktivitetskommisjonen, 11.02.2016). Med andre ord: Dagens måter å gjøre ting på og

etablerte sannheter om hvordan ting henger sammen må utfordres og erstattes av «noe annet» dersom offentlig sektor skal være bærekraftig framover.

I Innovasjonsmeldingen (St.meld. nr.7 (2008-2009)) vektlegges det at det er et lederansvar å legge til rette for en innovasjonskultur i offentlig sektor. God innovasjonsledelse og innovasjonskompetanse vil ikke bare kunne redusere motstand mot nye løsninger og endrede arbeidsrutiner, men bidra til at ansatte er med på å utforme nye løsninger.

Ledelse og innovasjon er altså definert som en viktig del av løsningen på utfordringene i offentlig sektor. Lederfunksjoner og lederrammer varierer med nivå, rammevilkår, ansvarstyper, kompetansekrav og handlingsrom. Uansett nivå forventes det at ledere bidrar til kontinuerlig forbedring og utvikling av egen virksomhet gjennom egnede styringssystemer og god organisasjonskultur.

Nyere innovasjonsteori snakker i liten grad om enkeltpersoners entreprenørskap og i stor grad om innovasjonsarbeid som en kollektiv aktivitet og prestasjon, der det er samspillet og samarbeidet mellom ulike aktører som skaper innovasjon (Aasen og Amundsen, 2011; Koch og Hauknes, 2005a; Sørensen og Torfing, 2011b). Videre er det innenfor diskursen om offentlig innovasjon betydelig oppmerksomhet om medarbeiderdrevet og brukerdrevet innovasjon (Aasen og Amundsen, 2011; Sørensen og Torfing, 2011b).

En innovasjonsprosess kan og vil ofte innebære at aktører fra forskjellige virksomheter og sektorer blir involvert. Når for eksempel velferdsteknologi utvikles og tas i bruk i kommunene, møtes teknikere fra IKT-avdelingen og helsepersonell fra omsorgssektoren, i tillegg til at de samarbeider med brukerne og deres pårørende og med private tilbydere. Slik samhandling setter nye rammer for ledelsesoppgaven og lederrollen i innovasjonsarbeid. Reformen i offentlig sektor, som Samhandlingsreformen, har også introdusert nye oppgaver, innovasjonsforventninger og ledelses- og styringsvilkår i kommunal sektor.

I boken *Innovasjonsprosesser i norske kommuner* (Ringholm, Aarsæther, Bogason og Ellingsen, 2011) presenteres resultater av en undersøkelse av hvilke faktorer som er viktige i kommunale innovasjoner. Undersøkelsen har et praksisnært fokus innovasjoner i norske kommuner. Følgende suksesskriterier for innovasjon er funnet: Åpning for nye ideer, pådrivere og samarbeid, mellomromskompetanse, ledere på ulike nivå, risikovilje og tillit.

## 1.2 Hva er de ytre rammene for innovasjon i kommunal sektor?

En stor del av den kommunale sektor er viet til produksjon av tjenester til enkeltinnbyggere, som i helse-, undervisnings- og omsorgstjenester. Disse oppgavene styres i stor grad gjennom den parlamentariske styringskjeden, hvor nasjonal politikk definerer hensikter, mål og økonomiske rammevilkår som påvirker hvordan disse oppgavene kan gjennomføres i praksis. Slik må kommunene som offentlige organisasjoner orientere seg «oppover», mot politiske mål og

bevilgninger, og «nedover», mot produksjon og gjennomføring. Som en del av bakteppet for å analysere innovasjonsarbeid i kommuner er derfor relevant å kort trekke inn utviklingstrekk i den offentlige styringen, ofte kalt styringsparadigmer.

Tradisjonelt har offentlig styring tatt utgangspunkt i statens monopol på tvangsmakt, og lovgivning har vært et av de aller viktigste styringsinstrumentene (Røiseland, Asbjørn, i: Ringholm, Teigen, og Aarsæther, 2013), slik Frostatingsloven (ca. 1260) reflekterer det: «Med lov skal landet vårt byggjast og ikkje med ulov øydast». Politiske institusjoner og styringsinstrumenter er imidlertid i kontinuerlig forandring. Etterkrigstidens styringshistorie framstilles gjerne som tre overlappende faser eller paradigmer: Public Administration, basert på Webers klassiske byråkratimodell, New Public Management (NPM) med innføring av markedsprinsipper, og New Public Governance, med vekt på nettverk og partnerskapsmodeller (Busch m.fl., 2013; Osborne, 2006). Hva som er rollen til offentlige ledere og vektleggingen av endring og innovasjon, varierer under de ulike styringslogikkene.

Innovasjonsstudier har ofte hatt som premiss at om det er en organisasjonsform som knekker ethvert initiativ til å gjøre noe nytt, så er det det klassiske byråkratiet (Sørensen og Torfing, 2011b), fordi byråkratiet har som formål å sikre forutsigbarhet og likebehandling. Effektivitetsgevinsten antas å ligge i regelstyringen. De offentlige lederne skal sørge for at politiske ønsker og beslutninger settes ut i livet, lede og fordele arbeidet og sørge for en stabil og feilfri forvaltning basert på saklighet (Torfing, 2013). Hovedtanken i NPM er å bringe noen av de antatt fordelaktige aspektene ved privat sektor inn i det offentlige, med vekt på konkurranse i kvasimarkeder, mål- og resultatstyring og styrking av strategisk ledelse med konstant oppmerksomhet på ressursforbruket (input) og resultater (output) (Sørensen og Torfing, 2011b; Torfing, 2013). NPM gir offentlige ledere et stort ansvar for utviklingen av offentlig sektor, og endringsledelse ligger som et tydelig krav. Lederne skal gå i bresjen for organisasjonsendringer som øker effektiviteten i ivaretagelsen av oppgavene, rekruttere og motivere produktive og omstillingsdyktige medarbeidere (Torfing, 2013). New Public Governance sies å ha vokst fram som en reaksjon på en rekke utilsiktede negative konsekvenser av NPM, som økt fragmentering og manglende koordinering og frakobling av politikerne, samt at NPM viste seg å ikke skape nok effektivitetsgevinster til å møte økonomiske kriser (Osborne, 2006; Torfing, 2013). «Wicked problems» i form av klimakrise, arbeidsledighet, folkehelse mv. lar seg ikke løse gjennom fragmentering og konkurranse, men ved å bringe relevante og berørte aktører sammen i nettverk og partnerskap. Innbyggernes ressurser skal mobiliseres og trekkes inn som medprodusenter (ibid.). Dette følges av nye former for tillitsbasert ledelse, økt lokalt handlingsrom for å forbedre problemløsningskapasiteten og ledere som skaper organisatoriske og kulturelle betingelser for samarbeidsdrevet innovasjon. De skal ikke selv komme med ideene, men sette innovasjon på dagsorden, mobilisere ressurser på tvers av sektorer, og skape rom for innovasjon og til å «tenke utenfor boksen» (Torfing, 2013).

De institusjonelle rammene for offentlig sektor som ligger i tradisjonell byråkratisk styring så vel som i NPM legger til rette for planlegging, styring og kontroll, og effektiv drift, men har færre insentiver for å generere innovativ atferd. De representerer også i stor grad lukkede systemer og silo-tenking, noe som ikke fremmer innovasjonsarbeid på tvers av sektorer og organisasjoner. Nye former for nettverksorganisering, som Samhandlingsreformen og NAV-reformen representerer, samt arbeid med sosialt og politisk kompliserte problemer, såkalte «wicked problems» (som f.eks. folkehelse, miljø, forebygging), representerer nye strukturer som gjør at organisasjonene i større grad åpner seg. Dette kan igjen skape grobunn for nye måter å jobbe på.

Snarere enn å se om paradigmer som avløser hverandre, kan vi se på dem som delvis overlappende styringsfilosofier som er bygd lag på lag (Christensen og Lægreid, 2011; Klaudi Klausen, 2011), slik at gjeldende offentlige styringspraksis inneholder og påvirkes av elementer fra alle. Kommunene, med sine mange oppgaver og roller og direkte kontakt med enkeltindivider, bedrifter og lokalsamfunn, kan slik ses på som et laboratorium for sameksistensen mellom de ulike styringsparadigmene.

## 2. Problemstilling og forskningsspørsmål

---

Perspektivene presentert foran ble bakgrunnen for at vi ønsket å utforske følgende problemstilling:

### ***Hva forklarer innovasjonsarbeid i kommuner?***

Problemstillingen er beskrivende og eksplorerende. Den er utformet som et åpent spørsmål, som inviterer til en kvalitativ, utforskende type undersøkelse for å avdekke hvilke faktorer som kan være med å forklare innovasjonsarbeid i kommuner, og hvordan ulike forhold kan virke på disse (Holme og Solvang, 1996; Jacobsen, 2005). Eksplorerende problemstillinger sies ofte å være teori- og hypoteseutviklende, fordi målet er å oppnå mer kunnskap og mer klarhet om sammenhenger og årsaksforhold, som siden kan danne utgangspunkt for ny forskning (Jacobsen, 2005).

I litteraturen brukes ordet innovasjon både om resultat og prosess. Vi har valgt å bruke *innovasjonsarbeid* som samlebegrep for aktiviteter som er ment å lede til innovasjon og aktiviteter som har ført til innovasjon. Vi studerer ikke konkrete prosesser eller vurderer resultater og effekter som sådan. Hvilke aktiviteter som inngår i innovasjonsarbeidet vil variere med den konkrete kontekst, men vår tilnærming legger til grunn at innovasjonsarbeid ikke betraktes som en isolert aktivitet i virksomheten eller involverer en bestemt gruppe av mennesker i organisasjonen, men i interaksjon med den løpende drift og som en interaksjon mellom mange mennesker både i og utenfor kommuneorganisasjonen. Vi har likevel valgt å

legge fokus på det som skjer i kommunen som organisasjon, og der kommunen, eller enheter i kommunen, leder an i innovasjonsarbeidet. Kommuneorganisasjonens befatning med innovasjonsarbeid er dermed vårt studieobjekt.

Tilgjengelige empirikilder er dokumenter og menneskene i institusjonen. Dette tilsier et induktivt (fra empiri til teori) studium med kvalitativt design. Samtidig har vi noen førforståelser om realitetene knyttet til innovasjonsarbeid i kommuner og oppfatninger om relevant teori knyttet til tema. Det betyr at vi har noen forventninger om faktorer som påvirker innovasjonsarbeidet som kan undersøkes empirisk (Jacobsen, 2005). En kvalitativ metodisk tilnærming med en kombinasjon av spørreskjema og intervju vil gi utfyllende og kompletterende empiri for vår problemstilling, også kalt metodetriangulering (Holme og Solvang, 1996; Jacobsen, 2005; Johannessen, Christoffersen, og Tufte, 2010).

Med utgangspunkt i teorien som er redegjort for i kap 4, samt vår førforståelse basert på egne empiriske erfaringer og kjennskap, hadde vi noen forventninger til hva vi ville finne:

- Begge de to kommunene har det vi oppfatter som en «innovasjonsprofil» utad. Vi er ikke alene om denne oppfatningen, da begge kommunene for eksempel var invitert til Trøndelagsmøtet i januar 2016 for å fortelle om sitt innovasjonsarbeid. Men én av kommunene er liten og én mellomstor, og vi antok at størrelse kunne ha betydning og vise forskjeller når vi sammenlignet funn fra de to kommunene.
- Vi har hatt en førforståelse av at toppledelsen i disse kommunene har jobbet målrettet og strategisk med innovasjon, og at dette arbeidet er godt forankret hos ledere på det øverste nivået. Vi hadde en forventning om jo lengre ut i organisasjonen og mot det operative nivået vi kommer, jo mindre eierskap vil ledere ha til innovasjonsstrategier.
- Vi hadde forventninger om at mellomledere opplever større krysspress og mindre handlingsrom for innovasjonsarbeid i hverdagen enn ledere i rådmannens ledergruppe.
- I kommunes oppdragsportefølje er et bredt spekter av tjenester og oppgaver, fra å besørge et velfungerende ledningsnett til innbyggerne, saksbehandling, akutt krisehåndtering, og til å yte døgnkontinuerlig pleie og omsorg. Det betyr at de ulike sektorene og menneskene som yter disse tjenestene og oppgavene vil ha svært ulike konkrete ståsteder og utfordringer i sitt innovasjonsarbeid i arbeidshverdagen. Det vil naturlig gi seg uttrykk i ulike organisasjonskulturer i de forskjellige sektorene. Vi hadde forventninger om å finne forskjeller mellom sektorene knyttet til forståelsen av innovasjonsbegrepet, innovasjonskulturen, og ledelse av innovasjonsarbeid.

Kort oppsummert hadde vi forventninger om at ledelse av innovasjonsarbeid både oppfattes og framstår ulikt etter hvilket ledernivå en befinner seg på, hvilken sektor innovasjonsarbeidet skal gjennomføres i, og etter hvilken kommune en befinner i.

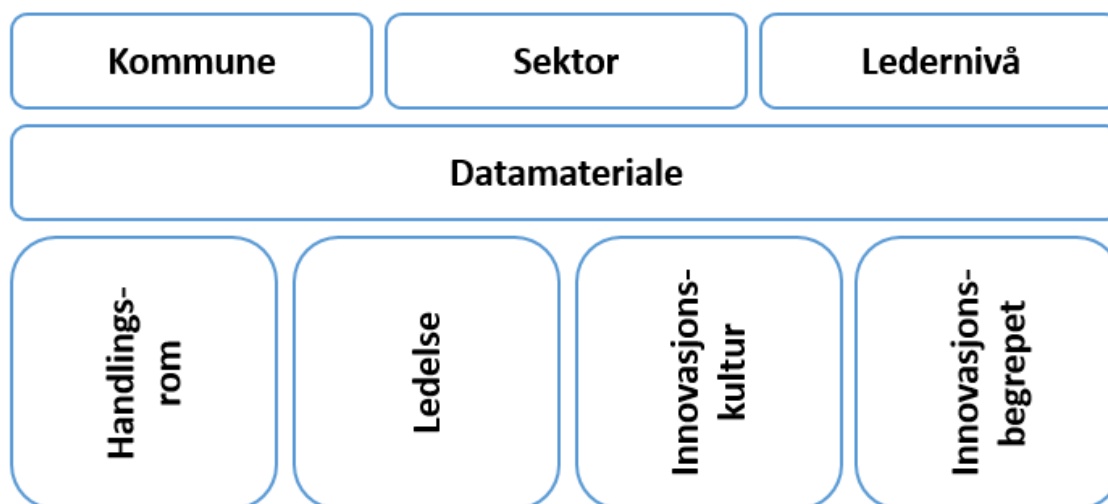
Vi benytter flere teoretiske perspektiver for å tilnærme oss problemstillingen: Innovasjonsteori, organisasjonskulturteori, ledelsesteori og institusjonell teori. Disse perspektivene gir ulike innganger til å studere både hva innovasjonsarbeid i kommunene er og hva som påvirker det og bør derfor samlet kunne gi en god mulighet for en bred analyse av empirien.

Teoriene brukes som analytiske verktøy som skal hjelpe oss med å finne fram i, og analysere empirien på en fruktbar måte. Teoriperspektivene er også ulike «lenser» vi analyserer datamaterialet vårt gjennom, snarere enn at dataene lar seg sortere entydig under kategoriene innovasjon, kultur, ledelse og handlingsrom.

Konkret har vi operasjonalisert problemstillingen i tre forskningsspørsmål som vi disponerer analysen etter og som hver vektlegger ulike elementer ved innovasjonsarbeid i kommunene:

1. *Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet og innovasjonskulturen?*
2. *Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeidet?*
3. *Hvordan oppleves og håndteres handlingsrommet for innovasjon, herunder krysspress og paradokser?*

Ut fra dette kan vi sette opp følgende oversikt over hvordan datamaterialet:



Figur 1 Oversikt over faktorer og kategorier i behandling av datamaterialet

## 2.1 Hva og hvem vi undersøker

Den erfaringsbaserte kunnskapen om dette er det dagens kommunale ledere som besitter. For å kunne besvare problemstillingen, har det derfor vært nødvendig å få hentet ut informasjon om dette temaet fra kommunale ledere. Norge har 428 kommuner pr. mars 2016, og flere tusen kommunale ledere. Det finnes flere innfallsvinkler til hvordan en kan forsøke å hente ut informasjon fra kommunale ledere. Kort forklart har vi hatt en pragmatisk tilnærming til valg av

casekommuner. Vi har på bakgrunn av kjennskap til innovasjonsarbeid gjennomført i Steinkjer kommune og Rissa kommune, valgt å gjøre en sammenlignende casestudie i disse to kommunene. Her har vi samlet empiri om det aktuelle temaet på to måter. Vi har gjennom spørreskjema spurt 94 ledere og mellomledere om innovasjonsarbeid, og vi har intervjuet til sammen 15 av dem for å få mer inngående informasjon om temaet. Selv om det er kommunalt innovasjonsarbeid vi ikke studerer, og ikke kommunene som sådan, er det i en sammenlignende studie relevant å gi en kort beskrivelse av de to kommunene.

Steinkjer kommune er med sine vel 21 000 innbyggere en middels stor kommune i norsk sammenheng, mens Rissa med sine ca. 6000 innbyggere er en liten kommune.

Både Steinkjer kommune og Rissa kommune er i prosess for å slå seg sammen med nabokommuner. I denne sammenhengen er begge kommunene den største i de aktuelle prosessene; Steinkjer har inngått intensjonsavtale med Verran kommune (ca. 2 500 innbyggere) og Snåsa kommune (ca. 2 100 innbyggere), mens Rissa kommune har vedtatt sammenslåing med Leksvik kommune (ca. 2 500 innbyggere) fra 1.1.2018.

Nærmere avveininger og problemstillinger knyttet til utvalg og metode vil presenteres i kap 3.

### [Steinkjer kommune](#)

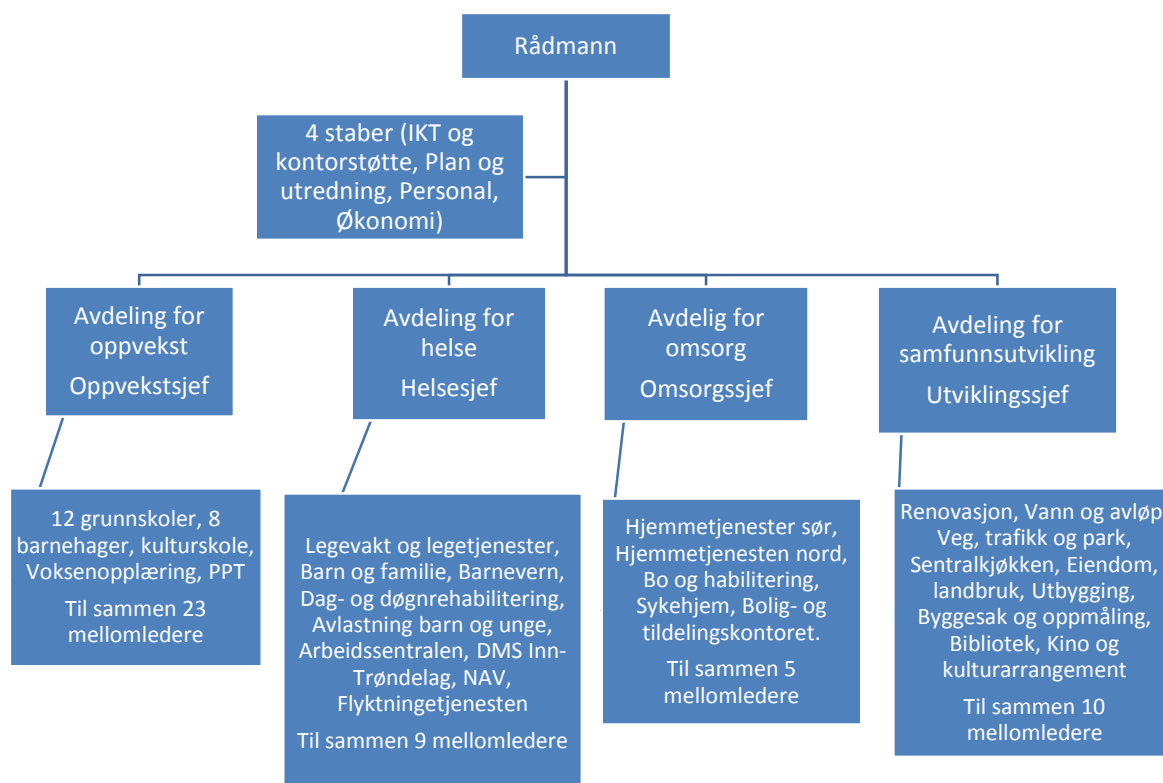
Steinkjer kommune ligger midt i Norge, har unike historiske røtter, og et rikt kultur- og naturliv. Steinkjer er administrasjonssenter i Nord-Trøndelag. Kommunen er i forsiktig vekst, og har nå vel 21 000 innbyggere. Steinkjer kommune er landets nest største landbrukskommune. Bygdene som sokner til byen har vært grunnlaget for utviklinga av sentrum, og landbruket har lagt grunnlaget for industrivirksomhet, som treforedling, husfabrikk, kornsilo og svineslakteri for regionen.

Steinkjer er handelssentrum i regionen. E6, jernbane og havn gir Steinkjer en rolle som kommunikasjons- og logistisksentrum for store deler av Nord-Trøndelag. Kommunen har derfor også flere store bedrifter knytte til transportsektoren, samt maskinentreprenører. Nord Universitet har en av sine campus i Steinkjer, som også huser forskningsinstitusjonen Trøndelag Forskning og utvikling. Foredling av råvarer, bygg og anlegg, handel og utdanning er viktigste næringssektorer, sammen med offentlig forvaltning. Som administrativt sentrum for Nord-Trøndelag fylkeskommune har Steinkjer flere hundre arbeidsplasser innenfor fylkeskommunal og statlig forvaltning.

Steinkjer kommune er en av flere aktører som står bak planer om et Innovasjonssenter, knyttet til Nord Universitets campus. Senteret skal legge til rette for økt verdiskaping, forskning og innovasjon og skal være en arena for innovative miljøer og samle academia, offentlig utviklingsaktører og privat næringsliv i hele regionen. Målet er videreutvikling og innovativ vekst i regionen.

Kommunestyret i Steinkjer vedtok høsten 2015 Strategi for Forskning- og utvikling (FoU) 2015-2018. Strategien omfatter FoU-aktivitet både internt i kommuneorganisasjonen, blant næringsaktører og kunnskapsleverandører, samt innen sivilsamfunnet/ frivilligheten. Både administrativ og folkevalgt ledelse har prioritert bruk av kunnskap og kunnskapsutvikling som grunnlag for å fremme lokal forvaltning, tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling.

Slagordet for kommunen er «Åpen, lys og glad».



**Figur 2** Organisasjonskart Steinkjer kommune

## Rissa kommune

Rissa kommune ligger på Fosen i Sør-Trøndelag, og er med sine vel 6 600 innbyggere den største kommunen på Fosen, og er med ca. en times reisetid fra fylkeshovedstaden Trondheim en pendlerkommune. Næringslivet i Rissa kjennetegnes ved et landbruk som bidrar til betydelig verdiskaping og livskvalitet, og landbruksdriften er preget av nytenkning, satsing på samdrifter og økologisk drift. Rissa har variert industri med verksted-, næringsmiddel- og trevareindustri som de viktigste. Bergen Group Fosen på Kvithyll er en hjørnesteinsbedrift i kommunen. Her bygges skip i verdensklasse. Slik sett har Rissa som kommune hatt svært innovative industri- og landbruksmiljøer.

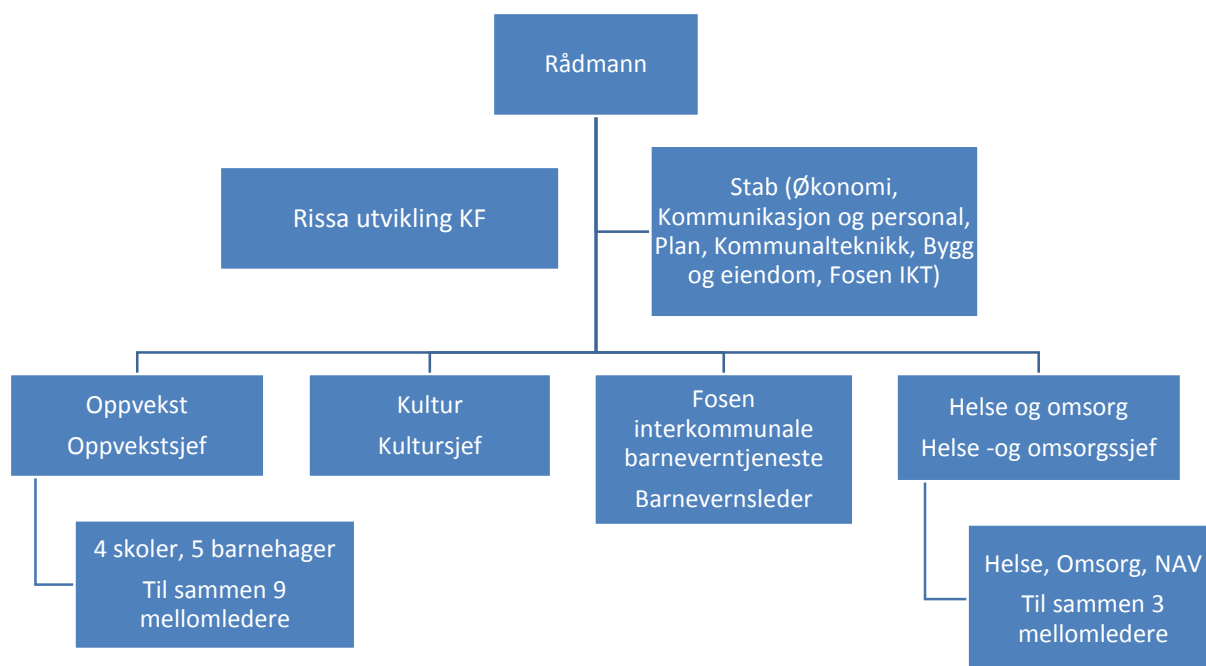


I Rissa kommune er utviklingsenheten organisert som et eget kommunalt foretak, Utvikling KF, som tilbyr god bistand til etablering av egen næringsvirksomhet og utvikling av eksisterende næring. For øvrig er kommunen styrt etter en slags to-nivåmodell, men hvor nåværende rådmann har valgt å organisere en egen ledergruppe, i tillegg til strukturen med ledere av seksjoner/enheter, med tilhørende mellomledere.

Kommunen har de siste årene hatt et aktivt forhold til innovasjon og innovasjonsprosesser, og har deltatt i en rekke innovasjonsprosjekter initiert av FoU-miljøer og direktorater. I tillegg har også kommunen initiert og søkt midler til egne prosjekter, og det er i tilknytning til disse prosjektene gjennomført både tverrsektorielle samlinger og kompetansehevende tiltak for ledere i kommunen. Disse samlingene har ikke hatt innovasjon som tema, men innovasjon har vært en uuttalt og underliggende forutsetning for de endringsprosessene som prosjektene har hatt som intensjon å medføre.

I samfunnsdelen av kommuneplanen 2014-2026 står det om tjenester i kommunen, under «strategi», at: «Organisasjonen har fokus på innovasjon. Lederne skal være aktive, strategisk tenkende og tydelige. Medarbeiderne skal bidra med engasjement, kunnskap og erfaring.»

Slagordet til Rissa er «Jordnær lykke».



Figur 3 Organisasjonskart Rissa kommune

## 2.2 Organisering av avhandlingen

Vi har nå innledningsvis i kapittel 1 og 2 presentert hvorfor vi mener innovasjonsarbeid i kommunene er et tidsaktuelt og interessant tema for vår masteravhandling ved studiet Master

of Public Administration. Vi har presentert vår problemstilling med forskningsspørsmål, og kort skissert at komparativ casestudie er vår metodiske tilnærming og gitt en kort beskrivelse av casekommunene.

For den videre oppbygningen av avhandlingen har vi valgt først å presentere vårt vitenskapssyn og metodiske tilnærming i *kapittel 3 Metode*. I *kapittel 4 Teori* gjør vi rede for de begrepene og teoretiske perspektivene vi anvender for å drøfte forskningsspørsmålene. I *kapittel 5 Datagrunnlaget*, gjør vi kort rede for datagrunnlaget, og hvordan vi på bakgrunn av analyserammen har valgt å tematisere og organisere presentasjon av funn og drøfting i tre kapitler, etter forskningsspørsmålene: *Kapittel 6 Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet og innovasjonskulturen?*, *Kapittel 7 Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeid?* Og *Kapittel 8 Handlingsrom for innovasjon*. I *kapittel 9* konkluderer vi og i *kapittel 10* gir vi noen avsluttende betraktninger.

## 3. Metode

---

Problemstillingen med tilhørende forskningsspørsmål er i stor grad styrende for valg av både teori og forskningsmetode. Vårt ontologiske og epistemologiske ståsted legger også føringer for valg av metode. Vi gir derfor en redegjørelse for vårt vitenskapsfilosofiske ståsted. Kunnskap om vitenskapssyn har også betydning for hvordan vi leser annen forskning og teori, og kan gi nyttige refleksjoner rundt hvordan ulike teoretiske kilder står til hverandre i forhold til syn på verden og syn på kunnskap. Vi velger derfor å gi dette litt plass i oppgaven.

Videre vil vi redegjøre for hvordan induktiv versus deduktiv tilnærming påvirker metodevalg og forskningsdesign, for så å drøfte hvordan disse valgene har betydning for forskningskvaliteten. Sentrale begreper er validitet, reliabilitet, operasjonalisering av aktuelle variabler og utvikling av hensiktsmessige instrumenter for datainnsamling. Til slutt drøftes forskningsetiske spørsmål.

### 3.1 Vitenskapssyn og metodisk tilnærming

I følge Johannessen (Johannessen et al., 2010), dreier samfunnsvitenskapelig metode seg om hvordan vi skal gå fram for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og hvordan denne skal analyseres for å forstå samfunnsmessige forhold og prosesser. En sentral del av empirisk forskning dreier seg altså om å samle inn, analysere og tolke *data*, og metode/empirisk forskning kjennetegnes ved systematikk, grundighet og åpenhet (Johannessen et al., 2010). For at forskningen og dens resultater skal kalles vitenskap, er det flere kriterier som må oppfylles. Det vitenskapelige arbeidet må kunne testes og det er vesentlig å følge visse arbeidsmetoder slik at utenforstående skal kunne se hvordan forskeren har gått frem. Det skal slik være mulig for andre forskere å kunne gjenta arbeidet og komme frem til samme resultat (Jacobsen, 2005).

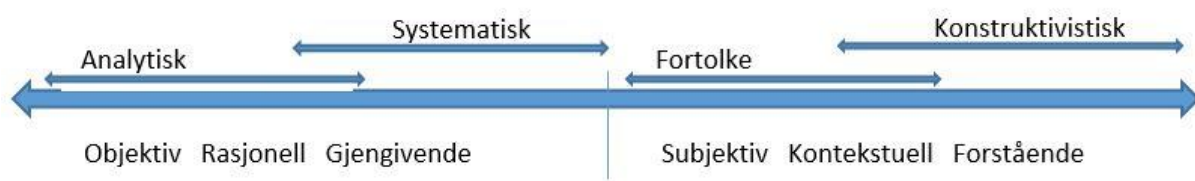
Innen vitenskapen finnes imidlertid ulike tilnærminger til vår forståelse av verden, syn på hva sannhet eller virkelighet faktisk er (Nyeng, 2004; Nygaard, 2005), og hvordan informasjon om denne sannheten eller virkeligheten kan samles inn (Jacobsen, 2005). Som samfunnsvitenskapelig forsker er det viktig å være seg bevisst eget ståsted i disse spørsmålene, fordi de har betydning for både forskningsprosessen og forskningsresultatet (Nygaard, 2005), og har slik også metodologiske konsekvenser. De to viktigste aspekter en forsker bør være bevisst er sitt menneskesyn eller virkelighetssyn, og sitt syn på kunnskap (Johannessen et al., 2010). I vitenskapsteorien omtales dette som *ontologi* og *epistemologi*.

I **ontologi**, *læren om væren*, eller det som *er*, er det sentrale spørsmålet «Hva er virkelighet?». Ontologi dreier seg altså om grunnleggende antakelser om hvordan den sosiale verden med mennesker og samfunn er (Johannessen et al., 2010). **Epistemologi** er *læren om vår erkjennelses natur*, dens forutsetninger og grunnlag, og om vår kunnskaps opprinnelse, mulighet, omfang og gyldighet. Her er det sentrale spørsmålet «Hvordan erkjennes virkeligheten?». Vårt ståsted i disse spørsmålene får følger for vår **metodologi**, *læren om metoder for vitenskapsproduksjon*.

Som en konsekvens av sitt vitenskapssyn må forskeren vurdere hvilke konsekvenser dette har for *metodologisk tilnærming: Hvordan undersøkes virkeligheten?* (Nygaard, 2005).

Rammen for denne avhandlingen tillater ikke en grundig gjennomgang av vitenskapsteoretiske paradigmer, men vi vil kort skissere hva vi oppfatter som viktige skillelinjer, og hvilken betydning disse får for vårt valg av forskningsdesign og metode.

I følge Nyeng (2004) og Marsh og Stoker (2010) går det største og avgjørende vitenskapsteoretiske skillet mellom en positivistisk og en hermeneutisk tilnærming. Litt forenklet kan en angi en plassering langs en akse av viktige teoretiske begreper som sier noe om vitenskapelig ståsted:



Den naturvitenskaplige tradisjonen legger et **positivistisk** ståsted til grunn. Her er det *årsak - virkning* og lovmessige forklaringer på hva som skjer mellom mennesker og i organisasjoner som preger virkelighetsforståelsen. Forskeren oppfattes som en nøytral objektiv observatør som, uten å påvirke resultatet, rapporterer sine funn (Nyeng, 2004). Innen denne forskningstradisjonen er deduktive forskningsmetoder vanlig. Virkeligheten studeres med utgangspunkt i teori, og praksis sjekkes ut mot denne teorien.

Med en positivistisk tilnærming er altså verden objektivt til stede uavhengig av oss selv (Johannessen et al., 2010), og tar utgangspunkt i en grunnforestilling om at man gjennom forskning skaffer til veie kunnskap som om en objektiv, ikke-menneskeskapt virkelighet, det vi kan se og beskrive fakta om verden. I den positivistiske tradisjonen står kvantitativ metode med empirisk kartlegging og analyse av objektive data sterkt. Med et positivistisk ståsted vil det ontologiske grunnsynet preges av realisme, det epistemologiske synet tilsier at kunnskap kan være objektiv, gjennom eksperimentell tilnærming til metode (Nygaard, 2005).

I den **hermeneutiske** tilnærmingen med tilhørende fortolkende tradisjon (Marsh og Stoker, 2010), er utgangspunktet at verden er en sosial konstruksjon. Fokuset er å *forstå* heller enn å forklare. I den moderne hermeneutikken ser og forstår vi alltid det nye i lys av det vi allerede kjenner, det vil si på forutsetninger som gir mening til det vi opplever eller observerer, uten at vi fullt ut har oversikt over denne meningsdannende prosessen. Disse forutsetningene endres sakte gjennom erfaring. Hermeneutikken inkluderer altså det som skjer med det erkjennende subjektet når kunnskap og erkjennelse øker (Nyeng, 2004). Det interessante her er ikke bare det vi får kunnskap om, men også det som skjer med oss selv når vi utvider vår forståelse. Forståelse er altså en prosess, og ikke et resultat (Nygaard, 2005).

Språk og handling har meningsdimensjoner som krever kvalifisert og reflektiv fortolkning for å utvikles til vitenskapelig kunnskap. Induktive forskningsmetoder, hvor en med utgangspunkt i empiri gjennom observasjon og analyse av fenomen, danner grunnlag for utvikling av ny teori. Praksis danner altså utgangspunktet for teoribygging. Med et hermeneutisk ståsted vil det ontologiske grunnsynet preges av relativisme, det epistemologiske synet tilsier at kunnskap er subjektiv, og det kreves en kompleks metodologi fordi det er så vanskelig å skille det som undersøkes fra den som undersøker (Nygaard, 2005).

Den empiriske forskning har lenge vært dominert av såkalt kvantitative metoder, som omhandler måling, opptelling og statistisk bearbeiding av innsamlet materiale. I dag nyttes i stor grad også kvalitative metoder, der man forsøker å gå bak tallenes tale og innhente dypere informasjon rundt de funn man gjør. Her blir forskeren selv et viktig redskap, og man vektlegger ikke de objektive måleinstrument man omtaler i mer positivistisk orientert forskningstradisjon (Nygaard, 2005).

Stillingtaken til vitenskapsteoretiske problemstillinger har stor betydning for valg av forskningsmetode og for vår evne til å være kritiske til egen og andres forskning. Å reflektere over vitenskapsteoretiske problemstillinger innebærer en mer helhetlig og kritisk grubling over epistemologiske og ontologiske spørsmål enn det å ta stilling til konkrete forskningsmetoder vanligvis innbefatter. Epistemologiske problemstillinger er knyttet til mer grunnleggende kunnskapssyn som legges til grunn for forskningen. Ontologiske problemstillinger er relatert til generell virkelighetsforståelse - til hva det vil si for natur, mennesker og ting å eksistere i vid forstand (Nyeng, 2004).

### Vitenskapelig ståsted: Hva betyr dette for oss?

Ontologisk og epistemologisk ståsted formes i stor grad av erfaringsbakgrunn, og kanskje noe av personlighet (temperament/karakertrekk). Som «forskerteam» blir vårt «syn på verden» og vårt «syn på kunnskap» en slags «minste felles multiplum». Ut fra vårt vitenskapssyn vil vi si at vi befinner oss et sted mellom den positivistiske tilnærmingen og den hermeneutiske tilnærmingen til både synet på verden og synet på kunnskap. Vi mener det i enkelte sammenhenger og under bestemte forhold er mulig å gi objektive fakta om verden. Samtidig vil dette i mange sammenhenger være umulig, fordi vi mener at ikke alle sosiale fenomen er observerbare. Andre ganger vil tallfesting og kvantifisering ikke gi meningsfulle svar uten ytterligere beskrivelser som kan forklare sammenhenger. Innen samfunnsvitenskapen presenteres en slik mellomposisjon under betegnelsen **realisme** (Marsh og Stoker, 2010; Sayer, 1992). Den ontologiske basisen for realismen er at ethvert observerbart fenomen er resultat av en kombinasjon av underliggende strukturer og mekanismer og tids- og stedsspesifikke forhold. Realismen deler i hovedsak positivismens ontologiske syn, men har i epistemologisk sammenheng mer tilfelles med et hermeneutisk syn.

De bakenforliggende strukturene og mekanismene kan bare identifiseres gjennom begrepsdannelser og teorikonstruksjon (abstrakt forskning). For å identifisere de ytre forholdene og måten de samspiller med bakenforliggende mekanismer på, er det i tillegg nødvendig med empiriske analyser (konkret forskning). En teoretisk informert undersøkelse kan bidra til å si noe om fruktbarheten av teoretiske påstander og begreper, og om tendenser til at fenomen oppstår, men kan ikke brukes til generalisering i statistisk forstand (Sayer, 1992)

### 3.2 Forskningsdesign og valg av metode

Vi har lagt vekt på å utforme en god problemstilling for vårt arbeid. En fokusert problemstilling bidrar til å økonomisere med prosjektets ressurser, slik at det blir mulig å gjennomføre prosjektet innenfor de gitte rammene (Johannessen et al., 2010). Problemstillingen er selve ryggraden i ethvert akademisk arbeid. Den er utgangspunktet for hva du ønsker å undersøke og formidle, er bestemmende hva slags undersøkelsesopplegg som bør benyttes, og styrer av både teori og forskningsmetode (Jacobsen, 2005). Vi har videre forsøkt å formulere vår problemstilling som et kort og konsist, utvetydig og faglig interessant spørsmål som kan bidra til å avgrense og gi retning til det videre arbeidet, og som kan hjelpe oss å tenke klart under både undersøkelses- og drøftingsfasen. (Jacobsen, 2005). Vår problemstilling er:

#### ***Hva forklarer innovasjonsarbeid i kommuner?***

Som beskrevet i kap. 2 er vår problemstilling beskrivende og eksplorerende, og utformet som et åpent spørsmål. Dette inviterer til en kvalitativ, utforskende type undersøkelse for å avdekke hvilke faktorer som kan forklare innovasjonsarbeid i kommuner, og å avdekke hvilke variabler som er relevante i denne sammenhengen (Holme og Solvang, 1996). En slik eksplorerende problemstilling er teori- og hypoteseutviklende, og målet er økt kunnskap om sammenhenger og årsaksforhold knyttet til hvordan ledelse kan bidra til utvikling av innovasjon i kommunesektoren, som siden kan danne utgangspunkt for ny forskning (Jacobsen, 2005).

For vår problemstilling, betyr dette et behov for både å gi oversikt, å kunne gå i bredden, og å kunne gå i dybden. Oversikten ligger i de institusjonelle og organisasjonsmessige strukturene, med tilhørende innovasjonsstrategier og plandokumenter, med informasjon om hvordan kommunenes innovasjonsarbeid er planlagt gjennomført og operasjonalisert.

Breddeinformasjonen består i å kunne innhente informasjon fra «bakkebyråkraten», som i dette tilfellet er ledere på topp- og mellomnivå i de to kommunene Steinkjer og Rissa, for å spørre mer konkret hvordan de to kommunene jobber med sitt innovasjonsarbeid, hvordan de opplever kulturen for innovasjon, sitt handlingsrom for innovasjonsarbeidet, og krysspress i forhold til oppgaver knyttet til daglig drift. Dybdeinformasjonen fra bakkebyråkraten vil kunne danne grunnlag for en utdyping av de paradokser og ledelsesutfordringer dette gir, og gi en grundigere innsikt i de forhold som påvirker innovasjonsarbeid i kommunene. Gjennom å innhente både

bredde- og dybdeinformasjon vil vi styrke våre funn knyttet til forskjeller og likheter ved sammenligning av ledelsesnivåene, av de ulike sektorene og av de to kommunene.

Selv om det er gjort mange undersøkelser knyttet til innovasjon i kommunene, er det så langt vi kjenner til ikke gjort undersøkelser av lederes opplevde handlingsrom og krysspress knyttet til kravet om innovasjon i kommunene. Vi ønsker altså å få økt kunnskap på et område hvor det ikke er gjort mange tilsvarende undersøkelser fra før. I problemstillingen spør vi etter *hva som forklarer* innovasjonsarbeid. Spørsmålsstillingen peker derfor ikke i retning av kausalsammenhenger (årsak-virkning), men er mer utforskende (eksplorerende) og beskrivende (Jacobsen, 2005; Johannessen et al., 2010).

Utgangspunktet for vår problemstilling er altså gjennom valgt tematikk og case å undersøke hva som forklarer innovasjonsarbeidet som skjer i kommuner. Våre førforståelser tilsier, som vist i kap. 2, at innovasjonsarbeidet vil ha ulike utfordringer og muligheter etter hvilket ledernivå en befinner seg på, etter i hvilken sektor innovasjonsarbeidet skal gjennomføres, og etter hvilken kommune en befinner seg i. Vi har også noen oppfatninger om relevant teori knyttet til tema. Det betyr at vi har noen forventninger om faktorer som påvirker innovasjonsarbeidet som kan undersøkes empirisk (Jacobsen, 2005). Tilgjengelige empirikilder er dokumenter og aktørene i institusjonene. For vårt tilfelle vil det si strategi- og plandokumenter knyttet til innovasjonsarbeidet i Rissa og Steinkjer kommuner, og ledere på toppnivå og mellomledernivå i disse kommunene.

På dette grunnlaget er det lederne i kommunene som er enhetene i studien. Uavhengige variabler vil for oss være kommune, sektor og ledernivå, samt kultur, ledelse og handlingsrom. Avhengig variabel er «innovasjonsarbeid i kommunene».

Hva betyr så dette for våre videre avveininger i forhold til valg av metode og undersøkelsesdesign?

### 3.3 Induktiv versus deduktiv tilnærming

Det første spørsmålet som må avklares er av både ontologiske og epistemologiske karakter, og er knyttet til hvordan sosiale fenomener kan forstås (Jacobsen, 2005). I den **individualistiske** tilnærmingen er mennesket i organisasjonen en viktig kilden til informasjon, og mer komplekse fenomener, slik som en organisasjon, bare kan forstås som et aggregat av enkeltindividers meninger og handlinger (Jacobsen, 2005, s. 29). En mer **holistisk** tilnærming understreker at fenomener må forstås om et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen de inngår i, og at disse individene påvirkes av den kontekstuelle situasjonen. Undersøkelser av holistisk karakter gjennomføres ofte over lengre tid, og det er samspillet mellom menneskene som studeres (Jacobsen, 2005, s. 30).

Vi legger til grunn i vår undersøkelse at det er slik at de faktorene vi ønsker å studere må forstås som en del av den sammenhengen de står i, og at kontekst har betydning for de data vi samler inn og de funn vi gjør. Dokumentanalyse bidrar til å gi supplerende informasjon for vår empiri, men det er enkeltaktørene i våre to kommuner som er våre viktigste empiriske kilder. Vi ønsker altså å sammenstille informasjon på individnivå for å si noe om helheten, og våre data innhentes gjennom en samlet undersøkelse over en kort tidsperiode (tverrsnittstudie). Dette betyr at vi har en *individualistisk* tilnærming til hvordan svarene på våre spørsmål best kan framskaffes.

Videre må vi ta stilling til om vi skal bruke en *induktiv* eller *deduktiv* metodisk tilnærming. For samfunnsvitenskapene betyr dette at vi ved deduktiv metode går fra «teori til empiri», det vil si en utledning fra det generelle til det konkrete. Her er tilnærmingen at en først, på bakgrunn av teori, skaper seg noen forventinger om hvordan verden ser ut, for deretter å samle empiri for få bekreftet eller avkreftet denne preformulerte forventingen. Generelle påstander (hypoteser) kan også testes ved hjelp av empiriske data (Jacobsen, 2005). Ved induktiv metode går vi fra «empiri til teori», man trekker slutninger fra det spesielle til det mer allmenne (Johannessen et al., 2010). Idealet er en objektiv forsker som samler inn relevant informasjon, som så systematiseres og danner grunnlag for teori (Jacobsen, 2005). I praksis betyr dette at vi på bakgrunn av empiri kan bidra til å utvikle eksisterende og ny teori, eller finner forklaringer på empiriske funn ved hjelp av eksisterende teori (Nyeng, 2004).

Som tidligere redegjort for, legger vi et realistisk vitenskapssyn til grunn, og mener at en teoretisk informert undersøkelse kan bidra til å si noe om fruktbarheten av teoretiske påstander og begreper, og om tendenser til at fenomen oppstår. Men en teoretisk informert undersøkelse kan ikke brukes til generalisering i statistisk forstand. Mekanismene og de bakenforliggende årsakene observeres ikke direkte, de forsøkes avdekket gjennom empiriske analyser av «virkningene». Forskningsprosessen blir dermed en vekselvirkning av abstrakt forskning og konkrete studier. Vi legger derfor til grunn at det er interaksjon mellom induktiv og deduktiv tilnærming. Vår problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål tilsier induktiv tilnærming. Samtidig har vi noen forestillinger om innovasjonsarbeidet i kommunene, som kommer fram gjennom våre forskningsspørsmål. Dette tilsier at hypoteser *kan* utformes, for gjennomføring av en mer ekstensiv empiriinnhenting for å se om funn vi gjør kan gi indikasjoner på om våre forestillinger stemmer. Imidlertid er våre casekommuner for små til at vi ved en mer ekstensiv undersøkelse av ledere får et datamateriale som gir grunnlag for statistisk hypotesetesting. Hovedfokus blir for oss derfor på det *induktive*, det vil si at slutninger er basert på enkelthendelser, *med støtte fra* en mer ekstensiv tilnærming basert på førforståelse, som grunnlag for konstruksjon av ny helhetlig forståelse (Jacobsen, 2005). Det er imidlertid mulig å se for seg en større undersøkelse (eller eventuelt en oppfølgende undersøkelse) med deduktiv tilnærming og ekstensiv design for et større antall kommuner, for å teste hypoteser utviklet på



bakgrunn av våre forforståelser (eller eventuelt basert på testing av noen av våre funn fra undersøkelsen).

Neste spørsmål er knyttet til det forrige, og omhandler bredde og dybde. Et **intensivt** design går i dybden på et problem og forsøker å avdekke så mange forhold (variabler) som mulig i ett eller noen få tilfeller (enheter). Et **ekstensivt** design går i bredden og undersøker mange enheter, men vil ofte ikke inkludere så mange variabler (Jacobsen, 2005). Vi ønsker å undersøke hva som forklarer innovasjonsarbeidet i kommunene, og vi har noen forestillinger om hvilke faktorer som påvirker dette innovasjonsarbeidet. Hensikten er å belyse hvordan kommunale ledere opplever sitt handlingsrom for innovasjon i møte med krav til daglige driftsoppgaver. Videre ønsker vi å innhente opplysninger knyttet til forståelsen av innovasjonsbegrepet, og utstrekningen eller hyppigheten av de fenomener vi undersøker på tvers av ulike kontekster som kommune, sektorer og ledernivå. Våre to kommuner har til sammen 94 ledere på de to nivåene vi har valgt å studere, og som vi kan nå gjennom en spørreundersøkelse. Gjennom en slik innhenting av breddeinformasjon ønsker vi å se om disse funnene kan bidra til å styrke eller svekke våre antakelser om sammenhenger og faktorer som påvirker innovasjonsarbeidet. Dette peker i retning av et **ekstensivt** design. For oss er det imidlertid også interessant å gå i dybden for å undersøke hvordan ledere på de to nivåene fyller de ulike lederrollene knyttet til innovasjonsarbeidet, hvordan innovasjonsbegrepet tolkes og brukes i kommunene, hvordan kommunale ledere opplever kulturen og andre faktorer som påvirker handlingsrommet for innovasjon. Dette indikerer bruk av **intensivt** design.

Vi har altså behov for begge typer tilnærming. Dette indikerer for vår undersøkelse behov for å finne en metode hvor vi kan kombinere et intensivt og ekstensivt forskningsdesign.

Hva slags type data er det så vi vil samle inn? Dette spørsmålet er knyttet til **kvalitative data** kontra **kvantitative data**. Kvantitative data betegnes også som «harde» data, og er informasjon som lar seg kvantifisere i tallstørrelser (Johannessen et al., 2010). Kvalitative data omtales også som «myke» data, gir uttrykk for den grunnleggende forståelsen av sosiale gjenstander, symboler og handlinger. Denne grunnleggende forståelsen **kommer til uttrykk gjennom språk**. Det gir derfor mening å si at kvalitative data kommer først (Nyeng, 2004, s. 191), **rent logisk i forhold til å forstå det som skal undersøkes**. Uten en kvalitativ forankring blir tallenes tale uforståelig eller svært mangelfull, de må tillegges, eller gi uttrykk for, bestemte kvaliteter (Nyeng, 2004). Dette betyr ikke at enhver undersøkelse dermed er kvalitativ. Med kvalitativ undersøkelse menes en undersøkelse som i utstrakt grad tar i bruk kvalitative metode. Likevel kan kvalitative caseundersøkelser berøre store mengder kvantitative data som for eksempel regnskapstall, uten å være kvantitativ som helhet. Motsatt kan kvantitative undersøkelser som brede spørreskjemaundersøkelser, inneholde kvalitative data i form av åpne svarkategorier (Nyeng, 2004). Det er derfor fornuftig å skille mellom kvalitative/kvantitative design og datatyper.

Som beskrevet, ønsker vi å undersøke hvordan kommunale ledere på to nivå i to utvalgte kommuner oppfatter innovasjonsbegrepet, innovasjonskulturen og ledernes handlingsrom for innovasjon i møtet med daglig drift, gjennom å innhente breddeinformasjon fra populasjonen ledere på de to nivåene i de to kommunene. Dette peker i retning av et *ekstensivt* design, mens ønsket om å gå i dybden på ledelsesutfordringer og handlingsrom knyttet til innovasjonsarbeidet indikerer bruk av *intensivt* design.

Som vi har redegjort for, legger vi et realistisk vitenskapssyn til grunn, der deduktive og induktive strategier for å få tak på «virkeligheten» gjerne kombineres, eller virker sammen. Hovedvekten vår vil være på det induktive, det vil si at slutninger er basert på enkelthendelser, som grunnlag for dannelse av ny helhetlig forståelse. Men ved å ha lest teori og litteratur om temaet på forhånd og ved å ha blitt presentert for teori om implementering og organisasjonsprosesser, har vi fått ideer og forventninger om hvilke spørsmål vi skal stille og hvilke deltemaer og teori som er relevante for å besvare problemstillingen. Vi kan slik argumentere for at vi legger hovedvekten på det induktive, men også trekker veksler på en deduktiv tilnærming.

Med utgangspunkt i vår problemstilling, det at begrepet innovasjon brukes på mange måter, og gjennomgangen av de ulike spørsmålene knyttet til forskningsdesign, ble konklusjonen at vi har behov for å samle inn både kvalitative og kvantitative data ved hjelp av en metode hvor vi kan kombinere et intensivt og ekstensivt forskningsdesign. Slik *metodetriangulering* gir oss mulighet til å bruke resultatene fra den ene metodiske tilnærmingen til bedre å forstå den andre.

### 3.4 Metodetriangulering og flermetodedesign

I følge Jacobsen (2005) og Hjerm m.fl. (2011) er det en voksende erkjennelse av at det er liten prinsipiell forskjell mellom kvalitativ og kvantitativ metode (Hjerm, Lindgren, og Blomgren, 2011; Jacobsen, 2005). Jacobsen beskriver hvordan det epistemologiske utgangspunktet for samfunnsvitenskapene er at det ikke er mulig å tenke seg en objektiv kunnskap om samfunnet. Men som Jacobsen skriver, med en slik tilnærming kan det hevdes at alt som fremkommer i undersøkelser kan være riktig. Filosofene Hegel og Kant m.fl. har løst dette ved begrepet *intersubjektivitet*, det vil si at flere mennesker uavhengig av hverandre oppgir å ha samme oppfatning og forståelse av en situasjon/fenomen (Jacobsen, 2005). Jacobsen viser til Karl Popper, som hevder at sosiale systemer er underlagt visse lover, uten å være absolutte. Han mener at vi ikke kan uttale oss kausalt i samfunnsvitenskapen, og innfører heller begrepet sannsynlighet. Det grunnleggende er på forhånd å gjøre avklaring knyttet til begreper, språkbruk og andre forutsetninger som har betydning for situasjonen/fenomenet. Jo flere som har samme avklarte oppfatning, jo høyere sannsynlighet (ibid.).

Vi kan observere regelmessigheter i sosiale systemer, og finne en viss grad av regularitet. Dette åpner også for å finne avvikene fra disse, og fokusere på hva som er det spesielle ved en situasjon (Johannessen et al., 2010). I vår undersøkelse prøver vi å finne ut om det er forhold

som bidrar til å skape en viss form for regularitet og systematikk i måten innovasjonsarbeidet blir gjennomført, vi ser etter likheter og forskjeller mellom ledernivå, sektorer og kommuner, hvilke ledelsesgrep toppledelsen i kommunene eventuelt tar, og vi forsøker å trekke de store linjene i forhold til de institusjonelle strukturene.

Både kvalitativ og kvantitativ metode har sine begrensninger. Ren kvalitativ metode kan være svært ressurskrevende, det er vanskelig å generalisere funn, og dataene kan være komplekse og ustrukturerte. Kvantitativ undersøkelse kan gi et overfladisk preg og lite dybde i det som undersøkes (Jacobsen, 2005). Metodetriangulering kombinerer intensive/kvalitative og ekstensive/kvantitative undersøkelser. Gjennom å kombinere begge har vi muligheten til å benytte oss av det beste fra begge metoder, samtidig som svakheter forbundet med å benytte seg kun av én av metode blir redusert.

Kvalitative undersøkelser kan gjennomføres på mange forskjellige måter. Ved valg av kvalitative metoder er det derfor viktig å sikre transparens gjennom å beskrive alle stadier i undersøkelsesprosessen og hvilke valg som er gjort gjennom prosessen, for å sikre forskningen troverdighet (Johannessen et al., 2010). Kvalitative forskningsmetoder har et fortolkende perspektiv, hvor man «søker meningen bak» gjennom et intensivt opplegg hvor man går i dybden, for å søke detaljrikdom og nyanser. Undersøkelsen er av beskrivende eller eksplorerende art, med mål om å bidra til teoriutvikling. Kvalitativ metode vektlegger detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent. Kvalitativ metode er videre egnet når en vet lite om temaet som skal undersøkes (Jacobsen, 2005). Tilnærmingen er derfor å undersøke få enheter, men mange variabler innen hver enhet, med nærhet til enhetene eller fenomenet. Innsamling av data kan skje gjennom dokumentundersøkelser, observasjon eller den mest vanlige formen, som er gjennom forskjellige former for intervju (Jacobsen, 2005; Johannessen et al., 2010).

Som beskrevet tidligere, har vi funnet mye forskning om innovasjon i kommuner, men svært lite som omhandler hvordan ledere håndterer de paradokser og krysspress forventinger om innovasjon gir, og hvordan de turnerer ulike roller for å skaffe seg handlingsrom for innovasjon. For å innhente informasjon om dette, var det behov for å la informantene gå noe i dybden. Vi hadde behov for ledernes egne beskrivelser av hvordan de opplever handlingsrommet, ikke bare en avkryssing i forhold til våre formulerte antakelser knyttet til dette. Vi har derfor valgt å gjennomføre en intervjuundersøkelse for å kunne innhente en grundigere informasjon enn hva en ren spørreundersøkelse ville gi. I en intervjuundersøkelse er det også mulig å fange opp og følge interessante faktorer som vi ikke hadde formulert i vår førforståelse gjennom en semistrukturert intervjuguide. Dette gir verdifulle innspill til undersøkelsen og et mer spennende datamateriale å jobbe med.

Kvantitativ metode har tradisjonelt vært knyttet til naturvitenskapene, med en tydelig forankring i positivismen (Nyeng, 2004; Nygaard, 2005). Kvantitativ metode har som utgangspunkt at virkeligheten kan måles, og at informasjonen kan komme til uttrykk i tall. I samfunnsvitenskapene kjennetegnes kvantitative metoder av ekstensive design hvor man går i bredden uten å ha fokus på detaljer og nyanser, men med oppmerksomheten rettet mot å lete etter det typiske, for deretter å kunne generalisere fra utvalg til populasjon. (Jacobsen, 2005; Johannessen et al., 2010). I kvantitativ metode gjør standardisering av informasjonsinnhenting det mulig å undersøke mange enheter i løpet av relativt kort tid, men antallet variabler som kan undersøkes per enhet er mer begrenset enn ved kvalitative undersøkelser. Denne typen standardiserte data kan så, gjennom statistiske analyser, undersøkes for eksempel for å finne sammenhenger mellom fenomener. Det vil si at informasjonen som skal hentes inn må være kategorisert av forskeren før undersøkelsen iverksettes. Dette er typisk uttrykt gjennom spørreskjema med faste svaralternativ (Jacobsen, 2005).

Vi ønsker i vår undersøkelse gjennom problemstillingen å ta en bred tilnærming til innovasjonsarbeid, i et forsøk på å skape et overblikk over faktorer og variabler som har betydning for innovasjonsarbeid i kommunene. Problemstillingen inviterer ikke til å gå i dybden på noen få faktorer, men forsøker heller å se flere faktorer i sammenheng. Gjennom en spørreundersøkelse med faste svaralternativer kan vi innhente informasjon om våre tema fra alle toppledere og mellomledere i de to kommunene, til sammen 94 personer. Dette er i kvantitativ sammenheng et lite antall respondenter, og gir ikke grunnlag for større statistiske analyser eller generalisering. Vi ser heller ikke etter kausale sammenhenger for hypotesetesting, vår problemstilling er eksporterende og deskriptiv, ikke forklarende. Vår tilnærming til spørreundersøkelsen er at denne kan bidra til å styrke eller svekke funn fra intervjuundersøkelsen, og styrke eller svekke sannsynligheten for at våre konklusjoner er riktige.

Det er ulike måter å triangulere metoder på. Én måte er å anvende kvantitative metoder (for eksempel spørreskjema) for å kartlegge utbredelsen av et fenomen blant mange personer, for så ved hjelp av kvalitative metoder (for eksempel intervju) å få dybdekunnskap om fenomenet. Dette fordrer at forskeren har en viss forkunnskap om det som skal undersøkes for å kunne sette opp meningsfulle svaralternativer. En annen måte er først å bruke kvalitative metoder for å få mer kunnskap om et område som ikke er klart definert av forskeren, for deretter å utarbeide spørreskjema som blir distribuert til flere personer. Med en slik tilnærming kan det hevdes at funn i intervjuene og en begynnende fortolkning av disse kan legge føringer på spørreskjemaundersøkelsen. Vårt kjennskap til temaet og forforståelser knyttet til problemstillingen, samt praktiske årsaker, gjorde at vi valgte å gjennomføre dette arbeidet parallelt. Dette kommer vi nærmere inn på i kap 3.6.

### 3.5 Komparativt casestudie

Casestudier er særlig velegnet når ønsket er å gå i dybden for å undersøke forståelsen av fenomener, når det er det spesifikke ved enheten avhengig av konteksten som er det interessante, og når undersøkelsesenheter er avgrenset i form, tid og rom. Casestudier egner seg også godt til teoriutvikling. Ved å gå i dybden på enkelttilfeller kan empiri danne grunnlag for utvikling av hypoteser som kan testes av etterfølgende studier og danne grunnlag for ny teori. (Jacobsen, 2005; Johannessen et al., 2010). Enheter kan i denne sammenheng være personer, grupper, spesifikke organisasjoner eller en utvalgt avdeling. Casestudiet er et intensivt design og kan gi forskeren svar på forhold knyttet til livsløp, organisasjonsprosesser og relasjoner (Jacobsen, 2005).

En komparativ casestudie brukes særlig når man har noen forforståelser eller teorier man ønsker å undersøke. Det er mulig å gjennomføre casestudier med flere enn to enheter, men det er vanlig å velge to enheter, som sammenlignes etter kriterier ut fra hva det er som skal undersøkes. Det er flere tilnærminger til valg av case, om det er hensiktsmessig å sammenligne like case, ulike case eller svært ulike case (ibid.). Vi ønsker altså undersøke hva som forklarer innovasjonsarbeidet i kommuner. Valget av kommuner er gjort ut fra en pragmatisk tilnærming, med bakgrunn i vårt kjennskap til disse kommunenes innovasjonsarbeid. Vi kan slik si at vi antar at disse kommunene har likheter i forhold til satsing på innovasjon. Men de to kommunene er ulike i størrelse og de ligger i hver sitt fylke. Vi er interesserte i å finne ut om størrelse har betydning for disse kommunenes innovasjonsarbeid. Vi kan også gjøre sammenligninger langs andre dimensjoner, for eksempel gjennom å sammenligne ledelse på topp- og mellomledernivå, og se etter likheter og forskjeller mellom sektorer. For sektorer vil vi ha til sammen 6 enheter som kan sammenlignes med hverandre, men hvor den enkelte sektor kan sammenlignes kommunevis.

#### Tverrsnittstudie

Vi gjennomførte undersøkelsen med spørreundersøkelse og intervjuer i løpet av tre uker i mars i 2016, studien er slik avgrenset i både tid og rom. Vi undersøker to kommuner, altså to caser, og vi beskriver situasjonen bare for denne gitte perioden, en såkalt tverrsnittstudie. Vi spør våre informanter blant annet om innovasjonskultur, og flere av dem snakker om endringer i innovasjonskulturen, men gjennom et slikt tverrsnittstudium kartlegger vi bare nåsituasjonen for den gitte konteksten (kultur som substans), vi ser ikke på endringer i kultur eller andre faktorer.

#### Dokumentstudier

**Dokumentstudier** er innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata. Ved dokumentstudier blir forskeren fortolker av kildeinnholdet. Dokumentstudier er velegnet som bakgrunnsmateriale fordi det er lettere tilgjengelig enn primærkildene som må nås gjennom intervju. Det finnes ulike typer sekundærkilder, fra private kilder som dagbøker, epost, interne

notater osv., til offentlig tilgjengelige kilder som årsmeldinger, pressemeldinger, offentlige myndigheters strategier og planer, sakspapirer, stortingsmeldinger osv. (Jacobsen, 2005). Som bakgrunnsmateriale for vårt arbeid har vi lagt til grunn Strategi for FoU i Steinkjer kommune (Steinkjer kommune, 2015) og samfunnsdelen i Rissas kommunedelplan for 2014-2016 (Rissa kommune, 2014). Disse dokumentene redegjør for det politisk vedtatte overordnede og strategiske planarbeidet knyttet til innovasjonsarbeid i de to kommunene.

### 3.6 Gjennomføring av undersøkelsen

Som beskrevet har vi for vår undersøkelse behov for å samle inn både kvalitative og kvantitative data, og vi har valgt en metode hvor vi kombinerer et intensivt og ekstensivt forskningsdesign gjennom en komparativ casestudie med metodetriangulering. Undersøkelsen av våre to caser, Steinkjer kommune og Rissa kommune ble gjennomført i mars 2016. Gjennom vår spørreundersøkelse forsøkte vi å nå alle ledere på toppleder og mellomledernivå i de to kommunene, til sammen 94 personer. Intervjuene ble gjennomført med et utvalg på til sammen 6 ledere på øverste nivå (i rådmannens ledergruppe) og 9 ledere på mellomledernivå.

#### Spørreundersøkelsen

Utarbeidelse av spørreskjema er en viktig og krevende prosess. Spørsmålene med svarkategorier må være presist formulert for å unngå tvetydigheter eller gi feilkilder som kan gi svekket validiteten (Johannessen, Tufte & Christoffersen 2010).

Målgruppen for spørreundersøkelsen, ledere på topp- og mellomledernivå (i analysen kalt nivå 1 og 2) i Rissa kommune og Steinkjer kommune, har en travel hverdag. For å sikre høy svarprosent måtte spørreskjemaet være enkelt å forstå, ikke ha for mange spørsmål og være raskt å gjennomføre. Lukkede svarkategorier bidrar på alle disse punktene. Prekodete svar som inneholder forhåndsdefinerte svaralternativ kan gjøre det lettere for respondenten å fylle ut skjema. Ulempen ved slike spørsmål er at de kan oppleves som en tvangstrøye ved at svaret må tilpasses standardiserte alternativer (ibid.). Vi tok derfor med en åpen svarkategori til slutt, for å gi informanten mulighet til å uttrykke sin mening knyttet til gjennomføring eller andre kommentarer og informasjon som informanten mente var viktig.

Undersøkelsen er gjennomført som en såkalt «questback», gjennom et digitalt basert verktøy hvor spørreskjemaet sendes ut som en lenke i en epost, og respondenten fyller så ut skjemat og svarene sendes digitalt, tidseffektivt og enkelt. Vi valgte å bruke verktøyet Analyzer, som gjennom Nord Universitet tilbyr en studentversjon som er egnet for formålet. For questbackundersøkelsen ble det utformet et strukturert spørreskjema med standardiserte spørsmål. Analyzer prekoder svaralternativene, dette forenkler også databehandlingen mye.

Vi har primært vært ute etter respondentenes egne oppfatninger knyttet til de ulike faktorer vi antar har betydning for innovasjonsarbeidet, der svarene samlet kan gi oss informasjon om innovasjonsarbeidet som gjennomføres i kommunene. Vi har gjennomgående formulert spørsmålene som positive påstander eller utsagn. For utforming av svaralternativene har vi valgt å benytte en tilslutningsskala, som går fra «helt uenig» til «helt enig». Det avgjørende blir da å bruke samme «retning» på skala i hele undersøkelsen. Alternativt kunne vi benyttet en intensitetsskala, som styrer oppmerksomheten mer i retning av et verdistandpunkt enn et saksstandpunkt (Haraldsen, 1999). Skalaen kunne da gå fra «i liten eller ingen grad» til «i høy grad».

Vi har vurdert form på og antall svarkategorier. Hensynet til varians tilsier flere kategorier: Med 6 kategorier ville vi fått et mer nyansert bilde (variens). Dersom hovedformålet var å kjøre statistiske analyser, ville det vært ønskelig. Dette var imidlertid på grunn av størrelsen på populasjonen ikke relevant for vår undersøkelse. Ut fra validitetshensyn er firesvarkategorier å foretrekke, fordi vi ikke kan vite om alle skjønner forskjellen mellom kategoriene og tolker dem likt. Vi ønsket ikke å tillate respondentene å være nøytrale, og har ikke tatt med en nøytral svarkategori. Samtidig fant vi det nødvendig å gi mulighet for at informanten kunne la være å svare på spørsmål. Mangel på et slikt alternativ kan føre til at informanten mister lysten til å fullføre og dermed fører til «fracfall». Vi valgte derfor en tilslutningsskala med fire svarkategorier, hvor respondenten skal ta stilling til hvor enig eller uenig han/hun er i den gitte påstanden, med avkryssing for ett av valgene «svært uenig», «litt uenig», «litt enig», «svært enig».

Analysen systematiserer og sammenstiller resultatene fra spørreundersøkelsen, som så kan eksporteres for statistiske analyser. For vår undersøkelse er som beskrevet populasjonen for liten til at statistiske analyser vil gi informasjon som belyser materialet ut over det enkle krysstabeller og prosentfordeling kan gi. Det er likevel vi som må vurdere om funn styrker eller svekker våre forestillinger eller antakelser formulert gjennom hypoteser, eller gir andre typer indikasjoner og funn, og hvordan informasjonen vi får kan bidra til å utvikle ny eller eksisterende teori.

## Intervju

Intervju er primærdata som er samlet inn for første gang fra grupper av mennesker (Jacobsen, 2005). Jacobsen (2005) mener at det åpne individuelle intervjuet egner seg når få enheter skal undersøkes, og når vi er interessert i det hver enkelt respondent sier. I tillegg er det interessant å vite hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et fenomen, som i vår undersøkelse er innovasjonsarbeidet i kommunene. Jacobsen (2005) poengterer at det er respondentene som har direkte kjennskap til fenomenet. Intervjuene må derfor utformes med tanke på å få frem den enkeltes erfaringer og opplevelser, refleksjoner, og meninger og holdninger.

Målet med vår intervjuundersøkelse har vært å både få innblikk hvordan innovasjonsbegrepet forstås, hvordan innovasjonskulturen er, ledelsens betydning i innovasjonsarbeidet og hvordan handlingsrommet for innovasjonsarbeid oppleves, med en sammenligning for å finne eventuelle likheter og forskjeller mellom ledernivå, sektorer og kommuner. Vi ønsket derfor å nå ledere på to ulike nivå i kommunene: I rådmannens ledergruppe (sektorlederne, kalt nivå 1) og mellomledere på enhets-/seksjonsnivå (kalt nivå 2). Disse utgjør til sammen 94 personer, som alle nås gjennom spørreundersøkelsen.

Intervjuguiden ble utformet som semistrukturerte intervjuer med tematisk fordeling av spørsmål i henhold til våre forskningsspørsmål. Tidsramme for hvert intervju ble satt til maks 30 minutter. Med utgangspunkt i våre tema kunne alternativt mer omfattende intervjuer med færre informanter gitt mer inngående informasjon om tema vi undersøker. Ut fra undersøkelsens omfang og vår kapasitet knyttet til etterarbeidet, gjorde vi en vurdering i forhold til antall intervjuer kontra dybde/lengde på intervjuene. Vi forstod at det var mulig for informantene å fortelle mye om tema, men at det også for dem var et spørsmål om bruk av tid. Vurderingen ble da å heller gjennomføre noen flere litt korte intervjuer. Med 30 minutter som maks lengde regnet vi med at det var tid nok til å få relevante svar på våre spørsmål, uten å bruke for mye av den enkeltes tid. Intervjuene ble av hensyn til både informanters tilgjengelighet og for å gjøre det enkelt for informantene å si ja, i hovedsak gjennomført på telefon, slik at informantene i stor grad kunne bestemme tidspunkt for gjennomføring. Informantene ble forsøkt valgt slik at de samme funksjonene i begge kommunene var representert.

For gjennomføring av intervju valgte vi ut fra disse vurderingene en fordeling med tre fra hver kommune på ledernivå 1, og henholdsvis fire og fem fra Rissa kommune og Steinkjer kommune på ledernivå 2, ut fra at det andelsvis er flere ledere på nivå 2, og at det andelsvis er flere ledere i Steinkjer enn Rissa på grunn av kommunestørrelse.

Vi har i vårt bearbeiding og analyse av data i stor grad fulgt anbefalingene fra boka Det kvalitative forskningsintervju (Kvale, 1997), med en tilnærming til analysearbeidet gjennom bruk av kategorisering og meningsfortetting. Intervjusamtalene ble tatt opp på digital lydfil, og transkribert i sin helhet av oss. Deretter ble datamaterialet systematisert og kategorisert, for videre koding og «syntese». Dette er en krevende prosess, både intellektuelt og tidsmessig. Det finnes digitale verktøy også for dette analysearbeidet, som hjelper til med å organisere, analysere og få innsyn i kvalitative data. Vi mener imidlertid at å gjøre dette på «gamlemåten» har gitt oss god innsikt i datamaterialet, og at dette har vært en styrke for vår drøfting av funn. Presentasjon av funn er gjort i tabells form, tematisert etter våre forskningsspørsmål.

### Forskningsetiske avveininger

For begge våre datainnsamlingsmetoder har vi vurdert forskningsetiske spørsmål knyttet til anonymitet og konfidensialitet. Gjennom vår innhenting av empiri har vi mottatt informasjon som omhandler personer og deres integritet. Det var derfor nødvendig å søke



Personvernombudet for forskning om tillatelse til innhenting og oppbevaring av personopplysninger. Meldeplikten gjelder uavhengig av om all rapportering fra prosjektet skjer anonymt. Informasjon om prosjektets formål og forskningsmetode, samt informasjonsskriv for utsending til informanter og respondenter, intervjuguide og spørreskjema ble utformet og sendt inn for godkjenning til Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS i februar 2016. Disse finnes i vedlegg.

For å sikre at informantene er klar over at deltakelsen er frivillig, og at informanten har full informasjon om formål og hva deltakelse innebærer, har vi jobbet grundig med informasjon om prosjektet. I forkant av utsending av spørreundersøkelsen, har alle ledere på nivå 1 fått tilsendt epost fra rådmann hvor rådmann formidlet informasjon om prosjektet, oppfordret til å svare på spørreundersøkelsen, og med informasjonsskrivet vedlagt. I Rissa kommune fikk også alle ledere på nivå 2 denne eposten direkte fra rådmann, mens i Steinkjer ble denne distribuert videre til ledere på nivå 2 av lederne på nivå 1. I informasjonsskrivet understrekes at all informasjon vil bli behandlet konfidensielt, at informanten er sikret full anonymitet, at gjenkjennbar informasjon vil bli anonymisert og at data vil slettes etter at undersøkelsen er avsluttet.

Ved gjennomføring av spørreundersøkelsen ble det innledningsvis gitt ytterligere informasjon om prosjektet, og det ble innhentet elektronisk samtykke ved oppstart av spørreundersøkelse.

Ved gjennomføring av intervju fikk alle informantene i forkant tilsendt ny epost med informasjon om prosjektet og spørsmål om deltakelse, informasjonsskrivet var også da vedlagt. I forkant av de avtalte intervjuene ble samtykkeerklæring sendt på epost, bekreftet av informanten og returnert før intervjuet startet.

Vi har også vurdert om undersøkelsen gjennom valgte problemstilling med metodiske tilnærming og design, kan oppfattes som en evaluering av hvordan ledere gjennomfører innovasjonsarbeidet. Det er en mulighet for at informantene kan oppleve at undersøkelsen dreier seg om å «gå dem etter i sømmene», og slik føle sin integritet bli truet. Gjennom den skriftlige informasjon om undersøkelsens hensikt, med informasjon om konfidensialitet og anonymitet knyttet til datainnsamling, bearbeiding og oppbevaring av data, og presentasjon av funn og resultater, mener vi at misoppfatninger om undersøkelsen er unngått. Vi erfarte at informantene hadde tillit til oss i intervjusituasjonen.

### 3.7 Forskningens kvalitet

Grunnprinsippene for kvalitative forskningsmetoder atskiller seg ikke fra velkjente vitenskapelige premisser: systematisk og refleksiv kunnskapsutvikling, der prosessen er tilgjengelig for innsyn og utfordring, og resultatene deles med andre. Uansett hvilket design eller metode man velger for å samle inn empiri, og uansett hva slags empiri det dreier seg om, må den tilfredsstillende til krav, den må være valid og den må være reliabel (Jacobsen, 2005; Johannessen et al., 2010).

## Reliabilitet

Når undersøkelsen er reliabel, er den pålitelig og troverdig. Det betyr at den er uten tilfeldige målefeil, og er etterprøvable (Johannessen et al., 2010). Dette er altså knyttet til det metodiske, til måten data er samlet inn på, nøyaktigheten til de data som er samlet inn, hvilke data som brukes, og hvordan de bearbeides.

For spørreundersøkelsens del betyr det at undersøkelsen er gjennomført på en god måte, at vi har fått inn tilstrekkelig mange svar, at de som har gjennomført spørreundersøkelsen har svart på spørsmålene og at spørsmålene er formulert slik at det ikke gir grunn for misforståelser. Spørreundersøkelsen ble utsendt på en tirsdag, som var den ukedagen rådmennene vurderte som mest gunstig. Vi kom opp i en svarprosent på over 70 allerede før den første helga. Det tilsier at spørreskjemaene var enkle å gjennomføre og at informasjonen i forkant av utsendingen var god.

Kommentarene i det åpne svarfeltet i spørreskjemaet har ikke gitt tilbakemeldinger som tilsier at spørreundersøkelsen har vært spesielt krevende å svare på. Det er til sammen 88 personer som har besvart spørreundersøkelsen, men 4 av besvarelsene er ikke fullstendig utfylt. Både besvarte og ikke besvarte skjemaer fordeler seg spredt på både ledernivå, sektorer og kommuner. Det gir ingen grunn til å tro at det er skjevheter i datamaterialet. Trekker vi fra de fire ikke gjennomførte besvarelsene er svarprosenten høy, på hele 84 %.

Intervjuene ble gjennomført på telefon, med unntak av tre intervju som ble gjennomført på informantenes arbeidssted, og opptakene ble gjort med mobiltjenestene Tape a Call, Taleopptak og Call Recorder. Vi hadde ingen tekniske problemer hverken med opptak eller gjengivelse for transkribering, som er gjort av oss i Word. Det er slik ingen forhold rundt den praktiske gjennomføringen som svekker reliabiliteten. Intervjuene som ble gjort ansikt til ansikt ble gjennomført helt på samme måte og innenfor samme tidsramme som telefonintervjuene.

Totalt sett tilsier dette at reliabiliteten for undersøkelsen er høy.

## Validitet

Valid betyr at undersøkelsen er gyldig og relevant. Med det menes at vi faktisk måler det vi ønsker å måle, at det vi har målt oppfattes som relevant, og at det vi måler hos noen få også gjelder for alle, det vil si kan generaliseres fra utvalg til populasjon. Det skilles mellom flere ulike typer validitet; begrepsvaliditet som fremstiller relasjonen mellom det generelle fenomenet som undersøker, og de konkrete dataene. Intern gyldighet omhandler hvorvidt vi har dekning i våre data for de konklusjoner vi trekker, mens ekstern gyldighet og relevans går på om resultatene fra et avgrenset område er gyldig også i andre sammenhenger (generalisering) (Johannessen et al., 2010).

I forhold til begrepsvaliditeten var vi særlig oppmerksomme på behovet for å klargjøre begrepet innovasjon, siden forståelsen av dette begrepet også indirekte ligger til grunn for mange av de

andre spørsmålene vi stiller, og felles forståelse er et viktig premiss for å kunne forske på sammenlignbarhet. For både spørreundersøkelsen og intervjuene har vi derfor lagt opp til en «utsjekk» på dette, slik at vi sikrer at en felles forståelse legges til grunn. Det er etter vår oppfatning heller ikke mange faktorer i spørsmålene som gir grunn til misforståelser, eller gir grunn til å tro at spørsmålet kan oppfattes veldig ulikt hos respondentene, eller gir rom for særlig tolkning. Det er likevel slik at for eksempel rekkefølgen på spørsmålene kan gi utslag på hvordan svarene blir. Vi har forsøkt å systematisere spørsmålene slik at det gir en tematisk oppbygning, både for å gjøre det lettere å svare på og for å lette databehandlingen i etterkant. Kommentarene i det åpne svarfeltet i spørreskjemaet har heller ikke gitt tilbakemeldinger som tilsier at spørreundersøkelsen har vært spesielt krevende å svare på. Vi antar derfor at validiteten er god. For intervjuenes del kan ankepunktet være at intervjuenes varighet var for kort til at alle viktige nyanser kom fram. Samtidig fikk alle informantene mulighet på slutten av intervjuene til å komme med egne betraktninger og tilføyelser dersom de mente viktig informasjon ikke hadde kommet fram. Totalt sett anser vi begrepsvaliditeten for å være god.

I forhold til den interne gyldigheten til spørreskjemadataene, mener vi svarprosenten tilsier at vi gjennom bruk av enkle krysstabeller og prosentfordeling i våre konklusjoner ikke går ut over datagrunnlaget. For den interne gyldigheten til intervjudataene mener vi vår analytiske tilnærming og behandling av data sikrer validiteten. Med vår tilnærming har vi ikke fortolket, i den forstand at det usagte, de små pausene, eller nølingen også er analysert, eller at kontekst er vurdert og tillagt mening i den gitte intervjusituasjon. Det som er kommet fram i intervjuene, har vi kategorisert og «syntetisert». Vi kan likevel ikke si at våre førforståelser, meninger og holdninger ikke har påvirket vår behandling av data. Som Nygård (2005) skriver er det i samfunnsvitenskapene vanskelig å skille det som undersøkes fra den som undersøker (Nygård, 2005). Dette henger også sammen med vårt vitenskapsfilosofiske ståsted. likevel mener vi at vi gjennom vår behandling av data og analytiske tilnærming har belegg for de konklusjonene vi trekker.

Den metodiske tilnærmingen metodetriangulering sikrer også den interne validiteten, i den forstand at de kompletterer hverandre. Funn fra den kvalitative delen kan kaste lys over funn fra den kvantitative delen – og motsatt. Gjennom metodetriangulering hadde vi også mulighet til å sikre begrepsvaliditeten, idet vi kunne få en utdyping av særlig innovasjonsbegrepet, som kunne sammenlignes med svarene fra spørreundersøkelsen for å se om respondentene la det samme i dette begrepet som våre informanter. Samsvar styrket validiteten til hele spørreundersøkelsen, siden forståelsen av begrepet kunne gi utslag også på andre spørsmål.

Å være to som jobber sammen om en undersøkelse, betyr at vi kan diskutere, kontrollere fortolkninger og være hverandres kritiske venn i forskningsprosessen. Vi har ulike styrker i selve arbeidsprosessen og kan ha litt ulike «briller» å fortolke data med. Det vil være en styrke i

prosessen med å drøfte funn og tolkning kritisk, og vil kunne øke sannsynligheten for gyldige resultater.

### Generaliserbarhet

Spørsmål knyttet til generalisering for vår spørreundersøkelse har vi berørt flere ganger tidligere. Generalisering i kvantitativ metode omhandler muligheten for å trekke slutninger fra utvalg over til den den populasjonen utvalget er trukket fra (Holme og Solvang, 1996). En caseundersøkelse med en samlet populasjon på 94 personer gir ikke grunnlag for å generalisere i statistisk forstand. For spørreundersøkelsen betyr dette at en ikke kan trekke slutninger fra våre to utvalgte kommuner til å gjelde alle kommuner i Norge. For intervjuundersøkelsens del betyr generaliserbart ifølge Kvale (1997) å snakke med tilstrekkelig mange personer til at man har avdekket de viktigste poengene, og at flere intervjuer neppe vil avdekke noe avgjørende nytt. Kvalitative data kan da brukes generaliserende og diskuterende fordi noen mønstre trekker i en bestemt retning, mens andre trekker i en annen retning, såkalt analytisk generalisering. Hva som er «mange nok» kommer også her an på hva man vil undersøke (Kvale, 1997).

Hva som er mange nok vil alltid kunne diskuteres, og eksakte svar på dette har vi ikke. Men vi kan si at vi ved gjennomføring av de siste intervjuene, hadde vi begge to opplevelsen av at det kom fram lite nytt. Det kan vi tolke dithen at vi har snakket med «mange nok».

### Konklusjon

Med en svarandel på 84 % kan vi si at reliabiliteten er god. Vi mener også at vi ved vår metodiske tilnærming, med triangulering, bidrar til å øke validiteten for våre funn. Vi har vært åpne i valg av metode og synliggjort vårt vitenskapsteoretiske ståsted.

Vårt valg av metode gir ikke grunnlag for statistisk generalisering, og funn knyttet til innovasjonsarbeidet fra vår undersøkelse av to kommuner kan således ikke generaliseres til å si noe om innovasjonsarbeidet i kommuner generelt. Vi mener likevel at våre funn har overføringsverdi, både fordi vi har funnet svært mange likheter mellom to kommuner av ulik størrelse og i hvert sitt fylke, og ut fra vår kjennskap til kommuner av denne størrelsen i Norge.

## 4. Teori

---

Avhandlingen har sitt teoretiske utgangspunkt i innovasjonsteori, ledelsesteori og nyinstitusjonell organisasjonsteori. Gjennom studiet i Public Administration har vi fått grundig innføring i styringsmessige perspektiver knyttet til ledelse, struktur, kultur, makt og institusjonelle forhold som påvirker rammebetingelser for offentlig styring. Vi har også drøftet sentrale trekk ved og utfordringer for offentlig sektor i Norge.

I dette kapitlet gjør vi nærmere rede for de begrepene og teoretiske perspektivene vi anvender for å drøfte forskningsspørsmålene som er avledet av problemstillingen vi har presentert i kapittel 2.

### 4.1 Innovasjon og innovasjonskultur i offentlig sektor

Innovasjon er et komplekst og dynamisk fenomen, like gammelt som mennesket selv. Som begrep kan det være vanskelig å forklare, det er mange ulike oppfatninger om begrepet, mange ulike tilnærminger til faget og minst like mange ulike definisjoner. De ulike definisjonene fanger opp ulike aspekter ved begrepet og viser hvordan det kan oppfattes ulikt av mennesker og aktører. Mens noen har klare oppfatninger om at innovasjon må diskuteres ut fra objektive og økonomisk målbare fenomener, mener andre at innovasjon ikke kan diskuteres uten å trekke inn fantasi, tilfeldigheter og kreativ galskap.

Vi har i vår teoretiske tilnærming til innovasjon i offentlig sektor valgt å ta utgangspunkt i Westernen og Jensen sin redegjørelse for innovasjon i offentlig sektor i «The Role of Public Sector Innovations in the Knowledge Economy» (Busch et al., 2013), som er en del av pensumlitteraturen presentert under studiet. Videre støtter vi oss på Ina Drejers «A Schumpeterian Perspective on Service Innovation» (Drejer, 2002b) og «Identifying innovation in surveys of services: a Schumpeterian perspective» (Drejer, 2004), som utdyper hvordan en «Schumpetersk tilnærming» kan forsvares i arbeidet med offentlig innovasjon. Vi har da også «gått til kilden», med Joseph A. Schumpeters «The Theory of Economic Development» (1934). I tillegg har det vært nyttige perspektiver å hente i rapporter fra PUBLIN, som var et forskningsprosjekt under EUs 5. rammeprogram, med fokus på innovasjon i offentlig sektor i EU i perioden 1998 - 2002. I vår teoretiske tilnærming til innovasjonskultur i offentlig sektor, har vi valgt å ta utgangspunkt i Tone Merethe Berg Aasens bok «Innovasjonsarbeid: organisasjon, kultur og ledelse» (2015), Henning Bangs artikkel «Organisasjonskultur: En begrepsavklaring» (2013) og Laird McLeans «Organizational Culture's Influence on Creativity and Innovation» (2005), i tillegg til relevant pensumlitteratur fra organisasjons- og ledelsesfaget, med hovedfokus på W. R. Scotts «Institutions and organizations; ideas, interests and identities» (2014). Vi henter også perspektiver fra Jacobsen og Thorsviks «Hvordan organisasjoner fungerer» (2013), der innovasjon betraktes som en spesiell type læring, der kunnskapen tas i bruk for å iverksette noe nytt i en organisasjon.

## Innovasjon i offentlig sektor

Tradisjonelt har innovasjon som begrep vært knyttet til privat sektor, med fokus på radikale fornyinger og industrielle og teknologiske oppfinnelser (Drejer, 2002), mens offentlig sektor er blitt sett på som et statisk rammeverk for dynamikk og innovasjon i privat sektor (SSB, 2011). Størstedelen av gjennomførte innovasjonsstudier fokuserer på teknologisk innovasjon innen industrien, og reflekterer at innovasjonsteori har dype røtter i industrialismen og i økonomisk teori (ibid.). I utviklingen av innovasjonsteori har den sveitsiske økonomen, matematikeren og vitenskapsmannen Joseph A. Schumpeter med sitt verk *The Theory of Economic Development* (1934) hatt sentral betydning, med sin definisjon av innovasjon, hvor økonomisk målbare termer som råvareinnsats, produksjonsprosess, produkt, marked og nyutvikling av organisasjoner er grunnleggende termer. Dette gjenspeiles også i faglitteraturen om innovasjon (Drejer, 2002). Det er imidlertid reist kritikk av bruk av Schumpeters definisjon av innovasjon for å forstå innovasjon i offentlig sektor, fordi en slik «industriell» tilnærming ikke fanger opp alle aspekter ved innovasjon i offentlig sektor (ibid.)

I dag er det en økende anerkjennelse av de innovasjoner og innovasjonsprosesser som skjer innenfor offentlig sektor (ibid.), og for at innovasjon like gjerne finner sted i kommuner som i bedrifter. Innovasjoner kan være ledd i produktivetsforbedringer og bedre ressursutnyttelse internt, eller for å skape et mer dynamisk og brukervennlig tjenester (SSB, 2011). Innovasjon i offentlig sektor kan ta mange former, og omfatter aktiviteter innenfor henholdsvis politikktutforming, forvaltning og tjenestetilbud. Offentlige anskaffelser, E-governance, lansering av nye tjenester, forenkling av regelverk, organisasjonsutvikling er noen eksempler på hvordan det offentlige innoverer.

Westeren og Jensen (Busch et al., 2013) presenterer i «The Role of Public Sector Innovations in the Knowledge Economy», hvordan Schumpeter beskriver at innovasjon består av tre faser, som forenklet kan forklares som «nytt (the invention), nyttig (the innovation) og nyttiggjort (the diffusion)». Videre har Schumpeter i sitt verk *The Theory of Economic Development* (1934) formulert en definisjon hvor han skiller mellom fem hovedtyper av innovasjon (jf. Jensen og Westeren, 2013):

1. Introduksjon av et nytt produkt eller en ny tjeneste
2. Introduksjon av en ny produksjonsmetode
3. Inntrengning i et nytt marked
4. Utnyttelse av en ny innsatsfaktor (en ny råvare eller halvfabrikat)
5. Organisatorisk innovasjon

Overført til kommunal sektor kan eksempler på dette være:

1. Innføring av velferdsteknologi eller bruk av digital teknologi i kommunikasjon med innbyggerne
2. Interkommunalt samarbeid om å levere en tjeneste, eller etablering av et sentralkjøkken for alle kommunens eldreinstitusjoner.
3. Konkurransetsetting, eller når kommuner tar eierskap på nye områder og/eller etablerer kommunale aksjeselskap for å konkurrere i et marked (eiendomsdrift, bredbånd, asylmottak)
4. Bruk av digital teknologi for å kommunisere med innbyggere via sosiale media, bruk av nettbrett i undervisningen, i leveringen av helsetjenester ved bruk av SMS for bestilling av legetimer, kommunikasjon av prøveresultater, osv.
5. Interkommunale samarbeid, to-nivå-kommuner, Samhandlingsreformen

Når vi bruker innovasjonsbegrepet i denne avhandlingen, vil vi bruke Schumpeter og hans fem hovedformer av, eller kriterier for, innovasjon som et utgangspunkt. Selv om Schumpeters inngang var innovasjon i privat næringsliv, vil alle de fem formene for innovasjon også kunne finne sted i en kommunal kontekst (Busch et al., 2013; Drejer, 2002). Vi legger både til grunn at innovasjon må innebære noe reelt nytt (jf. Schumpeters fem kriterier), noe som er nyttiggjort, og at den bidrar til økonomisk gevinst i en eller annen forstand.

I offentlig sektor er imidlertid økonomisk gevinst som mål for innovasjoner vanskeligere å beregne enn i privat sektor, på samme måte som andre økonomiske variabler som resultatmåling, effektivitet og produktivitet. Offentlige «produkter» og tjenester omsettes ikke i et privat marked med profitt som mål, men «produseres» ofte i møte med borgerne og betales gjennom skatt og offentlige midler (Koch og Hauknes, 2005). I tillegg kjennetegnes ofte offentlig innovasjoner <sup>1</sup>på kommunalt nivå av at de er *inkrementelle*, dvs. nye produkter eller tjenester bygger på eksisterende produkter og tjenester. Gjennom å videreutvikle og optimalisere eksisterende teknologier og prosesser etableres nye, smartere løsninger, produkter eller tjenester som er mer kostnadseffektive og/eller av høyere kvalitet eller gir høyere brukertilfredshet (ibid.). Slik kjennetegnes inkrementelle innovasjoner av at de har endringer i bare deler av innsatsfaktorene, disse kan være både materielle innsatsfaktorer og immaterielle innsatsfaktorer, som for eksempel kompetanse (Westeren og Jensen i: Busch et.al. 2013). Graden av innovasjon (nyutvikling) kan ofte være lav i inkrementelle innovasjoner, men de økonomiske effektene og kvalitetseffektene kan være høye. Samtidig er usikkerheten/risikoen knyttet til disse oftere lav ettersom de bygger på produkter eller tjenester som fungerer (Godø, 2009).

---

<sup>1</sup> I *Innovasjon i offentlig sektor*, arbeidsnotat fra NIFU STEP 2009, skriver Helge Godø blant annet følgende om innovasjon i offentlig sektor «Offentlig sektor er en viktig pådriver for spesielt radikale innovasjoner som krever betydelig FoU-innsats og tilhørende infrastrukturinvesteringer. Tradisjonelt har utvikling av avansert forsvarsteknologi vært et slikt område, men denne modellen har også gyldighet på andre områder av betydning for samfunnet – og et politikk mål kan være nettopp å videreutvikle denne rollen.» (Helge Godø, 2009)

Tradisjonelt har innovasjon blitt forbundet med såkalte *radikale* innovasjoner (Drejer, 2002), hvor utvikling av helt nye produkter eller tjenester finner sted, eller hvor nye teknologier og/eller prosesser tas i bruk for å løse et problem på en helt ny måte. I følge Gallouj og Weinstein (Westeren og Jensen i Busch et.al., 2013) kjennetegnes radikale innovasjoner av at det nye produktet ikke har gjenkjennbare karakteristika fra det «gamle» produktet (ibid.). Radikale innovasjoner har en høy grad av innovasjon og kjennetegnes av lange utviklingsprosesser og forskning (FoU), utvikling av nye teknologier eller bruk av eksisterende teknologier på en helt ny måte, stor usikkerhet knyttet til produktets/tjenestens mulighet for å lykkes i markedet. Slike radikale innovasjoner kan gi store ringvirkninger i markedet gjennom nye spilleregler, krav til aktørene og muligheter for å utvikle nye produkter/tjenester som følge av innovasjonen (Godø, 2009).

**Kreativ destruksjon** er begrepet som Schumpeter tar i bruk når han i sin teori beskriver hvordan innovasjon er en dynamisk prosess, hvor introduksjon av nye produktene og nye metoder alltid vil utgjøre trussel for det allerede eksisterende. De nye produksjonsmetodene er mer effektive enn de gamle, eller dekker forbrukernes behov på en bedre måte. De eldre produsentene må enten tilpasse seg de nye produksjonsmetodene eller gå til grunne. Jo større endringen er, jo vanskeligere er det å tilpasse seg. De som ikke klarer å endre seg vil på kort eller lang sikt gå under og gi plass til nye, innovative og mer tilpasningsdyktige bedrifter. Schumpeter kaller disse prosessene kreativ destruksjon, og hevder dette er en nødvendig prosess i utviklingen av det kapitalistiske system. I følge Produktivitetskommissjonen er offentlig sektor i liten grad i stand til å hente ut effekten av disse prosessene: «*Offentlig sektor klarer i liten grad å ta ut gevinster gjennom såkalt «kreativ destruksjon» – å legge ned gamle aktiviteter for å frigjøre ressurser til nye.*» (NOU 2016: 3, s 33)

Det kan i offentlig sektor finnes mange kilder til innovasjon. **Medarbeiderdrevet innovasjon** kan forklares som «systematisk anvendelse av medarbeidernes ideer, kunnskap og erfaring – som er utviklende for virksomhetens totale innovasjonsevne (Aasen og Amundsen, 2011). Det er lang tradisjon for denne type innovasjon i offentlig sektor, som kjennetegnes av åpenhet i samarbeidet mellom ledelsen og medarbeidere. Nødvendig informasjon og godt samarbeid er en forutsetning for at innovasjon skal bli medarbeiderdrevet (ibid.). **Brukerdrevet innovasjon** kjennetegnes av at brukerne eller kundene bidrar til utvikling av løsninger og produkter. Bakgrunnen for brukerdrevet innovasjon ligger i at det er sluttbruker som har erfaring fra hvordan løsningene brukes. Det er kundene som kjenner produktene og ønsker bedre løsninger. I noen tilfeller kommer også brukerne med innspill på selve løsningen. Dette ligger også til grunn for disruptiv innovasjon hvor sluttbruker er premissgiver for hvordan produktene skal bli utformet (ibid.).

I følge Andersen m.fl. (Andersen, Gårseth-Nesbakk, og Bondas, 2015) er det ikke tilstrekkelig med gode tanker og visjoner bare innenfor ledersjiktets rekke. De hevder at for å skape



konstruktive innovasjonsprosesser er det nødvendig med et godt organisatorisk samspill, og at omfanget av innovasjoner i offentlig tjenesteyting vil kunne øke om det legges til rette for en grobunn og kultur for innovasjonsvirksomhet blant tjenesteutøverne, en såkalt «bottom up»-tilnærming (ibid. s.26).

Ved **åpen innovasjon** søker organisasjonen ut for å hente inn kunnskap og kompetanse som kan bidra i innovasjonsprosesser, det kan være koblinger opp mot FoU-miljøer, teknologiske miljøer eller andre fagmiljøer etter hvilket behov organisasjonen har (Aasen og Amundsen, 2011).

Effektivisering og kostnadskontroll har stått helt sentralt i reformene som offentlig sektor har gjennomgått de siste tiårene. Innsatsorientert ledelse og innsatsorienterte budsjetter har vært fremtredende virkemidler for å få effektiviseringen opp og kostnadene ned. Mange offentlige virksomheter har nå fått et system for offentlige økonomiske overføringer basert på egen innsats og prestasjoner, som for eksempel de norske universitetene, hvor budsjettssystemet både kan fremme og hemme innovasjon. Reformen i offentlig forvaltning tar ofte utgangspunkt i å endre atferd via formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner (Røvik 2007). Likevel viser forskning at formell struktur og faktisk atferd i organisasjonen sjelden samsvarer (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Å påvirke atferd gjennom formaliserte styringsinstrumenter kan dermed by på utfordringer (Christensen et al., 2015).

#### 4.2 Organisasjonskulturens betydning for innovasjonsarbeid

Hvor innovativ en organisasjon er og hva som er kildene til disse innovasjonene avhenger i stor grad av organisasjonens innovasjonskultur. Innovasjonskultur er ett aspekt ved organisasjonskultur, et begrep som dukket opp i amerikansk litteratur på 1980-tallet (Aasen og Amundsen, 2015; Bang, 2013). Organisasjonskultur har blitt en del av hverdagsvokabularet i norsk arbeidsliv, men er ikke et entydig begrep. Begrepet har sitt utspring i kulturbegrepet, og felles for teoretiske perspektiv på organisasjonskultur er at det er lagt vekt på grunnleggende ideer, virkelighetsoppfatning, verdier og normer (Bang, 2013; Busch et al., 2007).

Det finnes, som for de fleste samfunnsvitenskapelige begrepene, en rekke ulike definisjoner av begrepet organisasjonskultur. Den mest refererte definisjonen på organisasjonskultur er formulert av den anerkjente organisasjonsforskeren Edgar H. Schein, i boken *Organizational Culture and Leadership* (2010) (Aasen og Amundsen, 2015; Bang, 2013). Her forstås organisasjonskultur som «*a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaption and internal integration*» (Schein, 2010: 10).

I følge Bang består organisasjonskultur av to komponenter. Den første er det sett av mentale programmer som kommer til uttrykk som normer, verdier og virkelighetsoppfatninger. Hvordan disse manifesterer seg i og opprettholdes av handlinger, kommunikasjon, materielle forhold og systemer og strukturer i organisasjonen, også kalt kulturuttrykk, er den andre komponenten.

Hvor stabil en organisasjonskultur er, vil avhenge av hvor manges om slutter opp om disse felles normene, verdiene og virkelighetsoppfatningene. Det er flere fordeler enn ulemper ved en sterk og stabil kultur. Grunnen til dette er at i en slik organisasjon vet medlemmene hva de har lov til og ikke lov til, hva som skal prioriteres og hvilke kriterier som skal styre beslutninger (Bang, 2011). Ved at en sterk kultur virker samlende på medlemmene kan man si at en sterk kultur hjelper organisasjonen til å komme fremover mot et gitt mål. Det er ikke i alle tilfeller dette målet er det organisasjonen egentlig ønsker å jobbe mot, det avhenger av kulturens innhold, og hvordan dette innholdet er funksjonelt i forhold til de målene organisasjonen ønsker å oppnå (Bang, 2011). For at en kultur skal være funksjonell er det nødvendig at verdiene, de grunnleggende antakelsene og oppfatningene er forankret i den virkeligheten organisasjonen opererer i. Hvis dette ikke er tilfelle, vil ikke kulturen jobbe parallelt med virkeligheten, siden den ikke er basert på den. Hvis en sterk kultur er dysfunksjonell vil den føre organisasjonen i feil retning i forhold til det som er til det beste for organisasjonen (Bang, 2011).

### Hva kjennetegner ifølge teorien en organisasjonskultur som er innovativ?

I teori om organisasjoner som kunnskapsproduserende systemer er man spesielt opptatt av hvordan organisasjoner klarer å utnytte både taus/individuell og eksplisitt kunnskap og øke organisasjonens evne til å se nye ting og å oppfatte gamle ting på nye måter (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Skillet mellom radikal og inkrementell innovasjon ble definert allerede på 1940-tallet av Joseph Schumpeter (ibid.). Inkrementell innovasjon bygger på det organisasjonen allerede gjør, mens radikal innovasjon er å gjøre noe helt nytt. Denne inndelingen i to typer innovasjon speiler etter Jacobsen og Thorsviks (2013) syn to ulike typer kunnskap og læring, som James G. March kalte henholdsvis utnyttelse («exploitation») og utforskning («exploration»). Innovasjon betraktes i dette perspektivet som en spesiell type læring, der kunnskap anvendes for å introdusere noe nytt i en organisasjon (ibid.). Utnyttelse viser til kunnskap som bidrar til at man utnytter bedre de ressursene man allerede har til rådighet, altså bedre ressursbruk. Denne type kunnskap relateres til det Argyris og Schön (i Busch et al., 2007) benevner enkeltkretslæring. Her er målene eller verdiene som styrer adferden, tatt for gitt og læring er primært knyttet til hvordan man kan gjøre ting bedre. Utforskning viser til at organisasjonen eller en enhet lærer noe helt nytt, ser verden på en ny måte eller ser nye muligheter. Denne type kunnskap relateres til det Argyris og Schön (i Busch et al., 2007) kaller dobbelkretslæring. Dette er læring som innebærer å stille spørsmål ved de mål og verdier som ligger til grunn for måten man handler på, og hvorfor man skal gjøre ting bedre (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Organisasjonskultur representerer altså organisasjonsmedlemmenes felles delte verdier, normer, virkelighetsoppfatninger og grunnleggende antakelser, og definerer hva som er viktig og etterstrebes (Bang, 2013; Schein, 1985). Uformelle normer avledet av verdiene tydeliggjør hva som er passende atferd og holdninger (March og Olsen 2006). Kulturens funksjon er blant annet

å motivere medarbeidere og være en bærer av verdier som skaper felles eierskap til mål, identitet og settinger som fremstår som menings- og verdifulle. Kultur kan spille en vesentlig rolle i forhold til innovasjonsarbeid på to måter: På den ene siden kan kultur representere en utfordring og en barriere, mens den på den andre siden kan utgjøre en mulighet og være en potensiell fremmer av innovasjonsarbeid. Ulike typer innovasjoner, jf. skillet mellom inkrementell og stegvis innovasjon, vil også i ulik grad berøre kulturen i en organisasjon.

Evnen til å ta risiko og eksperimentere kan utgjøre en viktig innovasjonskraft, men samtidig være utfordrende å få til. Det er kanskje også forklaringen på at virksomheter ofte forfekter at det er tillatt, endog ønskelig, å gjøre feil og eksperimentere for å stimulere innovasjon og nytenkning. Organisasjoner er imidlertid på ulike nivå tilbøyelige til å undertrykke potensielt gode ideer og kreativitet. Dette skyldes at det er forbundet med en stor sosial kostnad og risiko å presentere noe nytt som er ukonvensjonelt eller utfordrer etablert praksis. Det å forholde seg kritisk og problematiserende til ideer og nye innfallsvinkler blir av kolleger ofte oppfattet som mer verdifullt og passende enn å lansere noe nytt. Konsekvensen er at en ved å være kreativ gjennom å lansere nye ideer eller forslag står i fare for å bli møtt med skepsis.

McLean (2012), som har gjennomgått en rekke forskningsbidrag om forholdet mellom organisasjonskultur og innovasjon (uten å ha særskilt fokus på offentlig sektor). Han foreslår på bakgrunn av dette noen organisatoriske og kulturelle kjennetegn som skal fremme innovasjon, som:

- oppmuntring til idégenerering og til å ta risiko
- kommunikasjonsmuligheter og delingskultur på tvers i organisasjonen (motsatt kan strukturelle forhold ved organisasjonen, som sterke skiller mellom enheter og avdelinger, kunne motvirke en delingskultur)
- ideer blir møtt av positivt støttende vurderinger og deles fritt
- støttende ledelse som ikke er for kontrollerende og som er klar i sin kommunikasjon om mål og forventninger, som belønner måloppnåelse og oppmuntrer til å ta risiko og har en positiv innstilling til medvirkning
- at kulturen i organisasjonen er preget av toleranse og at mangfold av referanserammer og kunnskap brukes og ulikhet fremmes
- frihet og selvstendighet (autonomi) for ansatte til å styre hvordan de vil utføre egne arbeidsoppgaver (men ikke nødvendigvis medbestemmelse over hvilke mål som skal nås)

Ut fra forskningen i PUBLIN-prosjektet (Koch og Hauknes, 2005) kan det se ut til at de offentlige ansatte i liten grad oppfatter det som en del av sin rolle å være entreprenører og innovative. Snarere kan det se ut til at det går en klar skillelinje mellom de aktørene som oppfatter det som sin rolle å treffe nye politiske beslutninger og de som oppfatter det som sin rolle å sette beslutningene ut i praksis. Skillelinjen ser delvis ut til å være institusjonalisert i strukturen i

offentlig sektor; i den demokratiske politiske kulturen til de politiske aktørene og i den byråkratiske kulturen til de offentlig ansatte. Vi omtaler den institusjonelle tilnærmingen nærmere i siste del av dette kapitlet.

### 4.3 Ledelsesteori

En organisasjon styres både av ytre krav og endringskrefter i omgivelsene, og av interne forhold. I vår problemstilling er vi særlig opptatt av hvordan ledelsen bidrar til (eller kan bidra til) innovativ atferd og derigjennom til innovasjoner i organisasjonen.

Ledelse er komplisert, både i praksis og i teori og forskning. Begrepet ledelse brukes dessuten både om personene som utøver ledelse, de aktivitetene disse utøver i egenskap av sin rolle, og de sosiale prosessene og relasjonene som inngår. For vår problemstilling og empiri anser vi ikke ledelsesteorier som befatter seg med personlighet og lederstiler som relevante. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i et prosessorientert syn på ledelse og på ledelse som funksjon.

Organisasjonsteori og ledelsesteori er like mangfoldig som organisasjoner er det. Hvordan vi forstår ledelse avhenger av hvilken faglig inngang, eller kunnskapsgrunnlag, vi velger å ta til organisasjon og ledelse. Ulike teoritradisjoner bygger på forskjellige grunnleggende perspektiver eller premisser, herunder ulike kunnskapssyn (epistemologi), ulike forståelser om hvordan verden ser ut og «henger sammen» (ontologi), og hvordan vi kan gå fram for å forstå eller forklare verden (metodologi) (Askeland, 2013). Likeledes vil fokus avhenge av om vekten legger på de teoretiske eller de praktiske sidene ved organisasjon og ledelse.

Som vi har redegjort for i metodekapitlet, så legger vi primært et fortolkende perspektiv til grunn i vår forskning, og en forståelse av organisasjoner som sosiale systemer som er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål (Jacobsen og Thorsvik, 1997)

#### Ledelsesbegrepet

Det skilles ofte mellom styring og ledelse i organisasjonsteori. Styring forbindes gjerne med et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter (Christensen, 2015). Ledelsesbegrepet defineres på mange ulike måter, men ofte som et mellommenneskelig, relasjonelt og prosessuelt fenomen – innenfor de formelle rammene (Christensen, 2015). Mens styring gjerne forbindes med noe strukturelt og teknisk eller instrumentelt, oppfattes gjerne ledelse som mer personlig, kommunikativt og autentisk (Majgaard, 2013). Vi legger som Majgaard (2013) til grunn en forståelse av ledelse som ikke skiller mellom styring og ledelse, men som har som utgangspunkt at ledere er rammet inn av og bruker den formelle strukturen som omgir dem, men de er også både påvirket av og kan påvirke den kulturelle og kognitive institusjonelle konteksten de står i. Dette gir både muligheter og begrensninger i handlingsrommet for ledelse.

Mye ledelseslitteratur skiller også distinkt på ledelse som lederskap eller administrasjon, avhengig av om lederen fokuserer på planlegging, kontroll og kontrakt eller visjon, innovasjon, og å skape engasjement (Jacobsen og Thorsvik 2007: 382). Enkelte vil også hevde at én og samme person ikke kan være både administrator og leder. Vår forståelse er at en person kan utføre både ledelse og administrasjon. Det kan også synes lite hensiktsmessig å merke personer som enten ledere eller administratorer for å forklare ledelse (Yukl, 2013).

De fleste definisjoner av ledelse inkluderer en antakelse om at ledelse er en villet handling for å påvirke andre mennesker, herunder påvirke mål og strategier, påvirke forpliktelse og etterlevelse, og påvirke kulturen (Yukl, 2013). Jacobsen og Thorsvik (2013) definerer ledelse som: «en spesiell type adferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og adferd».

Vi har valgt å benytte Erik Johnsens definisjon av ledelse (Busch, Valstad, Vanebo, og Johnsen, 2007) som et «målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill». Johnsen mener utfordringen ligger i å skape et forpliktende samspill om mål og midler, og i sammenhengen mellom mål og midler (Busch, Dehlin og Vanebo, 2010: 325). Erik Johnsen har et funksjonelt og dynamisk perspektiv på ledelse, og det er også en slik forståelse av ledelse vi legger til grunn. Johnsen viser hvordan ledelse er en selvstendig funksjon som må ivaretas i enhver organisasjon, og at ledelsesprosessen som spillprosess består av seks komponenter: Mål, problemløsning, språkskaping, den enkelte leder, gruppen som subsystem og organisasjonen som totalsystem (Busch et al., 2007: 30). Forståelsen peker på drift, tilpasning og utvikling som formål for aktiviteten, og på ledelse sammen med andre, snarere enn gjennom andre, som metode.

Et sentralt poeng i definisjonen til Erik Johnsen er at ledelse utøves sammen med andre snarere enn gjennom andre, at alle medarbeidere i større eller mindre grad kan delta i ledelsesprosessen (Busch et al., 2007). Et annet poeng er at ledelsesprosessene må fungere på alle nivå i organisasjonen. Å se ledelse gjennom et relasjonelt perspektiv skaper noen andre muligheter enn å se ledelse gjennom et individuelt perspektiv.

Hovedfokus i vår avhandling er innovasjonsarbeid og ledelsens betydning for dette arbeidet. Her ser vi på ledelse som funksjon, selv om det er personer som innehar en formell lederrolle vi tar utgangspunkt i. Vi kommer selvsagt ikke forbi at personer farger rollen, men vi er ikke ute etter å avdekke individuelle lederegenskaper eller særtrekk ved den enkelte leder, men den funksjonen ledelse har i innovasjonsarbeid og utvikling av en innovasjonskultur. Ståstedet er ledernes eget, fra ulike nivå i kommuneorganisasjonene vi studerer.

Både Yukls og Johnsens definisjoner innehar elementer som vi mener er sentrale for vår problemstilling. Et poeng ved å velge en definisjon som fokuserer på målformulering, problemløsning og språkskaping er å synliggjøre at vår studie i liten grad fokuserer på ledelse som regelstyring, kontroll og «administrasjon». Årsaken til det er at vi ut fra

innovasjonslitteraturen og eksisterende empiri om innovasjon i kommunal sektor finner at innovasjonsledelse i vel så stor grad handler om samspill, motivasjon og energiskaping (bl.a. Sørensen og Torfing, 2011) som formell styring.

Med *målformulerende* rettes blikket mot utviklingen av mål, mer enn mot ferdig definerte mål. Målene deles inn i driftsmål, tilpasningsmål og utviklingsmål. Driftsmålene er knyttet til behovet for kontinuerlig fokus på den daglige driften: Budsjettene skal holdes, brukerne skal ha sine tjenester, ansatte skal ha lønn og kravene fra overordnede myndigheter må oppfylles. Dersom det skjer endringer i omgivelsene eller internt (eksempelvis nedskjæringer), er ikke dette tilstrekkelig. Da må det arbeides med tilpasningsmål (eksempelvis nye rutiner, nye styringsformer og nye tjenester) og utviklingsmål- for å sette organisasjonen i stand til å takle framtidige utfordringer (Busch et al., 2010; Busch et al., 2007).

Med *problemløsende* samspill rettes blikket mot oppgavene og virkemidlene for å nå målene (analyse/syntese (de som har kompetanse på feltet analyserer seg fram til en løsning), interaksjon (eks. nødvendig med tverrfaglig kompetanse og søke/lære). Søke/lære blir særlig viktig dersom dagens kompetanse og innsikt ikke er tilstrekkelig for å finne en tilfredsstillende løsning. Da må organisasjonen lære gjennom prøving og feiling (Busch et al., 2010; Busch et al., 2007).

Med *språkskapende* samspill rettes blikket mot ledelsens kommunikative funksjon – at ledelse innebærer å utvikle et språk som gjør det mulig å arbeide med målformulering og problemløsning, altså et felles og relevant språk og begrepsapparat om oppgaven som skal løses. Johnsen skisserer i denne sammenhengen tre typer språk; beslutningsspråk, atferdsspråk og systemspråk, tilpasset de ulike ledelsesutfordringene som er tilstede i organisasjonen (Busch et al., 2010; Busch et al., 2007).

Slik det presenteres i Busch et.al. (2007) utgjør disse tre samspillsrettede dimensjonene av ledelse, til sammen det Busch kaller «ledelsessystemet». «Ledelsessystemet» inngår i Buschs konseptuelle modell for endringsledelse. Endringsledelse er relevant for oss fordi innovasjon innebærer endring. Slik vi kjenner kommunal sektor, kan Buschs beskrivelser av endringsledelse bidra til å forklare ledelse av endringsprosesser, hvor ledelse av endring også innebærer ledelse av innovasjonsarbeid.

Endringer er ofte utgangspunktet som nødvendiggjør en innovasjon, og innovasjon fører til endringer, de kan være små eller radikale. I denne sammenhengen er det hvordan ledere tar i bruk strategisk endringsledelse for å legge til rette for innovasjon, gjennom innovative ledelsesprosesser, som er det interessante. De andre delene av modellen er: «Koalisjonssystemet» som representerer sammensetningen av organisasjonens interessenter, «atferdssystemet» som er summen av den individuelle atferden i organisasjonen, og «transformasjonssystemet» som er de prosesser som bidrar til å transformere bidrag til

belønning til interessentene. Sammen med «ledelsessystemet» utgjør disse Buschs konseptuelle modell for endringsledelse, hvor tekniske og institusjonelle omgivelser påvirker koalisjonssystemet. Modellen viser et komplekst bilde av hvordan de ulike delsystemene påvirker hverandre, og hvor mange faktorer spiller inn på de ulike delsystemene og i prosessene mellom dem. Videre beskrives tre strategisk tilnærming til ledelse av endring; *rasjonell*, *naturlig* og *søke-læreprosess*. Gjennom å kombinere disse tre strategiske tilnærmingene med ledelsesmodellen, og de tre samspills-dimensjonene av ledelse med ledelsesmodellen, viser Busch hvordan strategisk endringsledelse kan være et virkemiddel for å skape innovasjon.

Vi vil ikke gå nærmere inn på den konseptuelle foretaksmodellen og endringsledelse i et strategisk perspektiv, men denne teoretiske tilnærmingen danner, sammen med Johnsens definisjon av ledelse, det vi oppfatter som et helhetlig rammeverk som visualiserer sammenhengene mellom de ulike delen av organisasjonen og de institusjonelle omgivelsene.

En *verdibasert* tilnærming til organisasjon og ledelse, slik den framstilles i Busch (2013), kjennetegnes ved at normer og verdier er det som rammer inn oppgaveforståelsen og – løsningene. Busch (2012) definerer verdibasert ledelse som «et målformulerende, problemløsende, språkskapende og verdiutviklende samspill, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder, som kan utøves på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå.» Denne definisjonen peker blant annet på at verdibasert ledelse har klart fokus på atferd mot å realisere sentrale organisasjonsmessige mål, som for eksempel innovasjon og bygging av innovasjonskultur, og at verdiene regulerer handlinger og oppgaveløsning, at den setter ord på en eksisterende eller ønsket organisasjonskultur.

En verdi kan defineres som en vedvarende tro på at en spesiell handlemåte eller slutttilstand personlig eller sosialt er å foretrekke fremfor en annen (Busch og Dehlin, 2012). Dette innebærer at verdiene kan inndeles i to typer – målverdier (knyttet til en slutttilstand) og instrumentelle verdier (knyttet til en handlemåte). Målverdiene representerer ønskelige tilstander for en selv eller en sosial gruppe. Dette kan være godt arbeidsmiljø, motiverte medarbeidere, gode relasjoner osv. De instrumentelle verdiene angir at bestemte handlemåter er å foretrekke og regulerer derved i sterkere grad organisatorisk atferd. Dette kan være å behandle andre personer med respekt, å følge lovverket, å arbeide etter bestemte faglige standarder, å være lojal i forhold til overordnede beslutninger etc. Dersom de instrumentelle verdiene deles av mange personer, vil de fremstå som normer – dvs. sosiale handlingsregler som angir hva som er rett eller feil atferd i en gitt sosial situasjon.

Som en motvekt til sterk regel- eller resultatstyring, fremholder Busch (2012) at verdibasert ledelse bidrar til en form for selvstyring som kan fungere godt i situasjoner hvor det er vanskelig å etablere regler og vanskelig å måle resultatene. I «value-based management» ligger også at

man som offentlig leder i sterkere grad enn før bør tenke fellesskap, og ikke spesialinteresser og subkultur.

Verdistyring er ikke nødvendigvis det motsatte av NPM eller effektivitetsorientert styring, men kan også ses som en dimensjon i utviklingen av NPM, eller dens «myke» elementer.

Økonomistyringens instrumentelle rasjonalitet vs. den rasjonaliteten baseres på de normer og verdier som preger offentlige organisasjoners omgivelser. Med en slik orientering vil organisasjonens institusjonelle omgivelser ha betydning for å forstå også organisasjonen, og den helheten den er en del av. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kap. 4.4.

### Ledelse av innovasjonsarbeid

Reformer inspirert av New Public Management og New Public Governance har gitt opphav til en ny oppmerksomhet om og en ny forståelse av ledelsesoppgaven i offentlig sektor (Busch et al., 2013; Sørensen og Torfing, 2011). Fra å ha som oppgave å sikre en stabil, korrekt og forutsigbar offentlig styring, ble offentlige ledere tillagt en langt mer proaktiv og skapende rolle, rettet både mot å øke produktiviteten og kvaliteten i den offentlige oppgaveløsningen (Kolind og Sørensen, i Sørensen & Torfing, 2011). Lederne tildeles dermed en sentral rolle i offentlig innovasjon. Sørensen og Torfing beskriver hvordan nesten alle nye ledelsesteorier forsøker å definere ledelse på en måte som gjør det mulig å forene de to delvis motstridende, men konstruktive trekk ved offentlig ledelse, 1) å dirigere utviklingsprosessen i en bestemt retning, og 2) den enkelte medarbeider/gruppe/aktører har et handlingsrom som er stort nok til at de kan utøve en vesentlig grad av selvstyring (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011). Dette kan etter vår vurdering, ses i sammenheng med Buschs beskrivelser av instrumentell ledelse vs. verdibasert ledelse (Busch 2012 og 2013).

Tidligere har vi drøftet ulike teoretiske perspektiver på innovasjon generelt og i offentlig sektor spesielt. Vi pekte der på en utvikling i retning av å betrakte innovasjon som et kollektivt fenomen, med mange ulike kilder, og som et åpent system som involverer aktører utenfor organisasjonen. I et slikt perspektiv vil ledelse både handle om en strategisk ledelsesoppgave i form av å sette mål og retning for innovasjonsarbeidet og om en fasiliterende/prosessuell ledelsesoppgave i form av å legge til rette for en innovativ, kreativ og konstruktiv dialog mellom aktørgrupper med forskjellig kunnskap, kompetanser og virkelighetsoppfatninger (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011). I et kontinuum mellom disse to oppgavene identifiserer Kolind og Sørensen fire lederroller: Veiviseren, Innviskeren, Kulturskaperen og Formidleren (ibid.).

*Veiviseren* er en som selv setter innovasjonsdagsorden og har ideer, og søker å igangsette samarbeid mellom relevante aktører for å bidra til å konkretisere ideene, omsette dem i praksis og spre dem. *Veiviseren* holder fokus på mål og strategier når det skal prioriteres. *Innviskeren* har ingen egen klar innovasjonsdagsorden, men forstår offentlig innovasjon som en



nødvendighet og ser det som en vesentlig ledelsesoppgave å legge press på aktører for å få dem til å samarbeide om å skape innovative løsninger. Innpiskeren skaper insitamenter som belønner eksempelvis kreativitet og vilje til samarbeid. *Kulturskaperen* legger ikke direkte press på andre, men bidrar til å utvikle en kultur der alt fra politikere og administrativ ledelse, medarbeidere, brukere og samarbeidspartnere får et eierskap til at det er ønskelig å forvente at de involverer seg gjennom innovativt samarbeid med hverandre, promoterer som norm at det er verdifullt å lære av andre, tenke nytt og gjøre det sammen med andre som tenker annerledes enn en selv. *Formidleren* er opptatt av å fremme kommunikasjonen mellom ulike aktørtyper og omforme destruktive konflikter til produktive forstyrrelser, som kan gi grobunn for gjensidig læring og nytenking. Formidleren er en oversetter, tilrettelegger for dialog mellom de som har utviklet en ide og de som skal omsette den i konkret praksis, og organiserer markeringer og feiringen o.l. der innovative suksesser formidles og synliggjøres (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011). Innovasjonsledelse av samarbeidsdrevne innovasjoner bør etter Kolind og Sørensens syn innbefatte en kombinasjon av alle fire roller (ibid.).

### Ledelse av kollektive prosesser

Weber og Khademian (2008) snakker om ledere som «collective capacity-builders». Det forutsetter en annen måte å tenke ledelse på enn i et hierarkisk eller markedsbasert organisasjonssystem. Den kritiske ledelsesfunksjonen er i en slik tenkning først og fremst knyttet til å fasilitere kunnskapsdeling mellom et bredt sett av aktører på ulike nivå, fra ulike sektorer både innenfor og utenfor offentlig sektor, med ulike interesser og ressurser og med ulike oppfatninger både om problemet og løsningene. Bestrebelsene på å håndtere et «wicked problem» forutsetter evne både til å trekke veksler på et bredt sett av kunnskapstilfang og – aktører, og evne til å bruke variasjonen som «innsatsfaktor» for å utvikle ny problemforståelse og nye løsningsforslag. Weber og Khademian (2008) tar videre til orde for at en leder som skal være effektiv i bestrebelsene på å håndtere wicked problems, er en som bringer folk og organisasjoner sammen for å dele, lytte og lære og forsøker å skape ny forståelse og kunnskap som kan sette problemet som skal håndteres i nytt lys. Dette er en brobygger- og integratorfunksjon mer enn en klassisk beslutningsrolle. Weber og Khademians utgangspunkt er ledelsesfunksjonen i møtet med wicked problems og i en nettverkssetting bestående av mange organisasjoner, på tvers av offentlig og privat sektor. Vi oppfatter samtidig at deres fokus på behovet for ledelse med et nytt «mind set» er relevant også om vi tar utgangspunkt i at innovasjonsarbeid i en kommune skal bidra i håndteringen av komplekse, tverrsektorielle samfunnsutfordringer innenfor eksempelvis oppvekst, miljø, folkehelse og inkludering.

### Ledelsesrommet i offentlig sektor

De viktigste særtrekkene ved offentlig sektor er at man har en folkevalgt ledelse og inngår i en demokratisk kontekst med krav til åpenhet og innsyn. Videre er offentlig sektor preget av multifunksjonalitet og kompleksitet, er lite utsatt for direkte konkurranse og skal ofte ivareta et

bredt sett av, og gjerne motstridende, verdier (Nesheim, 2006). Pedersen (2004) mener at offentlig sektor, i takt med samfunnsendringer og inntreden av moderne styringsparadigmer som New Public Management og New Public Governance, har gått fra en monosentrisk til en polysentrisk orden. For styring og ledelse innebærer det en dreining fra representasjon, myndighet og hierarki mot en mer fragmentert struktur uten et gitt sentrum, der politikk og ledelse blir grenseoverskridende fenomen og ledelsen må forholde seg til en rekke ulike verdier som er likestilte, men motstridende (Pedersen, 2004). I en slik setting må hver ledelse, enten vi snakker om toppledelse, driftsledelse eller personalledelse, velge sitt legitime beslutningsgrunnlag og definere sitt ledelsesrom. Det blir derved avgjørende for ledelsen å kunne fortolke, utfordre og utvikle forskjellige verdier, styringslogikker og kunnskapssystemer. «Ledelsen må kunne skape mening og forestillede rum om helheden og de strategiske utfordringer» (Pedersen, 2004: 123). Lederskap vil i et slikt perspektiv handle både om å håndtere paradokser, krysspress og dilemmaer som leder, og å skape mening og retning for medarbeidere i organisasjonen. Forståelsen av handlingsrom har også en eksistensiell side - alle har et handlingsrom som gir dem mulighet til å ta selvstendige beslutninger (Busch, Valstad, Vanebo og Johnsen, 2007, s. 132). Dette er et prinsipielt standpunkt som innebærer at det i alle situasjoner eksisterer en viss frihet til handlingsvalg.

En bidragsyter til å reflektere om ledelsesfunksjonen i sammenheng, er den danske forskeren og kommunale lederen Klaus Majgaard. På bakgrunn av empiriske og teoretiske studier, kombinert med egne ledererfaringer, snakker Majgaard om behovet for en ny type ledelse, basert på åpenhet for kompleksitet og betydningen av å legge til rette for prosesser for å fortolke og se med nye øyne på aktiviteter og paradokser (Majgaard, 2008). Majgaard er i tillegg opptatt av språket og dialogen som ledelsesverktøy for å fasilitere slike prosesser.

Majgaard (2008) tar utgangspunkt i at paradokser og krysspress er et grunnleggende trekk ved offentlig sektor og offentlig ledelse. Hans poeng er at paradokser ikke bare skal håndteres, men er en kilde til refleksjon og fornyelse, og får oss til å se med nye øyne på aktiviteter og organiseringen av arbeidet. Med andre ord at paradokser kan være en kilde til innovasjon. Forutsetningen er at det skapes prosesser hvor en kreativ fortolkning og bearbeiding av paradoksene er mulig. Dette er en ledelsesoppgave (Majgaard, 2008). Majgaard er særlig opptatt av hvordan språket, eller nærmere bestemt dialogen, brukes og at ledere bør ha et større språklig register å spille på for å bryte ut av det vante, altså den institusjonaliserte konteksten:

«Når styring er autentisk, bygger den på samtaler, hvor vi kan dele kompleksiteten – og ikke flykte fra den eller spille om den. Autenticitet er, efter mit begreb, en åbenhed for virkeligheden med dens modstridende vilkår og paradokser, og den viser sig ved, at vi er til stede på en oprigtig og ansvarlig måde.» (Majgaard, 2011s. 524).

Vi leser at Majgaard (2008, 2013) har en systemtilnærming til ledelse, altså ledelse som organisasjonsfenomen, ikke lederen som subjekt. Videre sier Majgaard at paradokser ikke er noe som skal eller kan løses, men et grunnleggende trekk ved offentlig sektor og en tilstand som alltid vil kjennetegne ledelse i offentlig sektor (Majgaard, 2008). For å komme dit, er det nødvendig å kunne bryte ut av den institusjonelle rammen – den vante måten å se verden på.

Majgaard (2013) skiller mellom simpel, reflektert og transformativ styring, som til sammen utgjør en styringslogikk eller ledelseslogikk. Transformativ styring er «å endre fortellingen» og innebærer samskapende styring. Det handler ikke bare om å snakke om motsetninger og å evne å balansere dem, men om å *være i* spenningsfeltet, være åpen og utforskende, og invitere inn ulike perspektiv. Det sender oss ut i en radikal åpenhet for det nye, som oppstår i sammenstøtet mellom ulike hensyn og logikker (Majgaard, 2013).

Krysspress benyttes i oppgaven om en situasjon eller tilstand som består i et press der to eller flere ønsker, mål, krav eller motiver står i motsetning til hverandre. Denne forståelsen av krysspress er basert på Majgaard (2013), som «en klemme mellom modstridende mål og vilkår». Han sier videre at krysspress er tegn på at vi er nødt til å forholde oss til at ledelse og styring utspiller seg i sosiale samspill som er ordnet i forskjelligartede institusjonelle kontekster (Majgaard, 2013: 24).

Det sentrale i krysspressbegrepet slik vi bruker det i studien, er det uforenlige, motsetningene som på en eller annen måte må håndteres, på samme måte som Klaus Majgaard bruker begrepet i artikkelen «Slip paradokserne løs!» (Majgaard, 2008).

Majgaard (2013) hevder det ikke gir mening å opprettholde et skille mellom «hard styring» (som metafor for budsjettstyring og teknikker for å fastlegge mål og rammer, planer, oppgaver og dokumentasjons- og rapporteringsformer) og «myk ledelse» (som metafor for vektlegging av verdier, anerkjennelse, sosial kapital, kommunikasjonsformer). Styring og ledelse er for Majgaard to sider av samme sak, der styring er å oppfatte som gjenstanden for ledelse.

En styring som ikke er forankret i dialog og felles eierskap, eller en ledelse som ikke er rettet mot en rasjonell utnyttning av ressursene og virksomhetens kjernevirksomhet, vil begge komme til kort. Krysspress er potensielt en trussel mot den målrasjonelle logikk, altså et utvetydig mål-middel-hierarki, som preger resultatstyring (styring på et simpelt nivå, NPM som institusjonell kontekst).

Innenfor rammen av reflektert styring (New Public Governance og nettverksstyring som institusjonell kontekst), kan en strategi være å forholde seg reflekterende og regulerende til mangfoldet av institusjonelle kontekster (governance/nettverksstyring) og derigjennom søke å håndtere konflikter som ulike krysspress representerer. Dette er ifølge Majgaard heller ikke tilstrekkelig for å «bringe krysspress og paradokser i spil» (Majgaard, 2013: 26), som er en

betingelse for radikal åpenhet for noe nytt. Dette er kun mulig gjennom samskapende styring, innen en ramme av *transformativ* styring.

#### 4.4 Institusjonell teori

Institusjonell teori er ofte benyttet for å forstå samspillet mellom organisasjonen og omgivelsene, og hvordan organisasjonen som «sosial organisme» har innebygd stabilitet, men som samtidig eksponeres for endringskrefter og krav om tilpasning fra tekniske og institusjonelle omgivelser (Busch et al., 2007). Institusjonell teori spenner vidt og har røtter tilbake til Max Weber og Émile Durkheim og har fått ulike uttrykk gjennom ulike fagdisipliner, der et felles utgangspunkt er en forståelse av at organisasjoner og aktørers atferd i organisasjoner formes av noe mer enn formell struktur, instrumentell nytte og rasjonelle valg. Organisatorisk atferd er snarere formet av institusjonelle krefter som er både eksogene og endogene og som ligger «utenpå» virksomhetens vedtatte strukturer og mål (Busch et al., 2007). Selznick (1957) skiller mellom en administrativ organisasjon som et system av bevisste koordinerte aktiviteter, og en institusjon. Den første er, ifølge Selznick, et utskiftbart redskap eller et rasjonelt instrument skapt for å løse oppgaver og gjøre en jobb. En institusjon derimot, er et naturlig produkt av sosiale behov og ytre press – en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme (Selznick, 1957). Institusjonaliseringsprosessen er prosessen bak organisasjonens karakterdannelse og identitetsforming. Denne prosessen, som fører til at en organisasjon over tid utvikler distinkte karaktertrekk betegnet Selznick (1957) som institusjonalisering. Å bli institusjonalisert innebærer at organisasjonene får en verdibasert status – de blir “infused with value beyond the technical requirements of the task at hand” (Selznick, 1957: 17). Menneskene i en organisasjon bringer med seg visse karakteristika og utvikler forpliktelser som organisasjonsmedlemmer. Dette begrenser kapasiteten for rasjonelle handlinger. De forpliktelser som påføres organisasjonen gjennom institusjonaliseringsprosessen, virker begrensende på de organisatoriske handlinger (Busch et al., 2007).

Christensen mfl. (2015) hevder at det institusjonelle perspektivet baseres på en logikk om «det passende». W. Richard Scott (2014) definerer institusjoner slik: «Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life» (Scott, 2014: 56)<sup>2</sup>. Institusjoner kan ses som et sett av sosiale praksiser som er regulert av regler, normer, verdier, konvensjoner og underliggende tankemønstre.

I institusjonell teori skiller det ofte mellom et tradisjonelt kulturperspektiv og det ny-institusjonelle perspektivet (Christensen 2015). Kulturperspektivet tar utgangspunkt i erfaringer om hva som har fungert godt tidligere. *Ny-institusjonell teori* legger særlig vekt på de kognitive

---

<sup>2</sup> Det finnes mange måter å definere institusjonsbegrepet på, både mellom og innenfor ulike fagretninger. I denne avhandlingen har vi valgt å anvende Scott (2014) sin tilnærming.

sidene ved institusjoner, hvordan institusjonelle rammer reproduseres og spres i samfunnet, og på legitimitet (Busch, Valstad et al. 2007). Det nyinstitusjonelle perspektivet legger dermed mer vekt på hva omgivelsene forventer og finner akseptabelt (Christensen 2015).

Scott (2014) forsøker gjennom bruk av tidligere institusjonsteorier fra økonomi, statsvitenskap, sosiologi, kognitiv psykologi og kulturanthropologi, å sette opp et rammeverk for analyse av institusjoner og institusjoners dynamikk. Han sorterer institusjonelle omgivelser etter tre *søyl*er eller mekanismer ut fra hvilken form de har: Regulative, normative og kognitive. Sammen med tilknyttede handlinger og ressurser skaper disse stabilitet og gir mening til sosial atferd (Busch et al., 2007; Scott, 2014).

Den regulative søylen stammer primært fra de politiske myndighetene og dreier seg om de lover og reguleringer som organisasjonene må tilpasse seg i et samfunn og at fortolkning av lover, regler, politikk og prinsipper styrer praksis. Disse formelle reglene har legal basis og fokuserer på måloppnåelse. Brytes disse lovene kan virksomheten stilles til ansvar gjennom rettssystemet. Regulative mekanismer omhandler både evne til å etablere regler, mekanismer som styrer aktørens lojalitet til disse, og ved behov, straffesanksjoner eller belønningssystem som kan påvirke framtidig utvikling. Den bygger på en rasjonell aktørteori, som gjennom en forutsetning om at aktøren gjør rasjonelle valg for å maksimere egennytte, kan regulere aktørens handlinger og valg. *Bærere* i denne søylen er lover og regler, styrings- og maktsystemer, monitorering og sanksjonering, og kulturuttrykk som er i overenstemmelse med pålagte spesifikasjoner<sup>3</sup>.

Den normative søylen legger vekt på hvilke normer og verdier som dominerer samfunnet og som styrer hvordan man oppfører seg i et sosialt system. Dette kan være både uformelle normer, som implisitte handlingskoder, og forventninger til om hvordan roller skal utføres. Normene spesifiserer hvordan ting bør gjøres, og at det er bestemte måter å nå disse målene på som er mer legitime enn andre. Verdier er oppfattelsen av hva som er rett og viktig, ettertraktet og verdifullt, og setter standarden for hvordan adferd eller strukturer blir vurdert. Disse kan variere fra institusjon til institusjon, og krever at aktørene innordner seg og forstår hvilke forventinger og normer som legges til grunn i institusjonen. Slik blir normer og verdier de regulerende mekanismene i institusjonaliseringen. Over tid kan aktørene internalisere disse forventningene, og utvikle sterke sosiale forpliktelser. I den normative tilnærmingen blir ikke det avgjørende spørsmålet for aktøren hvilke valg som maksimerer egennytten, men snarere: «I den gitte situasjonen, og tatt i betraktning min rolle, hva er den mest passende måten for meg å opptre?» (Scott, 2014: 65). *Bærere* knyttet til den normative søylen er verdier, forventinger og standarder, relasjonelle systemer som regier og autoritetssystemer, repertoarer av kollektive handlinger,

---

<sup>3</sup> Spesifikasjoner kan eksempelvis være myndighetskrav ved utforming av offentlige rom, når dette må gjøres i tråd med HMS, universell utforming osv.

vaner, rutiner og roller, og kulturuttrykk som samsvarer med etablerte konvensjoner og standarder.

Den kulturkognitive søylen omhandler hvordan det i organisasjoner utvikles en felles forståelse av virkeligheten og hvilke kognitive modeller for hvordan en organisasjon skal se ut og oppføre seg, og rammer som brukes for å gi mening til aktiviteter. Slik gir organisasjonskulturer et mønster for hvordan man tenker, føler og handler. Kognitive mekanismer handler om den mentale modellen vi har dannet oss om hvordan en organisasjon skal oppføre seg – det som tas for gitt. Denne felles forståelsen, som kan komme til uttrykk som profesjonsideologier, er med på å bestemme hvordan aktørene i en organisasjon skal tolke og respondere på verden rundt seg. Slik blir institusjoner legemliggjort gjennom ansattes utøvelse av sine roller. Når disse blir kulturelt akseptert av aktørene, virker det konserverende på systemer og organisasjoner, fordi vi ikke greier å forestille oss alternative modeller eller strukturer. Denne søylen krever mer fortolkning og analyse enn de to foregående, fordi vi ikke i samme grad kan iakttta det kognitive. *Bærere* i denne søylen er symbolske systemer som kategorier og skjemaer og rammer, relasjonelle systemer som strukturell likhet (isomorfi) og identiteter, aktiviteter som er predisponert og resistert, og gjennom kulturuttrykk som viser symbolske verdier.

Til sammen definerer institusjonene legale, moralske og kulturelle grenser for sosiale handlinger. Regler, normer og meninger skapes gjennom samhandling, og det er disse prosessene som skaper, bevarer og endrer institusjoner (institusjonalisering). Institusjoner vil også støtte og myndiggjøre aktører og aktiviteter.

Begrepet *legitimitet* står sentralt i nyinstitusjonell teori (Busch et al., 2007; Scott, 2014). Organisasjoner må tilpasse seg normer, tradisjoner og verdier i samfunnet, ut fra den del av samfunnet den skal betjene. Den må også oppfattes som legitim av aktørene i omgivelsene for å kunne skaffe seg de ressursene og den handlefriheten den er avhengig av for å overleve. Suchman (1995, i Busch et al., 2007) identifiserer fire former for legitimitet: Pragmatisk, legal, normativ og kognitiv. Den *pragmatiske legitimitet* er basert på et nytteperspektiv. Organisasjonen får legitimitet fordi den antas å være et nyttig verktøy i samfunnsmaskineriet. Organisasjonens måte å forholde seg til de tre søylene eller mekanismene på, kan påvirke legitimiteten til virksomheten. *Legal legitimitet* handler om å følge reglene og lovene som er etablert i samfunnet. Brudd på lover og regler innebærer tap av legitimitet. *Normativ legitimitet* er knyttet til at handlingene som utøves, ligger innenfor aksepterte normer. Denne legitimiteten kan være knyttet både til konsekvensene av handlinger og måten handlinger utføres på, de teknikker og prosedyrer som legges til grunn, de strukturer som er etablert, eller ledernes personlighet og karismatiske evner. *Kognitiv legitimitet* bygger på at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved organisasjoner «tas for gitt». Organisasjonen blir ikke vurdert ut fra om den er nyttig, eller om aktivitetene ligger innenfor aksepterte normer. Organisasjonen har legitimitet fordi den er tilpasset våre mentale bilder av virkeligheten.

Scott (2014) og nyinstitusjonell teori er nyttig fordi for å se de institusjonelle kontekstene danner rammer for innovasjonsarbeid i kommunene. I dette perspektivet blir ledelse og innovasjonskultur ikke bare å forstå som utøvelse av et sett av formelle regler og strukturer, men må ses i lys av rådende verdier, normer og kognitiv-kulturelle forståelsesrammer. Nyinstitusjonalismen hevder at institusjonaliserte atferdsmåter og strukturer endrer seg sakte og at en implikasjon av dette er at en organisasjons måte å gjøre ting på kan virke hemmende på innovasjon. Samtidig gjennomgår organisasjoner en kontinuerlig transformasjon gjennom tilpasninger og fortolkninger, internt og i et samspill med omverden. Innovasjon kan i dette perspektivet også forstås ut fra hva som er legitimt, like mye som hva som er nyttig eller formålstjenlig. Det kan f.eks. handle om at oppfatningen av og innholdet i innovasjon er preget av forventninger til en moderne organisasjon, like mye som at det er preget av endrede oppgaver eller behov i samfunnet.

#### 4.5 Oppsummering: et analytisk rammeverk

Med forankring i *innovasjonsteorien* legger vi denne forståelsen av innovasjon til grunn: Innovasjon skapes ikke via egenskaper ved enkeltindivider som entreprenører, men i kraft av de organisatoriske og institusjonelle omgivelser disse individene befinner seg i. Innovasjon er slik en kollektiv prosess. Videre legger vi til grunn at innovasjon ikke er en lineær og klart faseinndelt prosess hvor idegenerering og implementering skjer i adskilte faser. En innovasjon inkorporeres alltid i noe eksisterende, og denne prosessen er vanskelig å kontrollere. Nyere innovasjonslitteratur retter også oppmerksomheten på at innovasjon ofte skjer gjennom oversettelser i lokal praksis, gjennom meningsskapende narrativer og gjerne i en brytning mellom ulike innovasjonsideer. Dette peker mot at *organisasjonskultur* og språk/kommunikasjon blir viktig for å forstå innovasjonsarbeid i kommuner.

Innovasjon er ikke et resultat av en enkeltpersons innsats, men fordrer et nettverk av mange relasjoner: Kollegiale relasjoner og eksterne samarbeidspartnere, og ikke minst relasjoner til ledere som støtter opp om innovasjonsarbeidet (Sørensen og Torfing, 2011). Videre preges innovasjonsprosesser av to motsatte krefter som begge er nødvendige: En divergent og en konvergent adferd. Den divergente skaper nye ideer, kaotiske mønstre og eksplorerende adferd, mens den konvergente skapes av bl.a. retning, en sterk ledelse og reduksjon av usikkerhet. (Sørensen og Torfing, 2011). Dette peker mot at *ledelse og lederatferd* er viktig for å forstå innovasjonsarbeid i kommuner.

Den offentlige sektor skal levere legitime og standardiserte ytelser til innbyggerne, og samtidig innovere ved hjelp av brukermedvirkning og nye ideer. Dette peker mot at forståelsen av og håndteringen av *krysspress, paradokser og handlingsrom* er viktig for å forstå innovasjonsarbeid i kommuner

*Den institusjonelle konteksten*, slik den er presentert av Scott (2014), gir et rammeverk for å kunne si noe om hvordan institusjonelle omgivelser utenfor organisasjonen og institusjonaliserte forståelser i organisasjonen er med på å fremme og hemme innovasjon i kommunene.



## 5. Datagrunnlaget

Som beskrevet i metodekapittelet, er data for å svare på vår problemstilling og forskningsspørsmål innhentet gjennom både spørreundersøkelse og intervju. Metodedesignet, kvalitativ metode med metodetriangulering; gjennomføring av spørreundersøkelse, og deretter intervjuer med et utvalg av respondentene, gir oss grunnlag for å gå noe i bredden og noe i dybden i de tema vi ønsker å undersøke. For vår undersøkelse, hvor ledelse som funksjon står sentralt i forhold til innovasjonsarbeidet i kommunene, er formålet heller ikke å grave i dybden i utøvelse av ledelse, men å gi et innblikk i hvordan ledelse kommer til uttrykk gjennom ulike roller/tilnærminger i forhold til innovasjonsarbeidet i kommunen.

Presentasjon av funn på en oversiktlig og lettfattelig måte er en krevende øvelse. Vi vil her først gi en kort oversikt over populasjon og utvalg, deretter presenteres en tematisk oversikt over hvilke spørsmål som er ment å gi data for de ulike tema med forskningsspørsmål, og deretter skissere hvordan vil presentere funn og drøfting av disse.

### 5.1 Datainnsamling - populasjon og utvalg

Som beskrevet i kapittel 2, har vi studert kommunene Steinkjer i Nord-Trøndelag og Rissa i Sør-Trøndelag. I tabell under gis en oversikt over antall ledere ide to kommunene, med oversikt over fordelingen av utsendte spørreskjema og gjennomførte intervju.

For den videre framstillingen og i drøftingen av funn vil vi bruke benevnelsene L1 om informanter og respondenter fra rådmannens ledergruppe, med og uten underenheter, og L2 for ledere på seksjons/enhetsnivå.

Spørreundersøkelsen ble altså sendt ut til 94 respondenter. Gjennomgangen av materialet viser at vi har fått en svarprosent på 84, fordelt slik på ledernivå i de to kommunene:

	Besvart spørreskjema			
(Antall utsendte, P= 94)	Antall totalt	Svar-prosent	Antall Rissa	Antall Steinkjer
<b>Totalt</b>	79	84	33	46
<b>L1</b>	18	20	9	9
<b>L2</b>	61	64	23	38

Tabell 1 Svar på spørreskjema, antall og fordeling

De 15 informantene for intervju ble som beskrevet i metodekapittelet valgt ut på bakgrunn av ledelsesfunksjon, med en fordeling mellom ledelsesnivå og kommuner:

Antall	Totalt	Rissa	Steinkjer
L1	6	3	3
L2	9	4	5
Totalt	15	7	8

Tabell 2 Oversikt informantfordeling

For oversiktens skyld gjentar vi her vår problemstilling, med utledede forsknings spørsmål:

***Hva kjennetegner innovasjonsarbeid i kommuner?***

*(F1) Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet og innovasjonskulturen i våre case?*

*(F2) Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeid og innovasjonskultur?*

*(F3) Hvordan oppleves og håndteres handlingsrommet for innovasjon, herunder krysspress og paradokser?*

For å gi svar på disse forsknings spørsmålene har vi som vist i metodekapittelet utformet intervjuguide og spørreskjema, se vedlegg. Her gjengir vi bare en kort oversikt over hvilke tematisering og spørsmål. Intervjuguiden for de semistrukturerte intervjuene var på bakgrunn av de tre forsknings spørsmåla oppbygd med spørsmål etter denne tematiske gjennomgang:

Forsknings spørsmål	Besvares gjennom
<b>F1: Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet?</b>	Hva slags innovasjonsarbeid foregår? Hva legges i begrepet? Hva er kildene til innovasjon?
<b>og innovasjonskulturen?</b>	Kjennetegn ved innovasjonskultur i teorien vs hva ser vi kjennetegner kulturen i praksis?
<b>F2: Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeid og innovasjonskultur?</b>	Hvilke lederroller finner vi? (og hva sier teorien om hvordan ulike lederroller virker på innovasjon?) Har forskjellige lederroller ulik innflytelse på innovasjonsarbeidet?
<b>F3: Hvordan oppleves og håndteres handlingsrommet for innovasjon?</b>	Er handlingsrommet lite eller stort?

	Hva består handlingsrommet i? (inkl hemmere og fremmere, krysspress og paradokser)  Hvordan håndteres handlingsrommet, herunder krysspress og paradokser?
--	---

Tabell 3 Forskningsspørsmål

På samme måte svarer spørsmål i spørreskjemaet til de samme temaene:

Forskingsspørsmål med undertema	Spørreskjemaspørsmål
F1: Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet? og innovasjonskulturen?	Spørsmål 12, 13, 14a+b,  Spørsmål 14c+d+e, 15, 16, 17, 18, 28
F2: Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeid og innovasjonskultur?	Spørsmål 19a-g, 20, 24
F3: Hvordan oppleves og håndteres handlingsrommet for innovasjon, herunder krysspress og paradokser?	Spørsmål 21, 22, 23, 25, 26, 27, 29
Åpent felt for egne kommentarer	Spørsmål 30
<b>Bakgrunnsvariabler</b>	Spørsmål 3-10
<b>Introduksjonstekst og samtykke</b>	Spørsmål 1, 2, 11

Tabell 4 Sortering av spørreskjemaspørsmål

Som forklart i metodekapittelet, er ikke spørreundersøkelsen ment å danne grunnlag for en kvantitativ analyse av datamaterialet. De statistiske analysene er derfor gjort i dataverktøyet Enlyser, med sammenlikning og krystabeller som de viktigste analysene, for å kunne gi svar på om det for våre ulike faktorer er forskjeller mellom ledelsesnivå, sektor og kommune.

## 5.2 Dokumenter

Som bakgrunnsmateriale for vårt arbeid har vi lagt til grunn Steinkjer kommunes Strategi for Forskning og utvikling 2015-2018 (Steinkjer kommune, 2015) og samfunnsdelen i Rissas kommunedelplan 2014-2026 (Rissa kommune, 2014). Disse dokumentene redegjør for det politisk vedtatte overordnede og strategiske planverket som innovasjonsarbeidet i de to kommunene er forankret i.

### 5.3 Oppsummering: et analytisk rammeverk

Med et teoretisk rammeverk på plass, og en systematisert oversikt over funn fra datamaterialet, er vi nå klare for å drøfte funn i lys av teori. For denne teoretiske analysen av våre funn ble det slik naturlig å utforme tre arbeidsspørsmål, med tilhørende tematiske og analytiske tilnærminger:

*(F1) Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet og innovasjonskulturen i våre caser?*

*(F2) Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeid?*

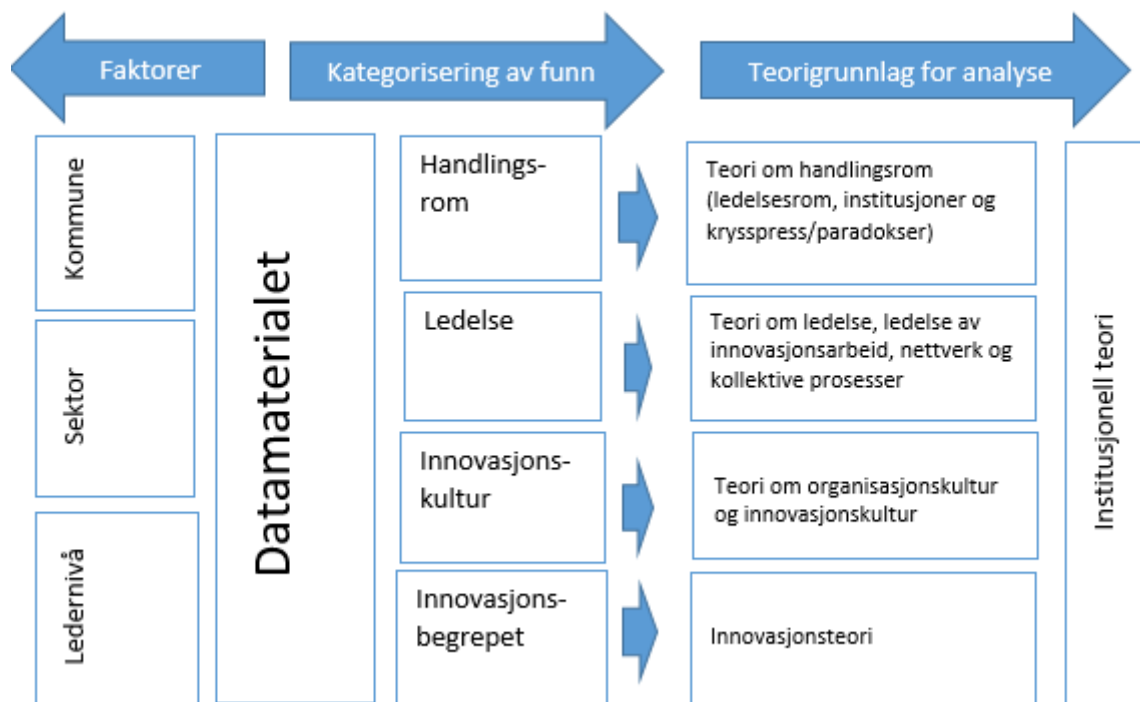
*(F3) Hvordan oppleves og håndteres handlingsrommet for innovasjon, herunder krysspress og paradokser?*

*For den teoretiske gjennomgangen har vi fra forskningsspørsmålene utledet følgende spørsmål:*

- 1. Hva sier innovasjonsteorien om innovasjonsatferd og innovasjonskultur i offentlig sektor?*
- 2. Hva sier ledelsesteorien om ledelsens betydning for innovasjonsarbeid?*
- 3. Hva sier teorien om krysspress og paradokser og institusjonenes betydning for handlingsrom?*

Med et datamateriale kategorisert og systematisert etter tema på plass, samt en teoretisk fortolkningsramme for disse, er vi nå klare til så drøfte våre funn i lys av utvalgt teori.

Vi velger å gjennomføre analysen i tre deler, en for hvert forskningsspørsmål. For hvert av de tre forskningsspørsmålene vil vi først presentere en tablåmessig oversikt over funn, og vise hvilke funn fra intervjuene som også gjenspeiles i funn fra spørreundersøkelsen. I drøftinga vil vi trekke inn funn fra både spørreundersøkelsen og intervjuene, etter hvilken inngang vi har til å diskutere de spørsmåla og temaene vi ønsker svar på. Her vil eventuelle forskjeller mellom kommunene, forskjeller mellom ulike sektorer og forskjeller mellom de to ulike ledernivåene trekkes inn og diskuteres der disse faktorene gir interessante funn i vår analyse av data fra spørreskjemamaterialet.



Figur 4 Analytisk rammeverk

## 6. Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet og innovasjonskulturen?

---

Vi vil i dette kapitlet drøfte forskningsspørsmål 1:

*Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet og innovasjonskulturen i kommunene?*

Først presenteres funn knyttet til å beskrive hva innovasjonsarbeidet ser ut til å handle om i de to kommunene, for deretter å drøfte dette i lys av innovasjonsteorien som ble presentert i teorikapitlet. Forståelsen av innovasjonsbegrepet og viktige kilder til innovasjon inngår også i drøftingen av hva som kjennetegner innovasjonsarbeidet. Vi ser etter likheter og forskjeller mellom kommuner, sektorer og ledelsesnivå – og på det samlede bildet.

Deretter presenteres funn knyttet til hva som ser ut til å kjennetegne kulturen og tenkemåten i organisasjonene når det kommer til innovasjonsarbeid. Dette vil drøftes opp mot teori om kultur for å fremme innovasjon og institusjonelle forhold.

### 6.1 Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet?

I tabellen under har vi oppsummert våre funn i stikkordsform. Dette er grunnlaget for den videre drøftingen.

<b>Hva kjennetegner innovasjonsarbeidet i kommunene?</b>			
<b>Tema</b>	<b>Funn</b>	<b>Intervju</b>	<b>Spørreundersøkelsen</b>
<b>Hva legges i begrepet innovasjon?</b>	- Nytt for oss, nyttig for samfunn og ressursbruk, nyttiggjort ved å høste gevinster	Intervjufunn	Definisjon gitt
	- Bedre ressursutnyttelse – økonomisk gevinst	Intervjufunn	Bekrefter
	- Samfunnsendringer, ressursknapphet, omdømme og forventninger om fornying som begrunnelser for innovasjon	Intervjufunn	-
<b>Hva slags innovasjonsarbeid foregår?</b>	- Nye prosesser, nye innsatsfaktorer, endret organisering, nye tjenester	Intervjufunn	Bekrefter
	- De små skritts forbedringer	Intervjufunn	–
	- Glidende overgang mellom innovasjon og utvikling/forbedring	Intervjufunn	–
	- Tjenesteforbedringer	Intervjufunn	Bekrefter
<b>Hva er kildene til innovasjon?</b>	- Interaksjon internt og nettverk ut	Intervjufunn	–
	- Medarbeidere	Intervjufunn	Bekrefter
	- Ledere	Intervjufunn	Bekrefter
	- I noen grad brukere	Intervjufunn	–

Tabell 5 Datagrunnlag og funn forskningsspørsmål 1

Innovasjonsbegrepet er relativt nytt innenfor offentlig sektor, men har på få år blitt en del av den offentlige diskurs (Engholm Jensen, 2008; Osborne, Brown og Alexander, 2013; Ringholm, Teigen og Aarsæther, 2013). Vi har lagt til grunn en bred forståelse av innovasjon, som omfatter alt fra mindre arbeidsprosessforbedringer til radikalt endrede tjenester og organisering, men innovasjon må innebære noe reelt nytt, som samtidig er nyttiggjort - og som bidrar til økonomisk gevinst i en eller annen forstand. Dette er i tråd med Schumpeters originale innovasjonsforståelse (Drejer, 2002, 2004). En premisse for å kunne drøfte forhold av betydning for innovasjonsarbeid og forske på sammenlignbarhet, er at respondentene og informantene har

lagt det samme i innovasjonsbegrepet. Vi har derfor bevisst lagt vekt på å innlede både spørreskjema og intervjuguide med å si at vi med «innovasjon» tenker på noe som er nytt og som innebærer en endring som er noe mer enn en trivialitet. Dette er med på å avgrense innovasjonsbegrepet fra enhver endring, men er samtidig åpent nok til å romme et kontinuum av endringer både av inkrementell og radikal art, samt alle de «schumpeterske» former for innovasjon. Den folkelige ordbruken er også bevisst valgt for å unngå akademisk språkbruk som kan virke fremmedgjørende og/eller irrelevant i arbeidshverdagen i kommunene.

### Hva legges i innovasjonsbegrepet og hva er begrunnelsen for å drive innovasjonsarbeid?

Som nevnt har vi lagt til grunn en definisjon av innovasjon som noe nytt og som innebærer en endring som er noe mer enn en trivialitet. Innenfor denne rammen har respondentene og informantene blitt invitert til å utdype hva innovasjon og innovasjonsarbeid i praksis handler om i deres arbeidshverdag.

Nesten halvparten av de vi intervjuet er opptatt av at innovasjonsbegrepet må «ufarliggjøres» og at terskelen ikke blir for høy for å kalle noe en innovasjon. Det er også tydelig en bevissthet rundt at innovasjonsbegrepet må knyttes til utvikling av den kommunale tjenesteutøvelsen mer enn til nye produkter. Flere utsagn kan knyttes til dette:

*«Ofte tenker folk: «nei, driver vi med innovasjon da?», og så tenker de ofte på Statoil og annen industri, at det er en duppedings. Innenfor oppvekstsektoren er det få duppeditter som kommer ut av den innovasjonen som drives.» (Leder på nivå 2)*

*«Jeg som leder har heller ikke tenkt på det som innovasjon, men som utvikling, kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenester og tjenesteutvikling ikke sant, og fagutvikling. Vi tenker ikke innovasjon, men det er innovasjon.» (Leder på nivå 2)*

Nye måter å gjøre ting på i tjenesteutøvelsen og grep for å utnytte ressursene bedre og oppnå både økonomisk gevinst (og annen merverdi for samfunnet) har vi fått mange eksempler på.

Rissa har f.eks. valgt å teste ut en ny modell for flyktninge- og integreringsarbeidet, der hele flykningetjenesten og voksenopplæringen er lagt til NAV. Hensikten er å prøve ut om denne modellen, som er ny i nasjonal sammenheng, gir bedre resultater for å få flere ut i utdanning og jobb enn ved å organisere voksenopplæring under oppvekstsektoren, som de fleste kommuner gjør. Dette er gjort ut fra en tanke om at samfunnsutfordringen – bedre integrering og ta i bruk alles ressurser – betinger bedre sammenheng mellom tjenester: *«Vi må ikke bare være opptatt av å lære dem norsk, og så er det ikke noen jobb til dem når de kommer ut, den sammenhengen er ikke der. Så det er et eksempel på en veldig praktisk problemstilling, der vi prøver en løsning for å få dem ut i jobb».* Det er et eksempel på at man våger å prøve ut nye løsninger, der



resultatet ikke er kjent på forhånd. Om det er en innovasjon, i betydningen at det oppnås en økonomisk gevinst, vil framtiden vise, men utgangspunktet er at det skal gi økonomisk gevinst både for kommunen, for den enkelte og for samfunnet.

I Steinkjer etablerer NAV-kontoret et Jobbhus for ungdommer, som er lokalisert i et staselig hus utenfor de ordinære NAV-lokalene, i en tidligere representasjonsbolig for Forsvaret. «*Vi flytter alle ungdommene ut av NAV-kontoret – de skal ikke på NAV, de skal på et jobbhus. Vi ønsker at vi skal ha dem inn i det staselige huset som Regimentsboligen er og prioritere dem med ressurser, for å få dem tilbake til skole først og fremst, eller arbeid/aktivitet som nummer to. Vi løfter det ut av NAV-kontoret og prioriterer det betydelig med ressurser, fordi vi vil forebygge at de kommer lenger inn i NAV-systemet. Steinkjer har jo et slagord som heter «Åpen, lys og glad», og hvorfor skal vi ikke være det for ungdommene våre, som er den viktigste ressursen vi har?»*. Som i eksemplet fra Rissa, så er økonomisk gevinst for kommunen og samfunnet helt klart både en driver og et mål, men en har ingen garanti for at det blir resultatet. Utgangspunktet er at man ikke tror at gevinsten kan oppnås ved å ved bare gjøre det man allerede gjør mer effektivt, men at det må ny tenkning og nye kombinasjoner til. Dette er i samsvar med Schumpeters (1934) poeng om at innovasjoner, i form av nye kombinasjoner, er en driver for utvikling mot mer økonomisk fordelaktige løsninger som representerer et skifte – ikke bare en tilpasning – av måter å gjøre ting på (Drejer, 2002).

Begge eksemplene over illustrerer at det innenfor tjenesteområdet er vanskelig å skille klart mellom innovasjon som prosess, innovasjon som nye eller vesentlig endrede tjenester og innovasjon som ny organisering. Prosessen blir på mange måter en del av produktet (ibid.).

I intervjuene har vi fått eksempler på at forståelsen av innovasjonsbegrepet oppfattes som en viktig del av innovasjonskulturen, og at det kan herske ulike forståelser innad i kommuneorganisasjonen, som igjen påvirker hvordan enhetene oppfattes utenfra og ovenfra. Ulike forståelser kan ha sammenheng med både utdanningsbakgrunn og jobbinnhold/ sektor. En leder sa at de har jobbet ganske mye for å etablere en felles forståelse, fordi:

*«Det er helt tydelig at innovasjonsbegrepet er noe mange får med seg en forståelse av gjennom utdannings- og erfaringsbakgrunnen sin (...). Sett fra mitt ståsted, så ble forskjellen i forståelsen av innovasjonsbegrepet faktisk med på å gi ulike holdninger til de ulike avdelingene både fra administrativ toppledelse og politisk ledelse. For vi framsto som ganske bakpå, rett og slett med utgangspunkt i forskjellig forståelse av begrepet»* (Leder på nivå 1)

Vi kan imidlertid ikke finne igjen systematiske sektorforskjeller i våre data som tyder på at det er svært ulike oppfatninger om innovasjonsbegrepet innad i kommunene mellom for eksempel teknisk sektor på den ene siden og helse og omsorg og oppvekst på den andre. Tvert imot så er det nesten overraskende like svar. Dette kan igjen gjenspeile det en av lederne sa, at det er investert tid og krefter i å diskutere begrepsforståelsen, med det som resultat at det er etablert

en mer felles forståelse på tvers av sektorer. I og med at dette er en tverrsnittstudie, har vi ikke mulighet til å kontrollere om det har skjedd en endring, men vi vet gjennom intervjuene at det er jobbet med begrepsforståelsen:

*«Forståelsen av begrepet innovasjon har vi jobbet ganske mye med i min avdeling, fordi forståelsen knyttes veldig ofte til det vi må karakterisere som oppfinnelser. Du skal ha funnet opp en ny forbrenningsmotor eller et nytt drivstoff eller en eller annen tilsvarende ting som er en nyvinning, teknisk sett. Så vi har jobbet ganske hardt med å få til en forståelse av innovasjon som kan knyttes til tjenesteutøvelsen vår»*

Vi kommer nærmere tilbake til kulturen i kap 6.2.

### Økonomisk gevinst av innovasjoner

Hvorvidt innovasjoner bidrar til økonomisk gevinst, er ut fra vår innovasjonsdefinisjon en del av forståelsen av begrepet. Over 2/3 av respondentene er i stor grad enig i at innovasjonene bidrar til økonomisk gevinst, og svarene fordeler seg så å si helt likt i kommunene:

<b><i>I din befattning med innovativ aktivitet, bidrar innovasjonene til økonomisk gevinst?</i></b>			
	Ja. Prosent	Nei. Prosent	Total
<b>Rissa (N=33)</b>	70 %	30 %	33
<b>Steinkjer (N=47)</b>	72 %	28 %	47
<b>Begge kommuner (N=80)</b>	71 %	29 %	80

Tabell 6 Bidrar innovasjonene til økonomisk gevinst?

De store sektorene (både i antall ansatte og i antall respondenter), som er helse og omsorg og oppvekst, svarer nesten likt, hhv. 67 % og 72 % ja på spørsmålet om innovasjon bidrar til økonomisk gevinst. I de andre sektorene varierer svarene, men da antall respondenter er så lite som 2 og 4 i to av sektorene, tillegger vi ikke dette vekt. Det er heller ingen vesentlige forskjeller mellom ledernivåene. Vi har presisert av vi med «økonomisk gevinst» inkluderer f.eks. reduserte kostnader, tidsbruk og mindre sykefravær, men vi har ikke spurt om andre gevinster. Vi vet altså ikke om de som har svart «nei» mener at innovasjonene bidrar til noe annet (positivt) enn økonomisk gevinst, eller om de mener at innovasjonene ikke gir gevinst overhodet. I intervjuene har vi ikke fått noen eksempler på det siste, men vi har fått eksempler på resultater av innovasjonsarbeid som har bidratt til bedre kvalitet, bedre måloppnåelse for tjenesten, bedre brukertilfredshet eller endrede holdninger/økt engasjement blant ansatte.

*«Å prøve ut nye ting, endre prosesser, sånn at ungene vi er der for får en bedre læring og et bedre læringsmiljø, det er jo innovasjon, for eksempel når en ser at det vi har gjort ikke virker, da er vi ute etter å skape nye måter å jobbe med mobbeproblematikken på».*

*«Innovasjonsarbeid er viktig. Det er viktig å se etter nye løsninger og mer effektive løsninger. I tillegg må man se på om innovasjon kan føre til økt arbeidsglede. For dette vil jo i neste omgang føre til at sykefraværet går ned. Innovasjonsarbeid i seg selv er energigivende.»*

Dette illustrerer at vår operasjonalisering av «økonomisk gevinst» i spørreskjemaet kanskje er noe snever og leder respondentene til å tenke ren kostnadseffektivitet for kommunen eller enheten på kort sikt, mens den økonomiske gevinsten ligger senere ut i effektkjeden.

En mulig tolkning er altså at det er en tidsfaktor inne i bildet, slik at nylige gjennomførte innovasjoner enda ikke har gitt økonomiske effekter, men kanskje snarere tvert imot, at de har ført til økte kostnader på kort sikt. Dette støttes av utsagn som: *«når vi driver med nytenkning så handler det ofte om å gjøre ting som i en periode vil være mer kostbart»*

De økonomiske gevinstene kan videre komme på andre områder i den kommunale virksomheten eller i samfunnet enn i det tjenesteområdet innovasjonen er gjennomført. Eksemplet over, om å endre arbeidsmåter for å redusere mobbing, vil kanskje i liten grad gi økonomisk gevinst for skolen, kanskje heller ikke for oppvekstområdets budsjett på kort sikt, men på lang sikt kan gevinstene være reduserte utgifter til spesialundervisning, psykiske helsetjenester, reduserte NAV-utgifter osv. Da vil de i så fall være innenfor vårt innovasjonsbegrep.

Dette er i tråd med oppsummeringer i det europeiske PUBLIN-prosjektet:

*«It should be kept in mind, however, that investments in innovation at one time or in one part of the system may lead to savings later within the organization or elsewhere in society. E.g. improved health may lead to reduced absence from work. Hence one should not read "innovation" to mean "modernisation" or "increased efficiency" in one institution or in one part of the public sector only. This means that managers and policy makers must be able to think beyond their own part of the public budget or beyond this year's budget»* (Koch, Cunningham, Schwabsky og Hauknes, 2006)

Hvis vi ser svarene i lys at innovasjonsbegrepet ser ut til å bli brukt om både små og store endringer, kan det også være at det er vanskelig å spore økonomiske effekter av små hverdagsforbedringer. I så fall faller det også utenfor innovasjonsbegrepet, slik Schumpeter definerte det, og som vi har lagt til grunn. Imidlertid er det grunn til å presisere at «økonomisk gevinst» i en offentlig kontekst også inkluderer samfunnsøkonomisk gevinst, ikke bare mer ressurseffektiv drift innenfor et tjenesteområde. Det økonomiske aspektet går slik sett ut over en rendyrket New Public Management-filosofi, hvor logikken ville være å måle økt kostnadseffektivitet («å gjøre mer med mindre») innenfor hvert enkelt tjenesteområde.

## Drivere for innovasjon

Svarene knyttet til økonomisk gevinst kan også ses i lys av begrunnelsene eller motivasjon og drivere informantene i intervjuene har oppgitt som argumenter for hvorfor de driver med innovasjonsarbeid. Fra intervjuene kan vi oppsummere svarene i fem hovedkategorier:

- Faglige argumenter, som «å henge med på den faglige utviklingen»
- Samfunnsutfordringene krever det, f.eks. eldrebølgen, folkehelse, mangel på hender
- Økonomi, fordi budsjetttrimmen strekker ikke til, må effektivisere for å frigjøre ressurser
- Omdømme, for å være attraktive arbeidsgivere og sikre rekruttering
- Krav i form av lover og regler fra staten

Økonomi og ressursknapphet, koblet til forventede økte utgifter er altså to av driverne, men langt fra de eneste. Som vi drøfter i kap 8, kan økonomi være både en fremmer og en hemmer i forhold til opplevd og faktisk handlingsrom for innovasjon.

Vi merker oss at innovasjon er den første overskriften i Rissas økonomi- og handlingsplan 2015-2018: «*Innovasjon med nytenking og kreativitet er nødvendig for å nå målene i tjenesteproduksjonen samtidig som de økonomiske målene må nås. Organisasjonen utfordres til å jobbe på andre måter for å klare den effektiviseringen som de økonomiske begrensningene krever*». Her er altså innovasjon eksplisitt koblet med økonomiske mål.

Omdømme er også viktig, noe som kan være et uttrykk for at innovasjon også er viktig for legitimiteten til kommunen: «*Vi driver med innovasjon av mange grunner. En av dem er det å gjøre oss attraktive som arbeidsgiver. Hvis vi ikke har en forståelse av at vi holder på med innovasjon, så framstår vi som bakstreverske på arbeidsmarkedet*». Ut fra Scotts institusjonelle rammeverk kan vi si at det her er de normative og kultur-kognitive institusjonelle rammene som kommer til uttrykk, basert på en logikk om «det passende» eller «forventede» i organisasjonens omgivelser. Dette til forskjell fra en instrumentell tankegang, basert på en mål-middel-, som vår innovasjonsdefinisjon ligger nærmere opp til.

Krav i form av lover og regler kan knyttes til regulative institusjoner som drivere (Scott, 2014). Et eksempel vi har fått på det, er når en endring av avfallshåndtering skjer fordi regelverket krever det. Det gir ingen økonomiske besparelser, men heller ingen økte kostnader for kommunen, idet dette er innenfor selvkostområdet. Økt brukerbetaling vil altså være en økonomisk effekt. Hvis dette er en ren tilpasning til myndighetskrav, vil det etter vår innovasjonsdefinisjon ikke være en innovasjon.

Driverne som oppgis er både knyttet til det Busch m.fl. (Busch, Valstad, Vanebo og Johnsen, 2007) benevner *tekniske* omgivelser (som karakteristika ved arbeidsmarkedet, det kommunale inntektssystemet, lovpålagte oppgaver og etterspørselen etter tjenester), som er knyttet til

organisasjonens effektivitet, og til *institusjonelle* omgivelser, som er de forventninger organisasjonen må tilpasse seg for å ha legitimitet

### Hva slags innovasjonsarbeid foregår?

Vi baserer oss på Schumpeters (1934) klassiske femdeling av innovasjonsresultater: Nytt produkt/tjeneste, ny prosess, nye innsatsfaktorer, nye brukergrupper/markeder, ny organisering. Vektlegging av prosessinnovasjon finner vi tydelig både i intervjuene og i spørreundersøkelsen. I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene om å svare på hvilke av disse som er viktigst i deres befatning med innovativ aktivitet. Svarene er vist i tabellen under:

<b><i>I din befatning med innovativ aktivitet, hvilke av de følgende er de 2 viktigste for deg?</i></b>		
	<b>Prosent</b>	<b>Antall</b>
<b>vesentlig endret eller nytt produkt eller tjeneste</b>	31 %	25
<b>vesentlig endret eller ny prosess (f.eks. måten å levere tjenester på)</b>	73 %	58
<b>vesentlig endrede eller nye innsatsfaktorer (f.eks. digital kommunikasjon)</b>	45 %	36
<b>nye brukergrupper eller markeder</b>	10 %	8
<b>vesentlig endret organisering</b>	35 %	28

Tabell 7 Former av innovasjon

Innovasjon som vesentlig endret eller ny prosess får klart høyest skår og vesentlig endrede innsatsfaktorer nest høyest når respondentene blir spurt om å krysse av for de to typene av innovasjon av fem mulige som er viktigst i sitt innovasjonsarbeid. Dette stemmer overens med forskning på innovasjon i offentlig sektor (Andersen, Gårseth-Nesbakk og Bondas, 2015; Ringholm et al., 2013). Minst betydning ser nye brukergrupper eller markeder ut til å ha. Det er små forskjeller mellom kommuner, ledelsesnivå og sektorer, alle har høyest skår på prosessinnovasjon. Det er en noe større andel innenfor teknisk enn i helse og omsorg og oppvekst som har krysset av for endrede eller nye innsatsfaktorer, men vi har for få svar innenfor teknisk til å tillegge dette vekt. Endrede eller nye innsatsfaktorer får noe høyere skår i oppvekst enn i omsorg.

Vi har også kontrollert ved å spørre om i hvor stor grad lederne sier seg enig i i) at innovasjon er forbedring av tjenestene gjennom nye måter å utføre oppgavene på og ii) at innovasjon handler om forbedret utstyr og tekniske/digitale hjelpemidler. Over 70 % sier seg helt enig i at innovasjon er forbedring av tjenestene, og det er små forskjeller mellom kommuner, sektorer og ledelsesnivå. Respondenter fra teknisk sektor og plan og utbygging svarer i noe større grad delvis og helt enig i at innovasjon handler om forbedret utstyr og tekniske/digitale hjelpemidler, men vi hadde kanskje forventet at forskjellene mellom teknisk på den ene siden og helse og omsorg og

oppvekst på den andre siden var større. I intervjuene har det kommet fram at det jobbes aktivt med velferdsteknologi i begge kommuner. I lys av dette er de små forskjellene kanskje ikke så overraskende likevel. Oppvekst har den høyeste andelen som er delvis uenig i at innovasjon handler om utstyr og teknologi.

Eksempler er det som best kan vise hva slags innovasjonsarbeid som konkret foregår i våre kommuner. Mer effektiv avfallshåndteringssystem gjennom underjordisk avfallshåndteringssystem (som første kommune i regionen) og etablering av en avfallstaxi er to eksempler på prosessinnovasjon innenfor teknisk sektor, der den siste også er en tjenesteinnovasjon.

Gjennom intervjuene har vi både fått bekreftet og utdypet bildet av hva slags innovasjonsarbeid som foregår. Typer av innovasjon som blir oftest nevnt, er effektivisering og produktivitetsforbedring, nytt innhold i tjenestene og nye måter å utforme og/eller levere tjenestene på, nye arbeidsmåter, endringer i hvordan jobbe med mennesker, metoder for å følge opp og jobbe forebyggende, og kompetanseutvikling av ansatte. Intervjuene har samtidig bidratt til å tydeliggjøre at den mye benyttende femdelingen av innovasjonstyper som stammer fra Schumpeter (1934), ikke er fullt kompatibel med det innovasjonsarbeidet som skjer i kommunene, hvor tjenesteyting og ikke vareproduksjon er hovedproduktet.

Skillet mellom produktet og prosessen viskes i stor grad ut når det handler om innovasjon i tjenesteproduksjon, og i mange tilfeller er prosessen selve innovasjonsproduktet (Drejer, 2002, 2004). De eksemplene vi er presentert for i intervjuene, bærer i flere tilfeller preg av å være samtidige prosessinnovasjoner, endringer i innsatsfaktorer og organisatoriske innovasjoner. For at endringer av prosesser skal ha ønsket effekt, betinger det også at arbeidsorganisasjonen som skal gjennomføre innovasjonen og/eller sørge for gevinstrealisering, endrer seg. Et godt eksempel er innføring av velferdsteknologi, som begge kommuner jobber med. Innføring og bruk av velferdsteknologi er en prosessinnovasjon, men endrer også selve tjenestene, tar i bruk nye innsatsfaktorer (digital teknologi, andre fagfelt/kompetanse tas i bruk på helse- og omsorgsområdet), innebærer endret organisering, og kan potensielt innebære nye brukergrupper for tjenesteområdet: «*Det blir jo innovasjon i hvordan jobbe med mennesker*».

Dette gjør imidlertid ikke den begrepsmessige arven fra Schumpeter irrelevant for innovasjon i offentlig sektor, men viser at innovasjon i tjenesteyting må betraktes i et annet lys enn vareproduksjon (Jensen og Westeren, i: Busch et al., 2013; Drejer, 2002). Det viktigste vilkåret fra Schumpeters teoretiske fundament ligger likevel fast, at innovasjon må ha et *resultat* som er nyttig og nyttiggjort.

### Stegvise endringer

Vi har funnet få eksempler på radikal innovasjon, og dette var som forventet. Vi har imidlertid funnet mange eksempler på stegvis (inkrementell) innovasjon innenfor den enkelte sektor i

kommunene. Eksempler dekker både organisasjonsendringer for å samle tjenester som har felles brukere under samme paraply eller for å samle fagmiljøer som jobber med tilgrensende tjenester, nye metoder for å jobbe forebyggende med barn og unge, nye undervisningsmetoder i skolen, nye turnuser i institusjonsbasert omsorg, og innføring av nye tekniske hjelpemidler. Det ser ikke ut til å være vesentlig forskjellig innhold i innovasjonsarbeidet mellom de to kommunene. Mange av eksemplene nevnt over finner vi både i Steinkjer og Rissa.

Inkrementelle innovasjoner kjennetegnes av at de har endringer i bare deler av innsatsfaktorene (Westeren og Jensen, i: Busch et al., 2013). Graden av nyutvikling kan være lav i inkrementelle innovasjoner, men de økonomiske effektene og kvalitetseffektene kan være høye (ibid.). Samtidig er usikkerheten /risikoen knyttet til disse oftere lav ettersom de bygger på produkter eller tjenester som fungerer (Godø, 2009).

Schumpeter påpekte at innovasjoner ofte skjer i form av nye kombinasjoner (Andersen et al., 2015), der det nyskapende består i å kombinere noe som er tilgjengelig på nye måter. Spørsmålet om hvor radikal innovasjonen er, eller om det faktisk er en innovasjon, må ses i sammenheng med den konteksten hvor innovasjonen gjennomføres, altså den konkrete organisasjonen eller enheten som er involvert (Andersen et al., 2015).

Hvis det nye skiller seg vesentlig fra det organisasjonsenheten har gjort tidligere, kan det være en radikal innovasjon lokalt, selv om tiltaket i andre kontekster kan være en inkrementell endring. Ett av eksemplene fra våre kommuner gjelder delvis ubetjent bibliotek:

*«I 2015 så vi et brukerbehov for å utvide åpningstiden ved biblioteket, men vi har ikke ressursene. Så hadde vi en grundig gjennomgang, som endte med at vi gjorde en beslutning om å åpne biblioteket uten betjening. Det er innovasjon, helt opplagt, men ikke noe vi markerer, og kanskje det handler om at vi ikke oppfatter det som «stort nok» i innovasjonssammenheng, selv om det for enkeltbrukeren og for enheten var en ganske stor sak».*

Som informanten selv er inne på, så er selve innovasjonsbegrepet ikke entydig for de som utfører innovasjonsarbeid, heller ikke innad i den enkelte kommune.

Spørsmålet om hvor radikal eller inkrementell en innovasjon er, henger også sammen med et annet spørsmål, om hvor unik tiltaket er: Har vi sett noe lignende andre steder? En slik benchmarking med andre kommuner og konkrete innovasjonstiltak ligger utenfor rammen av denne studien, men innen tjenesteytende innovasjoner er det sjelden tale om pionervirksomhet (Andersen et al., 2015), snarere om nye kombinasjoner og nye kontekster.

Vårt datagrunnlag tyder på at terskelen for å kalle noe en innovasjon er ganske lav. Spørsmålet vi kan stille oss er om terskelen for å kalle noe for en innovasjon kan bli for lav, altså at «alle» endringer som oppfattes som forbedringer betraktes som innovasjon? Hvis vi legger til grunn at innovasjon representerer et skifte/brudd, så skiller det seg fra enhver endring ved at det

innebærer nye måter å tenke eller agere på f.eks. i forhold til brukere, kolleger, ledelse, samarbeidspartnere, eller at nye rutiner må implementeres og forankres organisatorisk. Det impliserer at nye kunnskapselementer og metoder tas i bruk og at det nye påvirker organisasjonens kjernevirksomhet (Andersen et al., 2015). En mulig konsekvens av at «alt» blir innovasjon, kan være en manglende bevissthet rundt når skiftet krever slike endringer, og når den ikke gjør det. Det har også implikasjoner for om innovasjonen er i takt med eller i utakt med den rådende organisasjonskulturen. Vi har ikke grunn for å hevde at dette er et problem i våre to kommuner, men spørsmålet kan være relevant på generelt grunnlag, fordi innovasjonsbegrepet i dag brukes så hyppig i offentlig sektor, og fordi det er en forventning om at alle skal være innovative, i betydningen å modernisere, være utviklingsorientert og «fremoverlente».

Et annet spørsmål er om en forståelse av innovasjon som stegvise endringer basert på eksisterende måte å tenke på vil være en barriere for å tenke helt nytt og på tvers av sektorer. I teoridelen har vi vært innom «wicked problems», samfunnsutfordringer som ikke løses ved å gjøre mer av det en allerede gjør. Som Weber og Khademian (2008) er inne på, så krever bestrebelser på å håndtere slike samfunnsproblemer evne til å trekke veksler på et bredt sett av kunnskapstilfang og aktører, og evne til å bruke variasjonen som «innsatsfaktor» for å utvikle en ny problemforståelse, altså å sette problemet i et nytt lys. Det innebærer for eksempel langt større behov for tverrsektoriell tilnærming enn «tamme problemer». Som vi kommer tilbake til i kap 6.2 og i kap 7, så kan organisasjonskultur, strukturer og ledelse være med og fremme eller hemme en delingskultur – eller en «silokultur».

### Hva er de viktigste kildene til innovasjon?

I spørreundersøkelsen har vi noen spørsmål som er ment å avdekke betydningen av medarbeidere og brukere som kilder, sammen med spørsmål om kultur for dette. Dette er gjort ut fra at det både i litteratur om innovasjon i kommunene (Aasen og Amundsen, 2011, 2015; Ringholm et al., 2011) legges vekt på medarbeiderdrevet og brukerdrevet innovasjon. Også i kommunenes egne dokumenter vektlegges dette.

I samfunnsdelen av Rissas kommuneplan står det for eksempel at: «*Organisasjonen har fokus på innovasjon. Lederne skal være aktive, strategisk tenkende og tydelige. Medarbeiderne skal bidra med engasjement, kunnskap og erfaring.*» (Kommuneplan for Rissa, s. 9). I Steinkjer kommune sin Strategi for forskning og utvikling står det at: «*Strukturer for medarbeiderdrevet innovasjon innarbeides i alle deler av kommuneorganisasjonen*» og: «*Skal kommunen lykkes med FoU- og innovasjonsaktiviteter er det viktig å motivere og involvere humanressursen, i form av folkevalgte, ledere, ansatte, næringsdrivende, frivillige og innbyggere*» (FoU-strategi for Steinkjer. s 2 og s.11).



	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
	Prosent	Prosent	Prosent	Prosent
<b>I min avdeling/enhet diskuterer vi stadig hvordan vi kan utføre arbeidsoppgaver på nye og bedre måter (N=79)</b>	1 %	3 %	39 %	57 %
<b>I min avdeling/enhet har ansatte ofte ideer og innspill til endringer (N=79)</b>	1 %	18 %	48 %	33 %
<b>I min avdeling/enhet blir ideer og forslag til endring fra ansatte og ledere godt mottatt (N=79)</b>	0 %	11 %	52 %	37 %
<b>I min avdeling/enhet er brukere av tjenestene er en viktig kilde til innovasjon (N=79)</b>	1 %	25 %	39 %	34 %

Tabell 8 Kilder til innovasjon

Som vist i tabell 8, så oppfattes ansatte og brukere i stor grad som kilder. Gjennom intervjuene har vi samtidig fått mange gode eksempler som gir større innsikt i bredden av kilder og at de ses i sammenheng.

I intervjuene har vi spurt mer åpent om kildene til innovasjon: Hvor kommer ideene og forslagene fra? Svarene viser, som forventet, et spekter av kilder: Refleksjon rundt egen praksis i arbeidsfellesskapet, deling og læring, evalueringsprosesser, selgere av teknologi og systemer, resultatdokumentasjon, benchmarking (eks. nasjonale prøver i skolen), deltakelse i nettverk med forskning, ledernetverk i sektorene, kurs og samlinger utenfor kommunen, brukermedvirkning, tilbakemeldinger fra brukere og innbyggere generelt, og ikke minst fra ledere og medarbeidere. Det å jobbe kunnskapsbasert i fellesskap og det å diskutere hvordan denne kunnskapen kan tilpasses lokal kontekst vektlegges som en kilde.

Oftest ser det ut til være en kombinasjon av flere kilder, som uttalelsene under viser:

*«at man jobber kunnskapsbasert og prøver å veksle dette inn imot den praksisen man faktisk har. Jeg er sikker på at det å bruke hodene sammen, det er en kilde til nytenking og til utvikling. Å være i et profesjonelt arbeidsfellesskap hvor man jobber sammen om å reflektere rundt egen praksis»*

*«Det er ofte slik at noen på enheten deltar på kurs og samlinger og får høre om hva som kommer i gang andre plasser. Noen ganger kommer vi på at «det var lurt, det skal vi også gjøre», og noen ganger så kobler vi sammen, vi ser at noen gjør sånn, andre gjør sånn, og hos oss kan det bli lurt hvis vi gjør litt av det og litt av det, og så kan det bli en fjerde løsning»*

*«Vi har faste gruppemøter i alle avdelingene, og da bruker vi bruker- og pårørende-undersøkelser og tilbakemeldinger fra dem. Samtidig kommer det jo også ovenfra, som RissaMat, som har vært kjørt fram på ledersamlinger og som vi ledere har jobbet med»*

*«Direkte brukerdrevet innovasjon har ikke vi, det er viktig at vi får god feedback fra brukerne våre og vi har brukermedvirkning, men våre brukere har mer enn nok med å greie hverdagen»*

Våre funn gir delvis støtte for at «bottom up»-innovasjon gjennom medarbeiderdrevet og brukerdrevet innovasjon har betydning i kommunene, men initiativ fra ledelsen, dvs. «top down», ser ut til å ha vel så stor betydning. Dette skjer i kombinasjon med bruk av faglige nettverk utenfor organisasjonen, kompetanseutvikling og faglig oppdatering for både ledere og medarbeidere, ledernetverk og mer eller mindre systematisk erfaringsutveksling.

*«Ideutveksling, forskning, erfaring og kunnskapsbasert ledelse. Alt det, og hele spranget mellom. Vi får jo veldig mye informasjon fra forskningssida, og men vi NAV har et veldig godt ledernetverk som gjør at vi fortløpende deler erfaringer på godt og vondt og får en lærings- og delingsarena»*

## 6.2 Hva kjennetegner innovasjonskulturen?

Vi ser på *innovasjonskultur* som ett aspekt ved innovasjonsarbeid. Med innovasjonskultur forstås vi en organisasjonskultur som fremmer innovasjonsadferd og innovasjonsarbeid blant ledere og medarbeidere. I teorikapitlet har vi referert noen forskningsbidrag om forholdet mellom organisasjonskultur og innovasjon.

Organisasjonskultur representerer organisasjonsmedlemmenes felles delte verdier, normer, virkelighetsoppfatninger og grunnleggende antakelser, og definerer hva som er viktig og etterstrebes (Bang, 2013; Schein, 1985). Organisasjonskulturen sier kort og godt noe om «slik gjør vi det her hos oss», og har innvirkning på måten organisasjonen fungerer – blant annet i forhold til innovasjonsarbeid. Ut fra et funksjonelt perspektiv vil kulturen blant annet være viktig for å motivere medarbeidere og som en bærer av verdier som skaper felles eierskap til mål, identitet og settinger som fremstår som menings- og verdifulle. Kultur kan spille en vesentlig rolle i forhold til innovasjonsarbeid: På den ene siden som en begrensning, og på den andre siden som en mulighet og en potensiell fremmer av innovasjonsarbeid. Organisasjonskulturen i våre kommuner har antakelig elementer som både fremmer og hemmer innovasjon og som fremmer visse typer av innovasjonsarbeid framfor andre.

Vi legger til grunn at kultur er et kollektivt fenomen, at den er kontekstuel bestemt, at den er genuint kvalitativ, og at den har en viss grad av innebygd stabilitet/treghet over tid, samtidig som den kan endres. Under disse forutsetninger er det mulig å identifisere visse aspekter ved kulturen, via indikasjoner på uttrykk for kulturen, på et gitt tidspunkt. Vårt formål er å se på

kulturens funksjon i innovasjonsarbeid, dvs. hvordan den bidrar til å fremme, evt. hemme innovasjonsarbeid. Avhandlingens ramme og våre data begrenser hva vi kan si noe om, og vår tilnærming er å forsøke å identifisere kjennetegn og uttrykk for normer («slik gjør vi det her») og samhandlingsformer (relasjonelle aspekter) ved organisasjonskulturen i de to kommunene på et gitt tidspunkt, gjennom ledernes svar på spørreundersøkelsen og i intervjuene.

De indikatorene vi bruker for å se etter kjennetegn på normer og samhandlingsformer, er:

- I hvilken grad ledelsen og enhetene i kommunen har oppmerksomhet på innovasjonsarbeid
- Hvordan innovasjonsarbeid synliggjøres og markeres
- Hvordan initiativ til innovasjon verdsettes og støttes
- Om det er lov å prøve og feile
- Hvordan det samhandles innad, på tvers av sektorer, og utad, med aktører utenfor egen organisasjon.
- Hva som er uttrykte verdier

I en organisasjon vil det eksistere ulike subkulturer som kan virke støttende på hverandre, være i konflikt med hverandre eller ikke påvirke hverandre (Bang, 2011). Subkulturer kan for eksempel være knyttet til ledernivå og sektorer, og vi har sett etter spor av det i våre data. Samtidig er vi primært ute etter det som kan spores av kulturelle kjennetegn på organisasjonsnivå, altså kommunen, og om det er likheter og forskjeller mellom kommunene.

I tabell 9 har vi sammenfattet hovedfunnene knyttet til uttrykk for innovasjonskulturen.

<b>Hva kjennetegner innovasjonskulturen?</b>			
<b>Tema</b>	<b>Funn</b>	<b>Intervju</b>	<b>Spørreundersøkelsen</b>
Ledelsens oppmerksomhet	- Ledelsen har oppmerksomhet på innovasjon	Intervjufunn	Bekrefter
Støtte og verdsetting av nye ideer og gjennomføring	- Politisk støtte - Ha med de rette folkene	Intervjufunn Intervjufunn	Bekrefter –
Synliggjøring og markering	- Feiring og synliggjøring, men ikke i like stor grad over alt	Intervjufunn	–
Risikotaking og rom for å feile	- Rom for å feile, men ikke oppmuntring til det	Intervjufunn	Tvetydig
Samhandling på tvers og deling - eller siloer	- Tverrsektorielt arbeid er pågår, men det fins utfordringer i forholdet siloer - helhet - Møteplasser for å dele er viktig - Innovasjon har smitteeffekt	Intervjufunn Intervjufunn Intervjufunn Intervjufunn	Bekrefter – Bekrefter –
Koblinger innad og utover	- Eksterne nettverk og intern kunnskapsdeling	Intervjufunn	–
Uttrykte verdier	- Brukerbehov, faglige standarder og kunnskapsdeling som verdier	Intervjufunn	Bekrefter

Tabell 9 Datagrunnlag og funn innovasjonskultur

Det er begrenset hva vi konkret finner i innovasjonslitteraturen om kulturelle kjennetegn ved innovative organisasjoner, og i organisasjonsteorien om innovasjonskultur, ut over at kultur har betydning. McLean (2012) har gjennomgått en rekke forskningsbidrag om forholdet mellom organisasjonskultur og innovasjon (uten å ha særskilt fokus på offentlig sektor). Han foreslår på bakgrunn av dette noen organisatoriske og kulturelle kjennetegn som skal fremme innovasjon, som:

- oppmuntring til idégenerering og til å ta risiko
- kommunikasjonsmuligheter og delingskultur på tvers i organisasjonen (motsatt kan strukturelle forhold ved organisasjonen, som sterke skiller mellom enheter og avdelinger, kunne motvirke en delingskultur)
- ideer blir møtt av positivt støttende vurderinger og deles fritt

- støttende ledelse som ikke er for kontrollerende og som er klar i sin kommunikasjon om mål og forventninger, som belønner måloppnåelse og oppmuntrer til å ta risiko og har en positiv innstilling til medvirkning
- at kulturen i organisasjonen er preget av toleranse og at mangfold av referanserammer og kunnskap brukes og ulikhet fremmes
- frihet og selvstendighet (autonomi) for ansatte til å styre hvordan de vil utføre egne arbeidsoppgaver (men ikke nødvendigvis medbestemmelse over hvilke mål som skal nås)

I tillegg peker MacLean (2005) på en materiell side: Ressurser i form av «passe» tid og penger. For lite tid kan føre til utbrenthet og mistillit, for mye kan redusere interessen for selve utfordringen. For knappe økonomiske ressurser fører til at folk må bruke oppfinnsomheten sin mer på å finne penger i stedet for å løse oppgaven, men mye ressurser fremmer heller ikke innovasjon i seg selv. Dette berører handlingsrommet, som vi kommer nærmere inn på i kap 8.

Majgaard (2008, 2013) er opptatt av mangetydighet, paradokser og motsetninger som grunnleggende trekk ved offentlige organisasjoner, og av at dette kan snus fra å oppfattes som et problem til å bli en mulighet for fornyelse og utvikling. Han bruker i liten grad innovasjonsbegrepet og organisasjonskulturbegrepet, men slik vi leser ham, er hans perspektiver også fruktbare for både å forstå organisasjonskultur og handlingsrom, og som inngang for å diskutere hva en innovasjonskultur kan bestå av og hvordan den kan fremmes.

### Ledelsens og enhetenes oppmerksomhet

Når det gjelder ledelsens rolle i forhold til innovasjonskultur, drøftes det særskilt i neste kapittel, som handler om ledelse, men vi presenterer her noen overordnede funn om innovasjonsarbeidets plass i organisasjonens daglige liv.

Fra spørreundersøkelsen har vi sammenstilt svar på de spørsmålene som handler om kjennetegn ved kultur, herunder oppmerksomhet, atferd og virkelighetsoppfatning. Det er kun små forskjeller mellom kommunene, derfor velger vi å presentere svarene samlet.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
<b>I min avdeling/enhet diskuterer vi stadig hvordan vi kan utføre arbeidsoppgaver på nye og bedre måter (N=79)</b>	1 %	3 %	39 %	57 %
<b>I min avdeling/enhet er det stor aksept for utprøving av nye ideer/utstyr/ oppgaveløsning (N=79)</b>	0 %	9 %	51 %	41 %
<b>I min avdeling/enhet er det stor aksept for å bruke tid på forbedring av tjenesteproduksjonen (N=78)</b>	3 %	21 %	49 %	28 %
<b>I min avdeling/enhet jobber vi systematisk med innovasjon (N=79)</b>	0 %	28 %	58 %	14 %
<b>Innovasjon blir ofte diskutert på ledersamlinger i min sektor (N=79)</b>	4 %	15 %	51 %	30 %

<b>Innovasjon blir ofte diskutert på ledersamlinger i kommunen (N=80)</b>	1 %	15 %	58 %	26 %
<b>Min leder oppfordrer til at jeg bruker tid til arbeid som kan bidra til innovasjon (N=77)</b>	0 %	18 %	42 %	40 %
<b>Politisk ledelse støtter arbeid med innovasjon (N=79)</b>	3 %	18 %	56 %	24 %
<b>Innovasjon er stadig et tema i lunsjen (N=80)</b>	20 %	50 %	26 %	4 %
<b>Kommunen kjennetegnes av å være innovativ (N=80)</b>	0 %	9 %	66 %	25 %

Tabell 10 Kultur for innovasjon?

Ut av svarene leser vi at innovasjonsarbeid har ganske stor både oppmerksomhet og aksept både i avdelingene og hos politisk ledelse, men at det ikke er vanlig å diskutere innovasjon i lunsjen. Derimot er innovasjon ofte tema på ledersamlinger, både på sektor- og kommunenivå. Når det kommer til aksept for å bruke tid på forbedring av tjenesteproduksjonen og det å jobbe systematisk med innovasjon, er det litt større spredning i svarene, men hoveddelen også her peker i retning av ja. I Rissa er det samtidig 34% som er delvis uenige at det er aksept for å bruke tid på innovasjonsarbeid, mot 15 % i Steinkjer. Det mest generelle spørsmålet, om kommunen kjennetegnes av å være innovativ, har høyere tilslutning enn noen av de andre. Spørsmålene er ikke stilt i denne rekkefølgen eller som en sammenhengende rekke, så siste spørsmål i tabellen kan ikke leses som «konklusjonen» på de foregående. Det er samtidig interessant å se at over 9 av 10 ledere i begge kommuner er helt eller delvis enige i at kommunen er kjennetegnet av å være innovativ. Det siste spørsmålet kan respondentene ha oppfattet som å handle om kommunens omdømme utad, de kan ha svart både som ansatte og innbyggere.

Ut fra spørreundersøkelsen får vi noen indikasjoner på at innovasjonsarbeid er en del av «slik gjør vi det hos oss», mens intervjumaterialet gir et bedre innblikk i hvordan innovasjonsarbeid over tid er blitt en del av kulturen, og i større eller mindre grad har blitt institusjonalisert:

*«Det er jo en kultur som vi har bygd nå i snart ti år, som gjør at det med innovasjon er langt framme i hodet, kan vi gjøre dette her på en lurere måte» (Leder på nivå 2)*

*«Da vi begynte med innovasjonsarbeid, så var det litt sånn at «huff, vi har da ikke tid, vi har det da så travelt, vi har da ingen som vil ta på seg denne oppgaven». Det er mange år siden. Det er sånn at de nå syns det er artig og de ser nytten av det i andre enden. Det at de utvikler det og ser retningen fra de kommer på ideen og til at de faktisk får det til (Leder på nivå 1)*

*«og så tror jeg at når det er noen ansvarsområder og sektorer som brenner for ting og innovasjon så smitter det over på andre også. Det blir en måte å tenke på som blir det normale mer enn det unormale» (Leder på nivå 1)*

Møteplasser som gir rom for å dele erfaringer og snakke om utvikling kan både være en indikator på oppmerksomhet på innovasjonsarbeid og på delingskultur:

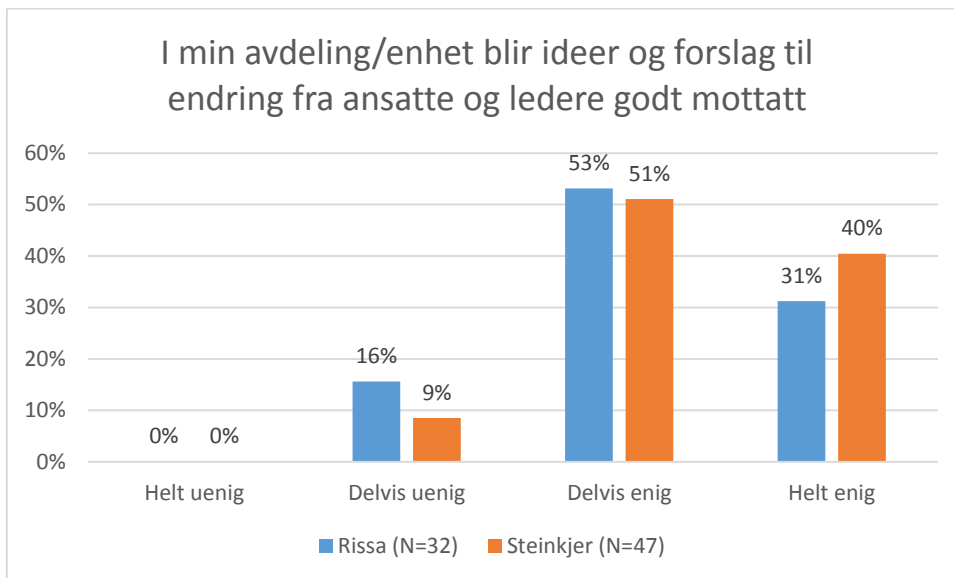
*«Så det handler om å ha gode møteplasser for å gi gode refleksjonsrom. Og jeg tror at det rommet for å reflektere og snakke om utvikling er kjempeviktig for å få til innovasjon. Hvis vi springer av oss føttene, og vi bare jobber med rapportering og plikt, mer eller mindre, istedenfor å faktisk tenke faget vårt og hvordan faget skal bli bedre iverksatt enn det er nå, så må vi ha rom for refleksjon» (Leder på nivå 1)*

Vi mener å se at intervjumaterialet og spørreundersøkelsen bekrefter hverandre, og at vi kan hevde at vi har funnet klare indikasjoner på en kultur for innovasjon, i form av en måte å tenke på, og at motivasjonen for innovasjonsarbeid stimuleres når ansatte og ledere erfarer at innovasjoner har nytteverdi og gjennom ildsjeler som greier å skape et engasjement og en smitteeffekt ut i organisasjonen. Motivasjon kan også styrkes gjennom å bli synliggjort utad, for eksempel i media:

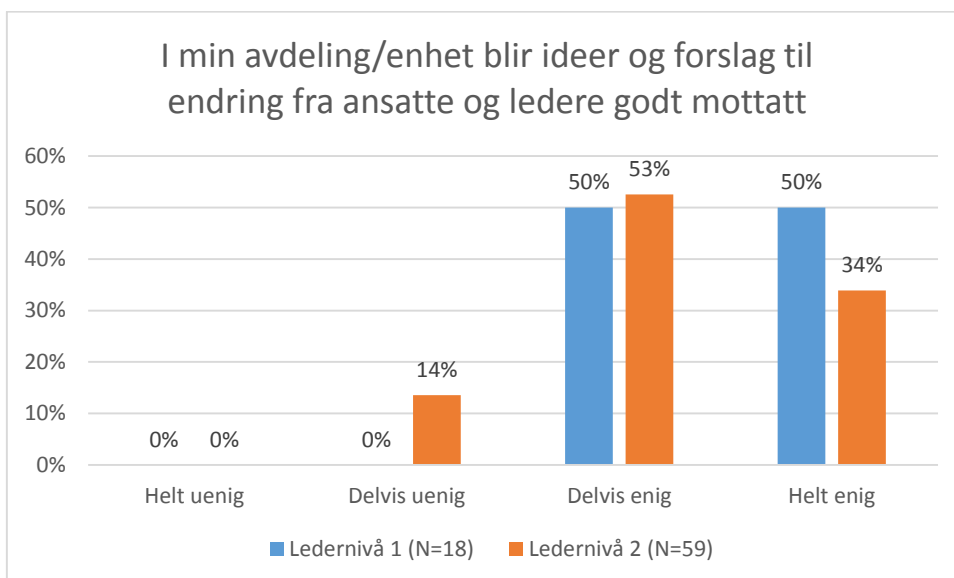
*«Og så har vi fått veldig mye positive mediaoppslag. Og det gjør også noe med den stoltheten vi har over arbeidsplassen vår, og den jobben vi faktisk gjør»*

#### Støtte og anerkjennelse for ideer, men også «kritiske venner»

Vi har også spurt om hvordan ideer og forslag til endring fra ansatte og ledere blir mottatt, for å få en indikasjon på støtte og anerkjennelse for initiativ som kan lede til konkret innovasjonsarbeid. Fra spørreundersøkelsen får vi et klart inntrykk av at det er en kultur for å heie på nye ideer, selv om flere er delvis enige enn helt enige, og det også er noen som er delvis uenige. Her har vi filtrert svarene både på kommune og ledernivå, og vi ser at det er stort sammenfall mellom kommunene i fordelingen av svar, og heller ingen slående forskjeller mellom ledernivåene. Blant ledere på nivå 2 er riktignok 14 % delvis uenige i at ideer og forslag fra ansatte og ledere blir godt mottatt, mens samtlige på ledernivå er helt eller delvis enige i at ideer og endringsforslag blir godt mottatt. Hovedbildet er at det synes å være en ganske samstemt oppfatning om at det er en kultur for å anerkjenne nye ideer, både fra ansatte og ledere, og både «oppover» og «nedover» i systemet.



**Figur 5 Anerkjennelse for ideer, etter kommune**



**Figur 6 Anerkjennelse for ideer, etter ledernivå**

Vi må riktignok ta i betraktning at alle som har svart, er ledere på topp- og mellomnivå, og ikke de ansatte på operativt plan. Ideelt sett skulle vi spurt både ansatte og ledere, men det var en avgrensningene vi måtte gjøre av hensyn til tid og omfang. Spørreundersøkelsen gir uansett bare tallmessige indikasjoner, og det er intervjuene som er vår viktigste kilde til å se etter kjennetegn ved kulturen. Gjennom intervjuene får vi et klart inntrykk av at ledere i begge kommuner, uavhengig av sektor og ledernivå, legger vekt på det relasjonelle og kollektive aspektet ved innovasjonsarbeid, herunder betydningen av å reflektere, diskutere, få litt motstand, og rom for ulikhet:

*«Det å ha noen å diskutere med som er på samme nivået, det er kjempeviktig. For å legge strategier, få motbør og medfølelse, alt etter hva behovet er.»*



*«Vi kan mye som handler om å lage arenaer for å reflektere i lag, og det tror jeg er en nøkkel»*

*«Det kommer hele tida noe ovenfra, nedenfra og fra sida, så da har vi i fellesskap på tvers av enhetene kommet fram til at dette skal vi gjøre ferdig nå før vi begynner med noe nytt, slik at det ikke blir halvferdig eller bare renner ut»*

*”Det er viktig med humor på arbeidsplassen, det er viktig at det er lov å være seg sjøl, man skal ikke ha helt konforme medarbeidere rundt seg, som ligner bare på seg sjøl. Det er viktig at vi er et fellesskap som er ganske komplekst, faktisk, der vi har mange ulike individer”*

Det er også indikasjoner på når endring og innovasjon blir det normale, så vil det ha en viss selekterende effekt i forhold til hvilke typer folk som blir værende over tid eller som rekrutteres. Dette vil igjen ha betydning for hvilke kulturelle trekk som hhv styrkes og svekkes over tid. Med andre ord har det betydning for hvilke verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som vinner terreng over tid og får legitimitet, altså institusjonaliseringsprosessen (Busch et al., 2007).

Utsagn som peker i denne retning er:

*«Og jeg tror at det som kjennetegner alle som jobber her, det er den harde kjerne, de som faktisk klarer å stå i de endringsprosessene som er til enhver tid.»*

*«Vi må ha personer som driver det framover, så det tror jeg er kjempeviktig at rådmannen er obs på når det skal ansettes nye folk i sentrale stillinger og i de utfordrende jobbene i helse og skole, men spesielt i lederstillinger.»*

Ved siden av administrativ lederstøtte, vil vi også tro at politisk støtte og forventninger er av betydning for hvilken legitimitet innovasjonsarbeid har i organisasjonen. Som vist i tabell 14, så er det en klar overvekt av respondentene som er helt (24%) eller delvis (56%) enig i at politisk ledelse støtter innovasjonsarbeid. Dette kommer vi tilbake til i kap 8, fordi det har betydelig relevans for handlingsrommet for innovasjonsarbeid.

### Synliggjøring og feiring

Ritualer, seremonier og synliggjøring kan være et uttrykk for hva slags handlinger og holdninger som belønnes, og hva som synliggjøres i organisasjonen. Vi har derfor spurt informantene om de markerer eller feirer innovasjonsarbeid som er gjennomført, og har fått flere gode eksempler på det:

*«Vi feirer med personalet, jeg har med meg blomster og sier at «Nå har vi lyktes, nå har vi utviklet noe som er et kjempeverktøy - og det er dere som har utviklet det». Vi feirer, og enhetslederne er veldig flinke til det.» (Leder på nivå 1)*

*«Vi har ei bjelle vi ringer litt i når vi har fått til noe bra, og vi skryter og fremhever det når vi har fått positiv omtale. Vi kan ha litt kakespising eller litt pizza til lunsj, og vi prøver å være litt bevisste på å markere det gode arbeidet vi gjør i mange ulike sammenhenger. Det er lett å tenke på alt man*

*ikke får gjort i løpet av ei uke. Så det er viktig å kjenne litt på alt det vi faktisk lykkes med også, spesielt når det er nytenkende - at man framsnakker det og oppfordrer til fortsatt nytenking. «Se hva vi fikk til!» og «Dette har dere fått til», det bygger selvtillit.» (Leder på nivå 2)*

Men vi har også fått eksempler på at man bare går videre, uten å feire:

*«Etter en grundig gjennomgang, gjorde vi en beslutning om å åpne biblioteket uten betjening. Det er innovasjon, helt opplagt, men markerer vi det? Nei, vi gjør ikke det, og kanskje det handler om at vi ikke oppfatter det som stort nok, selv om det for enkeltbrukeren og for enheten var en ganske stor sak»*

Synliggjøring kan også skje gjennom å få dele erfaringer med andre:

*«Vi melder jo inn når det har skjedd noe positivt, og da tas det opp på rektormøter og på oppvekstsjefens avdeling, og det blir gitt tilbud om å dele og spre de gode tingene» (Leder på nivå 2)*

### Risikotaking og rom for å feile

*«One should also keep in mind that failure in reaching the stated objectives does not necessarily mean that the implementation of an innovation has been without merit. There is learning involved and new practices may have led to other benefits not foreseen. These perspectives must also be part of any evaluation» (Koch et al., 2006: 54)*

Enhver innovasjon innebærer en endring og representerer et skifte eller et brudd (Andersen et al., 2015; Osborne, 1998), med en viss grad av uvisshet og risiko for at det kan bære galt av sted (Andersen et al., 2015). Som vi har skrevet i teorikapitlet, er evne til å ta risiko og eksperimentere framhevet som en viktig innovasjonskraft og en suksessfaktor for innovasjon i innovasjonslitteraturen (Osborne et al., 2013). Risiko oppfattes imidlertid oftest som et negativt ladet begrep i offentlig sektor, og helst noe som bør unngås eller holdes på et minimum (Osborne et al., 2013). «Nullfeilskultur» ses gjerne som motsatsen til innovasjonskultur (Ringholm et al., 2013). Risikovegring er en teoretisk barriere for innovasjon i offentlig sektor (Koch og Hauknes, 2005a).

Vi har derfor vært spesielt opptatt av å avdekke om kulturen i våre kommuner gir rom for å ta risiko og rom for å feile, og har spurt om dette på flere måter. Med «feile» mener vi her innovasjonsprosjekter som ikke gir de forventede/ønskede resultater og hvor målene for prosjektet ikke nås.

Her er det tvetydige funn i spørreundersøkelse og intervju; vi finner hverken en tydelig nullfeilskultur eller utpreget kultur for å prøve og feile. Noen utsagn går i retning av å indikere at det er helt greit å feile, andre går i motsatt retning:

«Man peker ikke på at folk har gjort feil, men man peker på at resultatet ikke ble som man ønsket og hvilke faktorer som har vært. Jeg tror ikke man er redd for å trå feil, det må være en kultur for det» (Leder nivå 2)

«Jeg bruker å si til mine ledere: «Men var det noen som døde av det da?» Man må tenke litt stort. Men jeg tror at politisk oppmerksomhet og medieoppmerksomhet kan gjøre at man blir litt skvetten» (Leder på nivå 1)

«Jeg opplever at vi i kommunen har et forbedringspotensial i å gi den sorten rammebetingelser. Aksepten for at av og til går det galt, vi får det ikke til. Det er nok ganske klare meldinger på hva som er å lykkes og hva som er å feile. I mitt hode er det sånn at det å ha prøvd ut en idé, men så viser det seg at dette fungerte ikke sånn som vi hadde tenkt, det er per definisjon i vår organisasjon å feile. Men det behøver det jo slett ikke være i innovasjonssammenheng.» (Leder nivå 1)

«Uttalelser som «dette skulle du ha skjont på forhånd», det er å feile. Og det opplever jeg som en stor utfordring i innovasjonsarbeidet.» (Leder nivå 1)

Risikoen for å bli uthengt i media for inkompetanse eller «sløsing med skattebetalernes penger» kan også påvirke lysten til å gå ut i ukjent terreng, både i administrasjonen og på politisk nivå, men redsel for å bli «uthengt» internt kan være vel så reell:

«Frykten for å feile tror jeg faktisk er sterkere i forhold til å bli blottstilt internt enn å bli blottstilt på framsida av avisa». (Leder nivå 1)

Generelt finner vi likevel ikke et slikt bilde av kulturen. Går vi til spørreundersøkelsen, finner vi større støtte til at det er rom for å feile, enn det motsatte. Et klart flertall av respondentene i begge kommuner, jf. tabellene under, er helt eller delvis uenig i at det ikke er rom for å mislykkes. Men vi har ingen måte å kontrollere for om det eventuelt er forskjell mellom de uttalte og de levde normene.

	Rissa			
	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
<b>Det er ikke rom for å mislykkes med nye ting her (N=32)</b>	31 %	50 %	16 %	3 %
<b>I min avdeling/enhet er det stor aksept for utprøving av nye ideer/utstyr/oppgaveløsning (N=32)</b>	0 %	6 %	50 %	44 %
<b>I min avdeling/enhet er vi opptatt av å gjøre minst mulig feil (N=32)</b>	9 %	25 %	31 %	34 %

Tabell 11 Rom for å feile. Rissa

	Steinkjer			
	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
<b>Det er ikke rom for å mislykkes med nye ting her (N=47)</b>	23 %	55 %	21 %	0 %
<b>I min avdeling/enhet er det stor aksept for utprøving av nye ideer/utstyr/oppgaveløsning (N=47)</b>	0 %	11 %	51 %	38 %
<b>I min avdeling/enhet er vi opptatt av å gjøre minst mulig feil (N=47)</b>	4 %	23 %	45 %	28 %

Tabell 12 Rom for å feile. Steinkjer

Det siste spørsmålet, om å gjøre minst mulig feil trekker litt mer i en annen retning, men kan ikke uten videre tolkes som en indikasjon på at det er lite rom for å feile. Ut fra at begrepet «nullfeilkultur» ikke sjelden brukes for å beskrive offentlig sektor, hadde vi heller forventet at flere svarte enig på dette spørsmålet. Og, som det påpekes i PUBLIN-prosjektet:

*The solution to this problem is obviously not to accept malpractice or uninhibited spending of public money. However, it should be possible to get politicians, public sector managers and the press to accept that the risk for failure is an integrated part of any innovation strategy, and that failed innovation projects in fact are a vital aspect of innovation strategies – without failures the overall innovation strategies are failures (Koch og Hauknes, 2005a).*

### Kultur for å jobbe på tvers eller silomentalitet?

Offentlig sektor og særlig store offentlige organisasjoner kan være preget av «silo-tenking» og parallelle organisasjonskulturer med ulike sett av normer, verdier og virkelighetsoppfatninger (Koch et al., 2006). Siloer er i denne sammenheng en metafor for vanntette skott. Slike skott kan eksistere både fysisk og mentalt. Både wicked problems (f.eks. bedre folkehelse, mindre drop-out fra skole, bedre integrering av flyktninger) og reformer (eks. samhandlingsreformen) tilsier at utfordringene er sektorovergripende og at håndteringen av dem også forutsetter tverrsektorielt innovasjonsarbeid, fordi det er nødvendig å kombinere ulike kunnskapsplattformer og perspektiver. Det er ikke tilstrekkelig med enkeltkretslæring, forstått som utnyttning av eksisterende kunnskap for å utnytte ressursene bedre (Busch et al., 2007; Jacobsen og Thorsvik, 2013), men nødvendig med utforskning av selve måten å oppfatte problemet på, for eksempel ved å stille eksplisitte spørsmål ved de mål og verdier som ligger til grunn for måten man handler på i dag. Å lære noe nytt ved å se verden på nye måter relateres til det Argyris og Schön kaller dobbeltkretslæring (ibid. ). Én indikasjon på om det i kultur og struktur legges til rette for slik utforskning og dobbeltkretslæring, er grad av tverrsektoriell tenking og atferd. Vi har derfor vært opptatt av å forsøke å avdekke om det foregår mye arbeid på tvers, hvilke arenaer som finnes,

og hva som fremmer og hemmer det å jobbe på tvers. Her er det primært intervjuene som er kilde.

*«Vi kan mye som handler om å lage arenaer for å reflektere i lag, og det tror jeg er en nøkkel.»*

*«Jeg tror at det er mange som kobler ting som man hører fra andre sektorer. Mindre kanskje fra teknisk sektor enn helse og omsorg. Og det kan ha sammenheng med hvem man samhandler mest med i det daglige.»*

*«Det blir nok litt for mye innen sektoren, selv om man i den posisjonen jeg sitter i deltar i mange prosjekt og kan være med og heve blikket, så er det likevel noen begrensninger knyttet til det»*

*«Det er mange som snakker om at kommunen er så siloer hit og dit, og ja, det er vel kanskje sånn, men hvordan skal man organisere seg uten siloer? Hvor skal veggen egentlig være? Jeg tenker at veggen, den er i oss mennesker»*

Hovedfunnet er at innovasjonsarbeidet i stor grad foregår innenfor sektorene, men ikke sjelden i et nettverk med samarbeidspartnere fra FoU-miljø, statlige sektoraktører, andre kommuner og/eller leverandører av teknologi etc. Det sies at det også jobbes og deles en god del på tvers, men da knyttet til de som samarbeider tettest gjennom tjenesteutøvelsen. Det er også mange som påpeker at potensialet for tverrfaglig innovasjonsarbeid og læring på tvers ikke er tatt ut.

*«Vi har en grunnholdning på at vi får til et bedre resultat sammen med andre. Det må vi fordi vi er få og fordi basisen i kompetansen vår og fagområdene våre forutsetter tverrfaglighet. Helse er på tvers av alle sektorer»*

*«Og det er det mine enhetsledere gjør – forslag som omhandler bare dem. De går ikke ut over sine grenser.»*

I et institusjonelt perspektiv sies det her at «siloene» er en kultur-kognitiv mekanisme mer enn en regulativ. Men insentivene som ligger i regulative mekanismer, som måten det budsjetteres og økonomistyringssystemet fungerer på, kan også ha betydning:

*«Vi evner ikke å løfte blikket og se det store bildet bestandig. Fordi vi har ansvaret for vår budsjettramme» (Leder nivå 2)*

## Uttalte verdier

I spørreundersøkelsen har vi også bedt respondentene om å krysse av for de to verdiene som de mener er mest beskrivende for sin avdeling eller enhet (hver respondent har krysset av for to alternativer). Resultatene er gjengitt i tabellen under. Vi ser at oppfylling av brukerbehov, faglige standarder og kunnskapsdeling og erfaringsutveksling skårer høyest som verdier. Kommuneforskjellene er ikke store, men Rissa kommer noe høyere ut enn Steinkjer på brukerbehov og Steinkjer kommer noe høyere ut enn Rissa på kunnskapsdeling og

erfaringsutveksling. Vi tolker dette som et uttrykk for at kommunenes ledere har en sterk lojalitet til brukerne og til faglig kvalitet, noe vi også finner støtte for i intervjuene.

<b>Alternative verdier</b>	<b>Samlet</b>	<b>Rissa</b>	<b>Steinkjer</b>
	<b>Prosent</b>	<b>Prosent</b>	<b>Prosent</b>
<b>Faglige standarder</b>	21 %	19 %	22 %
<b>Oppfylging av brukerbehov</b>	26 %	30 %	23 %
<b>Kunnskapsdeling og erfaringsutveksling</b>	18 %	13 %	21 %
<b>Fornyelse og innovasjon</b>	8 %	8 %	9 %
<b>Holde budsjett</b>	8 %	11 %	6 %
<b>Jobbe på tvers av faggrensener/sektorgrensener</b>	7 %	6 %	7 %
<b>Lojalitet til beslutninger</b>	4 %	5 %	4 %
<b>Kreativitet</b>	4 %	5 %	3 %
<b>Gjøre alt rett</b>	3 %	3 %	3 %

Tabell 13 Verdier

### 6.3 Oppsummering av forskningsspørsmål 1

Mye av den klassiske innovasjonslitteraturen og –forskningen fokuserer på teknologiske innovasjoner og innovasjoner i privat sektor (Andersen et al., 2015; Koch og Hauknes, 2005b; Osborne et al., 2013). Dette har satt sitt preg på begrepsapparatet for å studere innovasjoner og innovasjonsarbeid, slik vi har redegjort for det i teorikapitlet. Det innovasjonsarbeidet som skjer i kommunene, karakteriseres av å være samtidige prosessinnovasjoner, endringer i innsatsfaktorer og organisatoriske innovasjoner, og prosessen er gjerne «innovasjonsproduktet». Dette er likevel ikke et argument for at Schumpeters (1934) innovasjonsbegrep og typologisering ikke passer for offentlig sektor, men at innovasjon i tjenesteyting må betraktes i et annet lys enn vareproduksjon (Drejer, 2004). Det viktigste vilkåret fra Schumpeters fundament er det også viktig å holde fast; at innovasjon må ha et resultat som er nyttig og nyttiggjort, og som bidrar til økonomisk gevinst i en eller annen forstand. Hvis ikke, blir «alt» innovasjon, og hensikten med innovasjonsarbeid tapes av syne. Empirien har samtidig vist at det er vesentlig å ta høyde for at det kan være en betydelig avstand i tid mellom innovasjon som gjennomført endring (resultat) og realisering av økonomiske gevinster (effekt), og dessuten at de økonomiske gevinstene kan komme på andre sektorområder og budsjetter enn der innovasjonen i utgangspunktet initieres og gjennomføres. Vi ser at dette kan skape utfordringer for insentivene til å drive innovasjonsarbeid, gitt at det gjerne innebærer en ekstra ressursbruk på kort sikt, og at sektorene og enhetene i stor grad måles på egen budsjett disiplin.

Innovasjonsarbeidet i kommunene er, ikke uventet, mer preget av de skrittvisse forbedringer og lokale tilpasninger av innovasjoner som har skjedd over tid enn av radikale innovasjoner. Skillet mellom endring i form av utbedring og kontinuerlig utvikling og innovasjoner er heller ikke veldig klart i våre kommuner. Dette er i tråd med tidligere forskning, som vi har redegjort for i teorikapitlet. Samtidig mener vi at de fleste av innovasjonseksemplene informantene har gitt, representerer et element av diskontinuitet med fortiden, og faller innenfor innovasjonsbegrepet slik vi har definert det, basert på Schumpeter. Gitt det vi har sagt tidligere, om betydningen av å holde fast ved at innovasjon må representere en eller annen form for brudd med etablerte rutiner, er «hverdagliggjøringen» av innovasjonsbegrepet et tveegget sverd. Hvis innovasjon bli mest en merkelapp for enhver endring, vil hensikten med innovasjon bli borte, og det blir mer utnytting av eksisterende kunnskap og enkeltkretslæring enn utforskning av ny kunnskap og dobbelkretslæring.

Vi har sett på om det er forskjeller mellom kommuner, ledernivå og sektor i hva som legges i innovasjonsbegrepet og begrunnelser for å drive med innovasjon. Her kan vi ikke sammenholde med spørreundersøkelsen, hvor vi la til grunn vår definisjon uten å stille spørsmål om de deler denne oppfatningen. Vi finner ingen vesentlige eller systematiske forskjeller i intervju som kan føres tilbake til ulikheter kommunen imellom. Snarere er det store likheter i måten de omtaler innovasjon på, hva som tas fram av eksempler og hvordan innovasjonsarbeid begrunnes. Det samme gjelder kilder, som er dels egne ansatte, dels inspirasjon utenfra, dels initiativ fra ledelsen. Dette er interessant, ut fra at kommunene er nokså ulike i forhold til strukturelle kjennetegn, ikke minst størrelse, men også har til dels ulik organisering og planverk.

Vi finner heller ingen vesentlige forskjeller mellom ledernivåene med hensyn til hva de legger i innovasjon og begrunnelser for å drive med innovasjon. Ledere på nivå 2, som er nærmest det operative tjenestenivået, refererer i noe mindre grad til større innovasjonsprosjekter og i større grad til løpende hverdagsforbedringer.

Det store bildet er altså at kommunene synes å være ganske like når det kommer til både hva slags innovasjonsarbeid som drives, forståelsen av innovasjon og kjennetegn ved organisasjonskultur, herunder kultur for å drive innovasjonsarbeid. Likhet mellom kommunene er interessant, ut fra at Steinkjer har flere som jobber på samme felt enn Rissa, og i teorien dermed har flere som kan komme med ideer og flere som kan diskutere sammen.

Organisasjonskulturen er en del av konteksten for innovasjonsarbeid, og innovasjonskultur er ett aspekt ved innovasjon. Schein (1985, 2010) snakker om kultur som det som er under overflaten av organisasjonens «isfjell» og som ikke kan avdekkes direkte og som dels er ubevisst og tatt for gitt. Bang peker på at kultur kan avdekkes indirekte, via kulturuttrykk som historier, organisasjonsmyter, seremonier og ritualer, språk og sjargong, humor, fysisk utforming, og organisasjonspraksis som rekrutterings- og forfremmelsesprosedyrer, belønningssystemer,

rapporteringsrutiner mv. (Bang, 2011). Vi har ikke hatt mulighet til eller hatt til hensikt å gå i dybden på organisasjonskulturen i de to kommunene, men har prøvd å lete etter indikasjoner på hva det er ved kulturen som eventuelt virker fremmende eller hemmende på innovasjonsarbeid.

Det vi finner, er at kommunene er ganske like med hensyn til kulturelle kjennetegn. Vi erfarte også at informantene hadde ganske lett for å snakke om og reflektere rundt kultur for innovasjon, og at det tydeligvis er noe man forholder seg til som leder i kommunene, uansett nivå. Vi har et klart inntrykk av at innovasjon assosieres med noe positivt og nyttig. 9 av 10 ledere i både Rissa og Steinkjer mener dessuten av kommunen kjennetegnes av å være innovativ. Informantene mener at innovasjonskraften kommer både nedenfra og ovenfra. Både ledere og ansatte er viktige drivere for å gjennomføre innovasjonsarbeid.

Kulturelle trekk som peker i retning av å fremme innovasjon er: Innovasjonsarbeid har oppmerksomhet og foregår i alle deler av organisasjonen, innovasjonsarbeid har støtte fra administrativ og politisk ledelse, nye ideer tas godt imot, innovasjon er tema når ledere møtes på formelle arenaer, det finnes en rekke ildsjeler som har et engasjement som smitter over på resten av organisasjonen, kommunene er både åpne for og oppsøker aktivt kilder utenfra for inspirasjon, kunnskapsutvikling og innovasjonssamarbeid, resultater og gevinster av innovasjonsarbeid deles - og dels feires, intern kunnskapsdeling for læring og inspirasjon, brukerbehov og kunnskapsdeling er uttalte verdier, og det er stor aksept for å bruke tid på forbedring av tjenesteproduksjonen og for å prøve ut nye ideer, utstyr og/eller oppgaveløsning.

Kulturelle trekk som peker i retning av å hemme innovasjon, ut over de små skrittets forbedringer, er: Innovasjonsarbeid foregår i hovedsak innad i hver sektor, det er få initiativ nedenfra som handler om innovasjon som berører mer enn ett tjenesteområde, økonomisystemet gir ikke insentiver til å tenke innovasjon på tvers av enhets- og sektorgrenser, og rommet for å feile er begrenset og feil er ikke spesielt anerkjent som et læringsverktøy i innovasjonsarbeid. Ikke alle innovasjoner får oppmerksomhet i form av feiring og synliggjøring i organisasjonen.

I sum mener vi at intervjudata og spørreundersøkelse gir hold for å konkludere med at det er flere trekk som fremmer innovasjonsarbeid enn de som hemmer. En foreløpig konklusjon er derfor at kommunene har en innovasjonskultur.

Vi oppfatter at ledelsen ønsker seg en organisasjonskultur og en politisk ledelse som tåler litt usikkerhet og som gir mot til å prøve, trygghet til å feile og tålmodighet i innovasjonsprosessen, men at det på dette området fortsatt er noe å gå på.

Det store bildet er at kommunene synes å være ganske like når det kommer til både hva slags innovasjonsarbeid som drives, forståelsen av innovasjon og kjennetegn ved organisasjonskultur, herunder kultur for å drive innovasjonsarbeid. Likhet mellom kommunene er interessant, ut fra at Steinkjer har flere som jobber på samme felt enn Rissa, og i teorien dermed har flere som kan komme med ideer og flere som kan diskutere sammen. Denne forskjellen vil sannsynligvis ha



sammenheng med og konsekvenser for hvordan de utøver sine funksjoner og hvordan handlingsrommet for innovasjonsarbeid oppleves og håndteres.

## 7. Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeid?

Vi vil i dette kapitlet drøfte forskningsspørsmål 2:

*Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeid?*

Som vi har redegjort for i metodekapitlet, legger vi primært et fortolkende perspektiv til grunn i vår forskning, og en forståelse av organisasjoner som sosiale systemer som er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål (Jacobsen og Thorsvik, 1997)

En organisasjon styres både av ytre krav og endringskrefter i omgivelsene, og av interne forhold. I vår problemstilling er vi særlig opptatt av hvordan ledelsen bidrar til (eller kan bidra til) innovativ atferd og derigjennom til innovasjoner i organisasjonen. For vår problemstilling og empiri anser vi ikke ledelsesteorier som befatter seg med personlighet og lederstiler som relevante. Vi har valgt en teoretisk tilnærming i et prosessorientert syn på ledelse og på ledelse som funksjon, og hvordan ledelse beskrives gjennom ulike *lederroller* (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011).

I det følgende vi gi en kort presentasjon av våre hovedfunn fra intervju og spørreundersøkelsen, for så å drøfte funn fra de ulike tema i lys av teori redegjort for i kap 4.

<b>Hva kjennetegner ledelsens bidrag til innovasjonsarbeid?</b>			
<b>Tema</b>	<b>Funn</b>	<b>Intervju</b>	<b>Spørreundersøkelsen</b>
<b>Rolle i forhold til strategi og retning</b>	- Et klart ledelsesansvar	Intervjufunn	Bekrefter
	- Jobbe systematisk og strategisk	Intervjufunn	Bekrefter
	- Lage rammebetingelser	Intervjufunn	Bekrefter
	- Skape møteplasser	Intervjufunn	–
<b>Rolle i forhold til medarbeidere</b>	- Løfte fram ideer	Intervjufunn	Bekrefter
	- Gi støtte – nærledelse	Intervjufunn	–
	- Frihet under ansvar/støtte-krav	Intervjufunn	–
	- Kritisk venn	Intervjufunn	–
<b>Rolle i forhold til kulturskaping</b>	- Bygge innovasjonskultur	Intervjufunn	Bekrefter
	- Å gi rom for å feile	Tvetydig	–
	- Kommunikasjon	Intervjufunn	–
	- Finne «rett folk»	Intervjufunn	–

Tabell 14 Datagrunnlag og funn forskningsspørsmål 2

En slik sammenstilling av det kategoriserte og systematiserte datamaterialet gir ikke en fullstendig eller detaljert gjengivelse, men er en syntetisering av funn knyttet til temaet ledelse som gir et oversiktsbilde av hva som kom fram i undersøkelsen. Tematiseringen er egnet som grunnlag for en videre drøfting.

### 7.1 Ledelsens rolle i forhold til strategi og retning

Et entydig funn fra undersøkelsen er knyttet til ansvaret for innovasjonsarbeidet i kommunen. Her viser både intervjudata og resultatene fra spørreundersøkelsen at ledere både på nivå 1 og nivå 2 anser dette som et klart lederansvar.

<b>Som leder -</b>	<b>Svar</b>	<b>Helt uenig</b>	<b>Delvis uenig</b>	<b>Delvis enig</b>	<b>Helt enig</b>
<b>tar jeg et ansvar i kommunens innovasjonsarbeid</b>	L1 (N=18)	0	0	50%	50%
	L2 (N=58)	3%	19%	45%	33%
<b>tar jeg et ansvar i avdelingens innovasjonsarbeid</b>	L1 (N=16)	0	0	44%	56%
	L2 (N=59)	2%	8%	39%	51%
<b>er jeg en pådriver for innovasjonsarbeid</b>	L1 (N=18)	0	0	61%	39%
	L2 (N=59)	2%	10%	52%	36%

Tabell 15 Ledelsens ansvar og rolle

En gjennomgang av disse spørsmåla filtrert på kommune viser omtrent sammenfallende svar for våre to kommuner. Filtrert på sektor gir ikke data fra spørreskjemaet grunnlag for å si noe om vesentlige forskjeller mellom sektorene på disse tre spørsmålene.

Som det framkommer i tabellen, er alle ledere på ledernivå 1 (L1) helt eller delvis enige i at de tar et ansvar i kommunens innovasjonsarbeid, mens det blant ledere på nivå 2 (L2) er 78 % som er helt eller delvis enige i at de tar et ansvar for kommunenes innovasjonsarbeid. Dette gjelder også når de blir bedt om å ta stilling til om de tar et ansvar i avdelingens innovasjonsarbeid, alle leder på nivå L1 helt eller delvis enige i dette, mens 90 % av lederne på nivå L2 er helt eller delvis enige i at de tar et ansvar for avdelingens innovasjonsarbeid. Spørreundersøkelsen viser altså at lederne på nivå 1 og 2 i våre kommuner har en tydelig bevissthet rundt lederrollens ansvar for innovasjonsarbeidet.

Informantene uttrykker seg om dette ansvaret på ulike måter, men innholdsmessig favnes mye av dette utsagnet fra en av lederne på nivå 1:

*«Hvis du sitter i kommune-Norge i en stilling som jeg har og ikke er opptatt av å prioritere det (innovasjon), og tenker at vi har det best som vi har det, da har du ganske enkelt et problem.»*

Det grunnleggende arbeidet beskrives som å skape en felles forståelse av hva innovasjon er, slik at alle i organisasjonen har samme basis for innovasjonsarbeidet, og å skape retning. Informantene forteller også om at leder må gå foran og «holde flagget høyt», og sørge for at temaet høyt oppe på dagsorden. Flere av informantene er også tydelige på hvor viktig det er å ha en politisk og administrativ toppledelse i kommunen som sier at innovasjon er viktig, med en ledelse som legger overordnede strategier for innovasjonsarbeidet. Informanter på begge nivåer nevner dette, samtidig som de understreker at innovasjonsarbeidet i de ulike sektorene/enhetene/avdelingene i organisasjonen er det den enkelte leders ansvar å følge opp. Dette gjør de på ulike måter, ut fra sine ulike rammer, oppgaver og sine medarbeidere. Her forteller de om alt fra årlige oppfølgingsmøter tilpasset staben de har, til hvordan de vurderer hvor mottakelige arbeidsstokken til enhver tid er for å ta opp temaet ut fra de totale belastningene, mens andre har innovasjon som tema på sine faste organisasjonsmøter. Ledere sier de må være «på» og være utviklingsorientert, og vise at de selv ikke er redde for å ta initiativ. En del av dette strategiske arbeidet er å lage rammer for innovasjonsarbeidet og å skape møteplasser hvor innovasjonsarbeidet kan diskuteres. Møteplasser nevnes av flere som en av nøklene til innovasjon. Det er i møtet mellom flere ulike kompetanser, erfaringsbakgrunner og måter å tenke på at nye ideene til forbedring og endringer skapes. Her trekkes særlig innovasjons- og forskningsprosjekter fram som muligheter for å øke tilfanget av kunnskap og erfaringer, med nettverk ut over egen organisasjon som en stor gevinst i arbeidet. Dette arbeidet skal som alle informantene påpeker, skje samtidig med utførelsen av daglig drift, med sitt fokus på tjenestelevering og budsjettammer.

Det er flere ulike tilnærminger til hvordan en kan belyse hvordan våre kommunale ledere på nivå 1 og 2 utøver sine lederroller i forhold til dette overordnede innovasjonsarbeidet. Som beskrevet i teorikapittelet, legger vi Erik Johnsens beskrivelse av ledelse som et «målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill» (Busch et al., 2007) til grunn for vår drøfting av ledelse av innovasjonsarbeidet. Slik vi oppfatter «våre informanter», finner vi at de tar i bruk alle de tre perspektivene i sine lederroller.

Selve grunnlaget for innovasjonsarbeidet legges i det *språkskapende* samspillet. Slik informantene beskriver, må en felles forståelse av hva innovasjon og innovasjonsarbeid er, være på plass før leder kan drive et målrettet innovasjonsarbeid sammen med sine medarbeidere. Her er fokus ledelsens kommunikative funksjon – med utvikling av felles forståelser og begrepsapparat. Dette er særlig viktig dersom sektoren/enheten/avdelingen har oppgaver som fordrer at ulike profesjoner og kompetanser jobber sammen. En grunnleggende faktor i ledelse er å bidra til at det utvikles et felles språk og begrepsapparat som gjør det mulig å arbeide med målformulering og problemløsning i forhold til de oppgavene som skal løses (Busch, 2012; Busch et al., 2007). Vårt datamateriale viser som beskrevet i kap. 6.1 at det er rimelig stort samsvar

mellom sektorene i hvordan de oppfatter innovasjonsbegrepet. Sett i lys av Johnsens teori om språkskaping bekrefter det antakelsen fra kap. 6.1, om at det for våre to kommuner er investert tid og krefter i en slik språkskappingsprosess, og at det er etablert en felles begrepsforståelse på tvers av sektorer.

Slik Busch (2007) beskriver *målformulerende* ledelse, handler dette om utviklingen av mål, både driftsmål, tilpasningsmål og utviklingsmål. Her er blikket rettet både mot de daglige oppgaver som skal utføres, men også mot det overordnede strategiske arbeidet. Driftsmålene har fokus på budsjett og tjenesteproduksjon, og som mange av informantene forteller, er det den daglige driften som er hovedfokus i hverdagen. Det oppleves i noen sammenhenger som et krysspress mellom drift og utvikling/innovasjon, som igjen har påvirkning på opplevd handlingsrom, noe vi kommer nærmere tilbake til i drøftingen av forskningsspørsmål 3, om handlingsrom. Arbeidet med innovasjon er både knyttet til det Bush kaller tilpasningsmål (eksempelvis nye rutiner, nye styringsformer og nye tjenester), og til utviklingsmål for å sette organisasjonen i stand til å takle framtidige utfordringer (Busch et al., 2007). Dette er det overordnede, strategiske og planmessige arbeidet med innovasjon, og her er informantene tydelige på at den øverste ledelsen har et særlig ansvar.

Det *problemløsende* samspillet skjer ofte samtidig som den målformulerende prosessen (Busch, 2012). Fokuset her er oppgavene og virkemidlene for å nå målene, og målene justeres og tilpasses undervegs. Slik vi tolker våre informanter, er det i denne sammenhengen særlig viktig med møteplasser, hvor kompetanse- og erfaringsutveksling kan skje, og meninger og tankemåter kan prøves i samspill med andre. Her forteller informantene betydningen av søke/lære-prosesser hvor kompetanser og kunnskap hentes internt, både innen egen avdeling/enhet og på tvers av sektorer, men også eksternt, gjennom samspill med fagmiljøer utenfor egen organisasjon. Informantene understreker at dette er særlig viktig dersom dagens kompetanse og innsikt ikke er tilstrekkelig for å finne en tilfredsstillende løsning, jf. (Busch et al., 2007).

Weber og Khademian (2008) snakker om ledere som «collective capacity-builders», som passer godt med den måten flere av våre kommunale ledere beskriver sitt innovasjonsarbeidet. Den kritiske ledelsesfunksjonen Weber og Khademian skisserer er først og fremst knyttet til å fasilitere kunnskapsdeling mellom et bredt sett av aktører på ulike nivå, fra ulike sektorer både innenfor og utenfor offentlig sektor, med ulike interesser og ressurser og med ulike oppfatninger både om problemet og løsningene. Her er det prosjektbaserte innovasjonsarbeidet som gjennomføres særlig gode eksempler. En av våre informanter beskriver det slik:

*«...det må være en kobling mellom de menneskeressursene kommunen har, men også en kobling opp mot de ressursene kommunen har utenfor seg. For jeg tror jo på det at man skaper jo ikke en ny måte å tenke på bare ved å sitte og spekulere for seg selv. Man skaper nye ideer som kan da på sikt skape ny innovasjon gjennom å trekke til seg helt nye*

*forskninger, de rette foreleserne, kontakter sant, om det er KS eller staten, vi har tett kontakt med utdanningsdirektoratet og fylket ikke minst, for de sitter jo ofte på det nyeste som skjer..... Det betyr ikke at fasiten ligger der bestandig, men det kan være noen gode ressurser å hente, innafor program, piloter, .....kommunen vår er veldig snar ute med å bruke disse pilotene nasjonalt, og også invitere ressurspersoner innenfor forskningsinstitusjonene men også innenfor andre fagmiljø som høyskoler og universitet, og ta dem inn hit og skape den kombinasjonen av folk her som faktisk sitter på faget og er i praksis, og koble dette opp mot teori og andre typer erfaringer og piloter. Så blir det på en måte en veldig spennende smeltedigel.»*

Som nevnt fremhever flere av informantene behovet for struktur i innovasjonsarbeidet, og at det er avgjørende at leder jobber systematisk med innovasjon for å oppnå resultater. Data fra spørreundersøkelsen støtter disse funnene, og viser at ledere på begge nivåer til en viss grad opplever at det er mulig å ta initiativer på tvers internt mellom enheter/avdelinger i samme sektor, men også på tvers av sektorer. Sammenligning av kommunene viser ingen forskjell mellom våre to kommuner i svar på disse spørsmålene. En sammenligning av ulike sektorer i de to kommunene viser at det er store forskjeller i antall respondenter i de ulike sektorene, men det er marginale forskjeller mellom de ulike sektorene i hvordan de opplever muligheten til å ta initiativer på tvers, gjennomgående svar er «delvis enig» eller «helt enig». Det er altså rom for å ta initiativer til samarbeid på tvers av sektorer.

<b>I min rolle som leder er det mulig å ta initiativ til forbedringer og fornyinger</b>	<b>Svar</b>	<b>Helt uenig</b>	<b>Delvis uenig</b>	<b>Delvis enig</b>	<b>Helt enig</b>
som involverer andre enheter i samme sektor	L1 (N=18)	0	0	28%	72%
	L2 (N=59)	2%	12%	51%	35%
som involverer på tvers av sektorer	L1 (N=18)	0	6%	33%	61%
	L2 (N=59)	5%	24%	54%	17%

**Tabell 16** Initiativ på tvers

Weber og Khademians (2008) inngang til nettverksarbeidet viser potensialet en slik tilnærming kan ha for å løse såkalte «wicked problems», dvs. komplekse samfunnsproblemer som går på tvers av sektorer og ulike organiseringer. Bestrebelsene på å håndtere et wicked problem forutsetter evne både til å trekke veksler på et bredt sett av kunnskapstilfang og –aktører, og evne til å bruke variasjonen som «innsatsfaktor» for å utvikle ny problemforståelse og nye løsningsforslag (ibid.).

For våre informanter er det flere eksempler på hvordan ledere har et bevisst forhold til nettverk som ressurs, slik Weber og Khademian beskriver denne lederrollen. En leder som skal være effektiv i bestrebelser på å håndtere wicked problems, er en som bringer folk og organisasjoner sammen for å dele, lytte og lære og forsøker å skape ny forståelse og kunnskap som kan sette problemet som skal håndteres i nytt lys. Weber og Khademian beskriver dette som en brobygger- og integratorfunksjon mer enn en klassisk beslutningsrolle. Som forrige eksempel viser, er dette en lederrolle som flere av våre informanter praktiserer, gjennom prosjektbasert jobbing opp mot spesielle utfordringer. Her etableres det egne møteplasser og utvikles nettverk for å øke kunnskapen og kompetansen innad i kommunen, men flere av informantene forteller at de også opplever at kommunen er en ressurs for kompetansebygging og en erfaringsbase som går ut over egennytten, med prosjektene som en form for «living lab» og utvikling av en erfaringsbase som kan gi grunnlag for kompetanseheving og endring også i andre kommuner.

I Steinkjer kommune har toppledelsen tatt konkrete grep i forhold til disse problemstillingene og har etablert noe som kalles *koordinerende enhet*:

*«Vi har noe som heter koordinerende enhet i Steinkjer kommune, som består av to nivå: Avdelingssjefene i avdelingsforum og enhetene, på tvers av avdelinger, i koordineringsforum. Der er det tatt opp så mange saker på tvers av tjenestene hvor vi faktisk lykkes, fordi avdelingssjefene får saker som er vanskelige og tar en avgjørelse, både når det gjelder økonomi og når lovverk synes å være motsigelsesfulle. Eks. «Nei, men det sier jo ikke opplæringsloven. – «Neinei, men hva sier opplæringsloven om å legge til rette for personer som har ...» For å kunne få inn læring er man nødt til å legge til rette. Og så diskuterer vi, og så kommer vi videre.»*

Webers og Khademians nettverkstilnærming er særlig aktuell i forhold til utfordringer knyttet til de delene av kommunal sektor som skal yte tjenester til innbyggere med komplekse utfordringer og sammensatte behov, hvor et fullverdig tjenestetilbud involverer flere ulike sektorer og flere enheter innen hver sektor. Her kan det også være behov for å tenke ut over egen kommune for å forsøke å hjelpe disse innbyggerne. Slik en av lederne fra en av disse tjenesteenhetene sa det:

*«enhet blir jo ikke det så viktig for oss, vi er enige om at hvis vi skal dra i gang noe arbeid her, så skal vi involvere de som er rettet opp mot disse brukergruppene.»*

Dette er, slik vi ser det, et eksempel på hvordan et nytt «mind set» for ledelsesfunksjonen har etablert seg, i møte med wicked problems i en nettverkssetting bestående av mange organisasjoner, på tvers av offentlig og privat sektor.

I et slikt perspektiv vil ledelse både handle om en strategisk ledelsesoppgave i form av å sette mål og retning for innovasjonsarbeidet og om en fasiliterende/prosessuell ledelsesoppgave i form av å legge til rette for en innovativ, kreativ og konstruktiv dialog mellom aktørgrupper med

forskjellig kunnskap, kompetanser og virkelighetsoppfatninger (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011).

## 7.2 Ledelsens rolle i forhold til medarbeidere

Som vi har vist, er innovasjon å betrakte som et kollektivt fenomen, med behov for mange ulike kompetanser og kilder, og er et arbeid som involverer ressurser både utenfor og innenfor organisasjonen (Busch et al., 2007; Sørensen og Torfing, 2011; Weber og Khademanian, 2008). I et kontinuum mellom det strategiske perspektivet og det tilretteleggende (fasiliterende) perspektivet på disse oppgavene, identifiserer Kolind og Sørensen fire lederroller: Veiviseren, Innpiskeren, Kulturskaperen og Formidleren (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011). Disse teoretiske rolletypene kan brukes til å identifisere og drøfte hva ledere i Steinkjer og Rissa konkret gjør i forhold til medarbeidere, og hvordan de tar i bruk ulike tilnærminger til ledelse med utgangspunkt i kontekst og behov. Vi vil i det følgende forsøke å drøfte lederrollens betydning i forhold til medarbeideres bidrag i innovasjonsarbeid i lys av de fire teoretiske lederrollene.

Gjennom spørreundersøkelsen ser vi at ledere på begge nivåer er opptatt av å stimulere sine medarbeidere til å tenke nytt, og at de bringer ideer fra sine ansatte videre oppover i organisasjonen. For disse spørsmålene er det marginale forskjeller mellom kommunene, sektorene og ledernivåene, med nesten alle svar er omtrent likt fordelt mellom «delvis enig» og «helt enig».

Spørsmål 19 d) og f)	Svar	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
<b>Som leder</b> stimulerer jeg mine medarbeidere til å tenke nytt	L1 (N=18)	0	0	44%	66%
	L2 (N=58)	2%	3%	48%	47%
bringer jeg ideer fra mine medarbeidere videre til min overordnede leder/ledergruppen	L1 (N=18)	0	0	33%	66%
	L2 (N=59)	3,5%	3,5%	42%	51%

Tabell 17 Sammenligning mellom ledernivå

Dette indikerer at hverken kommunestørrelse eller ulik sektor/profesjonstilhørighet har særlig betydning for hvordan ledere praktiserer medarbeiderstøtte for innovasjon. En av våre ledere på nivå 2 forklarer det slik:

*«Jeg har jo en gruppe her som har valgt en praktisk jobb fordi det er en del som har lese- og skrivevansker, og det å gi dem et hvitt A4-ark og be dem skrive ned en ide, det blir det ikke noe av. Så jeg gir dem et A5 stivkort som de skal på den ene sida skrive tre ting som de mener er*



*veldig bra på vår enhet og på den andre sida skal de skrive tre ting som de mener vi kan gjøre bedre, annerledes, eller begynne med, eller komme med forbedringsforslag. Etterpå lager jeg en liste av dette, som jeg har med meg når jeg setter opp mål og budsjetter, og når vi har samling neste år, ser vi på hva har vi fått til, og hvorfor vi ikke har gjort noe med punkt fire og fem, og hvorfor har jeg ikke tenkt å gjøre noe med punkt fire og fem og sånt. På samling i 2015 så tok jeg fram lista for 2010 og hadde en gjennomgang av den. Og da viste det seg at vi hadde gjennomført det aller meste, og det som ikke var gjennomført, det var det flere som lente seg bakover og sa at det var ganske greit og, at vi ikke hadde gjort de tingene.»*

Denne måten å lede på passer godt med den lederrollen Kolind og Sørensen beskriver som *Veiviseren*. *Veiviseren* er en som selv setter innovasjonsdagsorden og har ideer, og søker å igangsette samarbeid mellom relevante aktører for å bidra til å konkretisere ideene, omsette dem i praksis og spre dem. *Veiviseren* holder fokus på mål og strategier når det skal prioriteres. Eksemplet viser hvordan denne lederen setter innovasjonsdagsorden og lager rammer for ideskaping. Det er strukturert og systematisk, og skaper forankring og en felles dagsorden for arbeidet. Lederrollen innebærer også å igangsette samarbeid mellom relevante aktører for å bidra til å konkretisere ideene, omsette dem i praksis og spre dem. Eksemplet viser også hvordan lederen skaper bevissthet rundt hva man faktisk har fått til gjennom dette arbeidet over tid. Denne rollen kan slik vi ser det, like gjerne forekomme på ledernivå 1 som på ledernivå 2.

*Innpiskeren* har ingen egen klar innovasjonsdagsorden, men forstår offentlig innovasjon som en nødvendighet og ser det som en vesentlig ledelsesoppgave å legge press på aktører for å få dem til å samarbeide om å skape innovative løsninger. *Innpiskeren* skaper insitamenter som belønner eksempelvis kreativitet og vilje til samarbeid (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011). Vi finner igjen dette hos våre informanter. Ledere på begge nivå legger til rette for at dette kan skje, gjennom å skape møteplasser, formidle forventninger om utvikling og innovasjon, og å gi støtte og oppmuntring.

*«I forhold til de som er ute, er det å oppmuntre og gi støtte, og samtidig stille krav til at de skal utvikle tjenestene ut fra det ståstedet som de har. Altså krav til utvikling ute på enhetene. Samtidig som vi i fellesskapet må lage arenaer og legge til rette for at temaer som er viktige for utvikling av tjenestene kommer på bordet og i møtene. Og så bidra i fellesskapet her, på mitt ledernivå. Jeg har jo ulike roller.»*

I noen tilfeller kommer det fram at denne innpiskerrollen også kan bidra til å skape krysspress. Slik en leder på nivå 2 uttrykker det:

*«Og så kan jeg jo tenke at herlighet, skal jeg begynne med dette her nå? Men så føler jeg det ikke som et sånn press at dette her er, nå må du jobbe innovativt, men det er mere som sånne drypp som kommer ned, og så må du jo ta med deg det også. Og det er klart*

*at det er litt krysspress i forhold til at du hele tida må jobbe ad hoc og så får du en ny oppgave samtidig, ovenfra, som du jo og må holde oppe.»*

Sett med «Kolind og Sørensen-briller» kan utsagnet fra informanten på nivå 2 tyde på at overordnet leder på nivå 1 kanskje bør ta i bruk Kolind og Sørensens lederrolle *Formidleren* i større grad, for å sikre at dialog- og samarbeidsformer er etablert og at innholdet er forstått. Formidleren skal i tillegg være «oversetter» mellom de ulike aktørene som er involvert i de ulike innovasjonsprosjektene. En leder på nivå 1 sier det så enkelt:

*«Da handler det om at jeg som leder må kommunisere tett med rådmannen og økonomene og ha trua på at dette blir rett. Og støtte de som står i det og gi dem tillit. For da vokser folk enormt.»*

Funn fra både spørreskjema og intervju dokumenterer altså at ledere både på nivå 1 og nivå 2 er opptatt av hvordan de kan stimulere medarbeiderne sine til å bidra i innovasjonsarbeidet. Men den viser også at det er en forskjell mellom ledernivåene i hvordan de gjør dette. Mens ledere på nivå 1 er mer opptatt av strukturer, strategi og å løfte fram ideer, snakker ledere på nivå 2 om «nærledelse»:

*«For å få med oss alle sammen tror jeg vi er nødt til å lage strukturer og sette av tid og ha fokus på nærledelse. Nærledelse er faktisk et must. Med det mener jeg at du har tilgjengelighet og nærhet til nærmeste leder. Da er det grenser for hvor mange ansatte en leder kan ha ansvar for. Vi måtte ha enda en seksjonslederressurs for å drive nærledelse, som jeg tror er helt alfa og omega for å greie å drive med innovasjonsarbeid.»*

Begrepet nærledelse finner vi særlig innen helse- og omsorgsfagene, men brukes også i flere av de andre sektorene, og er slik vi oppfatter et begrep som mange av våre informanter har et forhold til. Nærledelse har fokus på hvordan leder kan jobbe systematisk for å sikre at den enkelte medarbeider blir sett, og hvordan leder gjennom engasjement og differensierte krav og utfordringer kan legge til rette for mestring og trivsel for de ansatte (Sagnes og Sandberg, 2014). Vi tolker dette slik at ledere på nivå 2 har et «tettere» forhold til sine medarbeidere, og at innovasjonsarbeidet når en kommer «utover i organisasjonen» krever andre virkemidler og ledelsesstrategier enn det mer overordnede innovasjonsarbeidet på nivå 1. Det er på det operative tjenestenivået at endringer og innovasjoner skal implementeres i praksis, det er derfor også logisk at det er her krysspresset vil oppleves størst. Slik vil lederrollen på nivå 2 fordre større grad av både støtte og nærledelse.

Lederne på begge nivåer forteller om hvor viktig det er å være motivator, at de skal vise vei i arbeidet, og løfte fram og støtte opp under initiativer fra medarbeidere. Som vist i tabell 14 om funn fra intervjuene, forteller lederne at hvordan ideer løftes fram, at støtte og nærledelse er viktig, medarbeiderne gis frihet under ansvar, og hvordan lederrollen også innebærer å være «kritisk venn»:

*«Det jeg gjør, er at jeg stiller spørsmålet: Hva slags konsekvenser har dette for andre? Det prøver jeg å få klarhet i før jeg heier fram, så godt jeg kan. Verbal framheing av mine enhetsledere – prøv ut dette. Jeg er påpasselig med å si at «du må bestemme deg i forkant hvor lenge du skal prøve ut, og så evaluerer du når du har kommet dit. Og da vil jeg være med og høre på evalueringa di»*

Medarbeiderne gis frihet under ansvar, dvs. det er et reflektert forhold mellom hvordan leder gir støtte, men også setter krav til medarbeiderne. Ledelsen handler igjen både om en strategisk ledelsesoppgave i form av å sette mål og retning for innovasjonsarbeidet og om en fasiliterende/prosessuell ledelsesoppgave i form av å legge til rette for en innovativ, kreativ og konstruktiv dialog for å støtte medarbeideren i sitt innovasjonsarbeid (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011). Vår undersøkelse viser hvordan lederne på nivå 1 og 2 i Steinkjer og Rissa praktiserer både en strategisk og en retningsgivende ledelse (Busch, 2012; Sørensen og Torfing, 2011), og en mer støttende, verdibasert ledelse for å oppnå resultater i innovasjonsarbeidet i sine organisasjoner.

På spørsmål om de ansatte har ideer og innspill til endringer, er det heller ingen nevneverdige forskjeller mellom kommunene i dette spørsmålet, og spørreskjemaene gir heller ikke grunnlag for å si at det er forskjeller mellom de ulike sektorene. Ved sammenligning av ledernivåene, er hovedtyngden av svarene fra begge nivå at de er helt eller delvis enig i at ansatte har ideer og innspill til endringer. Likevel viser resultatene at ca. 30% av enhets/avdelingslederne (L2) og 11% av sektorlederne (L1) er delvis uenig i at det kommer innspill og ideer fra ansatte.

I min avdeling/enhet -		Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
<b>har ansatte ofte ideer og innspill til endringer</b>	L1 (N=18)	0	11%	44%	44%
	L2 (N=59)	0	30%	49%	31%

Tabell 18 Ideer og innspill fra ansatte

Antallet respondenter er for få til at vi kunne tillegge forskjellen mellom ledernivåene stor vekt, men tolket i lys av rapporter fra PUBLIN, kan dette sies å være i tråd med øvrig forskning. Ut fra forskningen i PUBLIN-prosjektet (Koch og Hauknes, 2005a) kan det se ut til at de offentlige ansatte i liten grad oppfatter det som en del av sin rolle å være entreprenører og innovative. Resultater fra PUBLIN-rapporten viser at det går en klar skillelinje mellom de aktørene som oppfatter det som sin rolle å treffe nye politiske beslutninger og de som oppfatter det som sin rolle å sette beslutningene ut i praksis. Dette utsagnet fra leder på nivå 2 om medarbeideres involvering i innovasjonsprosesser kan også tolkes slik:

*«Så det har vi fått tilbakemeldinger om, at man vil ikke mene så mye om det, man vil få beskjed om hva man skal gjøre isteden.»*

Ut fra dette kan vi se at for ledere i kommunal sektor innebærer lederrollen i innovasjonsarbeidet også å vurdere hva man kan kreve og forvente av sine medarbeidere, og legge opp arbeidet slik at det ikke skaper motstand. Samme leder på nivå 2 sier det også slik:

*«Så kunsten ligger i å utøve ledelse på en slik måte at en har sine medarbeidere med. Men det kan være komplisert noen ganger. Det handler litt om totalpakken, hvor mye anna de har fått, eller hvor fornøyde folk er. I en periode hvor folk er veldig fornøyd, da er det lettere å ta de her prosessene (...) Noen vil si at det går for seint, og noen vil si at det ikke skjønner poenget. Selv om det brenner under beina på dem. Så det er nok veldig personavhengig. Jeg føler vel at det er sånn at det i perioder er godvilje. På en måte sier jeg jo litt mot hverandre. For jeg sier jo at kulturen kan være en bremsekloss, en stopper. Men det er også i her i den samme kulturen at drivkrafta ligger.»*

Kommunale ledere må slik balansere fokus på innovasjon i forhold til de daglige driftsoppgavene, og vurdere også de totale belastningene og lete etter de riktige tidspunktene for å sette i gang innovasjonsprosesser. Når så innovasjonsprosessene er i gang, vil det med Kolid og Sørensens blick være behov å ta i bruk flere av de ulike lederrollene, både veiviseren, innpiskeren og formidleren og kulturskaperen. For alle disse rollene får språkskaping, målformulering og problemløsende samspill betydning, det danner selve grunnlaget for utøvelsen av all lederatferd.

### 7.3 Ledelsens rolle i kulturskaping

Som redegjort for i teorikapittel 3.2 om organisasjonskultur, representerer en organisasjonskultur organisasjonsmedlemmenes felles delte verdier, normer, virkelighetsoppfatninger og grunnleggende antakelser, og definerer hva som er viktig og etterstrebes (Bang, 2013; Schein, 1985). Hvor innovativ en organisasjon er og hva som er kildene til disse innovasjonene avhenger i stor grad av organisasjonens innovasjonskultur (Aasen og Amundsen, 2015; Bang, 2013; Busch et al., 2007). Kultur kan fungere både som en utfordring og en barriere, men den kan også representere en mulighet og være en potensiell fremmer av innovasjonsarbeid (March og Olsen, 2006, i Aasen og Amundsen, 2015).

Som diskutert i forhold til lederrollens ansvar for det overordnede planmessige arbeidet, er det kommunikative aspektet ved ledelse grunnleggende. Dette gjelder også for lederrollen i forhold til kulturskaping. Som beskrevet er kultur et kollektivt fenomen. Ledere er selv en del av samspillet som danner og omdanner en organisasjonskultur. De har større påvirkningskraft enn andre fordi de har makt og større innflytelse over de forhold som legger premisene for samspill. De legger premisser for handlingsmiljøet som gir føringer på atferd og erfaringer. Samtidig er ledere og deres handlinger synlige og blir tillagt vekt. Ledere kan ikke unndra seg kulturen. Deres

valg og handlinger – eller manglende handlinger – påvirker kulturen i organisasjonen, enten de vil det eller ikke, enten de vet det eller ikke, og derfor også ofte på måter de ikke er seg bevisst.

Hva sier så våre ledere om hvordan de påvirker utviklingen av en innovativ kultur?

I vårt datamateriale fra spørreundersøkelsen, er det flere spørsmål knyttet til enhetens/sektoren/kommunens innovasjonskultur, men det er ikke spurt direkte om lederrollen i utvikling av en innovasjonskultur. Men vi spør for eksempel: «Som leder stimulerer jeg mine medarbeidere til å tenke nytt», og vi mener dette spørsmålet kan ses i sammenheng med utvikling av en innovasjonskultur. På dette spørsmålet svarer nesten alle respondentene «delvis enig» eller «helt enig», og det framkommer ikke forskjeller ved sammenligning mellom ledernivå, sektorer eller kommuner. I datamaterialet fra intervjuene blir kultur for innovasjon derimot utdypet noe mer, og kort oppsummert kan vi si at funn viser at våre informanter har et bevisst forhold til å legge til rette for innovasjon, selv om ikke alle omtaler dette som bygging av innovasjonskultur. Flere av lederne viser også et stort engasjement for innovasjonsarbeidet som bygging av innovasjonskultur, med inngående kunnskap om hva som skal til for å skape endring.

*«Jeg mener at vi har jobbet ganske målrettet mot å utvikle en innovasjonskultur i min avdeling. Blant annet gjennom at vi har sendt to ansatte, en leder og en medarbeider, på innovasjonsutdanning. Og det har vært avgjørende for det området som de representerer, velferdsteknologi, at vi har kommet så godt inn i utviklingen av det som har med velferdsteknologi å gjøre. Det har gitt kommunen ganske mye ekstra midler, mange millioner, og vi fikk nettopp beskjed fra Fylkesmannen om at vi har fått nye 500.000 for 2016. Og det er fordi man opparbeider seg kompetanse underveis på å forstå hva dette handler om, hvordan man kan gå videre i utviklingen av det, hvor viktig det er å ha med medarbeiderne på det, og det å kommunisere i en større bredde enn det man er i sjøl, i sin egen enhet. At man er ute i kommunen og prøver å formidle hva dette faktisk har av nytteverdi, og at det kommer fra medarbeiderne, fra grunnplanet, betyr mye for at vi skal lykkes. For den energien som er der er god å ha, og ildsjelene vokser gjennom at de gis muligheter. Det gjør at man – i hvert fall for vår del – har lyktes.»*

Andre informanter beskriver lederansvaret som et ansvar for å legge til rette for innovasjon gjennom å skape et miljø for å drive innovasjon, at leder må gå foran og «holde flagget høyt», de må være «på» og være utviklingsorientert, og vise at de selv ikke er redde for å ta initiativ. Slik gir de uttrykk for at de er seg bevisst sin oppgave som rollemodell – eksempelets makt, men også i forhold til de ulike lederrollene Kolind og Sørensen skisserer, altså som kulturskapere, veivisere, innpiskere og formidlere.

Endring av kulturer er krevende prosesser som tar tid (Aasen og Amundsen, 2015). Dette er flere av lederne i våre to kommuner klar over, slik blir det også uttrykt hos en av informantene på nivå 1:

*«.....en ledergruppe som begynner sånn sakte men sikkert å vinkle utviklinga i kommunen over på innovasjon, så er jo min erfaring med denne kommunen, at det har skjedd her, og det gjør at det er mye mer rom for innovasjon. Men jeg mener at det er en ledelsesutfordring, sant, hvis du ikke får til innovasjon i en kommune.»*

Møteplasser er som tidligere beskrevet under kap. 7.1 framhevet som sentralt i innovasjonsarbeidet. Men de har også betydning for bygging av en innovasjonskultur, slik en av lederne på nivå 1 uttrykker det:

*«Det er jo en kultur som vi har bygd nå i snart ti år, som gjør at det med innovasjon er langt framme i hodet, kan vi gjøre dette her på en lurere måte. Og vi har jo også arenaer, for vi har møter annenhver uke der vi har sånn ordet fritt-runde der vi spør om det er noen som har tenkt på noen ting her, eller. Og hvis jeg ikke går ut og spør, så får jeg heller ikke noe svar.»*

Det er altså jobbet for å legge til rette for en innovasjonskultur over tid, blant annet gjennom å skape møteplasser. Samtidig viser utsagnet at dette er tidkrevende prosesser, etter ti år er det fremdeles slik at ledelsen må etterspørre ideer og innspill, medarbeiderne kommer ikke nødvendigvis med dem selv. Møteplassene som rom for refleksjon, fagfellesskap og delingskultur framheves særlig av ledere på nivå 1:

*«Det handler om å ha gode møteplasser for å gi gode refleksjonsrom. Jeg tror at det rommet for å reflektere og snakke om utvikling er kjempeviktig for å få til innovasjon.»*

Eller som en annen leder på nivå 1 sa det:

*«.. mye handler om å lage arenaer for å reflektere i lag, og det tror jeg er en nøkkel.»*

I samsvar med Kolind og Sørensen (i Sørensen og Torfing, 2011) beskrivelse av hva som skal til for å få samarbeidsdrevne innovasjonsprosesser til å fungere, viser her «våre kommunale ledere» hvordan de gjør akkurat dette, gjennom å legge til rette for en pågående prosess hvor dagligdagse utfordringer, meninger, holdninger og løsninger blir diskutert. Som beskrevet tidligere, framkommer det fra våre funn at det er jobbet med språkskapingprosesser i forhold til innovasjonsbegrepet. Slik vi tolker våre data, tillegges kommunikasjon stor vekt i lederrollen, både som bygging av felles forståelser av innovasjonsarbeidet, som mellomledd mellom nivåene i organisasjonen, formulering av utfordringer og mål, i tillitsbygging og kulturskaping. Slik henger Erik Johnsens grunnleggende forståelse av ledelse som språkskaping, målformulering og problemløsning nært sammen med Kolind og Sørensen sine fire lederroller Veiviseren, Innpiskeren, Formidleren og Kulturskaperen.

Slik Kolind og Sørensen skisserer lederrollen som *Kulturskaper*, er det en lederrolle hvor det ikke legges direkte press på andre, men leder forsøker å utvikle en kultur som verdsetter å lære av

andre og å tenke nytt, og som er åpen for å involvere miljøer som tenker annerledes enn en selv. En av lederne på nivå 1 formidler hvordan opplevelsen av sin leder er på denne måten:

*«Vi har en grunnholdning på at vi får til et bedre resultat sammen med andre. Det må vi fordi vi er få og fordi basisen i kompetansen vår og fagområdene våre forutsetter tverrfaglighet. Og helse er på tvers av alle sektorer. Det ligger i grunnholdningen at det å utvikle noe sammen med andre gir det beste resultatet.»*

For å skape en innovasjonskultur jobber Kulturskaperen i hele spekteret, fra politikere og administrativ ledelse, til medarbeidere og samarbeidspartnere, for å skape eierskap og formidle at det er ønskelig og forventet at de involverer seg i innovativt samarbeid med hverandre (ibid).

Denne kulturskapingen utøves samtidig som det utøves innpisking, veivising og formidling. Lederne er seg bevisst at ledelse handler om å fylle flere roller, og at en må skifte mellom disse etter kontekst og situasjon. Samtidig fortelles det om at for å lykkes med innovasjonsarbeid, må man sette sammen mennesketyper som utfyller hverandre i forhold til de ulike rollene, må man også ha med seg «de rette folka»:

*«Jeg var veldig bevisst når jeg satte sammen seksjonsledergruppa mi, jeg ville ha forskjellige typer, både de rolige og tilbakelente og de mer oppfarende og innovative. Og det tror jeg er veldig viktig. Det er litt arbeidsomt, men viktig.» (Leder nivå 2)*

*«Så handler det, ja, det må jeg være ærlig og si, det handler om å ansette de rette folka.» (Leder nivå 1)*

For våre to kommuner er det slik vi oppfatter våre informanter, mye kulturskaping som utøves i hos ledere på begge de to nivåene vi har undersøkt. Det ser samtidig ut til at det er noen få enkeltpersoner som utøver denne kulturskapingen i større grad enn andre ledere. Enkeltpersonene hører hjemme i den øverste ledelsen i de to kommunene. Medarbeidernes omtale av disse ildsjelene viser at det ligger mye kraft i den kulturbaserte måten å jobbe med innovasjonsarbeid:

*«Vi kommer ikke utenom henne, at det er en ressurs sentralt i kommunen som har stor forskningskompetanse og som sender ut informasjon om at her er det muligheter. Så det er så godt at vi har den lille stemmen som ikke gir opp med en gang fordi at budsjettet er så trasig, eller fordi at noen av medarbeiderne er veldig slitne. Og som kanskje vrir det sånn at det blir artig til slutt.»*

*«At vi har en toppleder her som virkelig er opptatt av innovasjon og utvikling. Det er en stor grad av tillit, men samtidig så er hun opptatt av at det må skje ting, at det blir resultater, så hun er veldig PÅ, er positiv, bakker opp og er utrolig raus. Det har mye å si når en skal ha innovasjon i en kommune at lederen ser det som skjer. At det framheves, jeg opplever at hun løfter der det løftes, skal løftes.»*

Vi ser at disse to ildsjelene i stor grad tar i bruk også de andre rollene, og at den samlede kraften ligger i nettopp dette, at det sjongleres mellom flere roller etter behov. Slik vi tolker informantene, er det også jobbet mye med både språkskaping, målformulering og problemløsning konkret i forhold til innovasjon fra disse enkeltpersonene. Våre funn stemmer slik overens med annen forskning som viser at ildsjeler betydning for innovasjonsarbeid som (Vestby, Gundersen og Skogheim, 2014).

*Formidleren* slik denne rollen skisseres hos Kolind og Sørensen, har betydning også for kulturskaping. Denne rollen er opptatt av å fremme kommunikasjonen mellom ulike aktørtyper og omforme destruktive konflikter til produktive forstyrrelser, som kan gi grobunn for gjensidig læring og nytenking. Formidleren er en oversetter, tilrettelegger for dialog mellom de som har utviklet en ide og de som skal omsette den i konkret praksis, og organiserer markeringer og feiringer slik at innovative suksesser formidles og synliggjøres (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011). En leder som er god i formidlerrollen, greier å synliggjøre suksesser også ut over egen organisasjon, slik denne lederen beskriver:

*«Jeg opplever at en merker en glød nå når en har vært med på møtene (i sektoren), at det er en glød og stolthet rundt å få til ting. Og at en drar lasset ikke bare for sin kommune men for andre kommuner også, at en er med på å utvikle kommune-Norge!» (Leder på nivå 1)*

Feiring av seire og synliggjøring av vellykket innovasjonsarbeid har derfor stor betydning for bygging av innovasjonskultur, og er en viktig del av formidlerrollen. Det skaper stolthet, tilhørighet og motivasjon for å fortsette innovasjonsarbeidet, slik en av lederne sa det. Våre funn viser at begge kommunene jobber bevisst med dette formidlingsarbeidet, og at begge våre to kommuner lykkes i synliggjøringsarbeidet. En bekreftelse på dette er at på Trøndelagsmøtet i regi av Trøndelagsrådet i januar 2016, var nettopp Steinkjer og Rissa invitert til å fortelle om innovasjon i kommunesektoren.

Å innovere innebærer pr. definisjon en risiko for å mislykkes (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Innovasjonsarbeid handler også om ledelse for å skape en kultur der det er rom for å feile. Å feile gir verdifull læring, med kunnskap og erfaringer som kan videreformidles. Slik denne lederen omtaler det å ha rom for å feile, gis dette en *verdi* i seg selv.

*«Og det at det skal være høyt under taket, at man skal prøve og feile, det hører med til det å av og til lykkes. Man lærer veldig mye av det å ikke lykkes, og det å ha en kultur for å tørre det, det er viktig» (Leder på nivå 1)*

En *verdibasert* tilnærming til organisasjon og ledelse, slik den framstilles i Busch (2013), kjennetegnes ved at normer og verdier er det som rammer inn oppgaveforståelsen og –



løsningene. Busch (2012) definerer verdibasert ledelse som «et målformulerende, problemløsende, språkskapende og verdiutviklende samspill, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder, som kan utøves på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå.». Denne definisjonen peker blant annet på at verdibasert ledelse har klart fokus på atferd mot å realisere sentrale mål for organisasjonen. Busch (Busch og Dehlin, 2012) beskriver hvordan verdier kan deles i instrumentelle verdier og målverdier. Målverdiene representerer ønskelige tilstander for en selv eller en sosial gruppe. Godt arbeidsmiljø, motiverte medarbeidere, gode relasjoner er eksempler, herunder kommer også rom for å feile, kultur for kunnskapsdeling- og innhenting, åpenhet for andre måter å tenke på, støtte og tillit. De instrumentelle verdiene viser til hvordan det i ulike kulturer er bestemte handlemåter og opptredener som blir foretrukket, og slik regulerer den organisatoriske atferden. Dette kan være å behandle andre personer med respekt, å følge lovverket, å arbeide etter bestemte faglige standarder, å være lojal i forhold til overordnede beslutninger etc.. Dersom de instrumentelle verdiene deles av mange personer, vil de fremstå som normer – dvs. sosiale handlingsregler som angir hva som er rett eller gal atferd i en gitt sosial situasjon (Busch og Dehlin, 2012, Busch, 2007: 48). For ledere som vil påvirke kultur, vil det derfor være nødvendig å arbeide med verdiutvikling. Verdibasert ledelse kan derfor være et virkemiddel i arbeidet med bygging av innovasjonskultur. Men dette er krevende, siden verdier er sterkt knyttet til personlig og yrkesmessig identitet (profesjon) og vanskelige på påvirke, og dessuten svært avhengig av påvirkning fra andre kilder enn ledelsen og arbeidsplassen (Busch 2012: 72, Busch et al., 2007). Utvikling av organisasjonskultur kan slik vanskelig forstås uten å se organisasjonen som en del av en helhetlig samfunnskontekst.

Institusjonaliseringsprosessen er prosessen bak organisasjonens karakterdannelse og identitetsforming. Denne prosessen, som fører til at en organisasjon over tid utvikler distinkte karaktertrekk betegnet Selznick (1957) som institusjonalisering. Å bli institusjonalisert innebærer at organisasjonene får en verdibasert status – de blir "infused with value beyond the technical requirements of the task at hand" (Selznick, 1957: 17)

Scotts (Scott, 2014) rammeverk for å forklare institusjonalisering kan være et godt virkemiddel for å se hvordan organisasjoner påvirkes av – og påvirker omgivelsene i denne kontinuerlige institusjonaliseringsprosessen. I denne sammenhengen er den kulturkognitive søylen interessant. Den omhandler hvordan det i organisasjoner utvikles en felles forståelse av virkeligheten og kognitive modeller for hvordan en organisasjon skal se ut og oppføre seg, og er rammer som brukes for å gi mening til aktiviteter. Slik gir organisasjonskulturer et mønster for hvordan man tenker, føler og handler. Kognitive mekanismer handler om den mentale modellen vi har dannet oss om hvordan en organisasjon skal oppføre seg – det som tas for gitt. Denne felles forståelsen, som kan komme til uttrykk som profesjonsideologier, er med på å bestemme hvordan aktørene i en organisasjon skal tolke og respondere på verden rundt seg. Slik blir

institusjoner legemliggjort gjennom ansattes utøvelse av sine roller. Når disse rollene blir kulturelt akseptert av aktørene, virker det konserverende på systemer og organisasjoner, fordi vi ikke greier å forestille oss alternative modeller eller strukturer.

Slik vi leser Scott, er det språkskapende, målformulerende og problemløsende samspeillet selve grunnlaget for rammeverket.

Storting og regjering har gjennom de siste 10 -15 år satt offentlig innovasjon på dagsorden gjennom flere stortingsmeldinger og ulike rapporter, det er igangsatt kommisjoner og etablert miljøer for å utvikle kunnskapen om innovasjon i offentlig sektor. KS har innovasjon høyt oppe på agendaen, det er utarbeidet håndbøker for innovasjon for offentlige ledere, og det gjennomføres kurs og seminarer med tema innovasjon for kommunalt ansatte. Dette kjenner vi igjen i hvordan våre informanter uttrykker seg når de snakker om innovasjon, for eksempel gjennom bruken av KS sin definisjon på innovasjon som «nytt – nyttig – nyttiggjort».

For å utøve ledelse for innovasjonsarbeid, kreves det også at lederen ser hvordan organisasjonen skal ledes for å utvikle en mer innovativ kultur. Samtidig må lederen være oppmerksom på hvordan kulturen påvirkes av de institusjonelle omgivelsene. I denne sammenhengen kan Buschs konseptuelle modell for endringsledelse bidra til å kaste lys over hvordan de institusjonelle omgivelsene påvirker de ulike systemene som lederen må forholde seg til i sitt ledelsesarbeid.

Strategisk endringsledelse innebærer at leder arbeider strategisk mot både transformasjonssystemet, atferdssystemet og koalisjonssystemet, og hvor de strategiske analyse- og synteseprosessene er rettet mot alle de tre samtidig. Her er formålet å samordne mål- og ressurstilgang på de ulike nivåene. «Våre ledere» forteller hvordan de arbeider med både målformulering og ressursfordeling mellom sine avdelinger og enheter, et eksempel på dette er hvordan det i utdanningssektoren fordeles ressurser og timetall mellom enheter og klasseserier.

*«nå har jo oppvekstsjefen mandat og myndighet til å si at her må man se på hvor mange timer i uka oppvekst har satt av til møtetider for utvikling, altså man kan påvirke både antall timer, men også innholdet, og be, oppfordre og følge opp enhetslederne.»*

Ledelse av innovative prosesser innebærer at lederen arbeider direkte med atferdssystemet (ansatte i organisasjonen). Busch nevner her spesielt søke-læreporsesser som sentrale. Strategisk ledelse har i denne sammenhengen fokus på organisasjonens handlinger, og omgivelsenes respons på disse. Forandringer i omgivelsene kan noen ganger kreve nye handlinger som bryter med de gamle. I disse læringsprosessene vil det være behov for å ta i bruk dobbeltkretslering. Dette vil også i stor grad gjelde for kulturendring, når grunnleggende verdier og holdninger skal endres. Bush nevner at prosjektbasert organisering kan være nyttige grep i de innovative ledelsesprosessene. Både Steinkjer og Rissa organiserer mye av sitt innovasjonsrettede arbeid i prosjekter, initiert både ovenfra og nedenfra. I tillegg må leder

forholde seg til politisk prosesser rettet mot koalisjonssystemet. Disse prosessene er først og fremst rettet mot å skape en nødvendig maktbase for arbeidet, å skaffe ressursgrunnlag og å skape sosial motivasjon blant interessentene. Slik uttrykkes dette blant en av lederne på nivå 1:

*«Men jeg mener at det er en ledelsesutfordring, hvis du ikke får til innovasjon i en kommune. Jeg har ikke trua på et det er et kommunestyre som leder innovasjonsarbeidet, det må sitte i administrasjonen, forvaltninga. Så er det noe med at det er egentlig forvaltninga sin jobb å få politikerne til å forstå hva innovasjon gjør med en kommune og hva slags betydning det har da. Så det er helt essensielt med kompetanse og med vilje i ledelsen i administrasjonen.»*

Skal innovasjonsarbeidet i kommunen lykkes, må innovasjonsarbeidet være forankret i toppledelsen, både politisk og administrativt (Ringholm, 2011) slik at ledere på seksjons og enhetsnivå har et tydelig mandat i innovasjonsarbeidet. Dette bekrefter også våre funn fra intervjuundersøkelsen, der flere av informantene uttrykker eksplisitt verdien av at kommunens politiske ledelse er opptatt av innovasjonsarbeidet. Samtidig er det flere som sier at politisk nivå ofte er opptatt av innovasjon som strategi for å møte framtida, men når det kommer til behovet for konkrete økonomisk rammer for innovasjonsarbeidet, er viljen mindre. Oppsummert for intervjuene er det enighet om at det mest avgjørende for innovasjonsarbeidet, er at innovasjonsarbeidet er forankret i den administrative toppledelsen i kommunen, det er ikke nok med en politisk forankring.

I spørreundersøkelsen spør vi om politisk ledelse i kommunen støtter innovasjonsarbeidet i våre kommuner, og svarene viser også her ubetydelige forskjeller mellom kommunene og sektorene. Sammenligning av ledelsesnivå er det prosentvis en overvekt av ledere på nivå 1 oppfatter den politiske ledelsen støtte sterkere enn ledere på nivå 1. I lys av Beck-Jørgensens (1999) produksjonssystemer, er det naturlig at jo lengre ut i organisasjonen en kommer, jo mer orientert er ansatte mot tjenesteproduksjon, og mindre orientert mot politisk nivå.

Spørsmål 22	Svar	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Politisk ledelse i kommunen støtter arbeid med innovasjon	L1 (N=16)	0	6%	56%	50%
	L2 (N=59)	3%	22%	58%	17%

Tabell 19 Politisk støtte

Slik må offentlige organisasjoner orientere seg «oppover», mot politiske mål og bevilgninger, og «nedover», mot brukere, samtidig som den skal ha fokus på produksjon og gjennomføring (Beck-Jørgensen, 1999). Nettverksperspektivet tydeliggjør at organisasjonen forholder seg til flere nettverk enn det offisielle, og muligheten for at verdier fra omgivelsene smitter over på organisasjonen. Offentlig tjenesteyting er ofte utsatt for krysspress, det være seg motstridende

hensyn mellom gjennomføring av politikk og hensyn til bruker; vertikale dilemmaer, eller motstridende hensyn fra ulike, ofte velorganiserte brukere; horisontale dilemmaer. Vertikale og horisontale dilemmaer opptrer ofte samtidig (Bech-Jørgensen, 1999). Organisasjoner må produsere gode tjenester som bruker er tilfreds med, slik det skisseres i en handlingsorganisasjon, hvor prosessene skal føre til en produksjon. I tillegg må organisasjoner avspeile verdier og normer i omgivelsene, slik det skisseres i en politisk organisasjon, hvor prosessen har verdi i seg selv.

#### 7.4 Oppsummering

Slik vi har tolket vårt datamateriale, er Erik Johnsens forståelse av ledelse som et «språkskapende, målformulerende og problemløsende samspill» grunnleggende for å forstå de lederroller som våre kommunale ledere må fylle i innovasjonsarbeidet. Språkskaping er selve fundamentet, uansett hvilke lederroller som skal fylles. Vi mener også dette har støtte i teori, slik Tor Busch presenterer den språkskapende dimensjonen i verdibasert ledelse (Busch, 2012, s.69). Uten et språk som er tilpasset de kontekstene ledelsen skal utøves i, blir både målformulering og problemløsning vanskeligere.

Vi vil her gjøre rede for det vi mener er de viktigste funn og konklusjoner ut fra drøfting og vårt samlede datamateriale.

##### Ledelsens rolle i innovasjonsarbeid:

Innovasjon oppfattes som et klart lederansvar av ledere på både nivå 1 og 2, men med en noe større prosentandel på ledernivå 1. Dette ledelsesansvaret handler om flere faktorer knyttet til innovasjonsarbeidet:

- Lederne forsøker innen de rammer de har, å legge til rette for systematisk og strukturert arbeid for å stimulere til innovasjon. Dette er vesentlig lettere for ledere på nivå 1 enn på nivå 2.  
Ledere på nivå 1 har innovasjonsarbeid som en av sine spesifiserte oppgaver som skal følges opp, det er tidsressurs for arbeidet, og de melder i liten grad om at dette skaper krysspress. Ledere på nivå 2 sier at de føler de hele tida «ligger på etterskudd» i innovasjonsarbeidet, at det ikke er ressurser tilgjengelig som gjør at en kan jobbe proaktivt med innovasjon. Dette medfører krysspress.
- Ledere på nivå 1 tar overordnede grep for å stimulere til innovasjonsarbeid i form av etablering av arenaer for diskusjoner og erfaringsutveksling knyttet til innovasjonsarbeidet. For ledere på nivå 2 blir innovasjonsarbeidet «bakt inn i» de strukturer som allerede eksisterer, og tatt inn som tema i de treffpunktene som ligger i disse strukturene. Det etableres i liten grad nye arenaer eller strukturer for innovasjonsarbeidet. Ledere på begge

nivå gir uttrykk for at *det er rom for å ta initiativ på tvers av sektorer, enheter og ut over egen organisasjon.*

Ledere på begge nivå gir også uttrykk for at *ledelsens tilrettelegging for møteplasser på tvers av organisatoriske rammer er en av nøklene for å skape innovasjon.*

Dette støtter opp under teoretiske tilnærminger til innovasjon som sier at innovasjon fungerer som en kollektiv prosess. Det er denne lederrollen som Weber og Khademian (2008) snakker om som «collective capacity-builders». Slik vi oppfatter «våre ledere», er ledere på begge nivåer klar over de muligheter som ligger i de kollektive prosessene.

Ledelsen forsøker på disse måtene å skape rammebetingelser for innovasjon. I tillegg tas det andre konkrete grep, for eksempel i forhold til å hente inn ekstra ressurser til kommunen gjennom å søke på ulike tilskuddsmidler for å gjennomføre prosjekter. Disse har både positive og negative effekter:

- Dersom de blir initiert fra toppledelsen, uten forankring og eierskap, skaper prosjekter motstand blant de ansatte i de deler av organisasjonen som blir berørt av prosjektet.
- Når prosjekter skaper forbedrede tjenester eller tilbud til spesielle grupper/brukere, er det problematisk dersom prosjektene ikke lar seg implementere i den daglige driften ved prosjektavslutning. Selv om prosjektet har gitt positive bidrag for eksempel i forhold til kompetanseheving hos ansatte, og at dette har en verdi også etter prosjektet, oppleves det så problematisk at tjenestetilbudet blir dårligere igjen ved prosjektslutt, at dette overskygger de positive effektene.
- Prosjekter bidrar til nettverksbygging også ut over egen organisasjon, og skaper innovative prosesser som tilfører kommunen verdifull erfaring og kompetanse, i alt fra utprøving av nye måter å jobbe på, til testing av nytt utstyr.
- *I sum tilfører også disse prosjektene kommunene betydelige økonomiske ressurser, og tilfører gjennom både intern og ekstern nettverksbygging, kompetanse og kunnskapsheving i kommunene.*

Som vi har vist, er innovasjon å betrakte som et kollektivt fenomen, med behov for mange ulike kompetanser og kilder. Det er et arbeid som involverer ressurser både utenfor og innenfor organisasjonen, og det krever systematisk oppfølging (Busch et al., 2007; Sørensen og Torfing, 2011; Weber og Khademian, 2008). Gjennom aggregering av våre samlede funn knyttet til ledelse, kommer det fram at *ledelsens tilrettelegging for møteplasser på tvers av organisatoriske rammer en av nøklene for å skape innovasjon.*

#### Ledelsens rolle i forhold til medarbeidere

I et kontinuum mellom det strategiske perspektivet og det fasiliterende perspektivet på disse oppgavene, identifiserer Kolind og Sørensen fire lederroller: Veiviseren, Innpiskeren, Kulturskaperen og Formidleren (Kolind og Sørensen, i Sørensen og Torfing, 2011). Vi finner

eksempler på alle disse rollene i vårt datamateriale, som klare funksjoner, eller som en miks av flere. Lederne uttrykker en bevissthet rundt behovet for å kle flere roller, etter kontekst og behov. Kort oppsummer viser våre funn følgende:

- Medarbeidernes ideer løftes fram. Det er stor bevissthet rundt betydningen av å markere milepæler i arbeidet med forbedringer og innovasjon; seiere feires!
- Medarbeidere «veiledes» i innovasjonsarbeidet med stor grad av støtte. Her er ledere særlig på nivå 2 opptatt av at medarbeidere må oppleve at leder er tilgjengelig og nærværende for at innovasjonsarbeidet skal lykkes.
- Det er utstrakt bruk av støtte og stor grad av tillit, men ikke uten at det også settes krav. En av lederne bruker begrepet «kritisk venn» om sitt arbeid med å veilede medarbeidere i innovasjonsarbeidet, dette er en fin beskrivelse av den ledelsen som utøves av «våre ledere».

### Ledelsens rolle i kulturskaping

Kultur kan fungere både som en utfordring og en barriere, men den kan også utgjøre en mulighet og være en potensiell fremmer av innovasjonsarbeid (March og Olsen, 2006). Som diskutert i forhold til lederrollens ansvar for det overordnede planmessige arbeidet, er det kommunikative aspektet ved ledelse grunnleggende. Dette gjelder også for lederrollen i forhold til kulturskaping. Som beskrevet er kultur et kollektivt fenomen. Ledere er selv en del av samspillet som danner og omdanner organisasjonskultur. De har imidlertid større påvirkningskraft enn andre fordi de har makt og større innflytelse over de forhold som legger premissene for samspill. Essensen av funnene fra vårt datamateriale knyttet til våre ledere sine roller i forhold til kulturskaping, refereres her i kortform:

- Lederne jobber aktivt for å tilrettelegge for innovasjon gjennom å skape et miljø for å drive innovasjon.
- De er klar over at de fungerer som «rollemodeller», og sier at de som ledere selv må gå foran og «holde flagget høyt», de må være «på» og være utviklingsorientert, og vise at de selv ikke er redde for å ta initiativ.
- Kulturbygging tar tid! Gjennom å legge til rette for en pågående prosess hvor dagligdagse utfordringer, meninger, holdninger og løsninger blir diskutert, legger lederne til rette for denne tidkrevende kulturbyggingen.
- Som beskrevet tidligere, framkommer det fra våre funn at det er jobbet med språkskappingsprosesser i forhold til innovasjonsbegrepet. Slik vi tolker våre data, tillegges kommunikasjon stor vekt i lederrollen, både som bygging av felles forståelser av innovasjonsarbeidet, som mellomledd mellom nivåene i organisasjonen, formulering av utfordringer og mål, i tillitsbygging og kulturskaping.

Hva betyr toppledelsen for innovasjonsarbeidet i praksis, det vil si det som skjer på nivå 2? Nivå 1 gir både direkte og indirekte støtte, gjennom prosjektbaserte initiativ og gjennom tilrettelegging for læring som kan fremme innovasjon, tilrettelegging for nettverksbygging og tverrsektorielt samarbeid, med møteplasser for erfaringsutveksling og kompetanseutvikling. Men denne støtten følges i liten grad av konkrete rammer i form av ekstra tid eller økonomisk ressurs.

## 8. Handlingsrom for innovasjonsarbeid

---

Vi vil i dette kapitlet drøfte forskningsspørsmål 3:

*Hvordan oppleves og håndteres handlingsrommet for innovasjon?*

Med handlingsrom menes her kommunenes midler, mulighet og vilje til å prioritere innovasjonsarbeid, samtidig som de ivaretar daglig drift og lovpålagte oppgaver. Vi legger til grunn at et handlingsrom er noe man både har – altså dels gitte rammer i form av lover og regler, delegert myndighet og økonomiske rammer - og noe man tar/skaper gjennom selvstendige beslutninger. Ledelsen i organisasjoner er med på å skape handlingsrom for innovasjon, fordi den har makt til å sette rammene for innovasjonsarbeid som skal foregå i organisasjonen, gjennom konkret ledelsesutøvelse (Engholm Jensen, 2008), som vi har diskutert i kap. 7. Kultur er en del av disse rammene, noe vi har drøftet både i kapittel 6 og 7.

Kommunens oppgaver, og dermed ledelsesoppgavene i en kommune, inneholder mange andre oppgaver enn innovasjonsarbeid. Dette er en kilde til krysspress. Kommunen skal ivareta flere hensyn – både rettsikkerhet og forutsigbarhet, faglighet, økonomisk effektivitet, drive politikkutvikling og lokal tilpasning og utøve statlig politikk, sørge for sikkerhet for innbyggerne og drive utvikling osv. I tillegg eksisterer samtidig konkurrerende logikker som kan knyttes til forskjellige styringsmessige regimer. Vi tenker her på at institusjonelle kontekster som byråkrati (hierarki), New Public Management (marked) og Governance (nettverk) ikke har avløst hverandre, men eksisterer samtidig og trekker i litt ulike retninger (Christensen og Lægreid, 2011). Vi legger ut fra dette til grunn at krysspress og paradokser er sentrale fenomener både for å beskrive og forstå hvordan handlingsrommet for innovasjon oppleves og hvordan det håndteres. Vi bruker her Klaus Majgaards perspektiver på paradokser som grunnleggende trekk i offentlig sektor (Majgaard, 2008, 2013). I dette perspektivet er paradokser både et premiss og et råstoff for innovasjonsarbeid.

Forståelsen av handlingsrom har en eksistensiell side - alle har «et handlingsrom som gir dem mulighet til å ta selvstendige beslutninger.» (Busch et al., 2007: 132). Dette er et prinsipielt standpunkt som innebærer at det i alle situasjoner eksisterer en viss frihet til handlingsvalg. Handlingsrom er ikke et objektivt forhold, men noe som skapes og utvikles gjennom fortolkning av krav, begrensninger og valg, og gjennom utprøving og handling. Lederes oppfattede handlingsrom er ikke bare en mental modell eller sosial konstruksjon. Rammene ledere og organisasjoner gis, har stor betydning for handlingsrommet. Både formelle rammer for kommunens og ledelsens handlingsrom, strukturer, regler og prosedyrer og de institusjonelle betingelsene utenfor og innenfor organisasjonen vil være med og ramme inn handlingsrommet. I dette ligger en kombinasjon av det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, og Røvik, 2015), som er et utgangspunkt for å drøfte handlingsrommet for innovasjonsarbeid i kommunene.



Som i de foregående to kapitlene starter vi med å presentere aggregatet av våre funn. Deretter drøfter vi hva som rammer inn handlingsrommet (er det lite eller stort?), hva som oppfattes å begrense og øke handlingsrommet, og til slutt hvordan kommunene og lederne turnerer handlingsrommet – i betydningen hvordan lederne tar og skaper handlingsrom for innovasjonsarbeid ved å håndtere krav og begrensninger, krysspress og paradokser.

<b>Hvordan oppleves og håndteres handlingsrommet for innovasjon?</b>			
<b>Tema</b>	<b>Funn</b>	<b>Intervju</b>	<b>Spørreundersøkelsen</b>
<b>Er handlingsrommet lite eller stort?</b>	- Ganske stort både formelt og opplevd, men oppleves noe ulikt mellom ledernivå	Intervjufunn	Bekrefter
<b>Hva består handlingsrommet i?</b>	- Gir rom: Støtte fra leder, politisk støtte, ansattes engasjement, smitteeffekt i organisasjonen, mellomromskompetanse, samhandling, ytre press, krav og regelverk, økonomi og krysspress, nettverk og prosjektmidler	Intervjufunn	–
	- Begrensninger: økonomi/ressurser, tid (mangel på «slack»), krysspress fragmentering/resultatenheter, faglige standarder, manglende informasjonsflyt	Intervjufunn	Bekrefter –
	- Krysspress og paradokser: Økonomi vs kvalitet, kortsiktige økonomikrav vs langsiktige gevinster, driftstid vs innovasjonstid, sikker drift vs innovasjonskultur, resultatenheter vs helhet.	Intervjufunn	Bekrefter –
<b>Hvordan håndteres handlingsrommet, herunder krysspress og paradokser?</b>	- Både-og ift krysspress, ikke enten- eller	Intervjufunn	–
	- Mellomromskompetanse er viktig	Intervjufunn	–
	- Mulighetsorientering framfor begrensninger	Intervjufunn	–
	- Innovasjonsprosjekter	Intervjufunn	–
	- Både helhet og silo	Intervjufunn	–

Tabell 20 Datagrunnlag og funn forskningsspørsmål 3

Ut fra våre data kan vi si noe om opplevd handlingsrom og håndtering av handlingsrom for innovasjonsarbeid blant lederne i Steinkjer og Rissa. Dette handlingsrommet har noen «ytre

rammer», i form av kommunenes handlefrihet som en del av en nasjonal forvaltningsstruktur og styringskjede. Dette har både en politisk og økonomisk side.

Generelt kan vi peke på at kommunene på den ene siden er underlagt omfattende regelstyring med detaljerte handlingsanvisninger og rapporteringskrav, særlig når det gjelder velferdstjenestene. Kommunens inntekter er også i liten grad påvirkbare og styres gjennom det kommunal inntektssystemet. De økonomiske forutsetningene er generelt oppfattet som knappe sett i forhold til pålagte oppgaver, og forpliktelsene oppleves å overskride ressursene (Maktutredningen, NOU 2003:19). På den andre siden har kommunene relativt stor frihet til å organisere, legge strukturer og påvirke hvordan tjenestene leveres. I samfunnsutviklerrollen har de enda større frihet til å definere både innhold i og omfang av for eksempel arbeid med næringsutvikling, infrastruktur og lokalsamfunnsutvikling. Dette er i prinsippet likt for alle kommuner. Ulik kommuneøkonomi og ressurser i form av antall ansatte, kompetanse og størrelse på fagmiljøer, er samtidig generelle faktorer som er med på å ramme inn et handlingsrom.

### 8.1 Er handlingsrommet lite eller stort?

Bare én av informantene er helt enig i at handlingsrommet for fornying og innovasjon er lite, mens 35 % er delvis enige, 20 % er helt uenige og 43 % er delvis uenige. Det er små forskjeller mellom kommunene, men et litt større andel i Steinkjer enn i Rissa er helt uenige. Vi har ikke grunnlag for å si hva dette kan skyldes, men en mulig forklaring kan ligge i at Steinkjer virker å ha vært svært aktive med å benytte muligheter for ekstern medfinansiering som ligger i statlige prosjektmidler.

	Helt uenig		Delvis uenig		Delvis enig		Helt enig	
	L1 (N=18)	L2 (N=59)	L1 (N=18)	L2 (N=59)	L1 (N=18)	L2 (N=59)	L1 (N=18)	L2 (N=59)
<b>I min avdeling/enhet er det stor aksept for å bruke tid på forbedring av tjenesteproduksjonen</b>	0 %	3 %	6 %	24 %	56 %	47 %	39 %	26 %
<b>Min leder oppfordrer til at jeg bruker tid til arbeid som kan bidra til innovasjon.</b>	0 %	0 %	6 %	22 %	38 %	44 %	56 %	34 %
<b>Politisk ledelse i kommunen støtter arbeid med innovasjon</b>	0 %	3 %	6 %	22 %	50 %	58 %	44 %	17 %
<b>Jeg opplever at det er satt av ressurser til</b>	11 %	31 %	22 %	42 %	44 %	25 %	22 %	2 %

arbeid knyttet til forbedring og fornying								
Jeg opplever at handlingsrommet for fornying og innovasjon er lite	17 %	8 %	11 %	19 %	72 %	64 %	0 %	8 %
De løpende driftsoppgavene tar så mye tid at jeg ikke kan prioritere arbeid med innovasjon	33 %	17 %	50 %	42 %	17 %	39 %	0 %	2 %

Tabell 21 Handlingsrom, etter ledernivå

Spørreundersøkelsen indikerer at handlingsrommet for å jobbe med innovasjon er ganske stort. Intervjumaterialet bekrefter et stykke på vei det samme, representert ved utsagn som:

*«Jeg opplever at vi har stor frihet til å utforme tjenestene. Utfordringen vil jo være når det er snakk om at vi må ha en stilling ekstra kanskje for å få det gjennomført. Det er da man må ha veldig god dokumentasjon på effekten av det for å få gjennomslag. For det sitter langt inne å få mer midler til antall ansatte. Så det handler om at vi må være veldig dyktige på å dokumentere, ha tall og beregninger som viser at sånn og sånn kan vi spare hvis vi får den stillingen for eksempel. Da kan vi ha muligheten for å få det gjennom.»*

En leder på nivå 1 sier følgende: *«Rammebetingelsene for meg og min utøvelse er sånn at det er ikke bare er det at rammene er gode nok, men det er en forventning i rammene fra både rådmann og politisk ledelse, om at jeg skal tilrettelegge for innovasjon både i organisasjonen totalt sett og i min avdeling. Enhetslederne derimot, har et ubønhørlig krav om økonomistyring, som overskygger alle andre krav. Og i innovasjon ligger det implisitt at det innebærer en del prøving og feiling. Og det er veldig lite rom for i rammebetingelsene til enhetslederne»*

I intervjumaterialet ser vi samtidig at ledere på nivå 2 langt oftere snakker om tid og økonomi som begrensende faktorer enn ledere på nivå 1.

Ulikt handlingsrom mellom ledernivåene støttes til en viss grad i spørreundersøkelsen, men det er ikke store forskjeller på hvordan ledernivåene uttrykker opplevd handlingsrom generelt gjennom de forhåndsdefinerte spørsmålene og svarkategoriene. Over 70 % av ledere både på nivå 1 og 2 er helt eller delvis uenige i at handlingsrommet for fornying og innovasjon er lite. En litt større andel av lederne på nivå 1 er helt uenige i dette (17 % mot 8 %), mens noen flere ledere på nivå 2 er helt enige i at handlingsrommet er lite (8 % mot ingen). Ser vi på handlingsrom i form av om det er satt av ressurser til arbeid med innovasjon, er et flertall av lederne på nivå 2 helt (31 %) eller delvis (42 %) uenige i dette, mens flertallet av lederne på nivå 1 er helt (22 %) eller delvis (44 %) enige i at det er satt av ressurser.

Vi konkluderer ut fra dette foreløpig med at handlingsrommet for å jobbe med innovasjon i kommunene er stort om vi betrakter det ut fra normative og kulturelle institusjonelle rammer om hva som forventes og oppmuntres, både utenfra og fra ledelseshold, men at det ikke følger tilsvarende ressurser med i form av tid og økonomi. Dette svaret finner vi tydeligst på ledernivå 2, altså nærmest det operative nivået, hvor innovasjonsarbeidet i praksis kommer til uttrykk, slik vi har beskrevet det i kap 7. At kommunene vi studerer er av ulik størrelse, ser derimot ikke ut til å være utslagsgivende for hvor stort eller lite handlingsrommet oppfattes å være. Det indikerer at størrelse, i form av flere personer og større fagmiljø, ikke har vesentlig betydning for handlingsrommet.

Dette leder over til neste spørsmål, hvor vi ser nærmere på hva handlingsrommet består i: Hva er det som gir rom og hva er det som begrenser rommet, slik lederne i de to kommunene ser det?

## 8.2 Hva består handlingsrommet i?

Når vi skal beskrive det opplevde handlingsrommet, har vi sett etter hvilke fremmere og hemmere/begrensninger som oppgis, hvilke *krav* som oppleves å påvirke handlingsrommet, og hvilke *valgmuligheter* som oppgis.

Pedersen (2004) mener at offentlig sektor, i takt med samfunnsendringer og inntreden av moderne styringsparadigmer som New Public Management og New Public Governance, har gått fra en monosentrisk til en polysentrisk orden. For styring og ledelse innebærer det en dreining fra representasjon, myndighet og hierarki mot en mer fragmentert struktur uten et gitt sentrum, der politikk og ledelse blir grenseoverskridende fenomen og ledelsen må forholde seg til en rekke ulike verdier som er likestilte, men motstridende (Pedersen, 2004). «Handlingsrom» handler i dette perspektivet ikke om det formelle/legale handlingsrommet, men om de institusjonelle og diskursive mulighetsbetingelsene som finnes i en bestemt kontekst (ibid.). Beck Jørgensen (i: Beck Jørgensen og Melander, 1999) mener at utviklingen har gått i retning av sterkere krysspress for offentlige organisasjoner, og peker på at krysspressets forklaring er å finne i de kulturelle, normative og interessemessige dimensjonene som finnes i organisasjonenes institusjonelle omgivelser.

I kap 6 om innovasjonskultur og i kap 7 om ledelse er det pekt på henholdsvis kulturelle trekk som fremmer og hemmer innovasjon og hvordan ledelsen på øverste nivå og mellomledernivå bidrar til innovasjonsarbeid gjennom rolleforståelse og rolleutøvelse. Støtte fra leder, politisk støtte, ansattes engasjement, smitteeffekt i organisasjonen når innovasjoner gir resultat, evne til samhandling, nettverk og tilgang på prosjektpenger er fremmere, mens krysspress mellom mange gjøremål, økonomi, tid (mangel på «slack»), litt «silomentalitet» og manglende informasjonsflyt er noen av momentene som går igjen som hemmere eller begrensende faktorer. Opplevd handlingsrom er i stor grad knyttet til disse faktorene. Det vi ikke har drøftet

tidligere, er hvordan de materielle aspektene i form av tidsressurser og økonomiske ressurser påvirker det opplevde handlingsrommet, og hvilke motstridende hensyn som skal ivaretas og som dermed er med på å definere handlingsrommet.

*«Lysten er der, men tid og ressurser strekker ikke til!»* er et utsagn som går igjen i ulike varianter. Penger og tid er åpenbart viktige faktorer, som både skaper og begrenser handlingsrommet. Knappe økonomiske rammer kan være en kilde til innovasjon, men det er også en hemmer: *«Pengene er jo ei ramme som på den ene sida gjør at du må skape noen ting, på den andre siden så skaper de store problemer med å få til noe»*. Særlig oppleves det slik blant ledere på nivå 2 og innenfor helse og omsorgssektoren.

I spørreundersøkelsen avsluttet vi med et åpent spørsmål: «Er det noe du vil kommentere til slutt?» Her fikk vi fra 14 av respondentene kommentarer som kan knyttes direkte til handlingsrom og krysspress. Flest av disse kommer fra ledere på nivå 2, altså på enhets-/seksjonsnivå, som er tettest på den operative tjenesteutøvelsen. Det som går igjen flest ganger, er at vilje og motivasjon blant ledelse og de ansatte er en fremmer, mens økonomi og tid begrenser handlingsrommet. Det samme finner vi igjen blant ledere på nivå 2 i intervjuene. Flere utsagn som underbygger dette, er:

*«Ansatte og ledelse er løsningsorienterte, men hindres i å utvikle gode nok tjenester til borgerne på grunn av stramme budsjetter og innsparingskrav.»*

*«Som leder opplever jeg at økonomi er et svært styrende element, også i forbindelse med innovasjon. Opplever liten vilje og evne til å investere i innovative prosesser uten at man kan vise til økonomiske gevinster, og da ofte kortsiktig økonomisk gevinst.»*

*«Det er stor vilje og interesse for innovasjon blant enhetens ansatte, men det er for få ressurser, både økonomisk og personellmessig. Det er også for liten interesse til å legge til rette for innovasjon fra kommunenes toppledelse.»*

*«Så når det blir sagt at strammere budsjetter tvinger fram en endring og en innovasjon så er det bare tull, det virker ikke som en fremmer. Så jeg tar det nesten fornærmende når noen sier at jo du har fått nye gode ideer fordi vi har gitt deg mindre midler, det er jo bare tull.»*

*«Jeg synes at det er mye spennende innovasjonsarbeid i kommunen, som vi får være en del av. Men jeg opplever at alt skal gjøres innenfor samme administrasjonstid og innenfor de samme knappe budsjetterammene. Da blir det i perioder litt for mye, og du mestrer ikke å ta det innover deg og få gjort ting grundig nok. Innovasjonsarbeid kan være tidkrevende for at det skal bli internalisert i enheten. Det kommer ofte noe nytt før vi har rukket å få innarbeidet ordentlig den forrige ideen. Det føles litt stressende!»*

*«Diskusjonene blir ofte ikke tatt før de tvinger seg fram. Vi kunne vært i forkant, men vi blir ikke det, fordi vi lever i en må-verden.»*

Dette bildet av mangel på tid og økonomi bekreftes av svarene i spørreundersøkelsen, hvor over 70 % av lederne på nivå 2 er helt eller delvis uenig i at det er satt av ressurser til innovasjonsarbeid (jf. tabell 21), mot drøye 30 % av lederne på nivå 1. Ca. 40 % av lederne på nivå 2 mener også at de løpende driftsoppgavene tar så mye tid at de ikke kan prioritere innovasjonsarbeid. Her er det altså et betydelig gap mellom ønske og mulighet. Enkelte ledere på nivå 1 er også tydelige på at innovasjonsarbeidet begrenses av økonomi på operative nivået:

*«Enhetslederne derimot, har et ubønhørlig krav om økonomistyring, som overskygger alle andre krav. Og i innovasjon ligger det implisitt at det innebærer en del prøving og feiling. Og det er det veldig lite rom for, i rammebetingelsene til enhetslederne, å feile»*

Opplevelse av uavklarte ansvarsforhold eller mangel på sammenheng kan også være en hemmer: *«Uklar ansvars- og oppgavefordeling og mangel på system/strukturer/overordnet ansvar i kommunen påvirker rammebetingelsene for lederutøvelsen og forplanter seg på alle nivå. Et eksempel er at de som har som primæroppgave å yte tjenester til brukerne også ivaretar vaktmesteroppgaver. Utbedringer av mangler som påvirker den daglige driften tar ofte tid, og dette skaper frustrasjon blant ansatte og lederne.»*

*«Utvikling på IKT-området er et eksempel på manglende helhetstenkning i innovasjonsarbeid, der f.eks. ny rutine for innmelding av nytilsatte bidrar til forenkling for IKT, men merarbeid/flere arbeidsoperasjoner for lederne "ute". Summen av dette bidrar til negativt fokus, lite effektiv drift og redusert handlingsrom for å drive med innovasjon og nyskaping.»*

Utsagnene over kan leses som at handlingsrommet oppleves som trangt. Samtidig har vi utsagn som *«jeg ser bare muligheter»* og *«det er egentlig ubegrenset»*. Som vi tidligere har vist, og fått dokumentert, så foregår mye innovasjonsarbeid i de to kommunene. Det indikerer at det til tross for krysspress og ressursmessige begrensninger i form av tid og penger, skapes rom for innovasjonsarbeid. Ut fra det vi har funnet om innovasjonskultur (kap 6) og ledelse (kap 7) og funnene i 8.1, mener vi at det ikke er de institusjonelle rammene som først og fremst legger begrensninger på handlingsrommet, men derimot gapet mellom hva som ønskes og hvilke ressurser som stilles til disposisjon. Tid og penger er en helt konkret begrensning for innovasjonsarbeidet på det operative nivået. Dette leder oss til neste spørsmål: Hvordan håndteres handlingsrommet, herunder krysspress og paradokser, for å gi rom for innovasjon?

### 8.3 Hvordan håndteres handlingsrommet?

Ut fra en forståelse av at handlingsrommet både oppleves og dels skapes og utvikles i en lokal og konkret kontekst gjennom fortolkning av krav, begrensninger og valg, er vi interessert i å avdekke hvordan handlingsrommet håndteres, dvs. tas og skapes, av ledelsen i kommunene. I praksis vil det handle om å håndtere krysspress og å foreta prioriteringer.

Et krysspess eller paradoks er en situasjon eller tilstand som består i et press der to eller flere ønsker, mål, krav eller motiver står i motsetning til hverandre. Denne forståelsen av krysspess er basert på Majgaard (2013), som «en klemme mellom modstridende mål og vilkår». Han sier videre at krysspess er tegn på at vi er nødt til å forholde oss til at ledelse og styring utspiller seg i sosiale samspill som er ordnet i forskjelligartede institusjonelle kontekster (Majgaard, 2013: 24).

Det sentrale i krysspessbegrepet slik vi bruker det, er motsetningene som på en eller annen måte må håndteres, slik Klaus Majgaard bruker begrepet i artikkelen «*Slip paradokserne løs!*» (Majgaard, 2008). Majgaards utgangspunkt er i likhet med Beck Jørgensen (1999) at paradokser og krysspess er et grunnleggende trekk ved offentlig sektor og offentlig ledelse, men hans poeng er at krysspess og paradokser ikke bare skal håndteres, men i seg selv er en kilde til refleksjon og fornyelse, hvis det kan brukes til å få oss til å se med nye øyne på problemet. Forutsetningen er at det skapes prosesser hvor en kreativ fortolkning og bearbeiding av paradoksene er mulig, der vi i faglige fellesskap kan se aktiviteter, organisering og problemer med et nytt blikk (Majgaard, 2008). Å skape slike prosesser og arenaer er ledelsesoppgave, og verktøyet er språket, eller nærmere bestemt dialogen (ibid. ). Hvordan lederne snakker om krysspess, og hva de velger å fokusere på, gir oss indikasjoner på hvordan handlingsrommet håndteres.

Vi finner at ledernes måte å håndtere krysspess på, i stor grad handler om å akseptere at de ikke kan gjøre noe med de økonomiske rammene og ulike krysspess, men bruke kreftene på det de kan gjøre noe med.

*«Min jobb er jo å utnytte det handlingsrommet jeg har, og det må du bruke litt tid på. Det er det veldig stor forskjell både på hvordan vi tar handlingsrommet og hvilket handlingsrom vi får i de forskjellige kommunene. Jeg er ikke så veldig redd for å ta initiativ. Hvis jeg ser muligheten for å påvirke og få ting til å bli bedre, så tar jeg den.»*

*«Jeg tenker at jeg kan velge å irritere meg og synes det er for ille hele tiden og henge der, eller jeg kan velge å si at det er dette vi har, hva kan vi få til med det?»*

*«I min hverdag må jeg holde fokus på at, vel, dette er rammene, vi kan irritere oss, men jeg kan ikke la det bli en kultur på skolen min at vi får ikke til noe for det er ikke penger. Det finnes alltid et handlingsrom, det gjelder bare å bruke rett blikk på å finne fram til det.»*

Dersom innovasjonsarbeid skal nå opp i kampen om budsjettmidlene, gjelder det å ha god dokumentasjon på de økonomiske gevinstene som venter i andre enden:

*«Jeg opplever at vi har stor frihet til å utforme tjenestene. Utfordringen vil jo være når det er snakk om at vi må ha en stilling ekstra kanskje for å få det gjennomført. Det er da man må ha veldig god dokumentasjon på effekten av det for å få gjennomslag. For det sitter langt inne å få mer midler til antall ansatte. Så det handler om at vi må være veldig dyktige på å dokumentere,*



*ha tall og beregninger som viser at sånn og sånn kan vi spare hvis vi får den stillingen for eksempel. Da kan vi ha muligheten for å få det gjennom»*

Bruk av eksterne finansieringskilder og prosjektorganisering er en annen måte å skape et handlingsrom på: «*Mye innovasjonsarbeid går gjennom prosjekt og tilskuddsordninger. Det er ikke satt av ressurser i vanlig drift*». Men det er også et tveegget sverd:

*«Innovasjonsarbeidet er i stor grad avhengig av prosjektorganisering med ekstern finansiering, noe som oppleves som tidkrevende dersom det skal gjøre parallelt med daglig drift. Med ekstern finansiering medfølger ofte store projektsøknader og tidkrevende rapporteringer.»*

*«Prosjektmidler har bidratt til at innovasjon har vært prioritert. Uten prosjektmidler er det for liten tid, men det prioriteres og går derfor på bekostning av andre ting, eller det jobbes utover normal arbeidstid.»*

*«Når du kommer til budsjettarbeidet, så knipes vi litt og til slutt sitter vi og har tatt vekk kompetansemidler og sånne ting i budsjettene som gir oss muligheter til å drive utvikling. Og da må vi bruke masse tid på å søke»*

Å søke på prosjekter krever tid og kompetanse. Prosjekter krever også stort sett alltid egenfinansiering. Å ha en person eller flere i organisasjonen som er god på se muligheter der andre ser begrensninger, til å skape oppslutning internt og hjelpe til med å skrive søknader er også en måte å utvide handlingsrommet på, som følgende utsagn illustrerer:

*«Når jeg spør økonomene: «Det er vel ikke noe penger til dette?» så svarer de: «nei, det stemmer det». «Ja, men...» kommer det i en mail fra NN. Og det er akkurat det som skal til, at man faktisk begynner å tenke at: «Kanskje vi kan få det til likevel da?» Så hadde jeg NN sin stemme i bakhodet, som sa at «men det trenger jo ikke å ta så mye energi hvis vi ser det sånn at vi samarbeider om det og det. Og det er jo ikke så mange møter som skal til. Og vi har jo ressurser i det fra før, bare vi snur litt på hvordan vi bruker ressursene nå i en periode for å prøve ut noe nytt».*

Prosjekter for å dedikere ressurser til å utvikle ideer, få inn ekstern kompetanse, få tilført ny kompetanse i organisasjonen og ikke minst dokumentere hvilke økonomiske gevinster en implementering kan gi, er med å skape et handlingsrom for innovasjonsarbeid, og et rom for å teste ut noe i liten skala. Men det blir mer problematisk når prosjektfinansiering brukes for å prøve ut et tjenestetilbud overfor sårbare grupper, og det ikke blir mulig å ta det over i vanlig drift selv om prosjektet er vellykket:

*«For det er ikke midler til å videreføre prosjekter, så uansett hvor bra prosjekter er, så sies det at vi skal lære av det, at det er nytte av det. Ja til en viss grad er det det. Men det er veldig, det viser en arroganse ovenfor de brukerne av tjenestene vi leverer, at vi kommer en periode og leverer en tjeneste som vi deretter tar bort. Og den kompetansen vi sitter igjen med, hva har den å si da?»*

Samlet sett mener vi at ledelsen i de to kommunene har evne til å både bruke og skape institusjonelle og, til en viss grad, materielle mulighetsbetingelser for innovasjonsarbeid. Krysspress og paradokser er en del av hverdagen, og er ikke noe som «går over», men er en uunngåelig del av den kommunale hverdagen. Det er slik lederne i de to kommunene snakker om krysspress, som en rammebetingelse, samtidig som de prøver å se etter muligheter for å ta og skape et handlingsrom for innovasjonsarbeid. Samtidig er det en forskjell på å være leder på nivå 1 og nivå 2. Det er på det operative nivået at krysspresset må håndteres veldig konkret: *«Mangler vi lege på vakt, så må jeg ta det først. Mangler vi personell på jobb, må jeg ta det først. Renner det inn vann gjennom taket i skiftestuen må jeg ta det først».*

Krysspress betyr at lederne er konfrontert med motstridende krav og forventninger, som alle er legitime og forpliktende, men innbyrdes konkurrerende (Majgaard, 2008). Opplevd krysspress og paradokser kan være et uttrykk for konkurrerende logikker, knyttet til økonomi vs. fag vs. politikk, eller forskjellige institusjonelle kontekster som møtes, f.eks. hierarki og marked vs. nettverk og profesjon. Men krysspress er også et helt konkret fenomen, som eksemplet over viser. Skal paradokser og krysspress være en kilde til refleksjon og innovasjonsarbeid i en lokal kontekst, må det også handle om å skape rom på det operative nivået.

#### 8.4 Oppsummering av forskningsspørsmål 3

Som svar på forskningsspørsmål 3, *hvordan oppleves og håndteres handlingsrommet for innovasjon*, konkluderer vi med at handlingsrommet for å jobbe med innovasjon i kommunene er stort om vi betrakter det ut fra normative og kulturelle institusjonelle rammer om hva som forventes og oppmuntres, både utenfra og fra ledelseshold, men at det ikke følger tilsvarende ressurser med i form av tid og økonomi. Videre at det skapes rom for innovasjon på tross av begrensede ressurser og krysspress, fordi ledere er bevisste på det, mulighetsorienterte, brenner for det, diskuterer og involverer. Dette er et betydelig aktivum, og antakelig en nødvendig forutsetning: *«Og det er vel derfor det er behov for innovasjon, fordi man står i dette krysspresset.»*

Sett fra det operative nivået, oppleves det like fullt å være et reelt gap mellom forventninger og vilje på den ene siden, og ressurser på den andre. Å gjennomføre prosjekter ser ut til å være en viktig måte å skape handlingsrom på. Men dersom det ikke finnes mulighet til å ta ut gevinstene gjennom ordinær drift etterpå, er det et tveegget sverd.

Vi finner at handlingsrommet oppfattes og omtales forskjellig av lederne. Hermeneutikken understreker at vår egen og andres forståelse av virkeligheten påvirkes og utvikles i kontekst. Dette innebærer også at vi kan endre egen og andres forståelse av virkeligheten. Ut fra en slik

forståelse vil handlingsrommet både oppleves, skapes og utvikles i en lokal og konkret kontekst gjennom fortolkning av krav, begrensninger og valgmuligheter. Ledere som opererer innenfor tilsynelatende like omgivelser oppfatter virkeligheten ulikt, noe vi får bekreftet i våre funn. Denne forskjellen vil sannsynligvis ha sammenheng med og konsekvenser for hvordan de utøver sine funksjoner og hvordan handlingsrommet for innovasjonsarbeid oppleves og håndteres.

## 9. Oppsummering og konklusjon

---

De tre forskningsspørsmålene er drøftet og oppsummert hver for seg i kapitlene 6-8. Vi sammenfatter her funnene, sett opp mot den overordnede problemstillingen: «*Hva forklarer innovasjonsarbeid i kommunene*»?

Vi har fått bekreftet at det foregår betydelig *innovasjonsarbeid* i kommunene.

Innovasjonsarbeidet er, ikke uventet, mer preget av de skrittvisse forbedringer og lokale tilpasninger av innovasjoner som har skjedd andre steder, enn av radikale innovasjoner. Skillet mellom endring i form av forbedring og kontinuerlig utvikling og innovasjoner er nok ikke veldig klart i våre kommuner. Samtidig mener vi at de fleste av innovasjonseksemplene vi har blitt presentert for, representerer et element av diskontinuitet med fortiden, og faller innenfor innovasjonsbegrepet slik vi har definert det, basert på Schumpeter (1934). Det innebærer at innovasjoner må ha en økonomisk gevinst som effekt, altså noe mer enn en endring.

I sum mener vi at intervjudata og spørreundersøkelse gir hold for å konkludere med at det er flere trekk som fremmer innovasjonsarbeid enn de som hemmer. Vi mener derfor å ha grunnlag for å si at kommunene har en *innovasjonskultur* hvor det er rom for videreutvikling. Vi har en organisasjonskultur og en politisk ledelse som tåler litt usikkerhet og som gir mot til å prøve, trygghet til å feile og tålmodighet i innovasjonsprosessen. Rommet for å prøve og feile er likevel begrenset, og innovasjonsarbeidet foregår mer innenfor enn på tvers av sektorer.

*Ledelsen* på både topp- og mellomnivå i begge kommuner har kompetanse på, tar ansvar for og er og tydelig engasjert i innovasjonsarbeidet. Innovasjon oppfattes som et klart lederansvar. Lederne forsøker å skape rammebetingelser for innovasjonsarbeid gjennom å bevisst arbeide med kulturskaping, gi innovasjonsarbeid oppmerksomhet og synlighet, løfte fram ansattes ideer, og skape arenaer for erfaringsdeling. Det er også tydelig at innovasjonsbegrepet er godt forankret på alle ledernivå, og at innovasjonsarbeidet har politisk støtte. Både i den øverste ledelsen og i mellomledelsen i begge kommunene finnes det mange ildsjeler som ikke er redde for å ta initiativ. Men vi finner ikke at engasjementet for innovasjon på toppnivå gir seg utslag i at det settes av ressurser til innovasjonsarbeid i form av tid og penger på operativt nivå.

Dette kommer klart til syne når vi ser på *handlingsrommet* for å jobbe med innovasjon. Handlingsrommet er stort om vi betrakter det ut fra normative, kulturelle og institusjonelle rammer om hva som forventes og oppmuntres, både i omgivelsene og fra politisk og administrativ ledelse. Men det gis ikke økonomiske rammer til innovasjon, hverken fra staten eller kommunen når det gjelder det operative nivået. Det finnes riktignok noen statlige prosjektmidler å søke på, men de forutsetter at det skrives søknader og at prosjektene faller innenfor bestemte kriterier. Vi fant at det skapes rom for innovasjon på tross av begrensede ressurser og krysspress, fordi ledere er bevisste på det, er mulighetsorienterte og brenner for

det. De deltar i nettverk utenfor organisasjonen og klarer å få utløst eksterne prosjektmidler. Dette er et betydelig aktivum, og er i mange tilfeller en nødvendig forutsetning for innovasjon. Sett fra det operative nivået, altså mellomledernes ståsted, er det like fullt et reelt gap mellom forventninger og vilje på den ene siden, og ressurser på den andre. Å gjennomføre prosjekter ser ut til å være en viktig måte å skape handlingsrom på. Men dersom det ikke finnes mulighet til å ta ut gevinstene gjennom ordinær drift etterpå, skaper det frustrasjoner og gjør at prosjektarbeidet i ettertid oppleves som meningsløst eller bortkastet. Mangelen på økonomisk og tidsmessig «slack» for innovasjonsarbeid i driftsorganisasjonen oppleves som et tydelig krysspress på mellomledernivået.

Begrenset rom for å feile kan dels handle om hva som er «tillatt» i institusjonell forstand, altså et uttrykk for de regulative (legale), normative (moraliske) og kulturkognitive (kulturelle) rammene. Å «sløse med skattebetalernes penger» er ikke «tillatt», og da spiller det ikke så stor rolle om ting foregår med budsjettfinansierte eller selvkostfinansierte midler. Ut over dette, finner vi ikke at de institusjonelle rammene omgivelsene i vesentlig grad ser ut til å hemme det kommunale innovasjonsarbeidet. Men tar vi med det materielle aspektet – penger og menneskelige ressurser/tid – ser det ut til å være mer en hemmer enn fremmer for innovasjoner, der innovasjonen koster mer enn den betaler seg på kort sikt, og gevinster først lar seg realisere på lengre sikt.

Det store bildet er at kommunene synes å være ganske like når det kommer til både hva slags innovasjonsarbeid som drives, forståelsen av innovasjon og kjennetegn ved organisasjonskultur, herunder kultur for å drive innovasjonsarbeid. Likhet mellom kommunene er interessant, ut fra at Steinkjer er en større kommune, med større fagmiljø og sånn sett har flere «intellektuelle ressurser» å spille på; flere som kan komme med ideer og flere som kan løfte i flokk. Størrelse ser imidlertid ikke ut til å ha forklaringskraft på innovasjonsarbeid i vår studie.

Vi mener ut fra dette å kunne si at en positiv innovasjonskultur og en ledelse som har fokus på innovasjon er vesentlige forklaringsfaktorer for innovasjonsarbeid i kommunene. Det er mange krysspress og paradokser å navigere i for ledere; det krever at de evner å turnere oppgavene på en slik måte at det skapes rom for innovasjon. Selv om det er flere betingelser som ligger til grunn for innovasjon, er ledelse og innovasjonskultur av størst betydning.

Oppsummeringen viser at vi gjennom undersøkelsen har fått bekreftet noen av våre førforståelser (jf. kap. 2), men også fått korrigert vår forståelse og fått ny forståelse. Vi har ikke funnet noen forskjeller som indikerer at størrelse på kommunen har vesentlig betydning når det gjelder innhold i, kultur for, ledelse av og handlingsrom for innovasjonsarbeid. Vi har også funnet mindre ulikheter mellom sektorer enn vi forventet. Våre funn indikerer at kommunestørrelse, i denne sammenheng, ikke er så viktig for innovasjonsevne. Vi har inntrykk av, basert på vårt datagrunnlag, at det dels er jobbet mye med å forankre innovasjonsarbeid i hele

kommuneorganisasjonen i begge kommuner, og dels at det i praksis ikke er så forskjellig å arbeide som leder med kommunal innovasjon innenfor f.eks. teknisk-, helse- eller skoleetat. Våre forventninger om at krysspresset oppleves større og handlingsrommet mindre på mellomledernivå enn på toppledernivå, har vi langt på vei fått bekreftet. Samtidig oppfatter vi at viljen til å drive med innovasjon, og engasjementet for og eierskapet til innovasjonsarbeid som et behov og en mulighet, virker å være stor uansett nivå.

## Teorivalget

Det at vi har benyttet ulike teoretiske innfallsvinkler, har vært fruktbart og gitt god mulighet for en bred analyse av empirien. Vi har benyttet bidrag fra både innovasjonsteori, organisasjonskulturteori, ledelsesteori og institusjonell teori. Disse perspektivene har supplert hverandre og gitt oss mulighet til å utforske problemstillingen og se funnene fra flere perspektiver. Teoriens viktigste bidrag har vært å hjelpe oss med å strukturere og forstå våre funn og til å beskrive hva innovasjonsarbeid i kommunene er og hva som påvirker det. Vi mener at teoriene har relevant forklaringskraft, og at de gir vel så stor mening sammen som hver for seg.

Vi har holdt fast ved Schumpeters fundament om at innovasjon må ha et resultat som er nyttig og nyttiggjort, og som bidrar til økonomisk gevinst i en eller annen forstand. Hvis ikke, blir «alt» innovasjon, og hensikten med innovasjonsarbeid tapes av syne (Drejer, 2004). Våre funn viser at selv om talemåten kan oppfattes slik at all endring er innovasjon, er de innovasjonene vi har fått innsikt i, faktisk i samsvar med den schumpeterske forståelse av innovasjonsbegrepet.

Slik vi har tolket vårt datamateriale, er Erik Johnsens forståelse av ledelse som et «språkskapende, målformulerende og problemløsende samspill» grunnleggende for å forstå de lederroller som våre kommunale ledere må fylle i innovasjonsarbeidet. Språkskaping er selve fundamentet, uansett hvilke lederroller som skal fylles. Vi mener også dette har støtte i teori, slik Tor Busch presenterer den språkskapende dimensjonen i verdibasert ledelse (Busch, 2012). Uten et språk som er tilpasset den konteksten ledelsen skal utøves i, blir både målformulering og problemløsning vanskeligere. Majgaards (2008) perspektiver om at språk, som dialog og refleksjon, er en nøkkel til å bearbeide paradokser og krysspress i offentlig sektor, er høyst relevant i en kommunal kontekst. Vi ser at dette kan være med å skape handlingsrom og arenaer for å forstå, reformulere og turnere krysspress og derigjennom søke nye handlingsalternativ. Offentlig tjenesteyting er per definisjon utsatt for krysspress, det være seg mellom økonomi og fag, mellom politikk og handling, mellom handlekraft i dag og klok handling på lang sikt, mellom hensynet til sikker drift og ønsket om innovasjon, mellom en fornøyd økonomiavdeling og en fornøyd bruker (Beck Jørgensen & Melander, 1999; Majgaard, 2008). I tillegg må offentlige organisasjoner avspeile krav, verdier og normer i omgivelsene. Dette trekker perspektivene over

til institusjonell teori, som et «bakteppe», også for å forstå de kultur-kognitive rammene og den kontekst som det lokale innovasjonsarbeidet utføres i.

### Forskningens gyldighet og pålitelighet

Gjennom dette komparative studiet med en kombinert kvalitativ og kvantitativ metodisk tilnærming har vi forsøkt å finne ut hva som er med på å forklare innovasjonsarbeid i kommuner. Vi har gjennomført både den kvantitative og kvalitative delen etter kravene til gyldig og pålitelig forskning. Gjennom spørreundersøkelse og intervjuer har vi hentet inn empiri fra ledere på nivå 1 og nivå 2 i to kommuner, Steinkjer og Rissa. Vi har vært bevisste på å identifisere respondenter og informanter som for det første er relevante for problemstillingen og for det andre har tilnærmet like roller i de to kommunene, ut fra plassering i organisasjonen og ansvar. I følge Jacobsen (2005) er kilder som har nærhet til det som skal undersøkes, pålitelige. Alle respondentene som er spurt om å delta, har stilt opp og vårt inntrykk er at de har svart ærlig og åpent på spørsmålene. Vi har vært bevisste på hva som kan skje under innhenting av empiri og prøvd å forstå hvordan det kan påvirke forskningen. Vi har tilstrebet å være nøytrale og objektive slik at egne oppfatninger og verdier ikke skulle påvirke forskningen. Med en svarandel på 84 % på spørreundersøkelsen kan vi si at reliabiliteten er god. Vi mener også at vi ved vår metodiske tilnærming, med triangulering, bidrar til å øke validiteten for våre funn. Vi har vært åpne i valg av metode og synliggjort vårt vitenskapsteoretiske ståsted.

Vårt valg av metode gir åpenbart ikke grunnlag for generalisering om kommunalt innovasjonsarbeid i statistisk forstand. Vi mener likevel at våre funn har overføringsverdi. Når vi får veldig like resultater for to kommuner, der en er liten og en mellomstor, mener vi det kan være grunn til å tro vår avhandling har gyldighet for innovasjonsarbeid i flere kommuner.

## 10. Avsluttende betraktninger

---

Innovasjon i offentlig sektor har vært tema i flere stortingsmeldinger og rapporter fra regjeringsoppnevnte utvalg i de siste årene. Ofte er mer og bedre ledelse pekt på som en av de viktige løsningene på utfordringene i offentlig sektor. Det er da oftest toppledelsen det handler om. Dette var et utgangspunkt for oss i valg av tema for avhandlingen, fordi vi er interesserte i innovasjonsarbeid i en lokal kontekst og av ledelse på både toppnivå og mer operativt nivå.

Kommunene er en viktig aktør i velferdsstaten som iverksetter av lokale- og nasjonale myndigheters politikk, som demokratisk arena, som tjenesteleverandør og samfunnsutvikler - tilpasset lokale behov, ønsker og muligheter. Norske kommuner sysselsetter nesten 500.000 personer (SSB, 2016). Kommunene vi har studert har henholdsvis ca. 1600 og 600 kommunalt ansatte. Det er de som i praksis leverer store deler av hverdagstjenestene hver og en av oss mottar fra det offentlige «fra vugge til grav».

Offentlig sektor står i et voksende etterspørselspress etter bedre, mer effektive og mer differensierte offentlige tjenester. Samtidig har det norske samfunnet en rekke voksende utfordringer som har å gjøre med velferdssamfunnet, arbeidsmarkedet og utdanningssystemet: Flere føler seg isolerte og ensomme, det er økende ulikheter i helse, manglende integrering i det flerkulturelle samfunnet, og mange som ramler ut av utdanningsløpet og ut av et arbeidsmarked som blir stadig mer kompetanseintensivt, for å nevne eksempler. Dette gir behov for innovasjon i kommunene.

Det er dette behovet som er bakteppet for denne avhandlingen, hvor målet har vært å få økt innsikt i hva som fremmer og hemmer innovasjonsarbeid i en lokal kontekst. Gjennom undersøkelsen har vi fått en bedre forståelse av hva ledelse av innovasjonsarbeid faktisk handler om i en kommunal hverdag, og hva det fordrer av lederroller. Lederfunksjoner og lederrammer varierer med nivå, rammevilkår, ansvarstyper, kompetansekrav og handlingsrom. Uansett nivå forventes det at ledere bidrar til kontinuerlig forbedring og utvikling av egen virksomhet gjennom egnede styringssystemer og god organisasjonskultur.

Vi finner stor grad av likhet mellom kommunene, og at størrelse på kommunen spiller liten rolle både med hensyn til hvordan det tenkes og jobbes i kommunen og hvordan kommunen samhandler utenfor egen organisasjon; med FoU, næringsliv og lokalsamfunn. At størrelse betyr så lite, er i seg selv interessant i disse tider, med færre og større kommuner som mål på en vellykket kommunereform.

Ressursknapphet og krysspress kan være en kilde til innovasjon, men er også en hemmer. Handlingsrommet for å drive innovasjonsarbeid på operativt nivå begrenses av mangel på tid og



økonomiske ressurser. Med større tilgjengelige ressurser som er strategisk forankret på organisasjonsnivå, kan innovasjon i tjenestelinjen i større grad realiseres

Det viktigste vilkåret fra Schumpeters fundament for innovasjonsteori; at innovasjon må ha et resultat som bidrar til økonomisk gevinst i en eller annen forstand, er relevant også for tjenesteyting i offentlig sektor. Hvis ikke, blir «alt» innovasjon. Empirien har samtidig vist at det må tas høyde for at det kan være en betydelig avstand i tid mellom innovasjon som gjennomført endring (resultat) og realisering av økonomiske gevinster (effekt), og dessuten at de økonomiske gevinstene kan komme på andre sektorområder og budsjetter enn der innovasjonen i utgangspunktet initieres og gjennomføres. Med andre ord: Innovasjon krever prioritering, investering og modige pådrivere – på alle nivå.

Det er også viktig å feire når resultater oppnåes!

Det å lykkes med innovasjonsarbeid krever godt lederskap, men også noen materielle rammebetingelser.

Undersøkelsen viser at «nye» styringsfilosofier som nettverkstenking og samskaping allerede er tatt inn som en del av den kommunale tenkemåten og supplerer prinsipper fra det tradisjonelle byråkratiet og New Public Management. Interessante spørsmål for framtidig forskning er hvor mye som skal til for å utløse nye ressurser til og for å øke kraften i innovasjonsarbeidet og hva som skal til for å reformulere både problemene og løsningene. Samskaping er for øvrig ikke noe helt nytt i norske kommuner: Det var i stor grad i samskaping barnehager, sykehjem, samfunnshus og infrastruktur ble utbygd i sin tid.

## Kilder:

---

- Aasen, Tone Merethe Berg og Amundsen, Oscar. (2011). *Innovasjon som kollektiv prestasjon*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Aasen, Tone Merethe Berg og Amundsen, Oscar. (2015). *Innovasjonsarbeid : organisasjon, kultur og ledelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Andersen, Ole Johan, Gårseth-Nesbakk, Levi og Bondas, Terese. (2015). I *Innovasjonsprosesser : vågal reise med behov for allierte*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Askeland, Harald. (2013) Hvordan forstå organisasjoner og ledelse av organisasjoner? *Rapport 2013/10*. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Bang, Henning. (2011). *Organisasjonskultur* (4. utg. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bang, Henning. (2013). Organisasjonskultur; en begrepsavklaring. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*.
- Beck Jørgensen, Torben og Melander, Preben. (1999). *Livet i offentlige organisationer : institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked* (2. udg. utg.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Busch, Tor. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, Tor, Dehlin, Erlend og Vanebo, Jan Ole. (2010). *Organisasjon og organisering* (6. utg. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor og Dehlin, Erlend. (2012). *Utvikling av verdibasert ledelse i kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting TØH-serien* (online), Vol. 2012:3.
- Busch, Tor, Heichlinger, Alexander, Johnsen, Erik, Klaudi Klausen, Kurt, Murdock, Alex og Vanebo, Jan Ole. (2013). *Public management in the twenty-first century : trends, ideas and practices*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor, Valstad, Stein Jonny, Vanebo, Jan Ole og Johnsen, Erik. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Læg Reid, Per, Roness, Paul G. og Røvik, Kjell Arne. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Læg Reid, Per. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration— Theoretical and Empirical Challenges. *A Global Journal*, 11(4), 407-423. doi: 10.1007/s11115-010-0141-4
- Drejer, Ina. (2002). A Schumpeterian perspective on service innovation. *DRUID Working Paper No 02-09*. Denmark: DRUID, Aalborg University.
- Drejer, Ina. (2004). Identifying innovation in surveys of services: a Schumpeterian perspective. *Research Policy*, 33(3), 551-562. doi: 10.1016/j.respol.2003.07.004
- Godø, Helge (2009). Innovasjon i offentlig sektor- Utfordringer og muligheter. I NIFU STEP (Red.), *Dugnad for verdiskaping – Kunnskapsplattformen*. NIFU: NIFU STEP.

- Engholm Jensen, Kirsten. (2008). *Prinsipper for offentlig innovation : fra best practice til next practice*. København: Børsen Forlag.
- Hjerm, Mikael, Lindgren, Simon og Blomgren, Einar. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig analyse*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Holme, Idar Magne og Solvang, Bernt Krohn. (1996). *Metodevalg og metodebruk* (3. utg. utg.). Oslo: TANO.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. (1997). *Hvordan organisasjoner fungerer : innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Christoffersen, Line og Tuft, Per Arne. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Klaudi Klausen, Kurt. (2005). Fra Public Administration over New PA til NPM : en fortolkningsramme for reformer. I: Busch, Tor et al (red.): *Modernisering av offentlig sektor: trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 48-61.
- Koch, Per, Cunningham, Paul, Schwabsky, Nitza og Hauknes, Johan. (2006). *Innovation in the Public Sector: Summary and policy recommendations*: NIFU STEP.
- Koch, Per og Hauknes, Johan. (2005a). Innovation in Public Sector. I PUBLIN (Red.), *Publin Report No. 20*. Oslo: NIFU STEP.
- Koch, Per og Hauknes, Johan. (2005b). *On innovation in the public sector – today and beyond*: NIFU STEP.
- Kvale, Steinar. (1997). *Den kvalitative forskningsintervju*. Lund: Studentlitteratur.
- Majgaard, Klaus. (2008). Slip paradokserne løs - Laboratorier for ny offentlig styring. *Økonomistyring & Informatik*, 24. årgang(nr. 3), s. 261-302.
- Majgaard, Klaus. (2013). *Offentlig styring : simpel, reflekteret, transformativ*. København: Hans Reitzels Forl.
- Marsh, David og Stoker, Gerry. (2010). "Introduction". *Theory and methods in political science* (3. utg.). Basingstoke: Palgrave.
- McLean, Laird D. (2005). Organizational Culture's Influence on Creativity and Innovation: A Review of the Literature and Implications for Human Resource Development. *Advances in Developing Human Resources*, 7(2), 226-246.
- Nesheim, Torstein. (2006). Framtidens ledelse i kommunene. *SNF-rapport 2006:26*. Bergen: SNF.
- Nyeng, Frode. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Nygaard, Claus. (2005). *Samfundsvidenskabelige analysemetoder*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Osborne, Stephen P. (1998). Naming the Beast: Defining and Classifying Service Innovations in Social Policy. *Human Relations*, 51(9), 1133-1154. doi: 10.1177/001872679805100902
- Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022
- Osborne, Stephen P., Brown, Louise og Alexander, Damon. (2013). *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pedersen, Dorthe. (2004). Ledelsesrummet i managementstaten I Dorthe Pedersen (Red.), *I: Offentlig ledelse i managementstaten* (s. 104-106). København: Samfundslitteratur.
- Ringholm, Toril, Aarsæther, Nils, Bogason, Peter, og Ellingsen, Maj-Britt. (2011). *Innovasjonsprosesser i norske kommuner : åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse* (Vol. 2/2011). Tromsø: Norut.
- Ringholm, Toril, Teigen, Håvard, og Aarsæther, Nils. (2013). *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Sagnes, Tove, og Sandberg, Anne M. (2014). Ledelse i praksis i et grenseløst landskap. Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København (CBS) og Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet (DPU) for graden Master of Knowledge Management, 2014.
- Sayer, R. Andrew. (1992). *Method in social science : a realist approach* (2nd ed. utg.). London: Routledge.
- Schein, Edgar H. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schein, Edgar H. (2010). *Organizational culture and leadership, fourth edition* (4th ed utg.). San Francisco, Calif.: San Franiso, Calif. : Jossey-Bass.
- Schumpeter, Joseph A. (1934). *The theory of economic development : an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle* (Vol. 46). Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Scott, W. Richard. (2014). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4th ed. utg.). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Selznick, Philip. (1957). *Leadership in administration : a sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob. (2011a). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob. (2011b). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Torfing, Jacob. (2013). Offentlig ledelse i et styringsperspektiv: før, nu og i fremtiden. *I: Agger, Annika og Karl Löfgren (red.)." Politik og Administration"*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Vestby, Guri Mette, Gundersen, Frants, og Skogheim, Ragnhild. (2014). *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid : gløden, rollen og rammevilkårene* NIBR-rapport 2014: 2. Oslo: NIBR
- Weber, Edward P., og Khademian, Anne M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349.
- Yukl, Gary A. (2013). *Leadership in organizations* (8th ed., Global ed. utg.). Boston, Mass: Pearson.

### **Offentlige dokumenter**

- Finansdepartementet. (2013). *Perspektivmedlingen 2013*. (Meld.St.12). Det kongelige finansdepartement.
- NOU 2003: 19. *Makt og demokrati : sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen : utredning fra en forskergruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998 : avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 26. august 2003*. (2003). (8258307193). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskomisjonens første rapport*.
- NOU 2016: 3 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd - Produktivitetskomisjonens første rapport*.
- Rissa kommune (2014). *Kommunedelplanens samfunnsdel. Kommuneplanen 2014-2026*.
- Steinkjer kommune (2015). *Steinkjer tar samfunnsansvar. Strategi for Forskning- og utvikling (FoU) 2015-2018*.
- St.meld. nr. 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Det kongelige nærings- og handelsdepartement.

### **Nettsider:**

- Rissa kommune: <https://www.rissa.kommune.no>
- Steinkjer kommune: <https://steinkjer.kommune.no>
- KS: <http://www.ks.no/>
- Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/>
- DIFI: <https://www.difi.no/>
- Datatilsynet: [https://www.datatilsynet.no/Sektor/Forskning/Elektronisk-samtykke-i-forskning-/](https://www.datatilsynet.no/Sektor/Forskning/Elektronisk-samtykke-i-forskning/)
- SSB: <http://ssb.no>



### Vedlegg 1: Informasjonsskriv om undersøkelsen

*Master of Public Administration Steinkjer, februar 2016*

#### **Informasjon om masterprosjekt i studiet Offentlig Administrasjon ved NU/CBS**

Vi er to masterstudenter ved studiet Master of Public Administration ved Nord Universitet (tidligere HiNT) og Copenhagen Business School (CBS).

Vi ønsker gjennom masteroppgaven å undersøke hvilke ledelsesaspekter som har betydning for utvikling av en kommunes innovasjonskultur. Bakgrunnen for valg av tema for oppgaven er utfordringene kommunal sektor stilles ovenfor i forventningene til omstilling og innovasjon på den ene siden, og behov for forutsigbarhet, effektiv løpende drift på den andre siden. Kommunesektoren opplever at både nasjonale myndigheter og innbyggerne har nye og endrede behov og andre krav og forventninger enn før. Kommunale ledere skal håndtere politiske forventninger, forventninger fra innbyggere, foreningsliv og næringsliv, og forventninger fra medarbeiderne (og fra media). Det forventes omstilling, men vet ikke helt til hva, fordi forandringshastigheten øker, globale samfunnsfloker blir lokale og forventningene øker langt raskere enn ressurstilgangen. Dette stiller den kommunale organisasjon generelt og kommunale ledere spesielt overfor temmelig store manøvreringsutfordringer. Vi er derfor nysgjerrige på hvordan kommunale ledere og kommunale organisasjoner i praksis handler og skaper og turnerer et handlingsrom i dette spennet.

Dette vil gjøre gjennom å studere to ulike kommuner, Steinkjer og Rissa, som har det til felles at de har et aktivt forhold til innovasjon og bruk av FoU i sin utøvelse av samfunnsutvikler- og tjenesteleverandørrollen. For å undersøke ledelsen betydning for innovasjon i disse to kommunene, ønsker vi å gjøre kvalitative intervjuer med kommunens avdelingsledere og enhetsledere/mellomledere.

Resultatene fra undersøkelsen vil bli tilgjengelige for kommunene gjennom masteravhandlingen som skal forsvares i København den 26. mai 2016. Funn og konklusjoner fra undersøkelsen vil forhåpentlig vis kunne bidra til å videreutvikle kommunenes innovative ledelse.

#### **Hvordan gjennomføres undersøkelsen?**

Undersøkelsen vil gjennomføres ved å kombinere kvalitative intervju og en enkel spørreundersøkelse, dvs. en questback. Intervjuene vil skje fortrinnsvis på telefon, og varighet pr intervju er beregnet til ca. 25 minutter. Spørreundersøkelsen sendes ut på epost. Intervjuene tas opp på lydfil. Data fra spørreundersøkelsen behandles og sammenstilles ved hjelp av profesjonell aktør, analysefirmaet Analyzer.

Informasjon som benyttes i oppgaven, vil bli anonymisert. Deltagelse er frivillig, og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere.

Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2016. Før selve intervjuet starter skal hver deltager undertegne en samtykkeerklæring.

Har du spørsmål til undersøkelsen, ta kontakt med en av oss:

Torgunn Sollid (Kommunikasjonsansvarlig Skognæringa Kyst SA) Tlf.: 994 98 088 torgunn@kystskogbruket.no	Lillian Hatling (Fagansvarlig analyse Distriktssenteret) Tlf.:48168275 lillian.hatling@kdu.no
--	--

***Takk for ditt bidrag!***

*Med vennlig hilsen  
Torgunn Sollid og Lillian Hatling*



## Vedlegg 2: Informasjonsskriv om undersøkelsen

Lillian Hatling og Torgunn Sollid

Masterstudenter i Public Administration

ved Nord Universitet (NU)/ Copenhagen Business School (CBS)

[lillian.hatling@kdu.no](mailto:lillian.hatling@kdu.no) (mob.:48 16 82 75)

[torgunn@kystskogbruket.no](mailto:torgunn@kystskogbruket.no) (mob.:99 49 80 88)

Steinkjer 08.02.16

Til

Steinkjer kommune v/rådmann Torunn Austheim

Rissa kommune v/rådmann Vigdis Bolås

### **Masteroppgave i studiet Master of Public Administration – forespørsel om tilgang til informanter i Steinkjer kommune og Rissa kommune.**

Vi er i gang med en masteroppgave i Master of Public Administration ved Nord Universitet (tidligere HiNT), NTNU (tidligere HIST) og Copenhagen Business School (CBS). I masteroppgaven ønsker vi å undersøke *hvordan ledelse kan bidra til en innovasjonskultur i kommuner*.

Bakgrunnen for valg av tema er «krysspresset» kommunal sektor står i – mellom forventningene til effektiv drift, forutsigbarhet, holde budsjett og å «gjøre ting rett» på den ene siden, og forventninger til fornying og innovasjon på den andre siden. Vi ønsker å undersøke hvordan kommunale ledere og kommunale organisasjoner i praksis handler, skaper og turnerer et handlingsrom i dette spennet.

Dette ønsker vi å gjøre gjennom å studere to kommuner, Steinkjer og Rissa, som har det til felles at de har et aktivt forhold til innovasjon og bruk av FoU i utøvelsen av så vel samfunnsutviklerrollen som tjenesteleverandørrollen. Samtidig er kommunene ulike i størrelse, organisering og innhold i innovasjonsarbeidet. Det er et interessant utgangspunkt for sammenligning.

For å kunnegjennomføre studien, er vi avhengig av at dere som kommuner ser positivt på å bli studert, og at dere tillater at vi gjennomfører en spørreundersøkelse (quest-back) og intervjuer blant avdelingsledere og enhetsledere (eller tilsvarende) i deres kommune.

Undersøkelsen vil gjennomføres ved å kombinere kvalitative intervju og en enkel spørreundersøkelse. Intervjuene vil skje hos informant eller pr telefon, og varighet pr intervju er beregnet til ca. 20 minutter. Intervjuene tas opp på bånd og skrives ut i etterkant. Spørreundersøkelsen sendes ut på e-post. Data fra spørreundersøkelsen behandles og sammenstilles ved hjelp av verktøyet Enalyzer.

Informasjon som benyttes i oppgaven vil bli anonymisert, og deltagelse er frivillig. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opptakene slettes når oppgaven er ferdig. Før selve intervjuet starter skal hver deltager undertegne en samtykkeerklæring.

Resultatene fra undersøkelsen vil bli tilgjengelige for kommunene gjennom masteravhandlingen som skal forsvares i København den 26. mai 2016. Funn og konklusjoner fra undersøkelsen vil forhåpentlig vis også være interessante for kommunene selv. Vi stiller selvsagt gjerne opp for kommunene i etterkant med formidling av funn og konklusjoner, dersom det er ønskelig.

Vi håper Steinkjer kommune og Rissa kommune er positive til gjennomføring av en slik undersøkelse, og ser nytten av å gi oss tilgang til kommunale ledere som informanter. Den enkelte informant må i tillegg selv gi samtykke til å delta.

Vi håper på en positiv og snarlig tilbakemelding. For at vi skal ha det formelle i orden, ber vi om at den sendes skriftlig, gjerne på epost til: [lillian.hatling@kdu.no](mailto:lillian.hatling@kdu.no)

Med vennlig hilsen

Torgunn Sollid og Lillian Hatling

## Vedlegg 3: Spørreskjema

### 1. Hvordan kan ledelse bidra til en innovasjonskultur i offentlig sektor?

Vi er opptatt av å finne ut hvilke faktorer som påvirker kommunale lederes oppfatning av handlingsrommet for innovasjon, og hva som fremmer og hemmer innovasjonsarbeid i en organisasjon. For å finne ut mer om dette, må vi spørre ledere i kommunal sektor. Gjennom denne undersøkelsen håper vi å kunne bidra med mer kunnskap på dette temaet. Men vi greier det ikke uten svar fra deg og dine kollegaer.

Takk for at du tar deg tid til å besvare skjemaet.

**2. Jeg har lest tilsendte informasjonsskriv, er informert om at deltakelse i denne undersøkelsen er anonymisert, og gir mitt samtykke til at opplysningene i dette svarskjemaet kan benyttes i masterprosjektet.**

(Oppgi kun ett svar)

Jeg samtykker

Jeg samtykker ikke, og ønsker ikke å besvare spørreskjema - Gå til 30

### 3. Kjønn:

(Oppgi kun ett svar)

Kvinne

Mann

### 4. Alder:

(Oppgi kun ett svar)

20-29

- 30-39
- 40-49
- 50-59
- 60+

#### 5. Ledernivå:

(Oppgi kun ett svar)

- Enhetsleder
- Avdelingsleder
- Rådmann

#### 6. Ansatt i sektor:

(Oppgi kun ett svar)

- Helse og omsorg
- Skole og oppvekst
- Teknisk
- Plan og utvikling
- Kultur
- Annet

#### 7. Hvor lenge har du vært ansatt i denne stillingen?

(Oppgi kun ett svar)

- 0-2 år
- 3-5 år

- 6-10 år
- Mer enn 10 år

### 8. Høyeste fullførte utdanningsnivå:

(Oppgi kun ett svar)

- Videregående skole
- Høyskolegrad
- Universitetsgrad

### 9. Utdanningsretning:

(Oppgi kun ett svar)

- | Økonomisk-<br>administrativ | Tekniske fag             | Helse og omsorg          | Undervisning             | Annet                    |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/>    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

### 10. Innovasjon og innovasjonskultur

Med innovasjon tenker vi her på noe som er nytt og som innebærer en endring som er noe mer enn en «trivialitet».

11. Innovasjon kan handle om mye. I din befatning med innovativ aktivitet, hvilke av de følgende er de 2 viktigste for deg?

Kryss av for 2 alternativer:

(Oppgi gjerne flere svar)

(Velg opp til 2 svaralternativer)

- vesentlig endret eller nytt produkt eller tjeneste
- vesentlig endret eller ny prosess (f.eks. måten å levere tjenester på)
- vesentlig endrede eller nye innsatsfaktorer (f.eks. digital kommunikasjon)
- nye brukergrupper eller markeder
- vesentlig endret organisering

**12. I din befattning med innovativ aktivitet, bidrar innovasjonene til økonomisk gevinst?  
(F.eks. reduserte kostnader, tidsbruk, mindre sykefravær)**

**(Oppgi kun ett svar)**

Ja

Nei



**13. Innovasjon**

**(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)**

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

handler om  
forbedret utstyr  
og  
tekniske/digitale  
hjelpemidler





er forbedring av  
tjenestene  
gjennom nye  
måter å utføre  
oppgavene på





er stadig et  
tema i lunsjen





blir ofte  
diskutert på

ledersamlinger i  
min sektor

blir ofte  
diskutert på  
ledersamlinger i  
kommunen

#### 14. Kommunen kjennetegnes av å være innovativ

(Oppgi kun ett svar)

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

#### 15. I min avdeling/enhet

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

diskuterer vi  
stadig hvordan  
vi kan utføre  
arbeidsoppgaver  
på nye og bedre  
måter

er det stor  
aksept for  
utprøving av  
nye  
ideer/utstyr/  
oppgaveløsning

har ansatte ofte  
ideer og innspill  
til endringer

er det stor  
aksept for å  
bruke tid på  
forbedring av  
tjenesteproduks  
jonen

blir ideer og  
forslag til  
endring fra  
ansatte og  
ledere godt  
mottatt

er brukere av  
tjenestene er en  
viktig kilde til  
innovasjon

jobber vi  
systematisk  
med innovasjon

#### 16. I min avdeling/enhet er vi opptatt av å gjøre minst mulig feil

(Oppgi kun ett svar)

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

#### 17. Hvilke verdier er etter din mening mest beskrivende for din avdeling/enhet?

Kryss av for de 2 viktigste:

(Oppgi gjerne flere svar)

(Velg opp til 2 svaralternativer)

faglige standarder

oppfylning av brukerbehov



- fornyelse og innovasjon
- lojalitet til beslutninger
- jobbe på tvers av faggrenser/sektorgrenser
- kreativitet
- holde budsjett
- gjøre alt rett
- kunnskapsdeling og erfaringsutveksling

## 18. Som leder

(Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
tar jeg et ansvar i kommunens innovasjonsarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
tar jeg et ansvar i avdelingens innovasjonsarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
er jeg en pådriver for innovasjonsarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
stimulerer jeg mine medarbeidere til å tenke nytt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ser jeg etter forbedringer i	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

måter å gjøre  
ting på

bringer jeg  
ideer fra mine  
medarbeidere  
videre til min  
overordnede  
leder/ledergrup  
pen

tør jeg å  
eksperimentere  
med nye ting

### 19. Som leder er jeg ikke redd for å gjøre feil

(Oppgi kun ett svar)

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

### 20. Min leder oppfordrer til at jeg bruker tid til arbeid som kan bidra til innovasjon.

(Oppgi kun ett svar)

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

### 21. Politisk ledelse i kommunen støtter arbeid med innovasjon

(Oppgi kun ett svar)

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

**22. Jeg opplever at det er satt av ressurser til arbeid knyttet til forbedring og fornying**

**(Oppgi kun ett svar)**

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

**23. Jeg trives med forandringer og en viss grad av usikkerhet**

**(Oppgi kun ett svar)**

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

**24. I min rolle som leder er det mulig å ta initiativ til forbedringer og fornyinger som involverer andre enheter i samme sektor**

**(Oppgi kun ett svar)**

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

**25. I min rolle som leder er det mulig å ta initiativ til forbedringer og fornyinger som involverer på tvers av sektorer**

**(Oppgi kun ett svar)**

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

**26. De løpende driftsoppgavene tar så mye tid at jeg ikke kan prioritere arbeid med innovasjon**

**(Oppgi kun ett svar)**

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

**27. Det er ikke rom for å mislykkes med nye ting her**

**(Oppgi kun ett svar)**

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

**28. Jeg opplever at handlingsrommet for fornying og innovasjon er lite**

**(Oppgi kun ett svar)**

Helt uenig

Delvis uenig

Delvis enig

Helt enig

**29. Er det noe du vil kommentere til slutt?**

-----

-----

-----

**30. Tusen takk for at du tok deg tid til å svare!**

**Semistrukturert intervjuguide (individuelle intervju) : Tema og relaterte spørsmål/refleksjoner.  
Avdelingsledere og enhetsledere i to kommuner (tilsvarende nivå/roller i begge kommuner)**

Dato: \_\_\_\_\_

Intervjuer: \_\_\_\_\_

Bakgrunnsinformasjon:

Kvinne Mann

Alder: 20-29, 30-39, 40-49, 50-59, 60-70

Ledernivå: avdelingsleder / enhetsleder

Sektor (intervjuer krysser av):

- Helse og omsorg
- Skole og oppvekst
- Teknisk
- Plan og utvikling
- Kultur
- annet

Spørsmål/Tema:	Merknader/observasjoner i tillegg til båndopptak:
<p><b>Innledning:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Takke for at leder setter av tid</li> <li>- Om undersøkelsen</li> <li>- Spørre etter informasjonsskriv</li> <li>- Anonymitet, informert samtykke(epost)</li>   <li>- Hvor lenge ansatt i denne stillingen:</li>   <li>- Utdanningsbakgrunn: (intervjuer krysser av): organisasjon og ledelse, helse og omsorg, næring, tekniske fag, undervisning, annet</li> </ul>	

<b>Innovasjon og innovasjonskultur</b>	Trygge intervjuobjektet
<p>Innlede kort om hva vi legger i ordet <i>innovasjon</i>:  Mange ulike definisjoner, men vi legger til grunn at vi snakker om noe som er nytt (en nyhet) og at det er noe mer enn en trivialitet, og at det har en eller annen effekt.</p> <p>Ut fra dette:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kan du si litt om hvilken betydning innovasjon (forbedring, fornying, endringer) har i din enhet (avdeling el enhet) og arbeidshverdag?</li> <li>– Kan du gi eksempler på noe som er oppnådd/endret?</li> <li>– Hva er de viktigste kildene til nye ideer her?</li> <li>– Er det noe som gjør innovasjon i din sektor annerledes enn innovasjon i andre sektorer?</li> <li>– Hva legger du i medarbeiderdrevet innovasjon?</li> </ul>	
<p><b>Innovasjonskultur</b></p> <p>Når vi snakker om <i>innovasjonskultur</i>, ser vi på dette som ett aspekt ved innovasjonsbegrepet (og da særlig normer (hvordan vi gjør ting her) og samhandling mellom mennesker og deler av organisasjonen)</p> <p>aspekt og normativt aspekt)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Hva vil du si kjennetegner kulturen her når det kommer til å tenke og foreslå nye ting?</li> <li>– Hva vil du si kjennetegner organisasjonen når det kommer til å gjennomføre endringer?</li> </ul>	
<b>Ledelse og bidrag</b>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Syns du det er viktig at kommunen (din avd/enhet) utvikler nye tilbud/tjenester eller nye måter å jobbe på? Hvorfor (ikke)?</li> <li>- Er du opptatt av å prioritere dette selv? (Hvorfor (ikke)/hvordan)</li> <li>- Hva mener du er din viktigste rolle som leder i innovasjonsarbeidet? (gjærne eksempler)</li> <li>- Hvordan merker dine medarbeidere dette?</li> <li>- Hvordan opplever du at rammebetingelsene for innovasjon er i din hverdag (tid, økonomi)?</li> <li>- Hva oppfatter du som hemmere?</li> <li>- Og fremmere?</li> <li>- Snakker dere om temaet på tvers av enheter og/eller sektorer? (hvilke arenaer? Systematisk/tilfeldig?)</li> <li>- Er du fornøyd med måten ting gjøres på i dag?</li> </ul> <p>Innovasjon i din virksomhet – mål- ressursbruk- kompetanse</p>	
<p><b>Spesielt til avdelingsledere:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hva tenker du er ditt viktigste bidrag til å oppnå målene i FoU-strategien til Steinkjer kommune (tilsvarende referanse til dok i Rissa)?</li> <li>- Hvordan merker dine enhetsledere dette?</li> <li>- Hva gjør du når det kommer nye forslag fra enhetsledere?</li> <li>- Opplever du at administrativ toppleder er engasjert i innovasjon? Hvordan merkes dette?</li> <li>- Er politikerne opptatt av innovasjon?</li> </ul>	

<p><b>Spesielt til enhetsledere:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvordan opplever du at dine/enhetens ideer til endringer og forbedringer blir tatt i mot oppover i organisasjonen (toppledelsen)?</li> <li>- Opplever du at din leder har et engasjement for innovasjonsarbeid?</li> </ul>	
<p><b>Avslutning:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppsummere funn</li> <li>• Har jeg forstått deg riktig?</li> <li>• Er det noe du vil legge til?</li> </ul> <p>Takke for interessante og informative svar, og for at leder tok seg tid</p>	



**Informert samtykke til datainnsamling og -oppbevaring i tilknytning til gjennomføring av masteroppgaven «Hvordan kan ledelse bidra til å skape en innovasjonskultur?»**

Jeg har mottatt skriftlig og muntlig informasjon om masterprosjektet og er villig til å delta i studien.

Jeg er informert om at min identitet ikke på noen måte skal fremgå av masteroppgaven, og at jeg når som helst kan trekke meg uten at det får noen konsekvenser for meg.

Jeg samtykker til å delta i et intervju og/eller spørreundersøkelse i prosjektet, og til at opplysninger som kommer frem under intervjuet og i spørreundersøkelsen kan brukes i masteroppgaven.

**Signatur:** \_\_\_\_\_ **Sted:** \_\_\_\_\_ **Dato:** \_\_\_\_\_

## Vedlegg 6: Godkjenning fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

**Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS**  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Postboks 1047  
N-5007 Berge  
Narvik  
Tel: +47 75 58 21 17  
Fax: +47 75 58 54 50  
nsd@uib.no  
www.nsd.uib.no  
Orgnr: 969 321 894

**Knut Ingar Westernen**  
**Avdeling for økonomi, organisasjon og ledelse Høgskolen i Nord-Trøndelag**  
**Serviceboks 2501**  
**7729 STEINKJER**

Vår dato: 14.03.2016

Vår ref: 47288 / 3 / BGH

Deres dato:

Deres ref:

### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 09.02.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

<b>47288</b>	<i>Hvordan kan ledelse bidra til å skape en innovasjonskultur?</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Nord-Trøndelag, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Knut Ingar Westernen</i>
<i>Student</i>	<i>Torgunn Sollid</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 26.05.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

**Katrine Utaaker Segadal**

**Belinda Gloppen Helle**

**Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf. 55 58 28 74**

**Vedlegg: Prosjektvurdering**

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

*Arkivingsdato: 17.03.2016 10:05*

*OSU NSD: Universitetet i Oslo, Postboks 1047 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47 22 85 19 11. [nsd@uio.no](mailto:nsd@uio.no)  
NSD@HIOA NSD: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, APO, Postboks 47, 4718 St. 1812. [kate.sarna@vhi.ntnu.no](mailto:kate.sarna@vhi.ntnu.no)  
NSD@UO: NSU, 501, Universitetet i Tromsø, 9007 Tromsø. Tel: +47 77 51 43 00. [nsd@skilnet.no](mailto:nsd@skilnet.no)*