

MASTEROPPGAVE

Emnekode: LED5018

Navn: Emma Skjerve, Ronny
Andreas Mehlum, Alexander Klemp

Innovasjon i kommunal sektor:
En krevende, men samfunnskritisk prosess

Dato: 27.11.2022

Totalt antall sider: 110

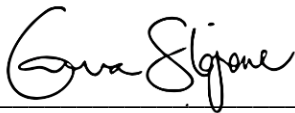
Forord

Masteroppgaven markerer fullføringen av MBA i Strategi og ledelse ved fakultetet Handelshøgskolen (HHN) ved Nord universitet. Masteroppgaven inngår i emnet LED 5018 – Masteroppgave og tilsvarer 30 studiepoeng. Temaet er innovasjon i kommunal sektor, et emne som ble valgt da to av forskerne hadde sitt virke i kommuner, og hvor studiet og egen arbeidsplass har skapt en interesse for emnet. Innovasjon er ansett å kunne løse mange av samfunnsutfordringene verden står ovenfor, hvor kommunene har en sentral rolle, samtidig som at det oppleves at det ikke skjer de helt store endringene.

Det er forsket noe på temaet tidligere, som har gitt mye litteratur å lese seg opp på. Arbeidet var omfattende, og har bidratt til en innsikt i kompleksiteten i større organisasjoner som kommuner, særlig med tanke på det politiske aspektet med folkevalgte som øverste ledere. Forskerne vil ta med seg den tilegnede kunnskapen fra masteroppgaven videre i arbeidslivet, og vi håper forskningsarbeidet som er gjennomført bidrar til et økt fokus i norske kommuner.

Vi ønsker å rette en takk til Petter Gullmark for gode innspill og faglig veiledning. I tillegg vil vi takke alle informanter som har bidratt av sin verdifulle tid til intervjuene. Forskerne ønsker også å takke venner og familie for suveren støtte underveis.

Stjørdal, 27.11.2022



Emma Skjerve



Ronny Andreas Mehlum



Alexander Klemp

Sammendrag

Formålet med studiet har vært å få en dypere forståelse av hvordan norske kommuner jobber med innovasjon, gjennom to caser forskerne anser som mest mulig ulike. Studien tar for seg hvordan norske kommuner forstår innovasjon, og de ulike aktørenes rolle i innovasjonsprosesser. Videre omfatter studien også hvordan kommunene, med ulike verktøy, systematisk jobber med innovasjon. For å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene er det brukt teori samt gjennomført dybdeintervjuer og dokumentstudier. Det ble gjennomført dybdeintervjuer med ti informanter, som folkevalgte og administrativt ansatte, fra to norske kommuner. Det er samlet inn vesentlig med empiri. Det ble gjort flere spennende funn, hvor det meste er sentralt i litteraturen. Funn viser at kommunene jobber med innovasjon, og at innovasjonsprosessene avhenger av to elementer.

(1) individer som vil jobbe med og/eller støtte innovasjon. Dette innebærer støttende politikere, entreprenørielle medarbeidere og ledere som inspirerer.

(2) en rekke virkemidler som hjelper å styre innovasjonsprosessen. Dette innebærer kunnskap og kompetanse, innovasjonsstimulerende elementer, virkemidler som rutiner, strategier og verktøy, der alle ser ut til å kunne være avgjørende for at innovasjonsprosesser resulterer i verdi.

Samtidig er det stor ulikhet i hvordan kommunene benytter og kombinerer disse elementene. Bærum kommune har arbeidet systematisk med innovasjon gjennom flere år, med egen vedtatt innovasjonsstrategi og innovasjonsenhet. Orkland kommune arbeider ikke systematisk, og er helt avhengig av enkeltindividene og deres engasjement. Selv om det i teorien argumenteres for at individdrevet innovasjon eller organisatorisk drevet innovasjon alene kan lede til gode resultater, finner vi i vår studie at det trolig er nødvendig med både dynamiske leder og dynamiske organisatoriske kapabiliteter for å lykkes med innovasjon. Det vil trolig ikke være nok å kun oppfylle en av disse, da det er mange faktorer som henger sammen. Samtidig er det få muligheter for å måle faktisk resultat av innovasjon. Det er ulike resultater kommunene kan oppnå med innovasjonskapabiliteter, som politisk innovasjon, prosessinnovasjon, tjenesteinnovasjon, brukerdrevet innovasjon med mer. Det er behov for mer forskning om innovasjon i offentlig sektor, særlig på forhold om avhengighet av organisatoriske kapabiliteter og lederkapabiliteter, men også statens rolle sett opp mot kommunenes autonomi.

Abstract

The purpose of the study has been to gain a deeper understanding of how Norwegian municipalities work with innovation, through two cases with what the researchers have considered to be as different as possible. The study examines how Norwegian municipalities understand innovation, and the role of the various actors in innovation processes.

Furthermore, the study also covers how the municipalities systematically work with innovation using various tools. In order to shed light on the problem and the research questions, theory has been used as well as in-depth interviews and document studies. In-depth interviews were conducted with ten informants, such as elected officials and administrative employees, from two Norwegian municipalities. A significant amount of empirical data has been collected. Several exciting discoveries were made, most of which are central in the literature. Findings show that the municipalities work with innovation, and that the innovation processes depend on two elements.

(1) individuals who want to work with and/or support innovation. This involves supportive politicians, entrepreneurial employees, and inspiring leaders.

(2) a range of instruments that help manage the innovation process. This involves knowledge and competence, innovation-stimulating elements, methods such as routines, strategies, and tools, all of which seem to be decisive for innovation processes to result in value.

At the same time, there is great disparity in how the municipalities use and combine these elements. Bærum municipality has worked systematically with innovation for several years, with its own adopted innovation strategy and innovation unit. Orkland municipality does not work systematically and is completely dependent on individuals and their commitment.

Although in theory it is argued that individual-driven innovation or organizationally-driven innovation alone can lead to good results, we find in our study that it is probably necessary to have both dynamic leaders and dynamic organizational capabilities to be successful with innovation. It will probably not be enough to fulfill only one of these, as there are many factors that are connected. At the same time, there are few opportunities to measure the actual results of innovation. There are various results that municipalities can achieve with innovation capabilities, such as political innovation, process innovation, service innovation, user-driven innovation and more. There is a need for more research on innovation in the public sector, particularly on matters of dependence on organizational capabilities and managerial capabilities, but also the state's role compared to the municipalities' autonomy.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
Innholdsfortegnelse	4
Figurer	6
Tabeller.....	6
Forkortelser	7
1 Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn og aktualisering.....	9
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	10
1.3 Oppgavens omfang og avgrensning	11
1.4 Oppgavens struktur	12
2 Teoretisk rammeverk.....	13
2.1 Begrepet innovasjon	13
2.1.1 Definisjon innovasjon	14
2.1.2 Typer av innovasjon	15
2.2 Innovasjon som prosess.....	16
2.2.1 Den lineære modellen.....	16
2.2.2 Tjenesteinnovasjon.....	17
2.3 Innovasjon i offentlig sektor	18
2.3.1 Offentlig sektor	19
2.3.2 Innovasjonsretning i offentlig sektor.....	19
2.3.3 Rammevilkår	20
2.4 Dynamiske kapabiliteter.....	23
2.4.1 Innovasjonskapabiliteter.....	24
2.4.2 Faktorer som fremmer innovasjonskapabilitet	25
2.5 Oppsummering	27
3 Metode og gjennomføring	28
3.1 Generelt om vitenskapelig metode	28
3.1.1 Om undersøkelsesprosessen	29
3.1.2 Om forskningsdesign.....	29
3.2 Valg av metode og forskningsdesign	30
3.2.1 Fordeler og ulemper ved kvalitativ tilnærming.....	30
3.2.2 Valg av caser	31
3.3 Datainnsamling og dataanalyse	32
3.3.1 Dybdeintervjuer - primærdata	32
3.3.2 Dokumentstudier - sekundærdata.....	36
3.4 Evaluering av metode.....	36
3.4.1 Reliabilitet	37
3.4.2 Validitet.....	38
3.4.3 Objektivitet.....	39
3.5 Etikk	40

3.5.1 Innmelding til Norsk senter for forskningsdata (NSD).....	41
3.6 Metodediskusjon	41
4 Analyse og funn	43
4.1 Innovasjon som en krevende, men samfunnskritisk prosess.....	44
4.1.1 Innovasjon som et etablert, men teoretisk begrep	44
4.1.2 Innovasjon som et middel til å realisere samfunnsoppdraget.....	45
4.1.3 Innovasjon som et resultat av egen innsats og kompetanse	47
4.1.4 Representative sitater knyttet til forståelsen av innovasjonsbegrepet i norske kommuner.....	48
4.2 Individavhengig innovasjonsprosess.....	52
4.2.1 Entreprenørielle medarbeidere	52
4.2.2 Inspirerende ledelse	53
4.2.3 Manglende støtte fra politikere	54
4.2.4 Representative sitater knyttet til individavhengige innovasjonsprosesser i kommunen.....	56
4.3 Bruk av verktøy for innovasjon i offentlig sektor	60
4.3.1 Bruk av planer for å fremme innovasjonsaktiviteter	60
4.3.2 Etablering av kultur gjennom verktøy og rutiner	63
4.3.3 Ulike støttefunksjoners rolle for å skape innovasjonsaktivitet.....	64
4.3.4 Organisasjonsstruktur som hemmer innovasjon	67
4.3.5 Representative sitater knyttet til verktøy og hvordan de benyttes i kommunene....	70
5 Refleksjon og diskusjon	75
5.1 Hvordan er begrepet innovasjon forstått i norske kommuner?	76
5.2 Hva er de forskjellige aktørene sin rolle i innovasjonsprosesser?	79
5.3 Hvor systematisk jobber norske kommuner med innovasjon?.....	83
6 Konklusjon	91
6.1 Konklusjon av problemstilling og forskningsspørsmål.....	91
6.2 Teoretiske implikasjoner	95
6.3 Praktiske implikasjoner	95
6.4 Kritikk og refleksjon	96
6.5 Anbefalinger til videre forskning	97
Referanseliste	98
Vedlegg 1 – Intervjuguide.....	105
Vedlegg 2 – Informasjonsskriv	107

Figurer

Figur 1: Lineær modell av en innovasjonsprosess. Kilde: Aasen & Amundsen (2020), s. 44.	17
Figur 2: Tjenesteinnovasjonsprosessen. Kilde: Egenprodusert, inspirert av Voldsund et al. (2020), s. 43.	18
Figur 3: Sammenhengene mellom virkelighet, empiri og teori. Kilde: Egenprodusert, med utgangspunkt i Jacobsen (2016), s.14.	28
Figur 4: Oversikt over felles faser og ulike faser i hhv. kvalitative og kvantitative metoder. Kilde: Egenprodusert, basert på Jacobsen (2016) s. 68.	29
Figur 5: Rammeverk for analyse. Kilde: Egenprodusert, basert på Gioia et al. (2013).	35
Figur 6: Modellen illustrerer en sammenfatning av hovedfunn mot teori. Kilde: Egenprodusert, basert på Gioia et al. (2013).	75

Tabeller

Tabell 1: Valg av metode og forskningsdesign. Kilde: Egenprodusert.	28
Tabell 2: Sammenligning av Orkland og Bærum kommuner. Kilder: Statistisk sentralbyrå (2022A); Statistisk sentralbyrå (2022B); Kommunal rapport (2022); Digitaliseringsdirektoratet (2022).	32
Tabell 3: Data fra dybdeintervjuer. Kilde: Egenprodusert.	33
Tabell 4: Data fra dokumentstudier. Kilde: Egenprodusert.	36
Tabell 5: Representative sitater knyttet til forståelsen av innovasjonsbegrepet i norske kommuner. Kilde: Egenprodusert.	48
Tabell 6: Representative sitater knyttet til individavhengige innovasjonsprosesser i kommunene. Kilde: Egenprodusert.	56
Tabell 7: Representative sitater knyttet til verktøy og hvordan de benyttes i kommunene. Kilde: Egenprodusert.	70

Forkortelser

Digdir	Digitaliseringsdirektoratet
FoU	Forsknings og utvikling
IMDI	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
KB	Kommunebarometeret
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KS	Kommunesektorens organisasjon
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen
NHO	Næringslivets hovedorganisasjon
NKF	Norsk kommunalteknisk forening
NPM	New Public Management
NPG	New Public Governance
NSD	Norsk senter for forskningsdata
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
OECD	The Organization for Economic Cooperation and Development
RBV	the Resource-based view
SSB	Statistisk sentralbyrå
USN	Universitetet i Sørøst-Norge

1 Innledning

Samfunnet vårt er i rask utvikling og preget av høy endringstakt, hvor sentrale drivere er globalisering samt økonomiske, teknologiske og sosiale endringer (Rogers, 2016). Den raske endringstakten stiller høye krav til dagens organisasjoner, og omstillingsevne vil være vesentlig for økonomisk vekst, konkurransekraft og for å løse de samfunnsutfordringer vi står ovenfor (Aasen & Amundsen, 2020; Rønning, 2021; Voldsund et al., 2020).

Innen offentlig forvaltning står håndteringen av miljøutfordringer, demografiske endringer og utvikling av fremtidsrettede og bærekraftige velferdstjenester sentralt (De Vries et al., 2016; Martinez et al., 2012; Rønning, 2021). Offentlig sektor har lenge blitt ansett og karakterisert som et byråkrati som ikke er i stand til å følge med i skiftende trender, og hvor det foregår lite eller ingen innovasjon (Bloch et al., 2013; Metcalfe et al., 2019). Forskning viser imidlertid at offentlig sektor kan være gode på inkrementell utvikling (Clausen et al., 2020; Rambøll Management Consulting, 2021), men det påpekes at den daglige inkrementelle innovasjonen ikke lenger er tilstrekkelig for å nå miljø- og bærekraftsmål, eller for å løse de komplekse samfunnsutfordringene (KS, 2021; Metcalfe et al., 2019).

I Norge foreligger det i den senere tid et høyt trykk fra regjeringen på videreutvikling av offentlig sektor (Forskningsrådet, 2021; Meld. St 30 (2019-2020)). For å fremme innovasjonsarbeid i offentlig sektor arbeides det med å utvikle rammeverk som tilrettelegger for økt læring, eksperimentering og utprøving (Arundel et al., 2019; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; OECD & OPSI, 2019). Nettverksorganisasjonen The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) utviklet i 2019 en erklæring som tilkjenner behovet for å arbeide mer systematisk med innovasjon i offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; OECD & OPSI, 2019). Her vektlegges tilrettelegging for kontinuerlig innovasjonsarbeid for utvikling av innovasjonsevne. Dette med formål om å utruste offentlig sektor til å møte de komplekse utfordringer som kommer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

I Norge støttet Kommunal- og moderniseringsdepartementet opp under OECD erklæringen, og bidro til at den ble en del av del av stortingsmeldingen Meld. St. 30 (2019-2020) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Meldingen beskriver hovedgrep for hvordan offentlig forvaltning skal øke innovasjonsgraden fremover, og den peker på en offentlig sektor som tørr å feile, ledere som viser vei, innovativ kultur, og økt samarbeid på

tvers av innbyggere, oppstartsbedrifter, næringsliv og sosiale entreprenører (Meld. St. 30 (2019-2020)). Stortingsmeldingen er retningsgivende og kan anses som et godt utgangspunkt for at offentlig forvaltning skal frembringe nødvendig kapabiliteter og kompetanse innen innovasjon. Men det foreligger også utfordringer knyttet til hvordan forvaltningen skal levere på dette. Ferdighetene og kunnskapsnivået tilknyttet innovasjon er fragmentert, og innovasjon er sjeldent en eksplisitt bestanddel i offentlige prosesser, roller og budsjetter (De Vries et al., 2016). Videre er det begrenset med kunnskap om verktøy for å akselerere innovasjon, og det rapporteres meget sjelden resultater hvilket begrenser forståelsen av måloppnåelse og effekter fra innovasjonsarbeid (Cinar et al., 2018; De Vries et al., 2016).

Kommunene har her en sentral funksjon i offentlig sektor som viktig delleverandør av det offentlige tjenestetilbudet (Rønning, 2021). Kommunene i Norge bidrar blant annet til å levere tjenester innenfor områder som barnehager, helse og omsorg, kultur, utdanning, næringsutvikling med mer (Grindheim et al., 2017). En kan argumentere for at kommunene på lik linje med andre offentlige instanser vil kunne dra store fordelere ved å evne å utvikle innovative og kostnadseffektive løsninger for brukerne. I denne oppgaven ønsker vi å belyse hvordan et utvalg av norske kommuner forstår og arbeider med innovasjon.

1.1 Bakgrunn og aktualisering

For å levere og utvikle fremtidens kommunale tjenester står innovasjon sentralt (Meld. St. 30 (2019-2020); Rønning, 2021). Et økende behov for innovasjon gjør det på sin side nødvendig å bedre forstå hvordan offentlige organisasjoner arbeider med innovasjon, herunder hvordan de utvikler kapabilitetene som gjør dem innovative (Zyzak & Jacobsen, 2020). På den positive siden har det tilkommet mer kunnskap de siste årene om innovasjon i offentlig sektor, men det er fortsatt begrenset med forskning på innovasjon i kommuner, og hvordan de styrer innovasjonsprosessene sine (Arundel et al., 2019).

Både litteratur og ansatte i kommunesektoren indikerer at innovasjon er på agendaen (Arundel et al., 2018; KS, 2021; Meld. St. 30 (2019-2020); Rønning, 2021). For å lykkes med å levere fremtidens kommunale tjenestetilbud kan det argumenteres for at både inkrementell og mer radikal utvikling vil være nødvendig. En forutsetning her vil være at kommunene besitter nødvendig kompetanse innen innovasjon (Damanpour & Schneider 2009; Walker, 2011), og har innovasjonsprosesser som tillater å enklere tilpasse, forbedre og skape nye produkter og tjenester som imøtekommer endringer i marked, miljø og brukerbehov (Aasen & Amundsen, 2020; De Vries et al., 2016; Rønning, 2021; Voldsund et al., 2020).

Vi ønsker i vårt forskningsprosjekt å belyse et utvalg kommuners kompetanse på innovasjon, hvilke aktører som er involvert i innovasjonsarbeidet, og hvordan det arbeides med innovasjon. Gullmark (2021) finner i sin forskning at det kan være store forskjeller i kommuners innovasjonsarbeid og -kapabiliteter, men at det samtidig kan være ulike veier som leder til gode resultater. På den ene siden ser en i kommuner som er lite strukturerte og rutinepregede i innovasjonsarbeidet, at innovasjon kan drives av lederes og medarbeideres initiativ og engasjement, mens i kommuner med sterkt rutinepregede innovasjonskapabiliteter er innovasjon drevet av innovasjonsstimulerende rutiner, prosesser, verktøy og strukturer (Gullmark, 2021).

I vår studie blir det dermed interessant å undersøke forskjellene mellom kommunene i vårt utvalg, ettersom vi har gjort utvalg basert på det vi antar er størst mulig variasjon. Vi håper uavhengig av dette at oppgaven kan bidra til økt forståelse av innovasjonsarbeid i kommune-Norge, og gi inspirasjon til videre studier som kan bidra til å øke innovasjonskapabilitetene i kommunal sektor.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med utgangspunkt i de foregående delkapitlene er det ønskelig å utforske hvordan det jobbes med innovasjon i norske kommuner. Problemstillingen for oppgaven er som følger;

«Hvordan jobber norske kommuner med innovasjon?»

For å besvare problemstillingen gjennomføres en kvalitativ undersøkelse med bruk av flere caser.

For å kunne utforske problemstillingen har forskerne utformet tre forskningsspørsmål, hvor alle er ansett som relevante for problemstillingen.

1. «Hvordan er begrepet innovasjon forstått i norske kommuner?»

Zyzak & Jacobsen (2020) viser til økende behov for innovasjon, og at det er vesentlig å forstå hvordan de jobber. Forskningsspørsmålet skal bidra til en forståelse av hvordan kommunene definerer innovasjon. Dette er relevant for å vurdere opp mot litteraturen og skape en forståelse av hvordan de enkelte kommunene arbeider med innovasjon.

2. «Hva er de forskjellige aktørene sin rolle i innovasjonsprosesser?»

Gullmark (2021) peker i sin forskning på dynamiske lederkapabiliteter som gir lav-rutiniserte innovasjonskapabiliteter. På bakgrunn av dette er det interessant å se nærmere på hvilke

aktører som deltar i innovasjonsprosessene. Her er det særlig interessant å avdekke de viktigste rollene, og hvordan samhandlingen mellom administrasjon og folkevalgte fungerer.

3. «*Hvor systematisk jobber norske kommuner med innovasjon?*»

Gullmark (2021) peker i sin forskning på dynamiske organisasjonskapabiliteter som gir høy-rutiniserte innovasjonskapabiliteter. På bakgrunn av dette er det interessant å se hvordan det systematisk jobbes med innovasjon, for å vurdere opp mot Gullmark (2021) sin forskning.

Litteraturen, sammen med kvalitative studier med to case og triangulering av dybdeintervjuer (primærdata) og dokumentstudier (sekundærdata), ansees å gi et bra utgangspunkt for å besvare problemstillingen med påfølgende forskningsspørsmål. Dybdeintervjuene belyser hvordan det jobbes med innovasjon i kommunene, for så å sammenstilles og drøftes mot de øvrige funnene.

1.3 Oppgavens omfang og avgrensning

Masteroppgaven har et omfang på 30 studiepoeng. Det er fra forskernes side ønskelig å forstå et fenomen i dybden og utforske kontraster ved bruk av dybdeintervjuer og dokumentstudier. Det er derfor valgt å avgrense til to kommuner. Forskning på det offentlige og kommuner i andre land kunne vært interessant, samtidig hadde det blitt for omfattende. Det er også uklart hvorvidt resultatet kunne blitt generalisert og overført norske kommuner. I dokumentstudiene avgrenses det til å gjelde fra år 2018 for Bærum kommune, da det er ønskelig å gå i dybden på hvordan kommunene jobber i dag. Ettersom det har vært en pandemi settes det likevel fra 2018, da det antas at det er mye som kan ha blitt satt på vent under pandemien. Det kan likevel være innslag av informasjon fra før år 2018, men dette er i så fall for historikken og utviklingen sin del. For Orkland kommune avgrenses det hovedsakelig til 2020, da det var tidspunktet for etablering av den nye kommunen. Det har i dybdeintervjuene og dokumentstudiene kommet frem informasjon om ulike innovasjonsnettverk. Fokus i oppgaven er å gå i dybden på hvordan det jobbes internt i kommunen, og det avgrenses derfor fra å gå i dybden på hvordan nettverkene fungerer, da dette vil bli for omfattende å medta i oppgaven.

1.4 Oppgavens struktur

Oppgaven tar utgangspunkt i boken «Praktisk rapportskrivning» av Olsson (2011), hvor strukturen er hentet fra denne. Utformingen av oppgaven skal bidra til en fornuftig sammenheng mellom oppgavens ulike deler, og oppsettet skal hjelpe til med å danne en rød tråd gjennom oppgaven.

Kapittel 1: Her presenteres bakgrunn og aktualisering, som er grunnlaget for problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Kapittel 2: Inneholder det teoretiske rammeverket, dannet av relevant litteratur.

Kapittel 3: Kapitlet redegjør for samfunnsvitenskapelig metode samt metodene som er benyttet. I tillegg vurderes blant annet validitet, reliabilitet samt etiske forhold.

Kapittel 4: Presentasjon og analyse av funn fra kvalitative metoder. Analyse er gjennomført basert på Gioia et al. (2013). Det er valgt å legge representative sitater knyttet til de ulike funnene som egne delkapitler i kapittel 4.

Kapittel 5: Drøfting av funn fra kapittel 4 opp mot teorien og forskningsspørsmålene.

Kapittel 6: Kapitlet inneholder delkonklusjoner for de ulike forskningsspørsmålene på bakgrunn av drøftingen, samt en konklusjon for problemstillingen. I tillegg presenteres teoretiske og praktiske implikasjoner samt kritikk av oppgaven. Forskerne kommer også med anbefalinger for videre forskning.

2 Teoretisk rammeverk

I denne delen av oppgaven vil vi se nærmere på begrepet innovasjon og sentrale innovasjonsprosesser, for så å gå inn på innovasjon i offentlig sektor. Deretter vil det gjøres rede for teori om innovasjonsskapabiliteter, og hvordan kommuner kan utvikle denne type kapabiliteter.

2.1 Begrepet innovasjon

Opprinnelsen til ordet innovasjon kommer fra det latinske ordet «*innovare*» og kan oversettes til fornyelse eller det å skape noe nytt (Voldsund et al., 2020). Mennesker tenderer mot å være opptatt av utvikling og forbedring, og det har således tilkommet utallige innovasjoner og oppfinnelser opp igjennom historien (Tidd & Bessant, 2021; Van de Van et al., 2013).

Som faglig begrep ble innovasjon introdusert av Joseph Schumpeter (1883-1950). I hans bok «*The Theory of Economic Development*» (1911) var han opptatt av hva som påvirket den økonomiske utviklingen og å argumentere for at innovasjon var en avgjørende drivkraft (Aasen & Amundsen, 2020; Amdam, 2015; Rønning, 2021). Schumpeter hevdet at å være først ute med noe til markedet kunne være fordelaktig og gi fortjeneste (Rønning, 2021). På denne tiden kan det påpekes at det var svært få innen akademia som fokuserte på innovasjon. Interessen økte først i 1960-årene hvor innovasjon ble utviklet som et eget forskningsfelt, og det ble publisert studier som drøfter innovasjon fra et organisatorisk ståsted (Aasen & Amundsen, 2020). Frem til cirka 1980 var det stort sett studier som så på sammenhenger mellom situasjonsbetingede faktorer og organisatoriske egenskaper, mens det utover i 1980-årene ble en bredere tilnærming, hvor en i større grad så studier av hvorledes organisasjoner best kan tilrettelegge for å fremme innovasjon (Aasen & Amundsen, 2020; Tidd & Bessant, 2021). Fra og med 1990-tallet har innovasjonsfaget fokusert mye på teknologi og digitalisering, og oppmerksomheten innen senere forskning har i kombinasjon med dette vært rettet mot å forstå kapabiliteter som kan tilrettelegge for innovasjon, hvordan en kan drive tjeneste- og produktutvikling, nye innovasjonsmetoder og -prosesser, og innvirkning av eksterne, administrative og organisatoriske forhold på innovasjonsevne (Aasen & Amundsen, 2020; Teece et al., 1997; Tidd & Bessant, 2021).

2.1.1 Definisjon innovasjon

Det finnes en rekke ulike definisjoner av innovasjon. Innen privat sektor og kommersiell virksomhet har en tendert mot å vektlegge økonomisk gevinst som et kriterium (Aasen & Amundsen, 2020), mens i offentlig sektor har en på den andre siden vektlagt samskaping (Chen et al., 2020), verdiskapning og kvalitet i tjenester (De Vries et al., 2016).

Vi har i denne oppgaven valgt å bruke følgende definisjon: «*Innovasjon er en prosess der nye ideer, objekter og praksis skapes, utvikles eller gjenoppfinnes, og som er nytt for adopsjonsenheten*» (Walker et al., 2011, s. 96).

Walker har her et prosessperspektiv og vektlegger at prosessen må lede til noe nytt som tas i bruk av en adopsjonsenhet. Videre peker Walker (2011) på at implementering er et kriterium for at forbedringer skal inntreffe.

OECD som har vært retningsgivende for innovasjon i Norsk offentlig sektor definerer innovasjon som;

«et nytt eller forbedret produkt eller prosess (eller kombinasjon av disse) som skiller seg vesentlig fra enhetens tidligere produkter eller prosesser og som er gjort tilgjengelig for potensielle brukere (produkt) eller tatt i bruk av enheten (prosessen)» (Oslo manualen, 2018, s. 20).

Begge definisjonene innehar nyhets- og endringselementet. Mens Walker (2011) vektlegger at innovasjon er en prosess, kan en argumentere for at OECD sin definisjon er mer resultatorientert ved å peke på at innovasjon må lede til nye eller forbedrede produkter og/eller prosesser som er tilgjengeliggjort eller tatt i bruk. Aasen og Amundsen (2020) forklarer at innovasjon kan forstås som resultater, altså *hva* som er nytt (tjeneste, produksjon, prosess, organisasjonsmodell, forretningsmodell etc.), *hva* som er veien mot resultatet (innovasjonsprosessen), og *hva* som er *konsekvensen* eller oppnådd *effekt* (Aasen & Amundsen, 2020).

I denne oppgaven deler vi dette brede synet på innovasjon, men innovasjon som prosess vil stå særlig sentralt da det omhandler hvordan organisasjoner arbeider med innovasjon. Videre mener vi prosessperspektivet er interessant da det tar for seg forhold virksomheten har mulighet til å påvirke. Likevel er det nyttig å ha med seg et resultatperspektiv som tydeliggjør at verdien av innovasjon ligger i utfallet av prosessen. I tråd med dette peker Kahn (2018) på at for å virkelig høste gevinstene fra innovasjon må en anerkjenne at innovasjon kan være

flere ting, og peker på tre ulike elementer; innovasjon som resultater, innovasjon som prosesser, og at innovasjon er et tankesett.

Begrepet innovasjon kan imidlertid problematiseres. Eksempelvis peker Meyer et al. (2022) på at det i praksis kan være vanskelig å skille hva som utgjør en innovasjon og det som karaktereres som en forbedring. Overgangene kan være flytende, og det kan bidra til at det oppleves vanskelig å måle innovasjonsomfanget (Meyer et al., 2022). Samtidig kan det argumenteres for at definering av innovasjonsbegrepet og en empirisk tilnærming til innovasjonsfaget bidrar til å utruste virksomheter og samfunnet med forståelse, kunnskap og verktøy som bidrar til økt grad av nyskaping.

I det følgende vil det redegjøres for ulike typer av innovasjon før vi går mer i dybden på innovasjon som prosess.

2.1.2 Typer av innovasjon

Det har vokst frem en rekke begreper og konsepter som illustrerer at innovasjon kan oppstå på mange områder og innta ulike former (Aasen & Amundsen, 2020). En av de mest kjente typologiene ble lansert av Abernathy & Utterback (1978) og er å finne i en noe revidert utgave i Henderson og Clarks modell (1990). Typologien til Henderson og Clarks (1990) består av arkitektonisk, modulær, radikal og inkrementelle endringer i eksisterende produkter, prosesser, tjenester eller organisasjoner (Aasen & Amundsen, 2020). Inkrementell innovasjon viser til liten forandring i forhold til det eksisterende, og er knyttet til små og gradvise endringer i eksisterende produkter, prosesser, tjenester eller organisasjoner (Voldsund et al., 2020). Modulær innovasjon innebærer at kjernekonseptet endres, mens de overordnede rammene for sammenstilling av kunnskap forblir de samme. Ved arkitektonisk innovasjon settes kjente kjerneelementer sammen på nye måter (Aasen & Amundsen, 2020). Radikal innovasjon defineres ofte som høy grad av fornyelse med stor påvirkning på markedet og kunder (Voldsund et al., 2020). En form for radikal innovasjon betegnes som disruptiv innovasjon (Tidd & Bessant, 2021). Dette innebærer at innovasjonen fører til gjennomgripende samfunnsendringer som virkelig endrer adferd, endrer konkurransesituasjonen, og som kan være en kilde til nye markeder (Tidd & Bessant, 2021; Voldsund et al., 2020).

Voldsund et al. (2020) skiller også mellom ulike innovasjonsformer, herunder innovasjoner i produkter og tjenester som dreier seg om endringer i karakteristika ved det som selges til kunden, samt verdiinnovasjon, som knytter seg mot å tenke nytt når det gjelder hva kunden

tenker på som verdifullt. Voldsund et al. (2020) skiller også ut prosessinnovasjon og relaterer det til virksomhetens prosesser innenfor produksjon, distribusjon, markedsføring eller administrativt arbeid.

I følge Crossan og Apaydin (2010) trenger organisasjoner en strukturert og veldefinert innovasjonsprosess for å utvikle og tilpasse seg etter nye behov og endringer som oppstår. I det påfølgende vil vi se nærmere på hvordan innovasjonsprosesser kan organisere aktiviteter og tilrettelegge for innovasjon. Kahn (2018) peker på at en god innovasjonsprosess kan være avgjørende for at innovasjonen skal resultere i verdi.

For denne oppgaven er innovasjon som prosess særlig relevant da vi i oppgaven skal undersøke hvordan kommunene arbeider med innovasjon.

2.2 Innovasjon som prosess

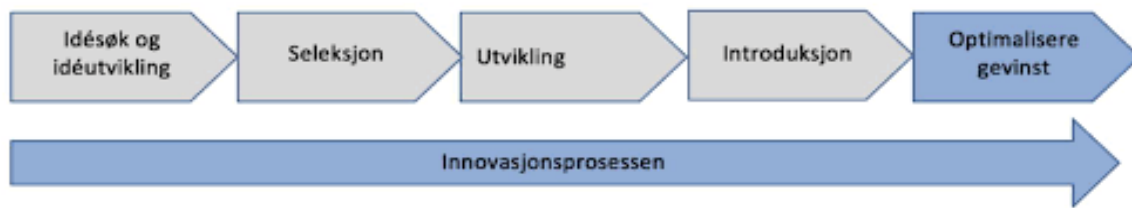
Kjernen for å lykkes med gjennomgripende endringer ligger blant annet i å identifisere muligheter og evne til å tenke nytt eller annerledes (Voldsund et al., 2020). Dette slik at en kan komme opp med ideer som kan danne grunnlag for innovasjoner. For å komme fra en ny ide til verdiskaping går en normalt igjennom faser i det en ofte referer til som en *innovasjonsprosess* (Aasen & Amundsen, 2020; Voldsund et al., 2020).

En innovasjonsprosess kan defineres som «*et førløp hvor endring av verdiskapingsaktiviteter blir realisert gjennom menneskelig innsats*» (Voldsund et al., 2020, s. 42).

Innovasjonsprosesser er ofte komplekse, og kan oppleves kaotiske og risikable (Aasen & Amundsen, 2020; Voldsund et al., 2020). Det er mange faktorer som spiller inn når man skal utvikle nye løsninger, og på grunn av dette er innovasjonsprosesser tett koblet til læring (Aasen & Amundsen, 2020). Prosessen innebærer ofte læring på både organisasjons- og personnivå, der eksisterende kompetanse og kunnskap internt i organisasjonen kobles på eksterne ressurser, og hvor det tilegnes nye læremåter, kompetanse eller kunnskap (Edvardsson & Durst, 2019).

2.2.1 Den lineære modellen

Innovasjonsprosessen har tradisjonelt blitt forstått som en forhåndsdefinert sekvens av faser (Aasen & Amundsen, 2020), og er ofte referert til som den lineære modellen. Her starter en som oftest med at innovasjon impliserer et foreliggende problem, at noen har behov for å løse problemet, og at en i eller utenfor egen organisasjon frembringer ny vitenskapelig kunnskap (Oliveira, 2014). Figur 1 på neste side illustrerer en slik innovasjonsprosess.



Figur 1: Lineær modell av en innovasjonsprosess. Kilde: Aasen & Amundsen (2020), s. 44.

Den første fasen går på identifisering og utvikling av nye ideer, og så via kritisk seleksjon der en velger ut levedyktige ideer, og dernest omsetning av ideen til en ny løsning. Disse ideene tas videre til en utviklingsfase, der en avslutningsvis har en vellykket introduksjon av løsningen til markedet med tilhørende gevinst (Aasen & Amundsen, 2020). Tradisjonelt sett kan dette kalles for «push» innovasjon hvor utvikling av kunnskap, ideer og teknologi oftest skjer i egen forsknings- eller teknologiavdeling, for deretter å tas videre av organisasjonen for kommersialisering (Voldsund et al., 2022).

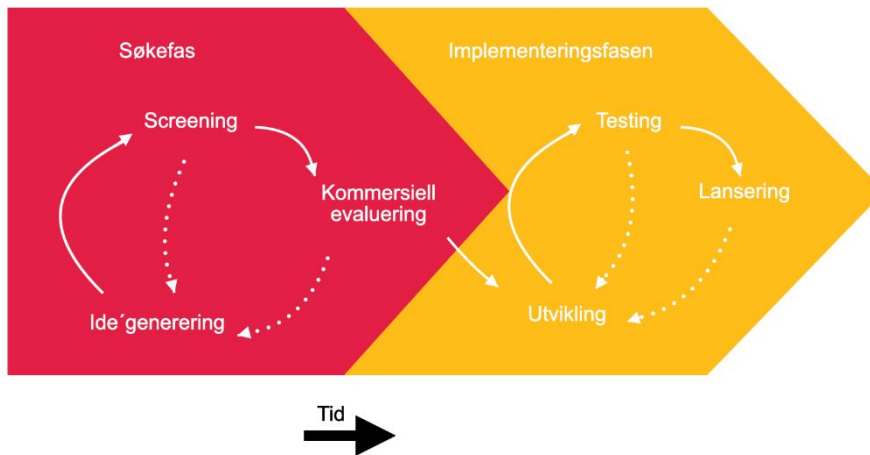
Den lineære modellen viser hvordan en innovasjonsprosess utspiller seg med forutsigbare steg i en bestemt rekkefølge (Aasen & Amundsen, 2020). Virkeligheten vi lever i er imidlertid kompleks, og en kan dermed argumentere for at en statisk prosess ikke alltid er egnet. I realiteten går en ofte frem og tilbake mellom de ulike aktivitetene for å forbedre den endelige løsningen, og informasjon og kunnskap flyter ofte mellom de ulike stadiene i innovasjonsprosessen (Aasen & Amundsen, 2020; Meissner & Kotsemir; 2016; Tidd, 2006; Van de Ven et al., 2013). Tjenesteinnovasjonsmodellen svarer på mye av denne kritikken gjennom å være en mer dynamisk modell som i større grad reflekterer den komplekse virkeligheten innovasjonsprosessene ofte utspiller seg i (Tidd, 2006).

2.2.2 Tjenesteinnovasjon

De siste årene har både privat og offentlig sektor hatt økende fokus på brukerorientering innen tjeneste- og produktutvikling (Voldsund et al., 2020). Denne tilnærmingen blir ofte referert til som tjenesteinnovasjon eller «pull» innovasjon, og vektlegger at nye løsninger orienteres rundt potensielle og/eller eksisterende markedsbehov med kunden eller brukerne i fokus (Voldsund et al., 2020). Dette vil da være utgangspunktet for å utvikle treffende tjenester.

Tjenesteinnovasjonsmodellen, vist i figur 2 på neste side, illustrerer seks faser som består av: idégenerering, screening av ideer, kommersiell vurdering, utvikling, testing og til slutt lansering. Den største forskjellen fra den lineære modellen er at den markedsdrevet modellen ikke anses være en lineær prosess, men heller en dynamisk prosess med kontinuerlig veksling mellom de ulike fasene (Voldsund et al., 2020). I denne modellen fokuseres det på samarbeid

og informasjonsflyt mellom ulike aktører, testing av prototyper, og kreativitet er like viktig i alle deler av innovasjonsprosessen (Randhawa & Scerri, 2015; Voldsund et al., 2020).



Figur 2: Tjenesteinnovasjonsprosessen. Kilde: Egenprodusert, inspirert av Voldsund et al. (2020), s. 43.

De to innovasjonsprosessene beskrevet over innehar begge svakheter og styrker. En «push» strategi kan medføre at en utvikler løsninger som ikke er etterspurte i markedet (Voldsund et al., 2020). En «pull» innovasjon kan på sin side være problematisk ved at en bruker mye tid på å forstå brukerne, men at en eksempelvis ikke fanger opp andre teknologi- eller markedsrelaterte forhold som medfører endringer i brukerkrav (Voldsund et al., 2020). Tidd (2006) argumenter for at en i praksis må se på innovasjon som en matchingsprosess hvor noen ganger «push» vil dominere, og andre ganger «pull», men at vellykket innovasjon vil kreve en interaksjon mellom de to.

Det er tendens til at en i privat sektor er opptatt av tjenesteinnovasjon, og en har den siste tiden sett en lignende tendens i offentlig sektor gjennom økt interesse for brukerorientering i utvikling av nye tjenester (Rønning, 2021; Voldsund et al., 2020). Det foreligger imidlertid rapporter som indikerer at prosesser i offentlig sektor kan være suboptimale (Forskningsrådet, 2018), og at de fleste innovasjonsprosesser fortsatt følger en lineær modell (Amdam, 2015; De Vries et al., 2016; Rønning, 2021). Dette kan være påvirket av offentlige rammevilkår og underliggende strukturer. I det følgende vil det ses nærmere på hva som kjennetegner innovasjon i offentlig sektor.

2.3 Innovasjon i offentlig sektor

Innovasjon i offentlig sektor skiller fra innovasjon i privat sektor på flere områder. I det følgende gjøres det kort rede for hva offentlig sektor er, innovasjonsfokus i offentlig sektor, og rammevilkår.

2.3.1 Offentlig sektor

Offentlig sektor består av offentlige forvaltningsenheter på alle myndighetsnivåer, reguleringsorganer, offentlige enheter som leverer tjenester som utdanning, helse, sikkerhet, samt offentlig eide selskaper som eies eller er kontrollert av staten (Arundel, 2019). Offentlig sektors hensikt er å forvalte felles verdier i samfunnet og ivareta allmennhetens interesser (Norges forskningsråd, 2018; Rønning, 2021).

Offentlig virksomhet er organisert på flere nivåer: stat, fylke og kommune (Grindheim et al., 2017; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022). Norge regnes som en desentralisert velferdsstat. I det ligger at kommunene og fylkeskommunene spiller en vesentlig rolle i det nasjonale styringssystemet (Grindheim et al., 2017). Fylkeskommuner og kommuner er selvstendige forvaltningsnivåer. De mest sentrale velferdstjenestene består for eksempel av renovasjon, skole- og barnehagetilbud, byggesaksforvaltning, eldreomsorg samt helsetjenester. Disse leveres gjennom lokale institusjoner, som videre er ledet av folkevalgte i kommunestyre og fylkesting (Grindheim et al., 2017). De politiske arenaene (det lokale og det nasjonale) er tett sammenvevd, og kommunene som inngår i den nasjonale styringskjeden, er et iverksettingsorgan for nasjonal politikk (Grindheim et al., 2017; Rønning, 2021), hvilket vil si at kommunal virksomhet baserer seg på oppgaver fra departementene og Stortinget.

2.3.2 Innovasjonsretning i offentlig sektor

Stortingsmeldingen *En innovativ offentlig sektor* peker på at offentlig sektor i fremtiden må levere bedre tjenester for færre kroner (Meld. St. 30 (2019- 2020)). I tråd med dette har innovasjon fått en økende politisk interesse med hensyn til hvordan man kan oppmuntre og bidra til å adressere et mangfold av samfunnsutfordringer, blant annet klimaendringer, demografisk press, den urbane overbelastningen, og sosial og økonomisk ulikhet (Arundel et al., 2019).

Stortingsmeldingen beskriver innovasjon som det «å iverksette noe nytt som skaper verdi for innbyggeren og samfunnet» (Meld. St. 30 (2019- 2020) s. 13). Hensikten med offentlig innovasjon er altså å skape *mer* offentlig verdi (Rønning, 2021), hvilket kan forklares som blant annet økt og forbedret effektivitet, kvalitet, produktivitet, respons og ytelse i hvordan ressurser brukes (Arundel et al., 2019), eller økt tilfredshet hos brukere, ansatte, pasienter eller pårørende (Amdam, 2015).

Ifølge De Vries et al. (2016) er det ofte fire typer av innovasjoner en fokuserer på i offentlig sektor. Det være seg prosessinnovasjon, herunder administrativ prosessinnovasjon og

teknologisk prosessinnovasjon, som henholdsvis viser til det å ta i bruk ny teknologi (De Vries et al., 2016). Organisatoriske innovasjoner er innovasjoner i struktur, strategi og administrative prosesser (Crossan & Apaydin, 2010), og kan også omfatte ny ledelsespraksis som total kvalitetsstyring eller innføring av en ny organisasjonsstruktur (Walker, 2006). Videre pekes det på utvikling av nye styringsformer (styringsinnovasjon), utvikling av nye produkter eller tjenester, og introduksjon av nye konsepter, referanserammer eller nye paradigmer som bidrar til å omforme spesifikke problemers natur og mulige løsninger (Amdam, 2015; De Vries et al., 2016; Rønning, 2021). I praksis er disse typene ofte sammenvevde og opptrer i hybride former.

Som følge av at offentlig sektor har en stor rolle som tjenesteprodusent, har brukervennlighet og realisering av felleskapets interesser, fått en stadig økt betydning. Dermed har også vektleggingen av tjenesteinnovasjon økt de siste årene (Voldsund et al., 2020). En undersøkelse utført av Rambøll Management Consulting (2021) indikerer at det i tillegg til tjenesteinnovasjon foreligger et fokus på prosess- og organisatorisk innovasjon i offentlig sektor. I undersøkelsen fremkommer det videre at hoveddelen (78 %) av innovasjonene i offentlig virksomhet var rettet mot inkrementell innovasjon, mens kun 22% var rettet mot radikal innovasjon (Rambøll Management Consulting, 2021).

Innovasjon i offentlig sektor skiller seg en del ut mot innovasjon i privat sektor. I den private sektor foreligger det som oftest et økonomisk insentiv for innovasjon, som eksempelvis økt inntjening, kostnadsbesparelse eller forbedring av konkurranseevne (Rønning, 2021). Dette står i kontrast til offentlig sektor der målet i større grad er knyttet til verdiskapingen for innbyggerne (Rønning, 2021). Offentlig sektors mål er ikke å tjene penger, men å skape størst mulig verdi kostnadseffektivt (Rønning, 2021). Dette innebærer at en må effektivisere og bedre tilbudet for å håndtere forandringer i etterspørselen, men også forbedre ytelsen i tjenestene en leverer (Amdam, 2015; Rønning, 2021).

2.3.3 Rammevilkår

Tradisjonelt har innovasjon i offentlig sektor vært fokusert på interne- og administrative prosesser (De Vries et al., 2016). Dette kan ses i sammenheng med den byråkratiske styringsmodellen som lenge var gjeldene i offentlig sektor. Den tradisjonelle byråkratimodellen (TB) kjennetegnes av byråkrati og regelorientering, og at dette skal fungere uavhengig av individet som til enhver tid utfører dets oppgaver (Rønning, 2021). Modellen baseres på toppstyrt ledelse, og setter søkelys på at målrealisering utføres gitt de politiske organ og dens administrative aktørers lover og regler (Amdam, 2015; Rønning, 2021). Dette

er forhold som kan virke hemmende på innovasjon (Sørensen & Torfing, 2011). I senere tid kom New Public Management (NPM), som en motreaksjon hvor markeds- og resultatorientering ble vektlagt. Denne modellen fokuserer på valg for brukere gjennom bruk av markedsmodeller med konkurranseutsetting, benchmarking og kommersielle tjenesteleverandører (Rønning, 2021). Ledelsesmodellen ble noe utviklet i denne perioden, men den gamle analogien om å tilfredsstille de folkevalgte levde videre (Amdam, 2015; Rønning, 2021).

NPM-modellen innfridde heller ikke forventningene, og fra midten av 1990- tallet ble det utviklet en ny modell - New Public Governance (NPG). Modellen NPG, også kalt «nettverksstyring», kjennetegnes av samarbeid, kontinuerlig læring og felles eierskap (Rønning, 2021). Tanken med modellen var blant annet å bryte ned de hierarkiske maktstrukturene, og at samskaping står i fokus, med mål om at samarbeid mellom interessenter vil bidra til nye og bedre tjenester og løsninger for fremtiden (Rønning, 2021). I forlengelsen av NPG er begrep som «Kommune 3.0», smartkommune og samskapingkommune benyttet for å beskrive «den nye kommunen». Her vektlegges det at ansatte, politikere, innbyggere og næringsliv sammen finner ut hvordan et behov eller en utfordring skal løses (KS, 2019). Selv om de ulike paradigmene har oppstått, og er blitt utviklet i ulike tider, har de ikke erstattet hverandre fullt ut. En klarer fortsatt å finne klare innslag av de gamle modellene i dag. Rønning (2021) peker på at det kan være ulike situasjoner der modellene støtter eller forderver hverandre. En trenger god ledelse som er kjent med bakgrunnen og de ulike elementene, slik at en kan identifisere styrker og svakheter ved dem, og bruke dette med høy bevissthet om at de ulike elementene kan legge til rette for samspill og innovasjon (Rønning, 2021).

Videre er et viktig element at det offentlige forvalter felles midler, og aktiviteter er som regel strengt styrt fra budsjett fra regjeringen (Grindheim et al., 2017). Det er ofte knapphet på midler til å utføre ønskede aktiviteter, hvilket innebærer en kontinuerlig prioritering av områder og ressurser (Rønning, 2021). Kombinert med potensielle endringer i politiske føringer, med tilhørende økonomiske implikasjoner, kan dette gjøre innovasjon krevende (Rønning, 2021). I denne sammenheng kan det også påpekes at det å innovere ofte innebærer å ta risiko. Nye innovative løsninger blir ofte forbundet med usikkerhet, som videre kan by på kostnadsoverskridelser (Rønning, 2021). I mange tilfeller går dette bra, men det kan by på store problemer hvis ting går galt (Rønning, 2021). I lys av å forvalte felles midler er det naturlig å ønske å redusere risiko og økonomiske tap.

Siden kommuner deler mange av karakteristikkkene til andre offentlige instanser, kan det antas at mange av forholdene beskrevet over er gjeldende. Målinger fra KS innovasjonsbarometer (2020) indikerer imidlertid at det er mye aktivitet på innovasjonsfronten i kommunene. Tre av fire har innført en eller flere innovasjoner de siste årene (KS, 2020). Dette kan indikere at ovennevnte stortingsmelding har nådd godt ut til kommunene. Samtidig er det kjent at det mange steder i det offentlige er mangel på kompetanse og ressurser tiltenkt innovasjon (Rønning, 2021). Videre kan en anta at kommunenes autonomi resulterer i relativt stor grad av variasjon når det gjelder tilnærming til innovasjon og resultater.

På tross av at mange i offentlig sektor prøver å tilpasse seg nye måter å arbeide på, er mye av offentlig sektor fortsatt bygd på gamle styringsformer, og ensidig fagkompetanse og tidligere erfaring dominerer fortsatt utviklingsprosessene (Amdam, 2015; Rønning, 2021). Meyer et al. (2022) forklarer dette med at store og etablerte organisasjoner som regel har gode rutiner på kontinuerlig forbedring gjennom effektivisering av produksjonsprosessene. Fordi at de er så dyktige på effektivisering, så utvikler en ofte en kulturell og strukturell treghet som gjør det vanskelig å endre og fornye seg (Meyer et al., 2022). Med tanke på de store samfunnsutfordringene en i dag står overfor kan en argumentere for at det vil være mer behov for høyere grad av radikal innovasjon i årene som kommer (Arundel et al., 2018; Metcalfe et al., 2019).

Forskning indikerer at besittelse av innovasjonskapabiliteter kan forklare hvordan offentlige virksomheter kan utvikle, administrere og implementere innovasjoner (Gullmark, 2021; Clausen et al., 2020; Trivellato et al., 2021). Innovasjonskapabiliteter kan bygge på visse organisatoriske og individuelt relaterte komponenter som visjonær ledelse, struktur og organisatorisk læring (Gullmark, 2021). Gullmark (2021) og Zyzak & Jacobsen (2020) peker på et behov for å bedre forstå hvordan offentlige virksomheter utvikler kapabiliteter som leder til innovasjon. I denne oppgaven vil det i den sammenheng trekkes på rammeverket dynamiske kapabiliteter, for å bedre forstå hvordan offentlig sektor og kommuner arbeider med innovasjon og utvikler innovasjonskapabiliteter. Dynamiske kapabiliteter tar for seg hvordan virksomheter kan bygge og rekonfigurere ressurser for å tilpasse seg eksterne omgivelser (Teece et al., 2022; Teece et al., 1997), hvilket kan argumenteres for å være et hensiktsmessig perspektiv for offentlig sektor, i lys av en relativt stabil ressursbase (Amdam, 2015; Rønning, 2021), og de stadige endringene i eksterne omgivelser som offentlig virksomheter møter (Arundel et al., 2018; Metcalfe et al., 2019).

2.4 Dynamiske kapabiliteter

Dynamiske kapabiliteter er blitt et hyppig brukt teoretiske rammeverk (Schilke et al., 2018) for å undersøke organisasjoners innovasjonsskapabilitet (Mendoza-Silva, 2019). Rammeverket har sitt opphav fra ressursbasert teori, RBV (*the resource-based view*), som ser på organisasjoners ressurser, og forvaltningen av disse, som basis for å utvikle konkurransefortrinn (Barney, 1991). Innen RBV er ressurser definert som organisasjonens materielle og immaterielle ressurser, og operasjonelle kapabiliteter (Schilke et al., 2018). Antagelsen er at virksomheters prestasjoner er knyttet til spesifikke ressurser, og evner som er vanskelige å imitere og tilegne seg (Barney, 1991; Hamel & Prahalad, 1994; Lawson & Samson, 2001). Mens ressursbasert teori vektlegger organisasjonens nåværende ressursbase, er en innen perspektivet dynamiske kapabiliteter først og fremst opptatt av hvordan en på en hensiktsmessig måte, kan endre eller justere ressursbasen (Schilke et al., 2018).

Dynamiske kapabiliteter ble introdusert av Teece et al. (1997) for å fremme utnyttelse av interne og eksterne organisasjonsspesifikke kompetanser, for å adressere endringer i rammebetingelser og miljø. Dynamiske kapabiliteter omhandler hvordan virksomheter kan møte usikre og komplekse omgivelser og deres evne til tilpasning gjennom å «*integre, bygge og rekonfigurere interne og eksterne kompetanser*» (Teece et al., 2022; Teece et al., 1997). Dynamiske kapabiliteter handler om evne til å identifisere nye muligheter, men også om å være organisert på en slik måte at bedriftens effektivt kan omfavne disse endringene i omgivelsene (Teece et al., 1997; Teece et al., 2022). Dynamiske kapabiliteter er fremtidsrettede, og kan skilles fra operasjonelle eller «vanlige» kapabiliteter, som er mer tilknyttet den daglige driften (Teece, 2016). Teece (2016) peker imidlertid på at begge kapabiliteter er viktige. De ordinære kapabilitetene tillater virksomheter å nå nåværende mål, mens dynamiske kapabiliteter innebærer oppgradering og utvikling av ordinære kapabiliteter, og en rekke systematiske aktiviteter mot mer gevinstbringende områder (Teece, 2016). For å bygge dynamiske kapabiliteter og for å fremme en strategisk endring vil det trenge en betydelig forpliktelse av organisatorisk innsats, tid og midler (Winter, 2003).

Dynamiske kapabiliteter er et komplisert område med ulike tilnærminger (Schilke et al., 2018). Litteraturen skiller dynamiske kapabiliteter langs en rekke prosessuelle dimensjoner (Teece, 2014), som grad av rutiner (Helfat & Winter, 2011), hierarkiske domener (Eisenhardt et al., 2010), eller funksjonelle dimensjoner (Lawson & Samson, 2001). I denne oppgaven vurderes det funksjonelle domenet særlig relevant med hensyn til å bedre forstå hvordan kommuner kan utvikle innovasjonsskapabiliteter (Gullmark, 2021; Schilke et al., 2018).

2.4.1 Innovasjonsskapabiliteter

Innovasjonsskapabiliteter kan forklares som handlinger eller drivere en organisasjon kan fokusere på for å øke organisasjonens sjanser for innovasjonssuksess (Lawson & Samson, 2001; Mendoza-Silva, 2019). Lawson & Samson (2001) definerer innovasjonsskapabilitet som; «*evnen til kontinuerlig å transformere kunnskap og ideer til nye produkter, prosesser og systemer til fordel for bedriften og dens interessenter*» (Lawson & Samson, 2001, s. 384).

Teece (2016) tar i sin prosessmodell for seg hvordan virksomheter med godt utviklede innovasjonsskapabiliteter kan sense og gripe muligheter, og transformere organisasjonen til å utnytte disse. I det følgende blir de tre stegene presentert nærmere.

Sense: Det å sense handler om å identifisere muligheter og trusler (Teece, 2022), som knyttet til eksempelvis endringer i rammebetingelser, teknologitrender og kundebehov. Denne ferdigheten innebærer at virksomheten evner å forholde seg bredt til omverden, men samtidig evner å sortere ut hvilke signaler som er relevante (Meyer et al., 2022). Systematisk og kontinuerlig overvåkning av omgivelsene vil her stå sentralt for å kunne identifisere og prioritere relevante muligheter (Meyer et al., 2022).

Gripe: Det vil ikke være nok å sense mulighetene, en må også evne å gripe dem (Meyer et al., 2022). Dette sier noe om organisasjonens evne til å sortere og omsette ideer fra eksterne eller interne omgivelser. Det kan være krevende å innpasse nye ideer, særlig i etablerte virksomheter, og det stiller dermed høye krav til fleksibilitet, ledelse, beslutningsdyktighet og ikke minst timing (Meyer et al., 2022; Teece., 1997).

Transformere: Det tredje steget handler om å opprettholde konkurransevne gjennom å forbedre, kombinere, beskytte og transformere virksomhetens immaterielle og materielle eiendeler (Teece, 2022). Det vil si at man evner å rigge de ulike elementene i organisasjonen slik at innovasjonsskapabilitet bygges. Dette kan eksempelvis innebære håndtering av motstand og endring i den interne kulturen, for å skape en dynamisk organisasjon som er mer tilpasningsdyktig (Meyer et al., 2022).

Virksomheter med godt utviklede innovasjonsskapabiliteter vil for eksempel kunne sense og gripe muligheter før konkurrentene, og skalere disse uten å undergrave de daglige operasjonene. Dette til mulig fordel for kontinuerlig fornyelse, konkurransevne og resultater (Tidd & Bessant, 2021; Schilke et al., 2018).

2.4.2 Faktorer som fremmer innovasjonskapabilitet

Perspektivet dynamiske kapabiliteter er basert på to pilarer: organisasjonens dynamiske kapabiliteter og dynamiske lederkapabiliteter (Gullmark, 2021). Førstnevnte innebærer organisasjonens verdier, kultur, og kollektive evner til å implementere endringer (Teece, 2016). Dynamiske lederkapabiliteter dreier seg om individers og ledelsens påvirkning på strategisk endring (Teece et al., 1997).

Det har vært mest forskning på dynamiske organisatoriske kapabiliteter, og en har relativt god innsikt i hva som har positiv innvirkning (Teece, 2016). Det være seg organisatorisk læring, entreprenørskapsvilje blant ansatte og organisasjonsstruktur (Gullmark, 2021; Schilke et al., 2018; Wilden et al., 2016). Det har imidlertid vært en økende interesse for å forske på dynamiske lederkapabiliteter de siste tiårene (Helfat & Martin, 2015). Mesteparten av denne forskningen har sett på underliggende faktorer som kognitive evner, sosial og menneskelig kapital, som tillater ledere å transformere virksomheten (Gullmark, 2021; Helfat & Martin, 2015; Schilke et al., 2018).

Innovasjon må ikke bare oppmuntres, men også administreres (Barsh et al., 2008). Trivellato et al. (2021) peker på at ledelse og administrasjon av innovasjonsaktiviteter kan ha en avgjørende innflytelse på suksess, og at en ineffektiv prosessstyring kan hemme initiativ til innovasjon. Videre må ledere fremme og understøtte verdier, holdninger og handlinger som kan bidra til innovasjon (Aasen & Amundsen, 2021). Det er imidlertid behov for mer forskning angående hvordan ledere i det offentlige påvirker strategisk endring (Gullmark, 2021; Ongaro & Ferlie, 2020).

Gullmark (2019) peker på viktigheten av støttende ledere og politikere som gir rom for autonomi, etterspør nye løsninger, gir anerkjennelse, og tilrettelegger for at ansatte får benyttet sine ferdigheter, og at det skapes et miljø og en kultur for å ta risiko uten overdrevet redsel for å feile. Medarbeidere som aktivt kan forme og påvirke sin egen arbeidshverdag er bedre rustet for å nå målsetninger, som videre kan lede til at engasjementet og entreprenørskapsvilje (Vance, 2006). Slike medarbeidere kan refereres til som *entreprenørielle medarbeidere*, og gjenkjennes typisk av høy kompetanse, entusiasme, engasjement, kreativitet og at de besitter entreprenør- og lederegenskaper, og kontinuerlig genererer løsninger på eksisterende problemer (Gullmark, 2021). Rønning (2021) fremhever engasjerte medarbeidere som en av de viktigste komponentene i offentlig sektors innovasjon. Gjennom engasjerte medarbeidere som presterer på sitt beste, kan organisasjoner styrke

konkurransesposisjon, produktivitet og ikke minst øke lønnsomhet (Bakker et al., 2012; Bhatnagar, 2008; Rønning, 2021).

Når det gjelder dynamiske organisatoriske kapabiliteter i offentlig sektor, er det en forståelse av at strategisk endring avhenger av innovasjonsstimulerende elementer som strategier, rutiner, prosesser og verktøy, samt strukturer (Piening, 2011). Gullmark (2021) peker her på blant annet viktigheten av en flat organisasjonsstruktur, hvor en to-nivå-organisering kan være grunnlag for å forbedre ytelsen på organisasjonsnivå. En flat organisasjonsstruktur kan skape en mer dynamisk organisasjon hvor det åpnes opp for tverrfaglig, nedenfra og opp, og ovenfra og ned innovasjon (Gullmark, 2021; Trivellato et al., 2021).

Videre peker Gullmark (2021) på betydningen av å åpne opp for læring og interaksjon på tvers av organisasjoner, mennesker, enheter og siloer, for å fremme dynamiske innovasjonsevner. Gjennom deltagelse i interne eller eksterne nettverk ligger det en bakenforliggende antagelse om at det er større muligheter for å lykkes når organisasjoners eller aktørers kompetanse, kunnskap og erfaringer kombineres (Voldsund et al., 2020). Samarbeid kan altså være en fin mulighet for å skape innovasjon og vekst, men relasjonene kan også være vanskelige å håndtere (Adner, 2006). Det vil derfor være fordelaktig med et effektivt samspill mellom partene. Gjennom å åpne opp for samhandling med eksterne kan ledelsen få innsikt i hva som skjer i eksterne miljøer, som kan bidra til bedre strategiske prioriteringer (Meyer et al., 2022), og evne til å utvikle eller justere aktiviteter for å bygge dynamiske innovasjonskapabiliteter (Teece, 2016).

Gullmark (2021) finner at kommuners innovasjonskapabilitet ikke bare kommer fra den organisatoriske dimensjon med tanke på rutiner, strukturer og kultur. Derimot indikerer hans forskning at innovasjonskapabilitet også har sitt opphav i dynamiske lederkapabiliteter og offentlige entreprenører (Gullmark, 2021). Videre peker Gullmark (2021) på funn som tilsier at offentlige ansatte og ledere kan bruke dynamiske kapabiliteter til å kontinuerlig utvikle og implementere innovasjoner. Basert på sine funn gjør Gullmark (2021) et skille mellom lite rutinepregede innovasjonskapabiliteter og sterkt rutinepregede innovasjonskapabiliteter. I kommuner med lite rutinepregete innovasjonskapabiliteter er innovasjon drevet av individbaserte og lederorienterte komponenter, mens i kommuner med sterkt rutinepregede innovasjonskapabiliteter er innovasjon drevet av innovasjonsstimulerende rutiner, prosesser, verktøy og strukturer (Gullmark, 2021). Gullmark (2021) finner imidlertid at begge former er påvirket av beslutninger fra politikere og toppledere.

I vår studie av hvordan kommuner arbeider med innovasjon blir det svært interessant å se hvorvidt det er organisatoriske eller mer lederbaserte forhold som påvirker innovasjonsskapabilitetene.

2.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for begrepet innovasjon, og tatt for oss ulike definisjoner og typer av innovasjon. Dette er relevant med hensyn til å ha et teoretisk rammeverk når vi undersøker kommunenes forståelse av innovasjonsbegrepet.

Vi har også gått mer i dybden på innovasjon som prosess, og kjennetegn ved innovasjon i offentlig sektor. Vi har vist til en oppfatning om at innovasjonsprosessene i offentlig sektor er preget av den lineære innovasjonsprosessmodellen, og at graden av suksess er knyttet til rutiner, prosesser, verktøy og strukturer. Vi har også beskrevet rammeverket dynamiske kapabiliteter, som er godt egnet for å bedre forstå hvordan offentlig sektor og kommuner arbeider med innovasjon, og utvikler innovasjonsskapabiliteter (Gullmark, 2021; Clausen et al., 2020; Trivellato et al., 2021). Her fremkommer det at både organisatoriske og lederbaserte dimensjoner er sentrale, og Gullmark (2021) peker på at både kommuner med lite rutinepregede innovasjonsskapabiliteter og sterkt rutinepregede innovasjonsskapabiliteter kan skape innovasjon. Disse teoretiske rammeverkene vil være nyttige når vi skal se på ulike aktørers rolle i innovasjonsprosesser og hvordan kommunene i vårt utvalg arbeider med innovasjon.

Dette vil således være interessant å se om vi finner samme karakteristikk når vi belyser hvordan kommunene arbeider med innovasjon.

3 Metode og gjennomføring

Studien er utformet som en flercasestudie, hvor to kommuner har blitt undersøkt og intervjuet. I tillegg er det benyttet sekundærdata i form av dokumentstudier. Sekundærdataene er benyttet og vurdert opp mot informasjonen som fremkommer i dybdeintervjuene. Kapittelet redegjør for den metodiske fremgangsmåten som er benyttet, som valg av metode, forskningsdesign, utvalg og dataanalyse. Videre vurderes reliabilitet, validitet samt objektivitet. Avslutningsvis beskrives evaluering av forskningsmetoder samt refleksjoner over etiske aspekter. Tabell 1 under viser metodiske valg for oppgaven:

Tabell 1: Valg av metode og forskningsdesign. Kilde: Egenprodusert.

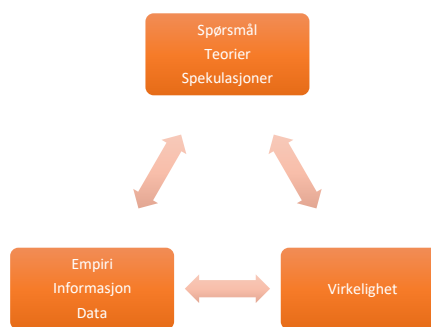
	Design	Metode	Forskningsdesign	Datainnsamling
Valg	Abduktiv, eksplorerende	Kvalitativ	Intensivt, flercasestudie, to undersøkelsesobjekter	Dybdeintervjuer, triangulering med dokumentstudier

3.1 Generelt om vitenskapelig metode

Metoden er verktøyet for å innhente data for å skaffe ny kunnskap og informasjon om virkeligheten, illustrert i figur 3 (Jacobsen, 2016).

Johannessen et al. (2020) trekker frem ulike faktorer som påvirker metoden, som formål med studiet, utforming av problemstilling samt hvilken type

informasjon. Jacobsen (2016) viser til tre ulike hovedtyper hensikter; forklaring, beskrivelse og prediksjon. Et vesentlig poeng innen forskning er at forskeren forholder seg objektiv til virkeligheten, for å unngå resultater preget av en forskers subjektive holdninger, i litteraturen omtalt som epistemologi og ontologi (Jacobsen, 2016). Forskingen har hovedsakelig to metodiske tilnærminger, henholdsvis kvantitativ og kvalitativ metode. Begge metodene registrerer og analyserer data om virkeligheten, men skillet er på hvordan dette gjøres (Tjora, 2017). Informasjonen kodet til tall omtales som kvantitative data, mens ord omtales som kvalitative data (Jacobsen, 2016). Det kan også snakkes om kvantitative og kvalitative tall, eksempelvis vil årslønn være et kvantitativt tall, mens terningkast på en restaurant vil være et kvalitativt tall (Jacobsen, 2016).



Figur 3: Sammenhengene mellom virkelighet, empiri og teori. Kilde: Egenprodusert, med utgangspunkt i Jacobsen (2016), s.14.

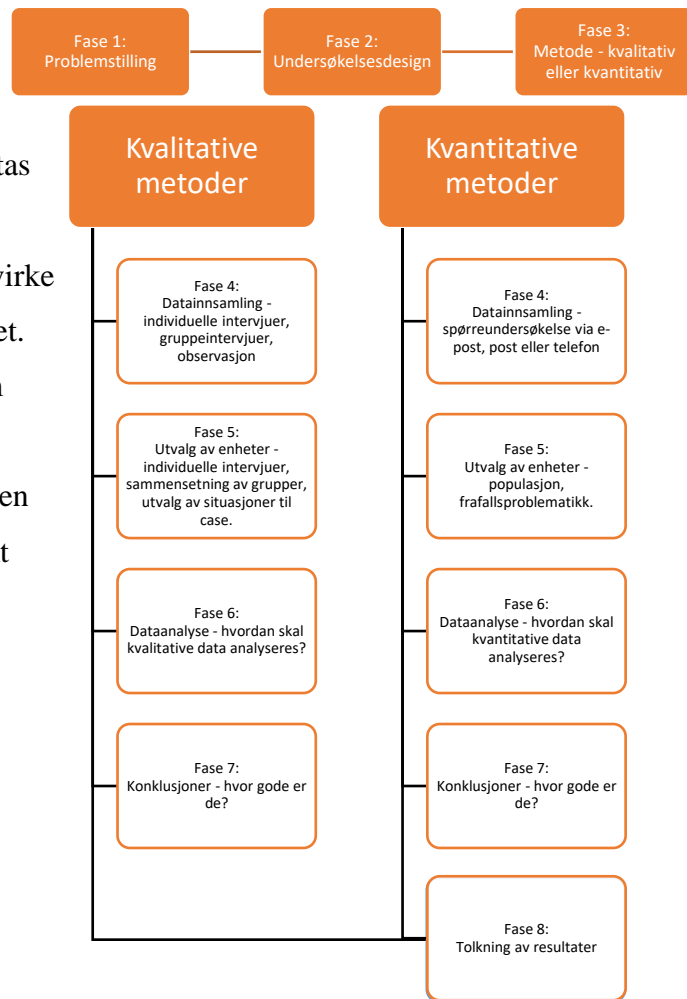
3.1.1 Om undersøkelsesprosessen

Undersøkelser har relativt klare faser, hvor hver fase inneholder valg som må tas av forskeren (Jacobsen, 2016). Ifølge Jacobsen (2016) vil valgene som tas påvirke undersøkelsens troverdighet og gyldighet. Undersøkelsesopplegg, også omtalt som forskningsdesign, inneholder ifølge Jacobsen (2016) en rekke faser, hvor noen er felles og like, mens noen har noe ulikt innhold, se figur 4.

3.1.2 Om forskningsdesign

Planen for hvordan undersøkelsene skal gjennomføres finner vi i det nevnte forskningsdesignet. Forskningsdesignet utledes fra problemstillingen og de påfølgende forskningsspørsmålene, da opplegget tilpasses for å være best egnet til problemstillingen (Johannesen et al., 2020). Valgene innebærer ulike styrker og

svakheter, og forskningsdesignet vil påvirke undersøkelsens gyldighet (validitet) (Jacobsen, 2016). Jacobsen (2016) trekker frem to større utfordringer innen forskningsdesign, henholdsvis kausalitet og generalisering. For kausalitet må det gjøres en avveining om det skal være intensive eller ekstensive undersøkelser, hvor intensiv går i dybden og ekstensiv går i bredden (Jacobsen, 2016). I denne studien er casestudie vårt forskningsdesign. Casestudier er intensive forskningsdesign sterkt knyttet til kvalitative metoder, med god evne til å utforske problemstillinger hvor forbindelsen mellom individer, kontekst, nyanser og dybde er interessant (Jacobsen, 2016). Enkelcase er godt egnet til utforsking av kritiske, ekstreme eller unike tilfeller, og der det kan avdekkes viktige hendelser eller situasjoner (Johannesen et al., 2020). Samtidig viser Jacobsen (2016) til utfordringer med statistisk generalisering samt å se årsakssammenhenger, hvor det er mulig å øke antall caser til to eller flere for å bøte på dette, samt andre svakheter, enkeltcase-studier har (Jacobsen, 2016). Johannesen et al. (2020) viser



Figur 4: Oversikt over felles faser og ulike faser i hhv. kvalitative og kvantitative metoder. Kilde: Egenprodusert, basert på Jacobsen (2016) s. 68.

til at fordelen med flere caser er å studere et fenomen i ulike kontekster. Det fremheves at det ved valg av flere enn to caser vil føre til reduksjon av dybden og kompleksiteten, eller utfordringer med å få tak i kausale sammenhenger (Jacobsen, 2016). Mens Jacobsen (2016) viser til at valgt metode gir liten mulighet for generalisering utover caset, mener Tjora (2017) at all samfunnsforskning bør tilfredsstillende en eller annen form for generalisering.

3.2 Valg av metode og forskningsdesign

Forskerne har gjort vurderinger av hvilke metoder som vil hjelpe til med å legge grunnlaget for en god diskusjon og analyse, og i større grad gi gyldig og relevant empiri. Studiets design er en abduktiv tilnærming med kvalitativ metode og eksplorativt design, ettersom det foreligger begrenset med forskning (Jacobsen, 2016; Johannesen et al., 2020).

Kvalitativ metode bidrar til å gå i dybden på fenomenet (Jacobsen, 2016), og er egnet for å belyse problemstillingen med så stor detaljrikdom som mulig (Johannesen et al., 2020).

Datainnsamling foregår i form av dybdeintervjuer (primærdata) samt triangulering med dokumentstudier (sekundærdata). Det er valgt et intensivt forskningsdesign med få enheter, i form av en flercasestudie, med undersøkelsesobjekter bestående av to kommuner.

Jacobsen (2016) viser til at valgt metode blant annet avhenger av problemstillingen.

Oppgavens problemstilling er, basert på Johannesen et al. (2020), utformet som et åpent spørsmål, som understøtter valgene som er gjort.

3.2.1 Fordeler og ulemper ved kvalitativ tilnærming

Avgjørende for gjennomføringen av god forskning vil være bevissthet om fordelene og ulempene med valgt metode (Tjora, 2017). Selv om det i oppgaven benyttes kvalitative metoder, har fordeler og ulemper ved kvantitative metoder vært en del av vurderingene ved valg av metode. Disse gjennomgås ikke her, da fokus er på fordeler og ulemper ved kvalitativ tilnærming.

Jacobsen (2016) trekker frem en rekke fordeler, som fleksibilitet, nærhet, relevans, åpenhet samt nyanserikdom. Av dette ble det av forskerne særlig lagt vekt på høy relevans ved innsamling av data, og åpenheten kvalitative metoder gir (Jacobsen, 2016). I tillegg var det ønskelig med så detaljerte, og mest mulig nyansert empiri, som mulig, noe kvalitative metoder bidrar med (Jacobsen, 2016). Videre viser Tjora (2017) til styrken med dybdeintervjuer, hvor forskeren kan få tett kontakt og observere reaksjoner hos intervjuobjektene.

Kvalitative metoder har også noen ulemper, som av Jacobsen (2016) trekkes frem til å være undersøkelseeffekt, fleksibilitet, ressurskrevende, kompleksitet samt nærhet. Det er i oppgavens utforming og dybdeintervjuenes gjennomføring gjort en rekke tiltak for å motvirke ulempene. Særlig er det lagt vekt på anonymitet ovenfor informantene for å sikre ærlige svar (undersøkelseeffekt), koding og analyse med utgangspunkt i Gioia et al. (2013) (kompleksitet), i tillegg til at det er et uttalt ønske om en naturalistisk generalisering, basert på Tjora (2017), se delkapittel 3.4.2. Metoder har svakheter som bidrar til at det er forhold som ikke vil fanges opp (Jacobsen, 2016). I en del tilfeller er det mulig å benytte seg av metodetriangulering for å redusere de ulike metodenes svakheter (Jacobsen, 2016). Dette innebærer ofte bruk av både kvalitative og kvantitative data og forskjellige metodiske innfallsvinkler, som observasjon, spørreundersøkelser, intervju, dokumentstudier med mer (Jacobsen, 2016). En ulempe med metodetriangulering er den omfattende mengden data som må håndteres fra ulike tilnærminger, noe som er tid- og ressurskrevende (Jacobsen, 2016). Samtidig mener forskerne at trianguleringen av dybdeintervjuer og dokumentstudier gir gode muligheter for å få frem relevant informasjon om fenomenene som undersøkes, og samlet at det bidrar til å svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen.

3.2.2 Valg av caser

Forskerne diskuterte tidlig at det var ønskelig å undersøke en stor samt en mellomstor kommune, med mest mulig ulikhet for å se nærmere på årsakssammenhenger og variasjon (Jacobsen, 2016). Det var i utgangspunktet ingen geografisk restriksjon, ettersom intervjuer ble planlagt gjennomført på Microsoft Teams som følge av den ene forskerens bosted i Øst-Asia. Internettsøk sammenstilt med egen erfaring viste at Bærum kommune, som en av forskerne var ansatt i, er ansett relativt gode på innovasjon, blant annet har de vunnet KMD's Innovasjonspris. Videre viste også internettsøk at Orkland kommune, hvor en av de andre forskerne er ansatt, ikke hadde særlig informasjon om innovasjon tilgjengelig. For å komme nær, hvor forskerne har en etablert tillit og god kjennskap til organisasjonen, med god tilgang på data, som fremheves som positivt av Jacobsen (2016), ble det derfor besluttet å ta utgangspunkt i Bærum og Orkland kommuner, som vi anser å være mest mulig ulike caser. Samtidig ser vi en potensiell utfordring med Orkland, da det er en mulighet for at arbeidet med innovasjon er preget av å være i en startfase. Orkland kommune er etablert i 2020, og har nettopp vært gjennom en av Norges mest komplekse kommunesammenslåinger av 4 kommuner, hvorav den ene ble splittet i tre ulike retninger. I tabell 2 under presenteres oversikt over de to kommunene, som viser ulikhetene.

Tabell 2: Sammenligning av Orkland og Bærum kommuner. Kilder: Statistisk sentralbyrå (2022A); Statistisk sentralbyrå (2022B); Kommunal rapport (2022); Digitaliseringsdirektoratet (2022).

<i>Informasjon</i>	Orkland	Bærum
<i>Grunnlagt</i>	2020	1838
<i>Befolkning</i>	18 600	129 431
<i>Størrelse i Norge ut fra innbyggertall</i>	71	5
<i>Forskjell driftsutgifter/driftsinntekter pr. innbygger</i>	1 545	3 934
<i>Befolkningsvekst 2. kvartal 2022</i>	0,6 %	0,3 %
<i>Andel innbyggere med utdanning på Universitets- og høghskolenivå</i>	18,5 %	43,1 %
<i>Tetthet (innbyggere per km²)</i>	10	682
<i>Plassering kommunebarometeret 2022 uten økonomiske forutsetninger</i>	206	3
<i>Kommunal- og moderniseringsdepartementets innovasjonspris</i>	aldri	2016

3.3 Datainnsamling og dataanalyse

Masteroppgaven skal bidra til en dypere forståelse for hvordan norske kommuner jobber med innovasjon, herunder tre temaer forskerne mener er relevant for å belyse dette; hvordan begrepet innovasjon forstås, aktørenes ulike roller samt systematisk arbeid med innovasjon. Empiri innhentes med dybdeintervjuer (primærdata) og dokumentstudier (sekundærdata), hvor fremgangsmåte beskrives i de kommende delkapitlene.

3.3.1 Dybdeintervjuer - primærdata

Dybdeintervjuer er gjennomført som en del av kvalitative metoder. Intervjuenes formål var innhenting av oppfatninger, meninger og erfaringer rundt innovasjon i norske kommuner.

Utvalg av informanter

Forskerne anser det som formålstjenlig å intervjuer nøkkelpersoner i kommunene, som ledere og folkevalgte, da forskerne mener disse har best informasjon om temaet. Dette er i tråd med Jacobsen (2016) sine anbefalinger. Det ble tatt utgangspunkt i informanter forskerne anså å ha god innsikt og kompetanse om hvordan kommunen jobber med innovasjon, basert på forskernes kjennskap til kommunene. Det er intervjuet fem informanter fra hver kommune. Det er i tillegg benyttet fem informanter utenfor kommunene. Utvalget av informantene utenfor kommunene ble gjort basert på «snøballmetoden», og startet med kontakt med KS, hvor snøballen rullet videre inntil vi hadde fem informanter. Intervjuet var en del av innledende undersøkelser og kvalitetssikring underveis, og funn er ikke presentert i oppgaven. På lik linje med de øvrige informantene ble informasjon om oppgavens innhold, tema samt deres rettigheter oversendt. Intervjuene var ustrukturerte og helt åpne.

Gjennomføring

Informantene mottok intervjuguide samt informasjonsskriv, se vedlegg 1 og vedlegg 2, i forkant av intervjuene. For å sikre ærlige svar om temaet er informantene lovet anonymitet. Vårt fokus i oppgaven er ikke på hvem som har gitt uttrykk for hva, men å avdekke troverdig informasjon. Vi så at enkelte informanter kunne bli gjenkjent basert på sitater, derfor er ikke data presentert slik vi helst ønsket. Det er benyttet pseudonymer, i tillegg er noen sitater referert til som «informant», for å sikre anonymitet. Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte uten svaralternativ, etter anbefaling av Jacobsen (2016), blant annet for å sikre utfyllende informasjon og nyanser rundt temaet. Ved uklarheter eller interessante funn ble det stilt oppfølgingsspørsmål. Det ble utarbeidet like intervjuguider til både administrasjon og folkevalgte. Intervjuguiden ble kvalitetssikret med et testintervju, hvor fokus var på forståelse av spørsmålene hos intervjuobjektet. Intervjuene ble tatt opp og transkribert. Transkriberingen var tidkrevende, men nyttig i den påfølgende tolkningen. Tabell 3 viser data fra intervjuene;

Tabell 3: Data fra dybdeintervjuer. Kilde: Egenprodusert.

<i>Case</i>	<i>Dato</i>	<i>Lengde</i>	<i>Antall sider</i>
A	24.08	44 min.	13
A	29.08	59 min.	10
A	23.08	48 min.	9
A	24.08	66 min.	11
A	30.08	54 min.	10
Totalt		4 timer 31 min.	53 sider
B	22.08	50 min.	10
B	26.08	49 min.	10
B	25.08	63 min.	15
B	31.08	50 min.	9
B	05.09	48 min.	9
Totalt		4 timer 20 min.	53 sider
<i>Informant</i>	23.06	25 min.	-
<i>Informant</i>	23.06	55 min.	-
<i>Informant</i>	08.08	34 min.	-
<i>Informant</i>	15.09	35 min.	-
<i>Informant</i>	05.10	28 min.	-
Totalt		2 timer 57 min.	-

Intervjuene startet med en gjennomgang av informasjonsskrivet og intervjuguiden for oppklaring av eventuelle uklårheter. Det ble underveis i intervjuet lagt vekt på å vise forståelse og ha en lyttende posisjon, i tråd med Jacobsen (2016) sine anbefalinger. Av praktiske årsaker, som forskernes bosteder i ulike landsdeler og verdensdeler, ble intervjuene gjennomført digitalt med Microsoft Teams. Med tre intervjuere valgte forskerne en til å lede intervjuet, mens de øvrige bidro med oppfølgingsspørsmål. Det var i tillegg fokus på holdning, kroppsspråk og mimikk hos informantene, som er viktig ifølge Johannesen et al. (2020), i den grad det var lesbart via Microsoft Teams. Det ville vært en fordel med fysiske intervjuer, samtidig er de fleste vant til at det meste av arbeidsdagen, som møter, samtaler osv., gjennomføres digitalt, hvor Tjora (2017) fremhever å tilrettelegge for en avslappet stemning i kjente omgivelser under intervjusituasjonen.

Koding og analyse

Tolkning av dybdeintervjuene er vesentlig for oppgavens kvalitet, hvor Jacobsen (2016) viser fire forhold som er vesentlig; «*dokumentere, utforske, systematisere og kategorisere samt sammenbinde*» (s. 199). Disse beskrives nærmere under.

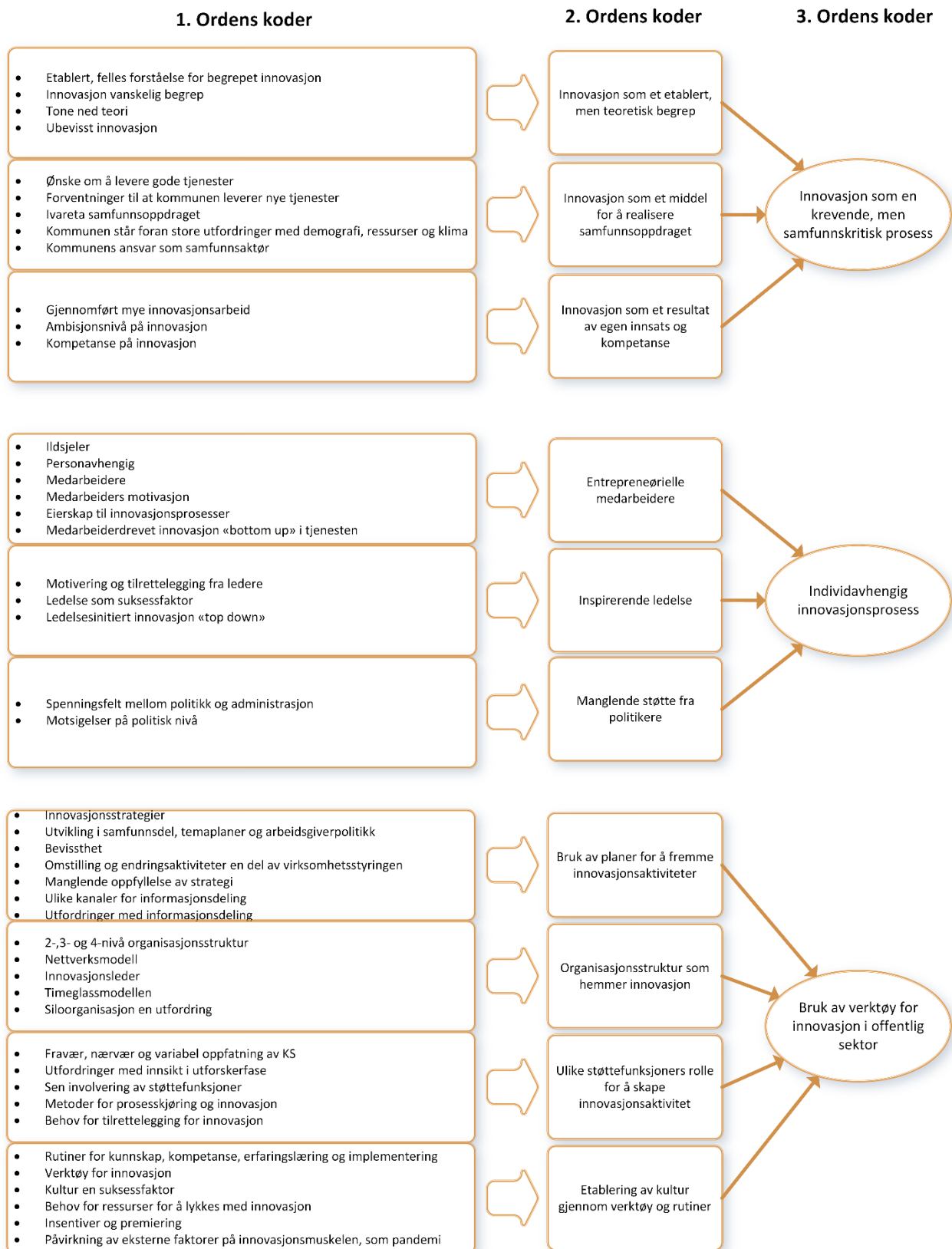
Dokumentere. Her ble det benyttet lydopptak med påfølgende transkribering.

Utforske. Usystematisk leting etter fremtredende forhold i dataene. Nvivo ble benyttet, hvor rådata ble lagt inn og funn fra intervjuene kategorisert. Ettersom vi avdekket interessante funn underveis og ikke alt var tydelig i forhold til kategorisering, var det ønskelig å strukturere dataene. Det ble derfor valgt å benytte en datastruktur med koder basert på Gioia et al. (2013), omtalt som «Gioia-metoden», som samlet utgjør funnene fra transkriberingen.

Systematisere og kategorisere. For å systematisk strukturere innsamlet data ble kodingen gjennomført med utgangspunkt i Gioia et al. (2013), som innebærer systematisk strukturering av kvalitative data med 1., 2., og 3. ordens koder. 1. ordens koder inneholder rådata og essensen fra dybdeintervjuene, som et sitat, ord eller mening fra informantene, altså det vi observerer. 2. ordens koder er første steg i å analysere meningen av 1. ordens koden. Ettersom vi har en abduktiv tilnærming, og «Gioia-metoden» er induktiv, ble det for 2. ordens koder tenkt mer abstrakt for å få en tematisering og en forståelse av hva som skjer, basert på ulikheter og likhetstrekk mellom informantene og hvilke felleskategorier som er fremtredende. 3. ordens kode brukes til å analysere et steg videre mot teoretisering.

Sammenbinde. Resultatene fra «Gioia»-metoden, hvor 2. og 3. ordens kodene, med eventuelle sammenhenger og koblinger, er grunnlaget for oppdeling i funn-kapittelet, kapittel 4.

Resultatene fra «Gioia»-metoden og kodingen som er gjennomført presenteres i figur 5 under.



Figur 5: Rammeverk for analyse. Kilde: Egenprodusert, basert på Gioia et al. (2013).

3.3.2 Dokumentstudier - sekundærdata

Dokumentstudier er benyttet som triangulering mot dybdeintervjuene for å fremskaffe en dypere forståelse og innsikt i temaet for oppgaven. Relevante dokumenter som er undersøkt innebærer offentlig tilgjengelige dokumenter som strategier, handlingsplaner, kommuneplaner, møtereferater fra politisk behandling, kommunens hjemmeside samt tilgjengelige dokumenter fra postlistene. I tillegg er det mottatt en rekke dokumenter fra informantene, som interne arbeidsdokumenter, presentasjoner, notater samt møtereferater. Tabell 4 under viser data fra dokumentstudiene, herunder antall dokumenter samt totalt sideantall;

Tabell 4: Data fra dokumentstudier. Kilde: Egenprodusert.

<i>Case</i>	<i>Antall dokumenter</i>	<i>Antall sider</i>
A	17	519
B	129	3392
Totalt	146	3911

Sekundærdata har ofte andre hensikter enn forskernes, og viktige vurderinger har vært hvorvidt dataene er relevante, om de er til å stole på, om kvaliteten er tilfredsstillende eller om dataene er foreldet (Jacobsen, 2016). Samtidig er sekundærdata mindre ressurskrevende enn å fremskaffe primærdata, men det må hensyntas hvorvidt informasjonen kan benyttes til det vi ønsker, og det vi faktisk kan bruke den til (Jacobsen, 2016). Forholdene er hensyntatt i oppgaven, og fokuset har vært på problemstillingen og forskningsspørsmålene, og om empirien er relevant for formålet. Alle relevante dokumenter ble gjennomgått, hvor vi strukturerte funn og vurderte det opp mot funn fra primærdata. Funn er presentert i kapittel 4.

3.4 Evaluering av metode

Jacobsen (2016) viser til at det ikke er noen fasit på hvilken metode som er best, hvor svakheter og styrker vil gjelde for alle metodiske tilnærminger, og at en bevissthet rundt dette er viktig når metode velges. Kvalitative undersøkelser evalueres ifølge Johannesen et al. (2020) med begrepene pålitelighet (reliabilitet), overførbarhet (ekstern validitet), troverdighet (intern validitet) samt bekreftbarhet (objektivitet). Opprinnelig er begrepene knyttet til kvantitativ forskning, samtidig understøtter Jacobsen (2016) at det er normalt å benytte disse til kvalitative undersøkelser. Jacobsen (2016) trekker også frem substansiell drøfting, som innebærer å koble funn mot teori. Av metodiske feil kan eksempler som hvordan spørsmål i

en spørreundersøkelse er stilt, enten om de er ledende, eller i hvilken rekkefølge, trekkes frem (Tjora, 2017). Når det gjelder substansielle forklaringer går det inn på selve fremstillingen eller tolkningen (Jacobsen, 2016).

I innledende fase ble metodetriangulering vurdert, ved å benytte både kvantitativ og kvalitativ metode, for å øke reliabiliteten og validiteten. Ettersom det er ønskelig å gå i dybden ble det valgt å fokusere på kvalitative metoder, med et intensivt forskningsdesign med få enheter. Derimot er det benyttet triangulering av dokumentstudier og intervjuer, som bidrar til å øke forskningens troverdighet (Johannessen et al., 2020). De ulike begrepene vurderes og kommenteres opp mot forskningsarbeidet. Funn i studiet er vurdert av forskerne til å gi et relativt korrekt bilde av virkeligheten.

3.4.1 Reliabilitet

Reliabiliteten handler om hvorvidt dataene er pålitelige, og kan videre ha konsekvenser for undersøkelsens nøyaktighet (Jacobsen, 2016). Dette omfatter blant annet hvordan datainnsamling gjennomføres, hvordan datamaterialet benyttes og den videre behandlingen og bearbeidingen (Johannesen et al., 2020). Høy reliabilitet oppnås eksempelvis ved gjentakelse av en undersøkelse av andre forskere, hvor resultatet er det samme som i opprinnelig undersøkelse (Jacobsen, 2016). Reliabiliteten kan også styrkes med full åpenhet om fremgangsmåten, da forskeren er instrumentet som vurderer og tolker empirien i en gitt kontekst (Johannesen et al., 2020). Jacobsen (2016) viser også til at orden i datamaterialet som innhentes kan sikre høy reliabilitet.

Det er lagt opp til full åpenhet om hvordan data innhentes, behandles og analyseres, blant annet ved at informasjonsskriv og intervjuguide til informantene er vedlagt som vedlegg 1 og 2, samt at det redegjøres for analyseringen av data, som bidrar til økt reliabilitet.

3.4.1.1 Dybdeintervjuer

Som tidligere beskrevet er intervjuene gjennomført digitalt med Microsoft Teams. Dette reduserer muligens oppgavens pålitelighet. Samtidig ble det gjort tiltak for å motvirke mangelen av personlig oppmøte, som at samtlige tre forskere deltok i alle intervjuene, med egne tildelte oppgaver, som igjen bidrar til å øke forskningens pålitelighet. I tillegg argumenterer Johannesen et al. (2020) for viktigheten av at informantene opptrer naturlig, hvor pandemi og hjemmekontor har gjort at digitale møter er mer naturlig enn tidligere.

3.4.1.2 Dokumentstudier

Dokumentstudiene har hentet empiri fra blant annet offentlige tilgjengelige dokumenter samt interne dokumenter. I tillegg er det sendt forespørsel om innsyn i tidligere arkiver vedrørende dokumenter som omhandler innovasjon, til de sammenslåtte kommunene som nå utgjør Orkland kommune. Analysing av dokumentene var omfattende. Presentasjon av funnene er så nært virkeligheten som mulig. All data er vurdert kritisk. Dette gjør at forskerne vurderer reliabiliteten som god.

3.4.2 Validitet

Validitet har en sammenheng mellom hvor godt empirien samsvarer med det som er ønskelig å hente inn, og betyr relevans eller gyldighet (Jacobsen, 2016). I kvalitative undersøkelser blir validitet beskrevet av Johannessen et al. (2020) som koblingen mellom fremgangsmåte og empiri, samt hvor troverdig presentasjon av virkeligheten er. Det er normalt å snakke om intern og ekstern validitet (Johannessen et al., 2020). Den interne validiteten, også omtalt som kausal validitet, omhandler hvor oppriktig undersøkelsen er (Jacobsen, 2016). Generalisering (ekstern validitet) handler om overførbarhet, som Johannessen et al. (2020) beskriver som *«hvorvidt man lykkes med å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som studeres.»* (s. 252).

Det diskuteres ifølge Tjora (2017) og Jacobsen (2016) hvorvidt valgt metode kan bidra til generalisering, men presiseres av Tjora (2017) at enhver samfunnsforskning bør ha noe om generalisering. For oppgavens del mener forskerne at det er liten mulighet for statistisk generalisering, eller generalisering ut over casene, og målet er snarere utvikling av hypoteser som kan testes videre av andre forskere, på et nivå omtalt av Tjora (2017) som naturalistisk generalisering, for på den måten å oppnå generalisering med et større utvalg (Jacobsen, 2016). Tjora (2017) viser til at eventuell overførbarhet vil avhenge av gode beskrivelser, hvor det i henhold til naturalistisk generalisering er opp til leseren å vurdere om våre funn vil ha gyldighet i leserens egen forskning. Det vil være liten overførbarhet (ekstern validitet) og generalisering til private organisasjoner, da disse skiller seg på mange måter fra politisk styrte kommuner.

3.4.2.1 Dybdeintervjuer

Det er gjennomført ti dybdeintervjuer. For oppgaven vurderes dette til godt, sett i lys av tilgjengelige ressurser og tid. Det ble gjennomført testintervju for å sikre forståelse av spørsmålene, som ifølge Jacobsen (2016) bidrar til å øke validiteten. Litteraturen ble benyttet

for å samsvare og støtte opp under intervjuene. Når det gjelder informantenes kvalifikasjoner mener forskerne disse er tilfredsstillende for å kunne besvare spørsmålene i intervjuguiden. Det ble bevisst valgt informanter forskerne mener har best informasjon om temaet. Samtidig var informantene fra én kommune unaturlig samstemt på definisjonen av innovasjon. Det kan tyde på at kunnskapen er tilegnet ved internettsøk, da det er avdekket at det ikke foreligger noe enhetlig informasjon i den aktuelle kommunen om innovasjon, eller definisjonen av det. Troverdigheten ansees likevel som god da forskerne mener disse har best informasjon om temaet. Opptak og påfølgende transkribering bidrar til økt troverdighet. Det vurderes at den interne validiteten er god. Med mer tid og ressurser tilgjengelig kunne validiteten økt med å øke antall kommuner i utvalget. Med flere informanter fra ulike kommuner ville det vært lettere å generalisere resultatene, forskerne vurderer derfor den eksterne validiteten til middels.

3.4.2.2 Dokumentstudier

Ettersom sekundærdata gir økt risiko for reduksjon av oppgavens validitet er det gjort tiltak i form av omfattende utvelgelse og dataanalyse før dataene er benyttet. Unntatt interne arbeidsdokumenter fra kommunene er det mulig å spore dataene fra dokumentstudiene. Ikke-sporbare dokumenter er referert til som interne dokumenter. Validiteten vurderes til å være god.

3.4.3 Objektivitet

Johannessen et al. (2020) viser til at objektivitet (bekreftbarhet) er at funn ikke skal være påvirket av forskeres subjektive holdninger, men et resultat av forskningen. For å sikre dette må beslutninger som tas beskrives, samt kritikk av egen forskning gjennom prosessen være på plass (Johannessen et al., 2020). Ettersom to av forskerne har sitt virke i hver sin kommune har fokus vært på at dette ikke skal påvirke prosessen og de funnene som er gjort. Ettersom det er tre forskere som samarbeider er arbeidet kvalitetssikret, slik at funn og prosess har vært objektive, blant annet ved tildeling av spesifikke roller i intervjusituasjonen og analysen. I tillegg ble intervjuene gjennomført som semistrukturerte. Eventuelle feilkilder, som feiltolkning av spørsmål eller begreper, ble forsøkt redusert ved forklaring og oppklaring av begreper og spørsmål, både i forkant og underveis i intervjuene.

3.5 Etikk

Forskning påvirker og har konsekvenser, både for samfunnet og for den som undersøkes, noe som gjør etikk svært viktig innen forskning (Jacobsen, 2016). Dette gjør at forskeren ifølge Jacobsen (2016) har en plikt til å nøye vurdere hvordan forskningen oppfattes, blir brukt og ikke minst, påvirker den eller de det forskes på. Tjora (2017) tar også for seg etiske hensyn ved dybdeintervjuer, som har vært vesentlig for forskerne å være bevisst på. Særlig gjelder dette ifølge Tjora (2017) kravet om at intervjuobjektet «ikke skal komme til skade» (s. 175), som også fremheves av Jacobsen et al. (2020). Vesentlig her er personvern og eventuell gjenkjennelsesproblematikk, hvor det er viktig for forskerne at informantene ikke kan identifiseres, og at informantene kan være trygge på at eventuell kontroversiell informasjon ikke kan spores tilbake til dem. På denne måten er det også større sannsynlighet for ærlige svar. Ettersom det i denne masteroppgaven er kommuner som organisasjon som er tema, er ikke personopplysninger interessante, selv om de blir en naturlig del av studien som følge av informasjonen som innhentes. Personopplysninger er lagret sikkert og kryptert underveis, med bruk av koblingsnøkkel. Autonomi og mulighet til å bestemme selv trekkes frem av Johannessen et al. (2020) samt Tjora (2017), hvor informantene er opplyst om frivillig deltakelse, mulighet for å avslutte intervjuet underveis samt muligheten for å trekke hele eller deler av intervjuet i etterkant. Intervjuprosessen foregikk med åpne kort og full informasjon om hva og hvordan informasjonen skulle benyttes til informantene, og er et viktig punkt som trekkes frem av Jacobsen (2016).

Det har også vært vesentlig for forskerne å ha en refleksiv holdning, ettersom to av forskerne har arbeidsplass i kommunene i utvalget. Nærhet til feltet er ifølge DNFK (2022) en viktig forutsetning, samtidig som det kan være en utfordring. Refleksivitet innebærer utfordring og endring av egne oppfatninger, praksis og ideer (Utdanningsdirektoratet, 2022). Dette gir ifølge DNFK (2022) mulighet for en «analytisk fortolkning av de empiriske dataene». For å komme nær kommunene omfattet av studien ble det besluttet å ta utgangspunkt i kommuner to av forskerne kjenner godt. Dette utgjør en risiko for at forskerne ikke holder nødvendig kritisk avstand, hvor subjektive holdninger, meninger og antagelser kan påvirke forskningen negativt. Samtidig påpeker Jacobsen (2016) at det er flere fordeler med å ta utgangspunkt i egen arbeidsplass for forskning, med fordeler som god tilgang til informasjon, tillit, åpenhet, kjennskap til eventuelle uformelle strukturer og sammensetninger samt organisasjonens historikk. Forskerne har vært bevisste på denne problemstillingen og vurdert teori og empiri objektivt med en refleksiv holdning. Forskerne har heller ikke vært ute etter å bevise at noe er

galt, men å studere virkeligheten, som gjør at vi anser utfordringen som liten på dette området.

3.5.1 Innmelding til Norsk senter for forskningsdata (NSD)

Informasjonsskriv til informantene samt intervjuguide inneholdt alle nødvendige opplysninger om lagring og behandling av personopplysninger, mulighet for innsyn og sletting, samt informasjon om frivillig deltakelse og frivillig opptak av intervjuene. For opptak ble det også bedt om samtykke.

3.6 Metodediskusjon

En av styrkene til kvalitative metoder er muligheten for å gå i dybden (Jacobsen, 2016). Samtidig er det vanskeligere å generalisere. Selv om det er benyttet to caser, er utvalget informanter for lite for teoretisk generalisering slik forskerne ser det. Det var heller ikke et uttalt mål om slik generalisering, det vesentlige for forskerne var å gå i dybden på temaet, slik at naturalistisk generalisering basert på Tjora (2017) ligger nærmere.

Litteraturen som presenteres ansees relevant, hvor teorikapittelet bygger på pålitelige kilder. Innhentet litteratur består av både norske og engelske tekster. Mye av litteraturen har vært på akademisk nivå, hvor vi har brukt mye tid på å tolke og forstå teorien.

En svakhet i studien er kommunens seleksjon av hvilke data vi har mottatt. Vi mottok ikke all informasjonen vi etterspurte fra kommunene, blant annet skal Bærum kommune vedta en ny innovasjonsstrategi i løpet av 2022. Selv om denne ifølge en informant var klar, måtte vi forholde oss til den allerede vedtatte innovasjonsstrategien. Det er også en sjanse for at kommunene opptrer annerledes enn normalt, som innebærer at noen funn kan ha bakgrunn og være påvirket av undersøkelsen. Dette er ifølge Jacobsen (2016) et større problem i kvalitative enn kvantitative studier, på grunn av nærheten i kvalitative studier.

Det ble i oppgaven benyttet «Gioia-metoden» basert på Gioia et al. (2013). Vi mener metoden passet godt inn i vårt forskningsdesign hvor dataene ble systematisk strukturert.

I dybdeintervjuer kan det oppstå intervju effekter, kontekst effekt og undersøkelse effekter, som eksempelvis kan bidra til å skape særegne resultater på bakgrunn av nærværet til intervjueren, eller særegne resultater som følge av plassen intervjuet gjennomføres (Jacobsen, 2016). Den samtalen eller observasjonen som gjennomføres i kvalitative undersøkelser vil styre innhenting av empiri, hvor de ulike faktorene bidrar til forskjellige effekter (Jacobsen,

2016). På bakgrunn av dette vil det i liten grad være mulig for andre forskere å gjennomføre en nøyaktig lik undersøkelse. Intervjuet har også andre utfordringer, i form av å være tidkrevende, vanskelig tilgang til informanter samt distraksjoner underveis i intervjuet (Jacobsen, 2016). En annen ulempe som trekkes frem er informantens synspunkt, hvor formening om eventuelle årsaker til hvorfor noe er som det er, kan bidra til å dra oppgaven i andre retninger. Samtidig viser Jacobsen (2016) til nytten av åpne individuelle intervjuer ved få enheter som undersøkes; når vi er på jakt etter det enkelte individets mening og tolkning om og av spesielle fenomener. Intervjuene har vært tidkrevende, særlig transkribering i etterkant, men har vært et arbeid som har vist seg svært nyttig. Mange av meningene og nyansene som kom frem i intervjuene ville blitt vanskelig å fange opp gjennom kvantitative undersøkelser.

4 Analyse og funn

Vår studie viser at innovasjonsprosessen i norske kommuner oppfattes som krevende, men nødvendig, og at den er avhengig av to elementer; (1) individer som vil jobbe med og/eller støtte innovasjon og (2) en rekke organisatoriske virkemidler som hjelper å styre innovasjonsprosessen. Se figur 5 over for resultatene fra «Gioia»-metoden og kodingen.

Observasjoner gjennom studiet viser at norske kommuner – til tross for noen likhetstrekk, kombinerer de to hovedelementene på ulike måter i sin jobb med innovasjon. På den ene siden er Bærum kommune, hvor innovasjonsstrategi, innovasjonsenhet, verktøy for kulturbygging og gjennomføring av innovasjonsaktiviteter, er på plass. Samtidig observerer vi Orkland kommune med manglende strategi, manglende felles forståelse for innovasjon samt manglende systematisk arbeid med innovasjon.

Informantene fra begge kommunene er i stor grad enige på noen områder, som suksessfaktorer og motivasjon. For motivasjon fremheves bedre tjenester til innbyggerne, å omstille seg samt å gjøre en god jobb. For suksessfaktorer observeres behovet for entreprenørielle medarbeidere, ildsjeler, innovasjons-kompetanse, ledelse, medarbeidere samt medarbeiderdrevet innovasjon. Funn viser at Bærum etablerer kultur med ulike verktøy, som innovasjonspris, pris for «beste feil» samt opplæring av ledere. Selv om observasjoner tyder på at Bærum ligger langt fremme når det kommer til innovasjon, viser funn at nevnte lederopplæring ikke følges opp med nyansatte, i tillegg til at pandemien har påvirket kommunens innovasjonsmuskel. Samtidig trekkes innovasjonsenheten frem som liten og å kunne være en flaskehals for innovasjonsprosessene, ved å ikke ha nok ressurser. Informanter fra begge kommunene fremhever at fagenhetene ofte involveres i innovasjonsprosjektene når idé allerede er på plass, som innebærer at brukerfokuset ikke får den rollen det burde ha.

Begge kommunene viser til samarbeid med akademia og næringsliv, hvor Bærum observeres å være en del av flere større nettverk. Samtidig trekker informantene fra Orkland frem kommunestørrelse som en avgjørende faktor for å lykkes. Organisasjonsstruktur observeres å kunne påvirke innovasjonsarbeidet, hvor kommunene ofte er silobaserte organisasjoner med mange nivåer.

I de kommende delkapitlene skal vi presentere funn, med detaljer på hvordan innovasjonsprosessen forstås i norske kommuner, samt hvilken rolle de to hovedelementene som identifiseres spiller i innovasjonsprosessen i norske kommuner.

4.1 Innovasjon som en krevende, men samfunnskritisk prosess

Våre funn viser at innovasjon i norske kommuner er forstått som en krevende, men samfunnskritisk prosess. I de kommende delkapitlene skal vi gi mer innsikt i hvordan kommunene ser på begrepet innovasjon som et etablert men teoretisk begrep, samt bruken av innovasjon som et middel for å realisere fremtidige utfordringer og samfunnsoppdrag. Samtidig er det avdekket hvordan innovasjon er et resultat av egen innsats og kompetanse.

4.1.1 Innovasjon som et etablert, men teoretisk begrep

Vår studie viser at ledere og folkevalgte i de to undersøkte norske kommunene har en klar forståelse av begrepet innovasjon, og innad i kommune er det en sammenfallende forståelse av innovasjon. For eksempel er begrepet innovasjon i Bærum forstått som «nytt, nyttig og nyttiggjort». Dette er en definisjon på innovasjon fra KS, som Bærum har videreutviklet og brukt i sitt arbeid med innovasjon. Begrepet benyttes også i Bærum kommune (2018) sin innovasjonsstrategi for 2018-2022, hvor det blant annet innebærer at innovasjonen skal være nytt for kommunen, det skal bidra positivt (nyttig) og implementeres (nyttiggjort). Bærum kommune (2018) viser videre til hvordan innovasjon skal skape resultater, bidra til måloppnåelse, større vekt på spredning av bedre løsninger, samt ivaretagelse av etablert kultur for innovasjon. Samtidig uttrykker to informanter skepsis til en nedtoning av fagteoriene rundt innovasjon.

Fra Orkland er det en generell enighet blant informantene om at det ikke er etablert en felles forståelse for innovasjon. Dette underbygges også av dokumentstudiene, hvor ingen av de gjennomgåtte dokumentene inneholder noen definisjon av innovasjon. Det nærmeste en kommer er Orkland kommune (2020) arealplanens samfunnsdel, hvor innovasjon er foreslått som løsning eller et middel for å løse utfordringer. Samtidig observerer vi at begrepet innovasjon ikke er like tydelig eller spiselig blant informantene fra Orkland kommune. Eksempelvis trekker Kjell frem at vedkommende får «*floskeladvarsel i Word når du skriver ordet innovasjon*», mens Jan sier at det har «*tatt litt over for begrepet utvikling, som ikke nødvendigvis er nyskapning*».

Kjell påpeker at det foregår mye innovasjon i Orkland, og at selve kommunesammenslåingen i seg selv er et stort innovasjonsprosjekt. Samtidig er alt innovasjonsarbeidet ubevisst, og gjerne drevet frem av nødvendighet, hvor Kjell trekker frem at;

«Orkland er kjent som en ekstremt fremoverlent kommune, med en utypisk kommunedirektør som er ekstremt utviklingsorientert, men er usikker på hvor bevisste Orkland kommune er (...) Det mangler helt klart en strategisk plattform for innovasjon, og en metode for prosesskjøring av innovasjon». (Kjell)

Det er interessant å observere en uenighet innad blant informantene på hvorvidt det rapporteres på utviklingsprosjekt i løpet av året, samtidig som at Jan opplyser om 17 pågående utviklingsprosjekt i Orkland, som vedkommende mener kan kalles for innovative, de fleste innen helsesektoren. Samtidig viser funn fra dokumentstudiene at det foreligger 20 utviklingsprosjekter direkte listet opp i Orkland kommune (2022) sin 2. kvartalsrapport, hvorav kun to innenfor helse. Prosjektene omtales ikke som innovative i kvartalsrapporten, men det observeres et tydelig innovativt preg i mange av beskrivelsene.

4.1.2 Innovasjon som et middel til å realisere samfunnsoppdraget

Våre funn viser også stor konsensus blant informantene om at det å levere gode og bedre tjenester til innbyggerne, innenfor de rammene en har, er motivasjon for innovasjon i kommunene. Det er også vinklinger av denne, med hvordan samfunnsoppdraget kan ivaretas med mindre ressurser, som ansatte og penger. Begge kommunene fremhever store utfordringer i fremtiden, og at samfunnet og innbyggerne forventer nye tjenester. En kjent utfordring som blir fremhevet av flere er demografi, med en stadig voksende andel eldre, sammen med mindre antall yrkesaktive per pensjonist. Inger fra Bærum fastslår at det ikke er *«mulig å levere fremtidens tjenester med utgangspunkt i slik vi leverer tjenester i dag. Kravene til morgendagens tjenesteyting er helt annerledes enn det vi har kapabiliteter til i dag»* (Inger). Dette understøttes av interne arbeidsdokumenter fra Bærum kommune som trekker frem innovasjon som nødvendig for å levere morgendagens tjenester, med brukernes behov som selve grunnpilarene for innovasjonsprosessene. Det presiseres at innbyggerne må settes i fokus, og ikke bare ansatte og ledere, hvor det er vesentlig å løfte «utenforblikket» for å lykkes med innovasjon. Samtidig tegner interne dokumenter fra Bærum noen utfordringer når det kommer til innovasjon, blant annet at det er mangel på tydelig prioritering, uklare linjer, spredte ressurser, uklart hvem som er kundene, for høyt fokus på ledere og ansatte samt lang gjennomføringstid på prosjekter.

En informant fra Orkland velger å ordlegge seg noe annerledes enn informanten fra Bærum når demografi og helsetjenester kommenteres: *«Helsetjenester som de er i Norge nå fungerer ikke. Bare å trykke delete, og starte på nytt»* (informant). Informantene fra Orkland uttrykker

også bekymring over hvordan det på den ene siden er forventninger til nye tjenester, særlig digitale tjenester hos innbyggerne, samtidig som det er en stor andel innbyggere med svak digital kompetanse. Utfordring med strammere økonomi trekkes også fram av flere informanter, som i sin tur krever omstillinger. Thomas fra Orkland trekker noen slutninger om kommunens situasjon:

«Kommunenes inntekter er styrt av stat, vi har utbytte fra energivest og så videre. Vi har ikke eiendomsskatt, og er i situasjonen hvor vi ikke kan flutte oss. Da er vi avhengig av å jobbe smart for at vi skal få gode kommunale tjenester innen de økonomiske rammene vi har» (Thomas).

Et eksempel på å jobbe smart innenfor eksisterende økonomiske rammer trekkes fram av flere informanter fra Orkland, som viser til et medarbeiderdrevet innovasjonsprosjekt hvor kommende eldrebølge og utfordring med rekruttering av sykepleiere førte til at kommunen selv tok grep, enn å vente på desentralisert sykepleierutdanning og andre sentrale tiltak. Prosjektet har redusert behovet for sykepleiere fra 20 til 12 ved å benytte ressursene smartere, færre sykepleiere til flere oppgaver, uten å gå på bekostning av kvalitet. I tillegg har sykepleierne, som første kommune i regionen, utarbeidet egen arbeidsplan hvor de nå jobber hver 6. helg.

Fra Bærum blir ansvaret kommunen har som samfunnsaktør tatt opp. På den ene siden skal kommunen finne nye løsninger på tjenestene kommunen skal levere selv, som skole, helse, mobilitet samt transport. På den andre siden skal kommunen jobbe med et samfunn som skal tenke innovativt. Her trekker flere informanter fram hvordan Bærum har jobbet innovativt for å få flyktninger i arbeid, ved at de er selvhjulpne etter gjennomføring av kommunen sitt introduksjonsprogram. Prosjektet innebærer samarbeid med næringslivet, støtte fra IMDI, kompetanse fra voksenopplæringssenteret på språk, godkjenning fra NHO, med økonomisk bidrag fra NAV. Resultatet var et bransjerettet språkkurs mot transport- og servicebransjen, med tilrettelegging for førerkort på buss. Resultatet var kandidater som gikk direkte ut i jobb. Dette illustrerer at Bærum kommune (2018) sin innovasjonsstrategi benyttes som tiltenkt, med innovasjon som verktøy for å bidra til gjennomføringen av andre strategier, og som et hjelpemiddel uavhengig av fagområde, sektor, utfordring eller involverte aktører.

Også endringer innen klima og miljø er tema, hvor det går fra konkrete bekymringer rundt klimaendringer med mer styrtregn og påfølgende overvannshåndtering, til overordnet *«Gjør ikke det med pisk, men for å redde kloden»* (informant). Samtidig vises det i interne

arbeidsdokumenter fra Bærum at innovasjon kan være personavhengig, blant annet fremheves avhengighet og velvilje fra de man har en tilknytning til. Det presiseres også at kommunen må ønske å ta sjanser, ettersom utvikling og innovasjon innebærer risiko.

4.1.3 Innovasjon som et resultat av egen innsats og kompetanse

Vår studie viser ulikheter mellom kommunene når det kommer til egen innsats og kompetanse. Mens det i Bærum kommune er en anerkjennelse av at det er gjort mye i forhold til innovasjon, samtidig som det er mye som gjenstår, observerer vi at informantene fra Orkland mener det er mangler ved innovasjonsarbeidet, samtidig som de mener det er levert gode innovasjonsprosjekter innenfor ambisjonsnivået. Informantene fra Bærum trekker også frem gode eksempler på gjennomført innovasjonsarbeid helt ut til gevinstrealisering, samtidig som det er en erkjennelse av kompleksiteten og at det er vanskelig. Det observeres også at pandemien fremheves som en faktor som har redusert innovasjonsarbeidet, som Bærum kommune var godt i gang med. Vi observerer at begge kommunene anser kompetanse på innovasjon som viktig, og en suksessfaktor. Når det gjelder egen kompetanse har Bærum jobbet mye med kompetanseheving av medarbeidere og ledere. På spørsmål om kunnskapsnivået i dag viser informanten fra Bærum til at *«Administrasjonen har dedikerte folk som har jobbet med dette. Skal være gjennomsyret i organisasjonen, alle skal jobbe med det. Fått det ned i organisasjonen»*. At Bærum aktivt jobber med medarbeidere og ledere fremkommer også av Bærum kommune (2016) sin arbeidsgiverstrategi som fremhever et av delmålene til kommunen, å skape en *«innovativ og endringsdyktig organisasjon med gjennomføringskraft»* (s. 2). Interne dokumenter viser videre vekt på å ha en aktiv innovasjon- og delingskultur samt hvor brukerorientering legges til grunn. Et av de fire hovedmålene i Bærum kommune (2021), kommuneplanens samfunnsdel, er at kommunen skal være *«handlekraftig og innovativ»* (s. 4), hvor dette skal oppnås gjennom søkelys på medarbeiderskap, arbeidsmiljø og kompetanseutvikling. På den andre ytterskalaen observerer vi Orkland, som ikke kan vise til innovasjonskompetanse, eller metoder for kompetanseheving på noe nivå. Samtidig observerer vi at det er bevissthet rundt behovet hvor informanten fremhever at *«formell kompetanse tror vi er sentralt for å få til innovasjon»* (Ole). En annen informant mener det må sees i sammenheng;

«Hvis dere gjennomfører en god gammel dags skoleprøve på ulike ledernivåer i kommuner og Orkland, tror jeg kunnskap og bevissthet rundt innovasjon er ganske lav. Men å snakke med utviklings og innovative prosjekter de jobber med, så hadde de nok kommet med mye. Se dette i sammenheng, gå fra å være ubevisst innovasjon til bevisst» (Kjell).

4.1.4 Representative sitater knyttet til forståelsen av innovasjonsbegrepet i norske kommuner

Tabell 5: Representative sitater knyttet til forståelsen av innovasjonsbegrepet i norske kommuner. Kilde: Egenprodusert.

3. ordens kode	2. ordens kode	Sitat
<p>Innovasjon som begrep – hvordan det er forstått i offentlig sektor</p>	<p>Innovasjon som et etablert, men teoretisk begrep</p>	<p>«Nye løsninger på samfunnsutfordringer» (Anne)</p> <p>«Handler om tjenestetransformasjon, teste ut nye løsninger for kontinuerlig forbedring og utvikling» (Inger)</p> <p>«Skaper mønster for å levere tjeneste i annet format enn det vi gjorde i går» (Inger)</p> <p>«Nyskapning, en reell endring enten i produkt, produksjon eller arbeidsmetoder» (Per)</p> <p>«Innovasjon handler om å gjøre ting på nye måter, endrer tjeneste eller hvordan den produseres» (Ole)</p> <p>«Ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt eller prosess» (Kjell)</p> <p>«For meg er begrepet innovasjon nyskapning» (Jan)</p> <p>«Får floskeladvarsel i Word når du skriver ordet innovasjon» (Kjell)</p> <p>«tatt litt over for begrepet utvikling, som ikke nødvendigvis er nyskapning» (Jan)</p> <p>«Orkland er kjent som en ekstremt fremoverlent kommune, med en utypisk kommunedirektør som er ekstremt utviklingsorientert, men er usikker på hvor beviste Orkland kommune er (...) Det mangler helt klart en strategisk plattform for innovasjon, og en metode for prosesskjøring av innovasjon» (Kjell)</p> <p>«Tatt livet av fagdefinisjonene på innovasjon, noe jeg er usikker på om er lurt. Forsøker nå å ikke ha beskrivelse av hva innovasjon er, men heller målilde på innovasjon» (Inger)</p>

		<p>«Snakker om behov-test-løsning, nytt nyttig nyttiggjort, de gode ideene, utvikle sammen med brukerne, teste nye løsninger kontinuerlig, gå fra kontinuerlig forbedring til radikale endringer» (Inger)</p> <p>«Kan skille mellom inkrementell og radikal, men det teoretiske tones ned. Definisjonen vi bruker er nytt, nyttig og nyttiggjort» (Eva)</p>
	<p>Innovasjon som et middel til å realisere samfunnsoppdraget</p>	<p>«Det er ikke mulig å levere fremtidens tjenester med utgangspunkt i slik vi leverer tjenester i dag. Kravene til morgendagens tjenesteyting er helt annerledes enn det vi har kapabiliteter til i dag» (Inger)</p> <p>«Helsetjenester som de er i Norge nå fungerer ikke. Bare å trykke delete, og starte på nytt» (Informant)</p> <p>«Kommunenes inntekter er styrt av stat, vi har utbytte fra energivest og så videre. Vi har ikke eiendomsskatt, og er i situasjonen hvor vi ikke kan flutte oss. Da er vi avhengig av å jobbe smart for at vi skal få gode kommunale tjenester innen de økonomiske rammene vi har» (Thomas)</p> <p>«Gjør ikke det med pisk, men for å redde kloden» (informant fra Bærum)</p> <p>«Må være en sense of urgency eller burning platform, tror alle trenger den enten det er innovasjon eller annet utviklingsarbeid» (informant fra Bærum)</p> <p>«vi må omstille, får ikke mer penger» (Eva)</p> <p>«De store endringene som alle kommuner nå står overfor aldersdemografi og så videre, så er det klart at man er nødt til å ha med seg innovasjon og nytenkning også på å gjøre de store endringsmomentene. Og der er naturlig nok også involvering og forankring av politikken ekstremt viktig, sånn at de henger med og kanskje er delaktige» (Hilde)</p> <p>«Vi har ansvar som en samfunnsaktør for å tilrettelegge og finne innovative løsninger på utfordringer som går ut over kommunens tjenesteproduksjon» (Anne)</p>

		<p>«Det som vi ser i Norge i et større perspektiv, vi kommer til å mangle både hender og kompetanse. Vi har ikke sjanse til å løse de slik det er i dag, og må gjøre det på andre måter. Og da kan vi ikke løse det uten at vi kobler flinke forskere og fagfolk og praktikere for å finne løsninger som fungerer» (Ole)</p> <p>«Opptatt av utfordringene, færre yrkesaktive per pensjonist. Trangere rammer. Klima og miljøutfordringer. Migrasjon. Utfordringene er kjent for alle» (Kari)</p>
	<p>Innovasjon som et resultat av egen innsats og kompetanse</p>	<p>«Kommer an på hvilke parametere. Eksempel på gevinstrealisering innen helse, hvor det er målt på kroner, og det er gevinst med reduserte kostnader (...) hvis du sier hvordan vi har klart å forankre at innovasjon og nytenkning, det å jobbe på tvers tverrsektorielt, at det er et mål innenfor innovasjonsstrategien vår, så har det vært en veldig viktig bevisstgjøring hvor vi skal gi oss selv en god kred» (Kari)</p> <p>«Vi er veldig gode på driven i starten, men det skorter på implementering. Og så blir det gjerne komplekst, det henger sammen med alt» (informant fra Bærum)</p> <p>«vi lykkes i en del innovasjonsprosesser. (...) det er masse å ta igjen, men vi har laget en kultur, blir oppfordret til å jobbe med det, og har en del gode eksempler på at vi har jobbet bra med innovasjonsarbeid» (Anne)</p> <p>«Denne kommunen er jo kjent for å være ambisiøs (...) Jeg vil tenke at kommunen hadde ønsket enda mer innovasjon» (Hilde)</p> <p>«For fire år siden ville (...) sagt jeg var stolt. I dag (...) sier det er behov for å finne tilbake til nerven. Mistet folk, og folk er slitne etter pandemien» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Blir avhengig av perspektiv. Det som trekker ned er manglende bevissthet, struktur, prosesser og forankring, men basert på innovasjon som er levert» (Kjell)</p> <p>«Det som vi har hatt fokus på, så opplever jeg at vi har lyktes. Svarer i forhold til hva vi har hatt som ambisjon» (Ole)</p>

		<p>«Tror ikke vi har tippet over på å være innovativ som organisasjon. Vi er nok i grunnmursarbeidet» (Per)</p> <p>«Jeg tror vi har lykket ganske godt på enkeltprosjekter, men vi er langt unna der vi kan si at vi er en organisasjon som jobber med innovasjon (...). Jeg tror hovedutfordringen er å finne tid og ressurser til nødvendig innovasjonsarbeid når en veldig stor del av arbeidsdagen handler om å få driften til å gå (...) Også ønsker vi at det skal være en del av organisasjonskulturen, men der er vi ikke riktig enda» (Jan)</p> <p>«Administrasjonen har dedikerte folk som har jobbet med dette. Skal være gjennomsyret i organisasjonen, alle skal jobbe med det. Fått det ned i organisasjonen» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Formell kompetanse tror vi er sentralt for å få til innovasjon» (Ole)</p> <p>«Helt avhengig av at noen kan noe om det» (Jan)</p> <p>«Hvis dere gjennomfører en god gammeldags skoleprøve på ulike ledernivåer i kommuner og Orkland, tror jeg kunnskap og bevissthet rundt innovasjon er ganske lav. Men å snakke med utviklings og innovative prosjekter de jobber med, så hadde de nok kommet med mye. Se dette i sammenheng, gå fra å være ubevisst innovasjon til bevisst» (Kjell)</p>
--	--	--

4.2 Individavhengig innovasjonsprosess

Vår studie viser også at innovasjonsprosessen i norske kommuner er avhengig av individer. Vi har avdekket at to grupper av individer spiller en viktig rolle i innovasjonsprosessen, henholdsvis entreprenørielle medarbeidere og inspirerende ledere. Samtidig har vi observert manglende støtte fra politikere, samt mangel på strategisk tenking. Dette presenteres i de kommende delkapitlene.

4.2.1 Entreprenørielle medarbeidere

Vår studie viser at ledelse, medarbeidere og ildsjeler fremheves som suksessfaktorer av flere informanter fra begge kommunene, hvor blant annet lederens oppmuntring og applaus trekkes frem, og at «vi som kommune tør å applaudere ildsjelene» (Anne). Vi observerer at flere mener at suksess innen innovasjon er personavhengig, og entreprenørielle medarbeidere en nødvendighet. Eva trekker fram at en er helt avhengig av medarbeiderne som kan brøyte vei for motstanden i enhetene – og at disse kanskje er viktigere enn lederne. Samtidig observeres det at ikke bare lederne må gjenkjenne og ivareta ildsjelene sine. Ole fremhever at de som brenner for innovasjon og klarer å få med seg andre, bør inneha en sentral posisjon i driften slik at man får det nettverket det er behov for, inn mot ulike aktører. Per fra Orkland mener også at ledere som ønsker å stå for alt selv, uten å erkjenne at medarbeiderne i driften er ressursen som utfører innovasjonen, ikke vil føre til at en lykkes. Eva fra Bærum hevder på sin side at kommunen har 12.500 innovatører (ansatte). I Orkland fremhever Per at;

«det meste starter med en god ide. Og de kan jo starte alle steder i organisasjonen. Ofte ser de som jobber rundt om mulighet for å jobbe smartere, viktig at de blir hørt på og føler at de blir tatt på alvor, og at det gjerne blir et resultat av de gode ideene». (Per)

Studien viser at personlig engasjement for innovasjon har en sammenheng med at de fleste informantene ønsker å gjøre en god jobb, få andre til å lykkes, samt levere bedre tjenester til innbyggerne. En informant fra Bærum beskriver det slik;

«Personlig, kanskje floskelaktig, men jeg elsker kommunen. Kommunen er der hele livet, innbyggerne tenker ikke på det, men er sikkerhetsnett. Det å jobbe der og hele tiden, være relevant, ligge litt i forkant, utfordre på det, det motiverer meg». (Informant fra Bærum)

I Orkland er fokus dreid mot det å være en utviklingsorientert person, at en synes det er gøy med utvikling, og at det å se behovet for endring motiverer en del. Jan fremhever; «Det tror

jeg handler mye om at jeg er veldig opptatt av utvikling. Jeg synes at dersom ting gjentar seg og går i samme sporet blir det kjedelig» (Jan).

4.2.2 Inspirerende ledelse

Vår studie viser at kommunene og informantene er noe delt når det kommer til strategisk retning og roller, både innen administrativ og politisk ledelse, samt medarbeidere. Vi observerer at Anne fra Orkland mener at «*toppen tilrettelegger for det*», mens en informant fra Bærum mener det må få «*boble der det hører hjemme*». Det observeres faktorer som at toppledelsen, både administrativt og politisk, utfordrer og setter forventinger, er nødvendig, hvor ledelsen må være tett på, samtidig som det gis rom for å prøve og feile. Åpen for nye ideer samt økonomisk handlingsrom fremheves også som vesentlig. Det pekes også på at det må være politisk vilje til å støtte med bevilgninger, og at det er viktig med tålmodighet i systemet, hvor det må tåles å stå i det, uten å se resultater.

Vesentlige punkter som trekkes frem av informantene er tilrettelegging og fasilitering, etablering av en kultur hvor det er lov å feile samt at det stilles kontrollspørsmål underveis, etableres stopp-punkter og skaleres. At ledelse har et stort ansvar i Bærum observeres av interne dokumenter, hvor det fremkommer en rekke mål for kommunens ledere. Blant annet skal de inngå i tverrfaglige ressursgrupper, ha ansvar for tjenesteinnovasjon og gevinstrealisering, samt sikre riktig ledelse for å lykkes med innovasjon. I tillegg observeres det ansvar for strategisk utvikling og innovasjon, prioriteringer samt bistand med faglige råd. Det trekkes også frem noen utfordringer i de interne dokumentene fra Bærum, blant annet at innovasjon har fremstått tilfeldig og oppdelt, med manglende virkemidler og handlingsrom, hvor tjenestene ofte er opptatt av deres fagfelt. I disse tilfellene kan lederne bidra med helhetlig kunnskap og samarbeid og gi støtte til beslutninger.

Informantene fra begge kommunene er tydelige på at ledelse er viktig, samtidig observeres det at flere informanter fra begge kommunene også mener suksessfull innovasjon er medarbeiderdrevet, nedenfra og opp, som foregår ute i tjenesten, og ikke toppstyrt, ovenfra og ned. Eksempelvis viser Anne til at ovenfra og ned ikke skaper innovasjon, mens Ole mener at ledelse er «*sentralt i forhold til Innovasjon i kommunene*». Kjell mener at det vil påvirke kulturen i organisasjonen, dersom det kun er ideene til toppleder som skal ha prioritet.

En informant fra Orkland peker på at mye av innovasjonen foregår i lederlinjen, med diskusjon av innovasjonsprosjekter i ledergruppen for videre samhandling i ledernetverkene. I Orkland er det flere vinklinger på hvordan det jobbes med innovasjon. Vi observerer at det

er mangler på hvordan innovasjonsprosjekter gjennomføres og synliggjøres. Samtidig viser en informant fra Bærum til at det i en av tjenestene er innovasjon som tema på alle ledersamlinger, og at det blir gitt litt honnør til de som har jobbet med innovasjon. En informant fra Orkland fremhever aktivt arbeid innenfor egen enhet, med uttesting av ulike måter å jobbe med innovasjon på. Det er startet prosjekter som innehar store endringer, som en sjelden oppnår med de tradisjonelle løpene en har i en kommune. Erfaringen til informanten er at medarbeiderdrevet innovasjon gir best resultat. Et eksempel på hvordan informanten har gjennomført medarbeiderdrevet innovasjon har vært ved å starte med en workshop med motivasjonsgjennomgang, samt et konsept, for deretter å fremprovosere medarbeiderne til løsninger. Det settes også noen rammer for arbeidet. Så utvikler og presenterer medarbeiderne selv løsningene de har kommet frem til etter en periode, eksempelvis seks måneder. Informanten har også prosjekter med mer ovenfra og ned endring, som er mer tradisjonelt i kommunen, og de prosjektene stagnerer. Erfaringen fra enheten er at i avdelinger som har ovenfra og ned prosjekter, er det kun en marginal endring, og i tillegg har det blitt en del støy. Det observeres at prosjekter som foregår med eksterne FoU-miljø i stor grad er planlagt, og med en stor grad av formalitet.

Funn viser også behov for entusiasme i organisasjonskartet, og ikke en sideorganisasjon. Entusiasmen må eies i lederlinjen.

4.2.3 Manglende støtte fra politikere

Våre funn viser at det politiske miljøet selv er tydelig på egen rolle som bestillere. Samtidig observeres et stort sprik i oppfattelsen av dette miljøet hos informantene, hvor noen informanter peker på at forbedringspotensialet er stort, med en kommentar som at vedkommende fortsatt har *«til gode å høre om innovasjon fra kolleger»* (informant fra Bærum). Så er det andre informanter som oppfatter det politiske miljøet positivt i forhold til innovasjon, og mener de er oppegående og ønsker nyteknisk. En av utfordringene som fremheves er at det blir et spenningsfelt mellom administrasjonen, som tenker løsning og har et klart utfordringsbilde foran seg, og politikere som kan være opptatt av å bevare det «gamle» som det er. En informant fremhever et eksempel som da kommunen, som et miljøtiltak, gikk over fra vasking med kjemikalier til bruk av mikrofiber, hvorpå politikerne mente det var *«trivelig når det luktet grønnsåpe»* (Ole). Flere informanter viser til at innovasjon betyr endring, og at dette kan være skummelt og lite salgbart i et politisk perspektiv. En informant fra Orkland påpekte at det ikke alltid er

«...et politisk nivå som er driver for innovasjon, eller nye måter å gjøre tjenester på. For ofte om man skal gjøre oppgaver annerledes vil det komme en reaksjon. Og den vil ikke nødvendigvis være positiv» (informant fra Orkland).

Samtidig observerer vi at det i Bærum kommune er politikken som har drevet frem innovasjon, hvor en informant påpeker at det politisk ble bestilt innovasjonsstrategi tilbake til 2014. I Bærum kommune observerer vi også av interne dokumenter at de folkevalgte skal være eier av utfordringer, samt komme med ambisjoner og føringer. De folkevalgte skal også sikre gode arenaer for samarbeid og innovasjon. Orkland fremheves av en informant å ha mindre søkelys på den interne innovasjonen; *«Når det gjelder intern utvikling av kommunale tjenester er det administrasjonen som jobber med det, og det politiske blir orientert og tar beslutninger» (informant fra Orkland).*

Selv om vi observerer at politikken har drevet frem innovasjon i Bærum, viser funn at det jobbes for lite med politisk nivå. Blant annet omhandlet et av tiltakene i innovasjonsstrategien opplæring av politikere, som ikke ble gjennomført (Bærum kommune, 2018). Det observeres at begge kommunen har innovasjon som politisk tema i hovedutvalgene. Eksempelvis har «Helse og velferd» i hovedutvalgsmøte vist frem velferdsteknologi i Orkland.

4.2.4 Representative sitater knyttet til individavhengige innovasjonsprosesser i kommunen

Tabell 6: Representative sitater knyttet til individavhengige innovasjonsprosesser i kommunene. Kilde: Egenprodusert.

3. ordens kode	2. ordens kode	Sitat
Individavhengig innovasjonsprosess	Manglende støtte fra politikere	<p>«til gode å høre om innovasjon fra kolleger» (Informant fra Bærum)</p> <p>«trivelig når det luktet grønnsåpe» (Ole)</p> <p>«...et politisk nivå som er driver for innovasjon, eller nye måter å gjøre tjenester på. For ofte om man skal gjøre oppgaver annerledes vil det komme en reaksjon. Og den vil ikke nødvendigvis være positiv» (informant fra Orkland)</p> <p>«Selv om det er politisk vedtatt at det meste skal bestå som det var, forsøker vi likevel å få til innovasjon» (Per)</p> <p>«Det er ingen som har suksess på innovasjonsarbeidet uten at det er topplederforankret både politisk og administrativt» (Inger)</p> <p>«Politikerne setter ambisjonsnivå. De har krav og forventninger til at kommunedirektør kontinuerlig retter blikket fremover for å finne de mest fremtidsrettede løsningene (...) Det forutsetter også at kommunedirektørgruppen har tilsvarende blick, og at gruppen utfordrer på innovasjon» (Informant fra Bærum)</p> <p>«skal du få en strategisk forankring, må man få en sammenheng mot det politiske styringssystemet, får det inn i handlingsplan, budsjett, nøkkeltallsdokument osv., en innovasjonsstrategi må og politisk behandles» (Kjell)</p> <p>«Trenger å få med politikere med for å prøve og feile. Først da vi har en innovasjonskultur, der vi har lov til å feile (...) Har mye å jobbe med hos politikerne, de er kanskje innovative i sin rolle, men hvilke beslutninger som tas og hvilke punkter man våger å teste, kan bli bedre» (Eva)</p> <p>«Det er noen som er selvfølgelig veldig kunnskapsrike, andre har vært i politikken lenge. Mens andre er nykommer i politikken som trenger å bli påkledd på en annen måte. Og, ja, noen er langt</p>

		<p><i>framme i skoen og andre er det ikke. Jeg tenker at her er det liksom tverrsnittet, tenker jeg av innbyggerbefolkningen akkurat som det skal være egentlig» (Hilde)</i></p> <p><i>«Når det gjelder intern utvikling av kommunale tjenester er det administrasjonen som jobber med det (...) Men det politiske miljøet er tungt involvert i næringsutvikling, mer på ballen der» (Informant fra Orkland)</i></p> <p><i>«i kommunal organisasjon kan man bli beskylt for å utnytte skatteyternes penger, eller der det går ut over innbyggernes rettigheter» (Anne)</i></p> <p><i>«Ordføreren skal først og fremst sette det på dagsordenen, så skal administrasjonene blomstre på målene, men dokumentene utarbeides av administrasjonen» (Informant fra Bærum)</i></p>
	<p>Inspirerende ledelse</p>	<p><i>«toppen tilrettelegger for det» (Anne)</i></p> <p><i>«boble der det hører hjemme» (Informant fra Bærum)</i></p> <p><i>«Top down skaper ikke innovasjon» (Anne)</i></p> <p><i>«Ledelse er sentralt i forhold til Innovasjon i kommunene» (Ole)</i></p> <p><i>«Det er kjempesentralt at ledere på alle nivå er med på det» (Ole)</i></p> <p><i>«Hele intensjonen er at arbeidet skal foregå ute i tjenestene» (Inger)</i></p> <p><i>«Det kan ikke skje på rådhuset» (Inger)</i></p> <p><i>«Konkret innovasjon kommer ikke fra kommunedirektør, da blir det høyere og mindre konkret» (Informant)</i></p> <p><i>«Hvis du over tid opplever at det bare er ideene til en toppleder som skal ha prioritet, kan det gjøre noe med kulturen» (Kjell)</i></p> <p><i>«Viktig at medarbeiderne føler de er en del av innovasjonen, at de har skapt noe nytt og en reell endring» (Per)</i></p>

		<p>«Tjenestelederne har mer enn nok med å få ting til å gå rundt. En ting er det strategiske nivået, en annen ting er at kommunalsjefene må utfordre på tjenesteutvikling og tjenestelederne. Derfor var det fint med innovasjonsskolen, og få trening på dette» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Min nærmeste leder gir frie tøylar til meg, og har vært veldig dyktig med det å få meg til å forstå at jeg har handlingsrommet jeg har. Noe av det jeg driver med er ren og skjær galskap å prøve ut, men det er åpnet for at jeg kan prøve absolutt det jeg vil» (Informant fra Orkland)</p> <p>«har tro på raske og intensive løp. Også for å ikke trøtte organisasjonen i lange endringsprosesser» (Eva)</p> <p>«man må ha en toppledelse som heier og utfordrer og setter forventninger» (Eva)</p>
	<p>Entreprenørielle medarbeidere</p>	<p>«vi som kommune tør å applaudere ildsjelene (Anne)</p> <p>«Er helt avhengig av medarbeiderne som ønsker å gjøre det ekstra, brøyte vei for motstanden i enhetene. Disse er kanskje viktigere enn lederne» (Eva)</p> <p>«Det viktigste er at lederne ute i organisasjonene må gjenkjenne og ta godt vare på ildsjelene sine, for jeg tror det er der det liksom skjer da (...) Gnisten tennes og ideene kommer» (Hilde)</p> <p>«Vi har 12500 innovatører i kommunen (ansatte)» (Eva)</p> <p>«Helt avhengig av ansatte som kan noe om det (...) helt avhengig av noen nøkkelpersoner som kan jobbe dedikert med det» (Jan)</p> <p>«Tror det er ganske avgjørende, meste starter med en god ide. Og de kan jo starte alle steder i organisasjonen. Ofte ser de som jobber rundt om mulighet for å jobbe smartere, viktig at de blir hørt på og føler at de blir tatt på alvor, og at det gjerne blir et resultat av de gode ideene» (Per)</p> <p>«Hele tiden de beste tjenestene vi skal gi innbyggerne, er hele målet i politikk og administrasjon. Vi er til for innbyggerne, og vi kan alltid bli bedre» (Informant fra Bærum)</p>

	<p><i>«Jeg tenker at når du jobber i en kommune, de aller fleste som jobber i kommune, er opptatt av brukerne, innbyggerne, av å levere gode tjenester» (Inger)</i></p> <p><i>«Personlig, kanskje floskelaktig, men jeg elsker kommunen. Kommunen er der hele livet, innbyggerne tenker ikke på det, men er sikkerhetsnett. Det å jobbe der og hele tiden, være relevant, ligge litt i forkant, utfordre på det, det motiverer meg» (Informant fra Bærum)</i></p> <p><i>«Det tror jeg handler mye om at jeg er veldig opptatt av utvikling. Jeg synes at dersom ting gjentar seg og går i samme sporet blir det kjedelig» (Jan)</i></p> <p><i>«Medarbeidere motiveres nok av å få være med å definere problemet. Det er mange ildsjeler som brenner for jobben i krevende hverdager. Mange brenner for å levere bedre. Det å få være med og få gjort noe med det og leveransene de gir, tror jeg motiverer veldig. Men må være på et konkret nivå, som arbeidsprosesser, ikke på strategi og visjon» (Eva)</i></p>
--	--

4.3 Bruk av verktøy for innovasjon i offentlig sektor

Våre funn viser også at norske kommuner benytter en rekke verktøy for innovasjon og i innovasjonsprosesser. Vi har avdekket at organisasjonsstrukturen kan hemme innovasjon, samtidig som bruk av planer, verktøy og rutiner kan fremme innovasjonsaktivitet. Det er også identifisert ulike støttefunksjoners rolle for å skape innovasjonsaktivitet gjennom funnene. Dette presenteres i de kommende delkapitlene.

4.3.1 Bruk av planer for å fremme innovasjonsaktiviteter

Gjennom våre studier observeres det vesentlige forskjeller mellom Orkland og Bærum når det gjelder planer og strategier for innovasjon. Bærum har blant annet en egen innovasjonsstrategi med tilhørende handlingsplan, mens Orkland verken har strategi eller temaplan. Bærum har nevnt innovasjon i en rekke av sine strategier. Dette gjenspeiler både det informantene opplyser om, samt funn gjennom dokumentstudiene.

Den første innovasjonsstrategien til Bærum kommune ble vedtatt i 2014, hvor hovedmålet var etablering av en innovasjonskultur, samt bevisstgjøring av ansatte på innovasjon, som hva det er og hvordan jobbe med det, med videre opplæring i metoder og verktøy. Strategien var bakgrunnen for at kommunen fikk KMD sin innovasjonspris i 2016 ifølge Kari, som også viser til at innovasjonsprisen skapte begeistring og har vært motiverende. Senere ble det vedtatt en ny innovasjonsstrategi for 2018-2020, med fokus på gjennomføring og igangsetting av konkrete innovasjonstiltak, da det ifølge Eva allerede var en allerede etablert kultur som skulle videreføres. Det observeres at innovasjonsstrategien for 2018-2020 har en tilhørende handlingsplan med tiltak for de ulike innsatsområdene, som består av innovasjonskompetanse, neste praksis, ett Bærum, åpen innovasjon samt nyttiggjort (Bærum kommune, 2018). Videre funn viser at innovasjonsstrategien nylig skal være revidert, men at den enda ikke er politisk behandlet snart tre år etter at den forrige utløp. Informantene fra Bærum viser til at den nye strategien er delt i fire delstrategier. Delstrategi 1 handler om en organisasjon som er i stand til å utforske innovasjon på egen hånd, evner å utføre det samt at det skjer av seg selv. I strategien ligger det flere tiltak på for eksempel kompetanse, som kurs og innovasjonsprogrammer. Blant annet fremheves «Oppdrift» av flere informanter fra Bærum, som gjennom interne dokumenter beskrives som en arena hvor de som har idéer som kan bidra til å løse kommunens utfordringer og til måloppnåelse, kan møtes for å få starthjelp innen tjenestedesign. I tillegg observeres det en rekke andre tiltak en kan søke om å få delta

på. En informant fra Bærum sammenligner det med breddeidrett; *«spre seg bredt ut og håpe på at folk blir i stand til å gjøre det selv»*.

Delstrategi 2 omhandler brukerperspektivet, og å utvikle løsninger som ivaretar brukerens behov. En informant fra Bærum fremhever at de *«prøver å tone ned ordet tjenstedesign, selv om det er det det handler om. Det er krever mye tid og ressurser i en tidligfase dersom man skal kjøre en innovativ utforskerprosess»*. Samtidig omtales tjenstedesign i de interne dokumentene til Bærum, med beskrivelse av å ta brukerens ståsted og involvering av rasjonelle, emosjonelle og sosiale behov. Dette i motsetning til brukerreisen, som ser nærmere på det store bildet for videre utvikling av helhetlige løsninger.

Delstrategi tre består av å bruke ny innsikt, til at kommunen blir utfordret internt og eksternt.

Her fremhever Eva *«samarbeid med forskning og akademia om å finne løsninger og behov som vi kanskje ikke kjenner, trippel helix og å få med forskning og næringsliv til å samarbeide»*. Det er opprettet en egen dedikert stilling som prosjektutvikler innenfor området til delstrategi tre. Prosjektutvikleren skal se på behovet i Bærum kommune og om disse kan løses i samarbeid med akademia, for eksempel NTNU og USN, samt næringsliv og andre eksterne aktører. Den skal også gå bredere ut, for eksempel vurdere utlysninger fra forskningsrådet. Delstrategi fire inneholder læring, endre praksis, vise vei, og å høste utbytte av innovasjon. Her viser Eva til det å *«Tørre å feile, lærer kanskje mer av feilene enn det som går bra. Løfte frem gode eksempler, dele med andre»*.

Det observeres at Bærum kommune i stor grad benytter en metode kalt «behov – løsning – test» (BLT), blant annet med opplæring gjennom innovasjonsverksteder. Interne dokumenter viser at det benyttes smidig metodikk og sprinter som valgt ramme for arbeidet. BLT baserer seg ifølge interne dokumenter på innovasjonsrammeverk innen sprintmetoden, hvor rask utvikling av idé og test av løsning benyttes. Det vises videre til at denne metoden ofte benyttes for å løse komplekse utfordringer. BLT er ifølge interne dokumenter basert på teori utviklet ved Stanford University, om hvordan lykkes med innovasjon. Metoden omtales som en runddans, hvor første steg er fokus på behov, utvikling av løsning som møter behovene samt test mot faktiske brukere. Deretter undersøkes resultat, før det gjennomføres på nytt.

I Orkland observerer vi en felles erkjennelse av at det ikke arbeides systematisk med innovasjon. Samtidig observerer vi at noen informanter mener at de i enkelte enheter jobber systematisk med innovasjon. Per viser til at det *«pt. ikke lagt opp til å være veldig innovativt i tjenestene, og ikke på strategisk nivå»*. Alle informanter, bortsett fra en, kommenterer at det

ikke finnes noen innovasjonsstrategi eller strategi for utvikling. Det observeres at flere informanter viser at innovasjon har en tydelig forankring i kommuneplanens samfunnsdel, som ble vedtatt høsten 2020 (Orkland kommune, 2020). Samtidig observerer vi innovasjon som et middel, men ikke noe om hvordan det skal brukes, gjennom dokumentstudiene. Gjennom dokumentstudiene observerer vi videre at det foreligger to temaplaner som har tema med preg av innovasjon, henholdsvis «Temaplan for digitalisering og digital transformasjon» samt «Temaplan for kompetanse og heltid». Blant annet observeres det beskrivelse av medarbeiderdrevet innovasjon, med involvering av medarbeidere i systematisk utviklingsarbeid, i tillegg til at eventuelt ansattes skjulte evner for innovasjon trekkes frem som et potensial som kan synliggjøres, anerkjennes og utnyttes til fordel for organisasjonen (Orkland kommune, 2021B). Samtidig observerer vi beskrivelse av mål som kan bidra til systematisk arbeid med innovasjon, som etablering av portefølje- og prosjektstyringsverktøy samt gevinstuthenting (Orkland kommune, 2021A). Videre inneholder temaplan for digitalisering en konkret beskrivelse, fra å starte med behovet til å levere hyppig for å skape verdi hele veien (Orkland kommune, 2021A).

På spørsmål om innovasjonsstrategi svarer Kjell at de ikke har det, og at;

«bare det er et interessant perspektiv. Mine forberedelser til intervjuet var en tankevekker. Det jeg tenker er at en kommune som Orkland, som er så fremoverlent, som i hele sin ide er en innovasjon, og som driver så mye innovasjonsprosjekt, har vi ikke en stor nok bevissthet og kunnskap knyttet til innovasjon» (Kjell).

En informant påpeker at det i arbeidsgiverpolitikken ligger en forventning om at det minst en gang i året skal skje FoU-arbeid innenfor alle kommunalsjefområder. Det pekes også på «temaplan for kompetanse og heltid» hvor et av punktene går på FoU-arbeid og er med på å etablere løpende FoU-arbeid knyttet mot tjenesteutvikling (Orkland kommune, 2021B). Det observeres at det er satt en frist til 2023 med å etablere rutiner for kunnskapsdeling. FoU-arbeid skal også knyttes tettere opp mot lederavtalen, slik at også lederne måles på dette. I Bærum observeres det samtidig at det er stilt krav til resultater samt resultatledelse som styringssystem i de interne dokumentene.

Vi observerer at rapportering på utviklingsprosjekt er med i formell rapportering i Orkland, eksempelvis i kvartalsrapporter (Orkland kommune, 2022). For Bærum er omstilling og endringsaktiviteter en del av virksomhetsstyringen. I budsjettarbeidet klassifiseres det om det er en aktivitet med omstilling eller innovasjon, samt gevinstpotensialet. Lederne rapporterer

på omstillingsarbeid kontinuerlig gjennom året og det blir en naturlig del av virksomhetsstyringen. Samtidig jobber innovasjonsenheten mer strategisk og strukturelt, med oversikt over alt fra strategi til de ulike innovasjonsinitiativene.

Vi observerer at Bærum har en rekke ulike måter for å kommunisere om innovasjon som et ledd i å skape en innovasjonskultur samt bruk som ledelsesverktøy, som sosiale medier (Facebook), hjemmeside, ansattportal, Yammer, kommunens innovasjonsblogg, «Tenketanken» samt kommunens egen avis, «Bæringen». Samtidig observerer vi at det i Orkland er færre kanaler, men samtidig at det er satset mye på kommunikasjon ifølge Thomas. Blant annet ble det i forbindelse med kommunesammenslåingen sendt ut spørreskjema til innbyggerne med tittel «*Orklandsstemmen*». Det observeres også at spørsmålene i undersøkelsen viser lite fokus på innovasjon direkte. Et av temaene var innbyggere og deltakelse i utvikling av egen kommune, hvor 82 % svarte at de ønsker å delta. Det observeres også at det i Orkland er videreført, fra tidligere Orkdal kommune, en månedlig felles frokost på Rådhuset, nå kalt «*Orklandsnytt*». Frokosten er en arena hvor dagsaktuelle ting tas opp. Informasjonen blir tilgjengeliggjort digitalt for ansatte i kommunen samtidig som egenprodusert materiale, som artikler og filmer, deles både eksternt og internt. Samtidig tar Ole opp at det er snakket mye om kommunikasjon, og at dette ikke er noe som er i mål enda.

4.3.2 Etablering av kultur gjennom verktøy og rutiner

Vår studie avdekker at kultur for innovasjon er pekt ut som en suksessfaktor av de fleste informantene. Informantene er også samstemte om at en kultur som fremmer innovasjon først og fremst dreier seg om at det skal være lov til å feile. Ole viser blant annet til at de;

«har snakket mye om det her med å få lov til å gjøre feil, få lov til å prøve, og at ledere altså, det er kjempesentralt at ledere på alle nivå er med på det. At man har en romslighet og takhøyde er knyttet til det å få lov til å prøve og det å få lov til å gjøre feil, men selvsagt lære av feilene og prøve å unngå å gjøre det neste gang.» (Ole)

I Bærum kommune observerer de at det er etablert en egen pris for «beste feil», for å applaudere de som ikke lykkes og på den måten bygge en kultur hvor det er lov å feile. Som en informant fra Bærum fremhever; «*Dersom vi har en sånn flinkiskultur, så er det ingen som tør å prøve noe*». Bærum kommune har også andre tiltak for å bygge kultur og stimulere til innovasjon, gjennom insentiver og premiering. Blant annet er det mulig å søke støtte på økonomiske ressurser fra et innovasjonsfond, og å få støtte med innovasjonskompetanse fra innovasjonsenheten. Det er etablert flere priser, herunder egen innovasjonspris, en pris for

«stjæl med stil» hvor fokus er på å kopiere og overta andre gode ideer og implementere de, samt nevnte «beste feil».

Andre verktøy og metoder som blir trukket frem i Bærum er «dobbel loop»-læring, tydelig definisjon på problem eller utfordring, tydelige stopp-punkter samt deling av innovasjon i en egen innovasjonsblogg. Innovative anskaffelser trekkes også frem av Anne, hvor de søker å definere problemet som ønskes løst, snarere enn en detaljert løsning som ønskes levert.

Alle ledere i Bærum kurset i et lederutviklingsprogram, “Loop”, i sammenheng med den første innovasjonsstrategien. Dette er ikke fulgt opp med nyansatte, ifølge en av informantene i Bærum påpekes det at;

«innovasjonsmuskelen, og blikket til lederne, må trenes hele tiden. Særlig mellomledernivået, som kan bli fanget av kombinasjonen daglig drift og ritualprosesser som budsjett og rapportering» (informant fra Bærum).

Samtidig viser Jan til status i Orkland hvor det *«mangler etablerte rutiner for å få opp kunnskapen, og spre den, og ikke minst rutiner for at det som blir utviklet blir brukt og at det blir samlet erfaringer fra det».*

4.3.3 Ulike støttefunksjoners rolle for å skape innovasjonsaktivitet

Gjennom studiet observeres det store ulikheter mellom Bærum og Orkland kommuner når det kommer til ulike støttefunksjoner. Den største forskjellen er at Bærum har en egen enhet for innovasjon. Også fokuset på eksterne aktører fremstår ulikt, der nesten samtlige informanter hos Bærum nevner KS, hvor Orkland nevner det mindre.

Det observeres at innovasjonsenheten i Bærum skal bistå med kompetanse og hjelp til gjennomføring av innovasjonsprosjekter. Felles for gjennomføring av tjenstedesign innovasjonsprosjekter er at de foregår ute hos tjenesten. Enten ved at en dedikert ressurs bistår og fasiliterer idéutforming, at team med ulike interne ressurser bistår tjenestestedet i brukerreiser, eller at team satt sammen av interne og eksterne ressurser bistår med en tjenstedesignreise bestående av flere elementer. Samtidig som det observeres at innovasjonsenheten bidrar til tydeliggjøringen av fokuset på innovasjon av interne dokumenter fra Bærum, trekkes det også frem at enheten er liten, og at det kan være vanskelig å kombinere pådriver med bistandsrollen. Innovasjonsenheten trekkes frem som et nyttig verktøy, men som kan ende som en flaskehals med for få ressurser samt drukne i jaget etter digitalisering.

Av interne dokumenter observerer vi at et tjenesteområde i Bærum påpeker et behov for mer samhandling enn tidligere praksis. Det trekkes også frem helhetlig virksomhetsarkitektur hvor en systematisk skal etablere systemer for gjenbruk i hele kommunen. Samarbeid trekkes også frem som en kritisk faktor, hvor en rekke interne dokumenter viser til konkrete planer om tverrsektorielt samarbeid. Det er i tillegg gjennomført et organisasjonsutviklingsprosjekt hvor det ble benyttet metoder knyttet til innovasjon.

Informanter fra begge kommunene opplever at det ved prosjekter involveres fagenheter, som it-avdeling eller innovasjonsenheten i Bærum, for sent og gjerne når idé og det meste er på plass. En informant trekker frem at det i Bærum er mange pågående prosjekter, hvor medarbeiderne er involvert enten det er innovasjon eller utvikling. Det observeres at dette gir et ressursproblem som fører til lav deltakelse fra innovasjonsenheten i de ulike prosjektgruppene, som igjen gir lite tid til innsikt- og utforskerfase, som fremheves som en av de mest sentrale når det kommer til blant annet brukerinvolvering og medvirkning.

Eksterne aktører blir tatt opp i begge kommuner, både som deltaker og premissgiver for innovasjon, og den eksterne aktøren som nevnes flest ganger er KS. I Bærum observerer vi at KS hadde en rolle i starten av satsingen på innovasjon, og definisjonen som brukes, «*nytt, nyttig og nyttiggjort*», stammer opprinnelig fra KS sin definisjon. Funn viser at enkelte informanter fra Bærum mener at KS er litt mer bakpå enn de har vært tidligere, og ikke en like stor aktør. Informantene fra Bærum fremhever likevel ulike arenaer i regi av KS, som;

- Partnerskap for radikal innovasjon
- Bærekrafts nettverket
- Digitaliseringsarenaer
- KS kunnskapsnettverk
- Digitaliseringsråd og utvalg.

Fra Orkland observerer vi at kommunen i regi av KS deltar i innovasjonsnettverk. En av informantene kommer også inn på KS i sammenheng med at de store må dra lasset, og at KS da er en faktor. Vi observerer en generell oppfatning i Orkland av at KS føles som bakpå, som samsvarer med funn fra Bærum, i tillegg til fremmed og fjern. Det fremkommer at KS ikke er en drivkraft, og det er kommunen som må opprette kontakten. Ifølge informantene oppleves det som at KS jobber i en annen virkelighet enn kommunen, hvor det er utfordring med språk, begrep og kultur. En informant fra Orkland sier at kanskje kommunen sitt ansvar er å få det nærmere og at det blir mer gjenkjennbart.

En informant fra Bærum fremhever innovasjonsskolen på Lillehammer som et dårlig eksempel, hvor politikerne har anledning til å delta, men manglende politisk engasjement gjør at det har vært svært lav deltakelse.

Det observeres også at begge kommuner samarbeider med utdannings- og forskningssektoren. Orkland tar opp spesifikt NTNU og Sintef, også gjennom samarbeidet i prosjektet de har om universitetssykehjem. Også Bærum nevner NTNU og Sintef, samt blant annet USN.

Vi observerer at begge kommunene deltar i samarbeid i ulike nettverk. Orkland har ulike regionsamarbeid, både for Trondheimsregionen og regionen sør-vest for Trondheim. Det fremheves at formelle samarbeid kan være tungt arbeid, i og med at de krever konsensus blant deltakerne. Innenfor fagområdet digitalisering nevnes DigiTrøndelag. Her er det forventet mer drahjelp enn det har vært til nå. Bærum observeres å ha mer ressurser når det kommer til samarbeid med akademia og næringsliv, basert på «*Trippel Helix*», hvor det er ansatt en egen prosjektutvikler som jobber dedikert med å utfordre eksterne aktører, følge med på utlysninger fra forskningsrådet samt se om behovene til kommunen kan løses i samarbeid med akademia og næringsliv. Muligheten til å søke på midler fra eksterne aktører til innovasjonsprosjekter fremheves som positivt, hvor det observeres at et eksempel på dette er IMDI, som stilte med midler til prosjektet med å få flyktninger i arbeid i Bærum kommune.

Vi observerer at Bærum deltar i regionsamarbeid på flere områder, blant annet er Bærum en del av K10, et samarbeid mellom de ti største kommunene i Norge. Innen helsesektoren er det et eget nettverk for disse kommunene, i tillegg er Bærum med i et nettverk for 21 kommuner som har samme helseforetak. Bærum nevner også andre eksterne, som SmartCity og FutureBuilt. NHO kommer også opp som en ekstern samarbeidspartner. En informant fra Orkland fremhever et ønske om at Orkland skal bære fanen i utvikling og bistå kommunene rundt.

Bærum kommune diskuterer også sin rolle som samfunnsaktør ved å åpne opp mer for ressursene og samfunnet rundt. Kommunen må forklare hvordan den tenker og invitere inn til samskaping og løsning av utfordringene man står ovenfor. Det er en erkjennelse av at det er høy kompetanse i kommunen, og det er miljøer og ressurser som ikke blir benyttet.

Gjennom vår studie observerer vi at kommunestørrelse trekkes frem av flest informanter på spørsmål om hvorfor noen kommuner lykkes. Kari peker på at store kommuner har mer ressurser å sette av til medarbeidere, og spør «*hvordan skal den lille kommunen ha overskudd til å jobbe med innovasjon*». På den andre siden trekkes det frem at det i mindre kommuner

gjærne er kortere avstand, og med pådrivere kan mindre kommuner også få til ganske mye. Selv om Bærum er en stor kommune observeres det at pandemien «*ikke har vært bra for innovasjonsmuskelen i kommunen*» (informant fra Bærum), hvor pandemien førte til søkelys på å drifte. Den delen av organisasjonen som tilrettelegger for tjenesteutvikling, innovasjonsenheten, havnet på hjemmekontor langt unna tjenestene. Noen innovasjonsverksteder fungerte dårlig, som førte til fokus på metode, dokumentere og følgelig færre innovasjonsverksteder og innovasjonsaktiviteter gjennom perioden.

4.3.4 Organisasjonsstruktur som hemmer innovasjon

Gjennom vår studie observeres det at organisasjonsstruktur kan ha en betydning for innovasjonsevnen. Når en ser på organisasjonsstrukturen, har verken Bærum eller Orkland kommuner flat struktur. Vi observerer at Orkland i dag har en tre-nivå-modell med kommunaldirektør, kommunalsjef for den enkelte sektor og enhetsleder. Til sammenligning har Bærum en fire-nivå-modell med kommunedirektør, kommunaldirektører, kommunalsjefer for den enkelte sektor samt tjenesteleder.

Det observeres videre i intervju at det påpekes at kommuner er store driftsorganisasjoner, og at det er linjeorganisasjoner. Kjell viser til at

«En kommune er en linjeorganisasjon, kommunikasjonen går gjennom ledelse. Og der ligger noe utfordring, hvordan dynamikken mellom ledere fungerer er forskjellig og ofte opp til hver leder». (Kjell)

Samtidig fremhever en annen informant fra Bærum at «*Det å drive innovasjon i en driftsorganisasjon er litt mission impossible*».

Det observeres at Orkland kaller dette å jobbe i nettverk innenfor hver sektor, hvor en informant kommenterer;

«Vi driver etter nettverksmodellen, kommunalsjefens område har 9 enheter, og der diskuterer vi og kommer frem til felles løsninger. Samtidig kan det initieres prosjekter på tvers av enheter. Nettverket til kommunalsjefen kan initiere innovasjon, eller prøve ut forskjellige ting» (Informant fra Orkland).

Ved spørsmål om det er en god måte å jobbe på, svarer informanten at vedkommende «*har veldig troa på 3-nivå og nettverksmodell, hvor vi søker beste praksis*».

En av de tidligere kommunene som er sammenslått til Orkland, hadde en periode flatere struktur med to-nivå modell. I den organisasjonsstrukturen var nivået med kommunalsjefer borte og enhetsledere var plassert rett under Rådmann (tilsvarende kommunedirektør). En informant fra Orkland viser til å ha jobbet i både to-nivå-modell og tre-nivå modell, og mener at det er «*større sjanse å få til utvikling i nettverk*».

Det observeres også at informanter fra Orkland mener innovasjon skal foregå i lederlinjen. Blant annet fremhever en informant at;

«En kommune på størrelse med Orkland eller tilsvarende eller mindre må organisere det i lederlinjen. Du har ikke nok ressurser, eller egne folk til å drive med innovasjon. Det må eies i lederlinjen og i leder-rom og ikke som en sideorganisasjon» (Informant fra Orkland).

Det er heller ingen som har rollen som innovasjonsleder i Orkland. Informanten begrunner det med at «*Det hjelper ikke å putte en innovasjonsleder inn i ledergruppen. Hvis de andre lederne ikke vil, blir det ikke noe innovasjon*».

Det observeres at Orklands visjon er «*#Sammen bygger vi Orkland*», samtidig som det er få av informantene som er innom temaet samarbeid i intervjuene, hvor Per kommenterer at vedkommende ikke kjenner til «*at det foregår noe samhandling mellom sektorer*».

Orkland har et prosjekt, utenforskapsprogrammet, som er tverrsektorielt med enheter fra forskjellige sektorer som jobber sammen. Det observeres at dette prosjektet er initiert ovenfra og ned.

Vi observerer at Bærum kommune også har utfordringer med siloorganisasjon. Det er stor forståelse for hverandres områder, men det mangler kunnskap. Ressursene en har gjør at fokuset er på den delen av kommunen en selv har ansvar for. Samtidig observeres det at en jobber på tvers med å oppmuntre til innovasjon, og har et prosjekt med navn «*Ett Bærum*», for å bedre på dette. Anne viser til at;

«Det kan godt være at et problem for en sektor har en løsning i en annen sektor, finne ut hvordan man kan koble disse. Da prøver vi å oppmuntre til å se på tvers og finne hverandre i en løsning». (Anne)

Samtidig observerer vi av interne dokumenter at dagens situasjon beskrives å ha utydelige grensesnitt mellom enkelte tjenesteområder, samtidig som det er manglende samhandling med uklart målbilde. Det observeres ulike løsninger for å imøtekomme utfordringene, blant annet

for å sikre forutsigbarhet innen leveranser og samhandling, implementering av faste deltakere samt ha en helhetlig utviklingsplan.

Det observeres at en informant mener problemet med krevende samarbeid utover direktørområdene handler om kultur, og en høy grad av autonomi hvor en er opptatt av å levere resultater i linjen. Dette blir tatt frem som en hemmer for innovasjonsarbeidet i Bærum kommune, hvor en informant fra Bærum viser til at «*Jeg'et blir større enn vi'et når vi har en kultur preget av autonomi*».

Det observeres at informanter fra begge kommunene tar frem timeglassmodellen. Dette innebærer at kontakten mellom administrasjonen og politisk nivå skal gå gjennom ordfører og kommunedirektør. Ordførers rolle er å være kontaktpunkt mellom politisk nivå og administrasjonen, med en oversetterrolle fra kommunedirektør til den politiske organisasjonen. Det observeres at ordføreren har makt ettersom vedkommende kan sette saker på dagsorden, for eksempel innovasjon.

Informantene viser til at kommunedirektøren, som den andre parten i timeglassmodellen, har samme rolle som ordfører, men da mot kommuneadministrasjonen. Kommunedirektøren er styrende for innovasjon internt i kommunen, men også opp mot den politiske organisasjonen ut fra den informasjonen som gis, ifølge en rekke informanter.

Vi observerer at det i Bærum kommune pekes på at kommunedirektøren og ordføreren ville det samme med innovasjon når arbeidet med den første innovasjonsstrategien startet, og at kommunedirektøren var en sterk samarbeidspartner som satte temaet på dagsorden. Det fremheves også av en informant fra Bærum at innovasjon ikke var et "buzzord" politisk, som gjorde at prosessen var avhengig av få, men engasjerte drivkrefter. Med begge parter i timeglassmodellen engasjert for innovasjon, ble det en suksessfaktor for å få gjennomført det løpet Bærum har hatt til nå, ifølge informanten.

Vi observerer en samstemthet mellom informantene når det gjelder innovasjon i organisasjonsstrukturen, med enighet i at dette skal foregå på lavere nivå. Blant annet fremhever en informant fra Bærum at «*Jo lenger ned, jo mer suksess*», mens en annen informant fra Bærum viser til at «*Hele intensjonen er at arbeidet skal foregå ute i tjenestene*».

4.3.5 Representative sitater knyttet til verktøy og hvordan de benyttes i kommunene

Tabell 7: Representative sitater knyttet til verktøy og hvordan de benyttes i kommunene. Kilde: Egenprodusert.

3. ordens kode	2. ordens kode	Sitat
Verktøy for innovasjon – hvordan disse benyttes i offentlig sektor	Bruk av planer for å fremme innovasjonsaktiviteter	<p>«spre seg bredt ut og håpe på at folk blir i stand til å gjøre det selv» (informant fra Bærum)</p> <p>«prøver å tone ned ordet tjenstedesign, selv om det er det det handler om. Det er krever mye tid og ressurser i en tidligfase dersom man skal kjøre en innovativ utforskerprosess» (Informant fra Bærum)</p> <p>«samarbeid med forskning og akademia om å finne løsninger og behov som vi kanskje ikke kjenner, trippel helix og å få med forskning og næringsliv til å samarbeide» (Eva)</p> <p>«Tørre å feile, lærer kanskje mer av feilene enn det som går bra. Løfte frem gode eksempler, dele med andre» (Eva)</p> <p>«pt. ikke lagt opp til å være veldig innovativt i tjenestene, og ikke på strategisk nivå» (Per)</p> <p>«Nei. Bare det er et interessant perspektiv. Mine forberedelser til intervjuet var en tankevekker. Det jeg tenker er at en kommune som Orkland, som er så fremoverlent, som i hele sin ide er en innovasjon, og som driver så mye innovasjonsprosjekt, har vi ikke en stor nok bevissthet og kunnskap knyttet til innovasjon» (Kjell)</p> <p>«Innovasjon skal ikke være en styrt prosess, og det er et dilemma i en så stor organisasjon, vi ønsker kontroll på 12000 arbeidere og 12 mrd. kroner. Men kontroll stimulerer ikke til innovasjon» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Jeg tror det som er viktig knyttet til innovasjon i en kommune av mindre størrelse, som Orkland med 18000 innbyggere, er at en er små og har ikke den faglige bredden. Tror vi må innse at vi driver med mye ubevist innovasjon. Innovasjon som er pushet frem av nødvendighet, men kanskje uten innovasjonsperspektiv, men som likevel er innovasjon» (Kjell)</p>

		«Det som er styrende i bunn er kommunens samfunnsdel, Orkland sin er god, og en rød tråd i den er innovasjon, men begrepet er ikke brukt. Interessant når man har en innovativ samfunnsdel knyttet til sine målsettinger» (Kjell)
Etablering av kultur gjennom verktøy og rutiner		<p>«Vi har snakket mye om det her med å få lov til å gjøre feil da, få lov til å prøve, og at ledere altså, det er kjempesentralt at ledere på alle nivå er med på det. At det man har en romslighet og takhøyde er knyttet til det å få lov til å prøve og det å få lov til å gjøre feil, men selvsagt lær av feilene og prøve å unngå å gjøre det neste gang» (Ole)</p> <p>«Dersom vi har en sånn flinkiskultur, så er det ingen som tør å prøve noe» (Informant fra Bærum)</p> <p>«innovasjonsmuskelen, og blikket til lederne, må trenes hele tiden. Særlig mellomledernivået, som kan bli fanget av kombinasjonen daglig drift og ritualprosesser som budsjett og rapportering» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Vi må finne en retning og at folk forstår de kan blomstre innen det og være ville og gal og finne på noe nytt» (Per)</p> <p>«Du har både top down og bottom up. Tror vi er gode på top down i innovasjon, at strategisk ledergruppe får en god ide. Det vi ikke er like god på er bottom up, det å skape en villet kultur for innovasjonsarbeid fra bunn og opp. Der tror jeg ikke vi er like gode, litt topptunge på innovasjonsarbeidet» (Kjell)</p> <p>«Noe fungerer, eks. innovasjonspris, stjel med stil, det å kunne overta andre sine gode ideer og implementere de, samt årets fiasko for å kunne applaudere de som ikke lykkes. Har vært ganske gjennomtenkt på å bygge en kultur rundt dette med innovasjon» (Anne)</p>
Ulike støttefunksjoners rolle for å skape innovasjonsaktivitet		<p>«hvordan skal den lille kommunen ha overskudd til å jobbe med innovasjon» (Kari)</p> <p>«ikke har vært bra for innovasjonsmuskelen i kommunen» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Krever mer i en mindre kommune enn en middelsstor» (Per)</p>

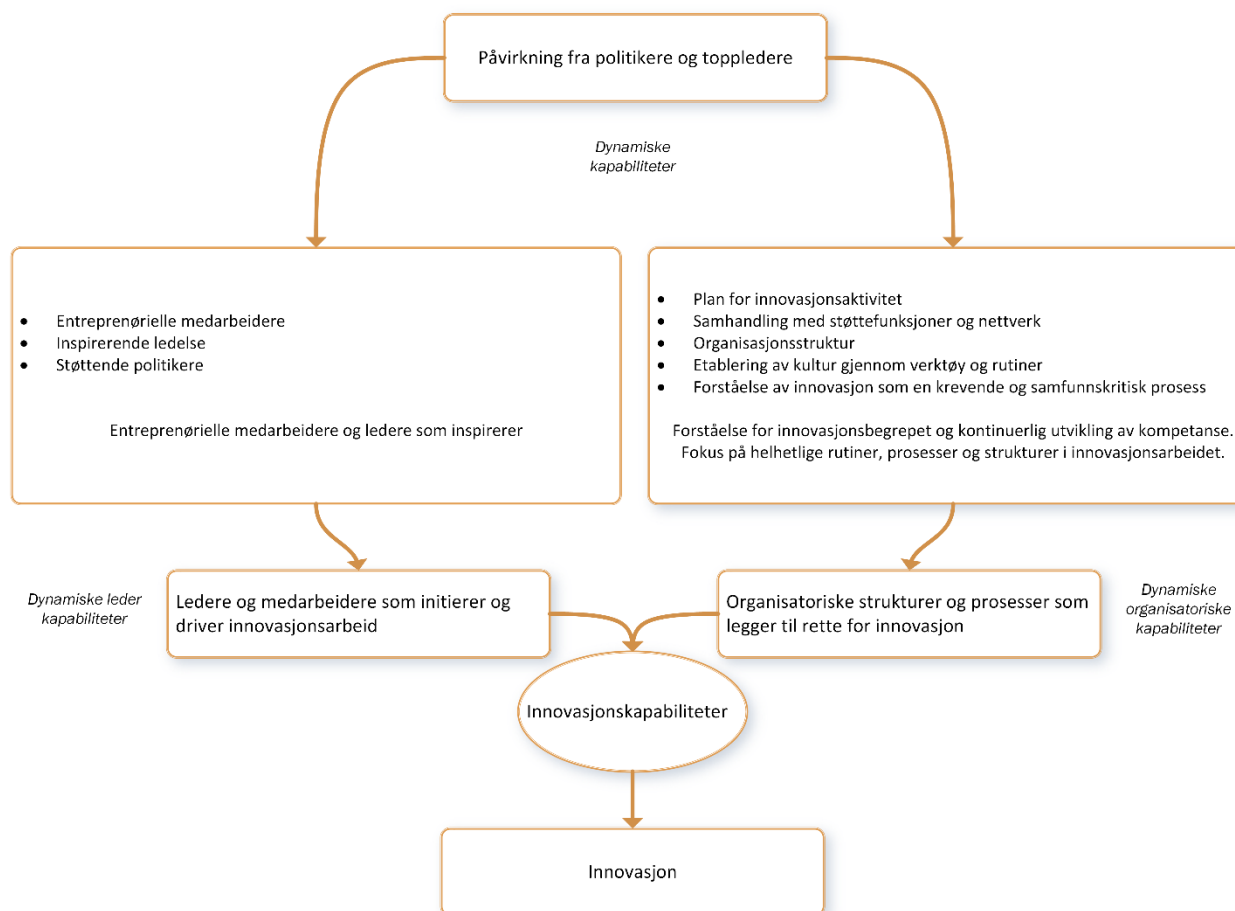
		<p>«Hver gang det skjer snakker vi om at kanskje IT skulle vært med en konsulent eller person som har greie på det tidligere» (Per)</p> <p>«Ja, KS er og med, men samtidig vil jeg si de er veldig bakpå. De venter på at vi skal ta kontakt, søke om midler osv., så tar de stilling til om vi skal ha midlene. Jeg tror og mener KS blir litt for langt unna til at vi får et godt samarbeid» (Informant fra Orkland)</p> <p>«Innovasjonsenheten jobber med mer strategiske og strukturelle, og har oversikt over alt fra strategi til de ulike innovasjonsinitiativene. Ut over det er det lite struktur på innovasjonsarbeidet, det hører til ute i linjen» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Jeg må innrømme at jeg føler fortsatt litt fremmed rollen som KS hevder de skal spille innenfor innovasjon knyttet til kommunene. Ganske store målsetninger, og det foreligger egne rapporter, men kan ikke si at jeg fra mitt perspektiv at jeg opplevde KS som noen drakraft for kommunen. Kan også skyldes manglende fokus fra oss, og at vi burde koblet oss på det. Kan gå begge veier» (Informant fra Orkland)</p> <p>«De som jobber med innovasjon i KS på regionalt nivå, jobber kanskje i en litt annen virkelighet enn det kommunene gjør i dag, for å si det rett ut. Ser det er en utfordring med språk, begrep og kultur, og at det etableres en egen kultur og språk hos de som jobber med innovasjon. Føler kanskje at det jobbes for parallelt i dag, og vi i kommunene har kanskje et ansvar for å få det nærmere og bli mer gjenkjennbart» (Jan)</p>
	<p>Organisasjonsstruktur som hemmer innovasjon</p>	<p>«En kommune er en linjeorganisasjon, kommunikasjonen går gjennom ledelse. Og der ligger noe utfordring, hvordan dynamikken mellom ledere fungerer er forskjellig og ofte opp til hver leder» (Kjell)</p> <p>«Vi driver etter nettverksmodellen, kommunalsjefens område har 9 enheter, og der diskuterer vi og kommer frem til felles løsninger. Samtidig kan det initieres prosjekter på tvers av enheter. Nettverket til kommunalsjefen kan initiere innovasjon, eller prøve ut forskjellige ting» (Informant fra Orkland)</p>

	<p>«Har veldig troa på 3-nivå og nettverksmodell, hvor vi søker beste praksis» (Informant fra Orkland)</p> <p>«Større sjanse å få til utvikling i nettverk» (Informant fra Orkland)</p> <p>«En kommune på størrelse med Orkland eller tilsvarende eller mindre må organisere det i lederlinjen. Du har ikke nok ressurser, eller egne folk til å drive med innovasjon. Det må eies i lederlinjen og i leder-rom og ikke som en sideorganisasjon» (Informant fra Orkland)</p> <p>«Det hjelper ikke å putte en innovasjonsleder inn i ledergruppen. Hvis de andre lederne ikke vil, blir det ikke noe innovasjon» (Informant fra Orkland)</p> <p>«kjenner jeg ikke til at det foregår noe samhandling mellom sektorer» (Per)</p> <p>«Det kan godt være at et problem for en sektor har en løsning i en annen sektor, finne ut hvordan man kan koble disse. Da prøver vi å oppmuntre til å se på tvers og finne hverandre i en løsning» (Anne)</p> <p>«Jeg'et blir større enn vi'et når vi har en kultur preget av autonomi» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Hele intensjonen er at arbeidet skal foregå ute i tjenestene» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Jo lenger ned, jo mer suksess» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Det er et stykke frem til at folk føler tillit til den nye organisasjonen, at de tror på det vi sier (...) Selv 2 år etter er det motstand mot sammenslåingen» (Per)</p> <p>«Innenfor de respektive politikkområder er vi gode på samarbeid på tvers. Innenfor de nye direktørområdene, eller gamle politikkområdene, samarbeides det godt. På tvers av direktørområdene er det mer krevende. Det handler om kultur, kulturtrekk i Bærum, høy grad av autonomi, og er opptatt av å levere resultater i linja vi tilhører. Det er en hemmer for innovasjonsarbeidet hos oss» (Informant fra Bærum)</p> <p>«Trondheim har jo rigget et opplegg med egne innovasjonsledere og et eget system knyttet til Innovasjon på siden av kommunekartet. Det vil aldri en mindre kommune eller en mellomstor</p>
--	--

		<p><i>kommune kunne gjøre. Jeg tror at en kommune på størrelse med Orkland eller mindre, må organisere det i lederlinjen» (Ole)</i></p> <p><i>«Det å drive innovasjon i en driftsorganisasjon er litt mission impossible» (Informant fra Bærum).</i></p>
--	--	--

5 Refleksjon og diskusjon

Denne studien har som formål å se nærmere på hvordan norske kommuner jobber med innovasjon, og vi vil i dette kapittelet drøfte funn og teori til hvert av de tre forskningsspørsmålene. Studien tar for seg hvordan norske kommuner forstår innovasjon, og de ulike aktørenes rolle i innovasjonsprosesser. Videre omfatter studien hvordan kommunene med ulike verktøy systematisk jobber med innovasjon. Våre hovedfunn viser at innovasjonsprosessen i norske kommuner oppfattes som krevende, men nødvendig, og at den er avhengig av to elementer: (1) individer som vil jobbe med og/eller støtte innovasjon og (2) en rekke virkemidler som hjelper å styre innovasjonsprosessen. Selv om det er konsensus rundt motivasjon for innovasjon, ser vi samtidig stor ulikhet mellom casene på hvordan de arbeider med innovasjonsprosessene og hvordan de to elementene kombineres. Modellen i figur 6 under, oppsummerer og illustrerer hovedfunn, og viser sammenhengen mellom ulike kilder til, og typer av, innovasjonskapabiliteter, samt resultat som kan skapes.



Figur 6: Modellen illustrerer en sammenfatning av hovedfunn mot teori. Kilde: Egenprodusert, basert på Gioia et al. (2013).

5.1 Hvordan er begrepet innovasjon forstått i norske kommuner?

Innovasjon er blant begge kommuner ansett som en krevende, men samfunnskritisk prosess, som vurderes å være viktig med hensyn til å realisere samfunnsoppdraget. Også Zyzak & Jacobsen (2020) viser til et økende behov for innovasjon, hvor det er nødvendig å forstå hvordan offentlige organisasjoner jobber med innovasjon. Motivasjonen for å innovere ser ut til å være drevet av et ønske om å levere bedre tjenester til innbyggerne innenfor eksisterende rammer, samt for å bidra til å løse samfunnsutfordringene som demografi og eldrebølge. Dette er i tråd med Arundel et al. (2019) sin forskning som viser at innovasjon kan bidra til å løse samfunnsutfordringer som klimaendringer, samtidig som at De Vries et al. (2016); Martinez et al. (2012); Rønning (2021) fant at håndtering av miljø, demografiske endringer og utvikling av fremtidsrettede velferdstjenester er sentralt innen offentlig forvaltning.

På den annen side fremheves også, gjennom funn, kommunenes inntekter som styrt av stat, hvor dette er en mulig pådriver på å jobbe smartere for å oppnå mer med ressursene som er tilgjengelige. Her kan det tenkes at statlige føringer kan bidra til kommunenes omstillingsevne, hvor Aasen & Amundsen (2020); Rønning (2021); Voldsund et al. (2020) i sine funn viser til at det kan bidra til økonomisk vekst og å løse samfunnsutfordringene. Samtidig er det interessant at Orkland fremstår å være en mindre ressurssterk kommune, hvor dette ikke ser ut til å ha påvirket kommunens engasjement for innovasjon i nevneverdig grad, i det minste ikke på et overordnet politisk og strategisk plan. På den andre siden er det en interessant tanke på hvorvidt ressurssterke kommuner, som Bærum, da har behov for å være innovative. Det vil i så fall tenkes at de kan betale seg ut av mange situasjoner, hvor andre kommuner enten må kutte i tilbud – eller finne smartere og innovative løsninger for å få det til. Samtidig ser vi at stortingsmeldingen «En innovativ offentlig sektor», peker på at offentlig sektor i fremtiden må levere bedre tjenester for færre kroner (Meld. St. 30 (2019- 2020)). Det er også et spørsmål hvorvidt dette samlet er nærmere den gamle styringsmodellen NPM med fokus på markedsmodeller, og ikke nyere NPG som er nærmere knyttet til «Kommune 3.0». I NPG er samarbeid mellom interessentene i fokus for å bidra til nye og bedre tjenester og løsninger for fremtiden.

Det kan argumenteres for at staten er en interessent, og på den måten burde vært mer delaktig i et samarbeid, snarere enn å kutte i bevilgninger. Clausen et al. (2020) og Rambøll Management Consulting (2021) fant at offentlig sektor kan være gode på inkrementell utvikling, samtidig som KS (2021) og Metcalfe et al. (2019) fant at inkrementell innovasjon ikke er tilstrekkelig for å løse de komplekse samfunnsutfordringene.

Meld. St. 30 (2019- 2020) peker på en offentlig sektor som tørr å feile, og at det for økt innovasjonsgrad er nødvendig med en innovativ kultur og økt samarbeid på tvers av innbyggere, oppstartsbedrifter, sosiale entreprenører og næringsliv. Samtidig viser funn at kommunene må ta sjanser, da utvikling og innovasjon innebærer risiko. For Bærum vises det til at kommunen har to roller, hvor den ene er å finne nye løsninger på egenproduserte tjenester, mens den andre er å jobbe med et samfunn som skal tenke innovativt. Samtidig fant Cinar et al. (2018) og De Vries et al. (2016) at det er lav kunnskap om verktøy for å øke innovasjonen, hvor det sjeldent rapporteres på resultater, som igjen kan begrense forståelsen av måloppnåelse og effekter av innovasjonsarbeidet. Derimot har Bærum aktivt arbeidet med gjennomføring av et innovativt prosjekt, i samarbeid med ulike aktører, som illustrerer at gjeldende innovasjonsstrategi benyttes som tiltenkt, med innovasjon som verktøy for gjennomføring av andre strategier, samt et hjelpemiddel uavhengig av sektor, fagområde, utfordring eller involverte aktører. Selv om Bærum har eksempler på gjennomført innovasjonsarbeid, er det en erkjennelse i kommunen at innovasjon er vanskelig og kompleks.

Hensikten med offentlig innovasjon er å skape mer offentlig verdi (Rønning, 2021), med økt og forbedret effektivitet og kvalitet (Arundel et al., 2019), eller økt tilfredshet hos brukere og ansatte (Amdam, 2015). Samtidig viser funn at innbyggerne og brukerne må settes i fokus, som samsvarer med Meld. St. 30 (2019- 2020), hvor det vises til økt samarbeid, med blant annet innbyggere som deltakere. Dette er også i tråd med fokuset i styringsmodellen NPG. Hvorvidt kommunene lykkes, vil igjen avhenge av ressurser. Å kjøre gode medvirkningsprosesser kan være krevende, det kan skape forventninger og vil binde opp store ressurser, i noe som kanskje ikke resulterer i noe. Rønning (2021) fant at innovasjon kan bidra til verdiskapning for innbyggerne, som kan gjøre det interessant for de å delta. Spørsmålet blir da hvorvidt kommunene har ressurser til å iverksette omfattende medvirkningsopplegg.

Kommunene gir også inntrykk av å forstå viktigheten av innsats og kompetanse for å lykkes med innovasjon. Forskning viser at besittelse av innovasjonskapabiliteter kan forklare hvordan offentlige virksomheter kan utvikle, administrere og implementere innovasjoner (Gullmark, 2021; Clausen et al., 2020; Trivellato et al., 2021). Dette tyder på at kommunene har forstått sentrale aspekter ved innovasjonsbegrepet som at det både dreier seg om resultater og arbeidsprosesser. Som Kahn (2018) peker på må innovasjon anerkjennes å være ulike elementer dersom en skal høste gevinstene. Graden av forståelse er imidlertid forskjellig i utvalget vårt. Samtidig fremheves en rekke utfordringer innen innovasjon i funnene, som mangel på prioritering, uklare linjer, spredning av ressurser, uklarhet rundt hvem som er

kunde, for lang gjennomføringstid samt for høyt søkelys på ledere og ansatte i organisasjonene.

Vår studie viser store forskjeller mellom Bærum og Orkland kommuner når det kommer til forståelse av begrepet innovasjon. Bærum kommune har over tid ved hjelp av verktøy og metoder bygget kompetanse på innovasjon og således innarbeidet en felles forståelse av hva de legger i begrepet innovasjon, med et overordnet, felles begrep «Nytt, nyttig og nyttiggjort». De Vries et al. (2016) fant i sin studie at ferdigheter og kunnskapsnivå vises til å være fragmentert, og innovasjon som en sjeldent eksplisitt bestanddel i offentlige prosesser, roller og budsjetter. Samtidig viser funn fra Bærum at det er en eksplisitt bestanddel i prosesser og roller, samtidig som det er en tendens mot å tone ned fagteori rundt innovasjon. Dette kan imidlertid understøtte en dypgående forståelse da det impliserer at en kjenner til fagteori. I Orkland er det en viss begrepsforståelse av innovasjon, men det erkjennes at det ikke finnes en generell enighet og forståelse for hva innovasjon faktisk er, eller hvordan det bør kommuniseres. Dette til tross for at de vurderer egen innovasjonsinnsats og -kompetanse på nivå med Bærum. Dette tolker vi som et resultat av at Orkland har et lavere ambisjonsnivå når det gjelder innovasjon.

Orkland kommune ser altså ut til å mangle en felles organisatorisk kompetanse på innovasjon, hvilket gjør at det blir en avhengighet til enkeltpersoner som besitter denne kompetansen. Det er kjent at det mange steder i det offentlige er mangel på kompetanse og ressurser tilegnet innovasjon (Rønning, 2021), samtidig sier (Damanpour & Schneider 2009) at kompetansen er en viktig suksessfaktor for å lykkes med innovasjon. Det er ikke overraskende at kompetanse virker å være en større utfordring for Orkland enn Bærum, i og med at det er en mindre kommune med langt færre innbyggere. Et begrenset antall ressurser med innovasjonskompetanse vil kunne medføre hyppig bruk av de samme ressursene i innovasjons- og utviklingsprosjekter. Denne individavhengigheten vil på sin side kunne gjøre virksomheten sårbar for utskiftninger blant medarbeidere, samt kunne begrense momentum i innovasjonsaktiviteter ved at ikke hele organisasjonen er med. Som Damanpour og Schneider (2009) peker på, er en viktig forutsetning for å lykkes med innovasjon, at organisasjonen besitter nødvending innovasjonskompetanse, ikke bare enkeltindivider.

Aasen & Amundsen (2020) trekker frem at innovasjonsprosesser er tett koblet til læring. Dette er også en forståelse både Orkland og Bærum kommune deler. Bærum har jobbet aktivt og systematisk med dette over lengre tid gjennom programmer, planer og strategier, og et av

delmålene til kommunen er å skape en «*innovativ og endringsdyktig organisasjon med gjennomføringskraft*». Orkland kommune deler forståelsen av at læring og kompetanse er viktig, og har også en visjon med et innovativt preg, «*#Sammen skaper vi Orkland*». I motsetning til Bærum har ikke Orkland fulgt opp denne forståelsen, og vi finner ingen metoder eller programmer for heving av innovasjonskompetansen. Informantene fra Orkland kan sies å inneha innovasjonskompetanse hver for seg, men dette i form av egen utdanning og personlig interesse. Det kan påpekes at selv om Orkland ser ut til å ha lavere samlet kompetanse på innovasjon så viser de til flere pågående innovasjonsprosjekter, men hvorvidt dette er en riktig kategorisering av prosjektene kan diskuteres. Som Meyer et al. (2022) argumenterer for, kan det i praksis være vanskelig å skille mellom hva som utgjør en innovasjon og hva som utgjør en forbedring. Overgangene kan være flytende, og det kan være vanskelig å måle innovasjonsomfanget (Meyer et al., 2022).

Tatt i betraktning resultater fra innovasjonsarbeid hvor Bærum ser ut til å lykkes i langt større grad, indikerer våre funn at en bred organisatorisk forståelse av, og kompetanse på innovasjon, kan anses som både en forutsetning for og en fremmer av dynamiske organisatoriske kapabiliteter. Helfat & Martin (2015) og Gullmark (2021) peker henholdsvis på at innovasjonskapabiliteter kan stamme fra dynamiske kapabiliteter på ledernivå og medarbeidernivå alene, mens vi finner altså at en mer kollektiv organisatorisk forståelse og kompetanse som vi finner i Bærum kommune ser ut til å være nødvendig for å lykkes med innovasjon. I vårt utvalg, og særlig med tanke på Orkland, så ser det altså ikke ut til at et begrenset antall ledere og medarbeidere kan drive innovasjonsarbeidet på egenhånd.

5.2 Hva er de forskjellige aktørene sin rolle i innovasjonsprosesser?

Gjennom forskningsspørsmål 2 har vi sett på teori rundt de forskjellige aktørene og rollene som opptrer innenfor innovasjon i kommunen, og vi har med funnene identifisert de aktørene som oppleves som viktige, og hvordan de påvirker innovasjon. Vi ser stor variasjon i kommunene, hvor Orkland kommune er mer avhengig av enkeltindivider enn Bærum.

Hovedfunn viser at innovasjonsprosessen i norske kommuner er individavhengig, hvor det er to grupper individer som har en sentral rolle, henholdsvis entreprenørielle medarbeidere og inspirerende ledere. I sin forskning peker Gullmark (2021) på dynamiske lederkapabiliteter som gir lav-rutiniserte innovasjonskapabiliteter, og dynamiske organisasjonskapabiliteter som

gir høy-rutiniserte innovasjonskapabiliteter. Bærum kommune har innslag av begge, og er mindre avhengig av enkeltindividene, mens Orkland kommune har nesten utelukkende dynamiske lederkapabiliteter, og da lav-rutiniserte innovasjonskapabiliteter. Samtidig ser det ikke ut som at Orkland kommune sin andel av lav-rutiniserte innovasjonskapabiliteter er en bevisst handling, men mer et resultat av at det ikke er jobbet systematisk og planlagt, og at det derfor kun er de enkeltpersonene med personlig interesse, kompetanse og mulighet, som jobber med innovasjon.

Gjennom funnene ser vi at suksess innen innovasjon er personavhengig, hvor det gjerne er behov for medarbeiderne som brenner for innovasjon og som kan brøyte vei for motstanden i enhetene. Disse omtales av Gullmark (2021) som entreprenørielle medarbeidere, som gjenkjennes ved blant annet entusiasme, engasjement og kreativitet, og besitter gjerne entreprenør- og lederegenskaper. Rønning (2021) fremhever engasjerte medarbeidere som en av de vesentligste faktorene for innovasjon i det offentlige, som kan bidra til økt produktivitet og lønnsomhet. Det personlige engasjementet vi ser hos medarbeidere i undersøkelsen består av ønske om å gjøre en god jobb, få andre til å lykkes og levere bedre tjenester til innbyggerne. I studien ser vi en del medarbeidere med en høyere andel av entusiasme, engasjement og kreativitet, hvor driveren i tillegg er utviklingen og «det nye».

Skal en fremme innovasjon, er det viktig å legge til rette for disse, som Vance (2016) påpeker at medarbeidere som aktivt kan forme og påvirke egen arbeidsdag er bedre utstyrt for å nå målsetninger, og på den måten igjen bidra til engasjement og entreprenørskap. Dette ser vi i våre funn med at ledere på alle nivå må gjenkjenne og ivareta entreprenørielle medarbeidere, hvor det i motsatt fall fremheves at ledere som ønsker å stå for alt selv, i liten grad vil lykkes. Teece (2016) sin prosessmodell med sense, gripe og transformere kan sees i sammenheng. Entreprenørielle medarbeidere er gjerne nært kundene, og med sine trekk vil de være i god stand til å sense nye eller endrede kundebehov. Disse medarbeiderne vil også være nøkkelpersoner for det videre arbeidet med både å gripe og transformere. Brukerbehovet har fått mer søkelys gjennom fokuset på brukerorientering innen tjeneste- og produktutvikling (Voldsund et al., 2020). Brukerorienteringen gir da «pull» innovasjon, som kan være problematisk med at en bruker mye tid på kundene, og da ikke fanger opp andre teknologi eller markedsrelaterte forhold som medfører endringer i brukerkrav (Voldsund et al., 2020). Det er altså viktig å balansere og støtte disse entreprenørielle medarbeiderne. Denne støtten er til stede i Bærum med innovasjonsenhet som fagstøtte, mens det i Orkland blir mer tilfeldig, eller at medarbeiderne blir helt for seg selv.

Vi ser at forståelsen av hvor viktig entreprenørielle medarbeidere er for å lykkes med innovasjon er tydelig forstått og fremhevet i både Bærum og Orkland kommuner, men det er stor forskjell i hvordan det legges til rette, og hvilken støtte disse medarbeiderne får.

Når det gjelder strategisk retning og roller innen administrativ og politisk ledelse, samt medarbeidere, ser vi to vinklinger. På den ene siden skal ledelsen tilrettelegge for innovasjon, på den andre siden er medarbeiderdrevet innovasjon, nedenfra og opp, det som skal til for suksess. Barsh et al. (2008) viser til at det ikke bare skal oppmuntres til innovasjon, men at innovasjon også må administreres, og at det kan ha en avgjørende innflytelse på suksess, samt at ineffektiv prosessstyring kan hemme initiativ til innovasjon. Begge kommuner ser viktigheten av at innovasjon styres, men det er også her forskjeller på hvordan dette utøves i praksis. Dette ser vi først og fremst i at Orkland ikke fokuserer på innovasjon, men kun snakker om utvikling. Dette er heller ikke en bevisst strategi for å tone ned teoribegrep.

Funnene viser en nødvendighet til at toppledelsen, både politisk og administrativt, setter forventinger og er tett på, samtidig som det gis rom for å prøve og feile. Dette samsvarer med Trivellato et al. (2021) som finner at ledelse og administrasjon av innovasjonsaktiviteter kan ha en sammenheng med suksess. Forskning, særlig innen dynamiske kapabiliteter, indikerer at underliggende faktorer som kognitive evner samt sosial og menneskelig kapital, gjør at ledere kan transformere virksomheten (Gullmark, 2021; Helfat & Martin, 2015; Schilke et al., 2018). Samtidig viser Aasen & Amundsen (2021) til grep som ledere kan ta gjennom holdninger og handlinger som anses å fremme innovasjon. Våre funn viser også at lederne bør være åpne for nye ideer, gi et økonomisk handlingsrom samt tåle å stå i det uten å se resultater. Dette er elementer i en kultur hvor det er lov å feile, som fremheves som sentralt i begge kommuner. Dette understøttes av Gullmark (2021) som i sin studie finner viktigheten av støttende ledere og politikere, som etterspør nye løsninger, anerkjenner og tilrettelegger slik at de organisasjonen får utbytte av de ansattes ferdigheter, og samtidig skape et miljø og kultur uten en overdrevet redsel for å feile.

Gullmark (2021) viser i sin studie, et behov for mer forskning for hvordan ledere i det offentlige påvirker strategisk endring. I vår studie ser vi at det fremkommer en rekke ansvar på strategisk nivå innen ledelsesområdene, blant annet overordnet strategisk ansvar for utvikling og innovasjon, prioriteringer, bistand med faglige råd, delta i tverrfaglige ressursgrupper, ha ansvar for tjenesteinnovasjon og gevinstrealisering, samt sikre riktig ledelse for å lykkes med innovasjon. Samtidig trekkes noen utfordringer frem, blant annet at

innovasjon kan fremstå tilfeldig og oppdelt, manglende virkemidler og handlingsrom samt silotenking, hvor lederne er ment å bidra med helhetlig kunnskap og samarbeid, samt støtte oppunder beslutninger. Funn viser også behov for entusiasme i organisasjonskartet, som er en faktor som fremmer innovasjonskapabilitet hos medarbeidere (Vance, 2016).

Når vi ser på det politiske miljøet, så er det bestiller rollen som først og fremst blir fremhevet. Samtidig er det en veldig stor forskjell mellom kommunen, hvor det politiske nivået i Bærum kommune er mer aktiv i forhold til hele kommunens arbeid med innovasjon, mens det politisk i Orkland kommune er et mer distansert forhold til innovasjon internt i kommuneorganisasjonen. Generelt så oppleves det et stort spenn i det politiske miljøet, både på kompetanse og engasjement, og det blir pekt på både et stort forbedringspotensial og politikeren som oppegående, med ønske om nytenking. Gullmark (2021) finner at politikere og den øverste ledelse bruker sine dynamiske kapabiliteter for å suksessfullt svare på forskjellige interne og eksterne utfordringer. Deres avgjørelser initierer og styrker utviklingen av både lav- og høy-rutiniserte innovasjonskapabiliteter. Det er altså viktig for innovasjon i kommunen, med et politisk miljø som er kompetent og engasjert, hvor en i motsatt fall kan oppleve at en fraværende politisk ledelse på innovasjon vil kunne medføre manglende fokus på innovasjon i resten av kommunen. Bærum kommune sine innovasjonsstrategier er politiske bestillinger, mens det i Orkland kommune ikke er gjort en slik bestilling. Det er nok også en medvirkende faktor til det lave bevissthetsnivået rundt innovasjon i Orkland kommune.

Rønning (2021) viser til at innovative løsninger ofte er forbundet med risiko og usikkerhet, som igjen kan bety kostnadsoverskridelser, hvor det påpekes at det ved forvaltning av felles midler er naturlig å ønske å redusere risiko og økonomisk tap. Dette kan naturlig nok bidra til manglende vilje hos politikere, som øverste ledere for forvaltningen av felles midler og ressurser. Dette ser vi i funn gjennom studien som viser et mulig spenningsfelt mellom administrasjon og politikere, hvor politikere kan være opptatt av å bevare det «gamle», og at det ikke nødvendigvis vil være positive reaksjoner på å gjøre oppgaver på nye måter. Samtidig peker Rønning (2021) på viktigheten av ryggdekning fra politikerne, hvor det er nødvendig med etablering av tillit og samhandling mellom politikere og administrasjon, hvor en må unngå at opposisjonen klandrer utprøving av nye ting. Rønning (2021) fremhever at dette vil begrense innovasjonsaktiviteter, og kalles «risikovegring». Denne risikovegringen vil være basert på at det ikke er rom for å feile. I våre funn er det mye fokus på at rom for å feile fremmer innovasjon internt i organisasjonen, men mindre for den politiske ledelsen som vil stå til ansvar overfor egne innbyggere og stat. I stortingsmeldingen Meld. St. 30 (2019- 2020)

er et av hovedgrepene en offentlig sektor som tørr å feile. Dette må da gjelde på alle nivåer, både politikere og administrasjon, dersom det skal ha full effekt.

Funn gjennom vår studie viser at folkevalgte i Bærum er satt til å være eier av utfordringer, samt å komme med føringer og ambisjoner hvor de også skal sikre gode arenaer for samarbeid og innovasjon. Dette ser vi i motsetning til Orkland, som har mer fokus på innovasjon i næringsliv og blant innbyggere i kommunen, og mindre på den interne innovasjon. I Orkland kommune har administrasjonen en mer orienteringsrolle mot politikerne, som tar beslutningene. Teece (2016) peker på at organisasjoner kan lære seg å bruke sine dynamiske kapabiliteter for å suksessfullt svare på endringer. Gullmark (2021) finner også i sin studie mye støtte fra politikere og toppledere i alle kommunene som deltok. Samtidig så har de to kommunene i studien som er lik Orkland med lav-rutiniserte innovasjonskapabiliteter, en bevisst valgt holdning til denne type innovasjon, mens Orkland i våre studier er mer ubevisst. Våre funn viser at det er støtte også i Orkland når innovasjon kommer opp, men at det ellers er mer tilfeldig.

Både Bærum og Orkland kommuner viser til timeglassmodellen som viser at kontakt mellom politisk nivå og administrasjon skal gå gjennom kommunedirektør og ordfører. Disse rollene blir da veldig viktige for at innovasjonsarbeidet skal bli en suksess. I Bærum kommune ser vi eksempel på at begge disse har et klart søkelys på det systematiske arbeidet med innovasjon, og at det da får fokus og drivkraft. I Orkland er det mindre fokus på dette gjennom timeglassmodellen, og vi ser at det heller ikke foregår veldig mye systematisk arbeid.

5.3 Hvor systematisk jobber norske kommuner med innovasjon?

Gjennom forskningsspørsmål 3 har vi sett på teorien rundt systematisk arbeid med innovasjon, samt gjennom funn sett nærmere på hvordan norske kommuner jobber, eller ikke jobber, systematisk. Hovedfunnene er at det benyttes en rekke verktøy og virkemidler for innovasjon og innovasjonsprosesser, samtidig som det er stor variasjon mellom casene i bruken av verktøyene og virkemidlene.

Kahn (2018) peker på at en god innovasjonsprosess kan være avgjørende for at innovasjonen skal resultere i verdi. Crossan og Apaydin (2010) viser på sin side til at organisasjoner trenger en strukturert og veldefinert innovasjonsprosess for å utvikle og tilpasse seg etter nye behov og endringer. Funn viser at Bærum er i ferd med å vedta sin tredje innovasjonsstrategi siden

2014, mens det i Orkland ikke eksisterer verken strategi eller plan. Piening (2011) peker på strategier som et virkemiddel. Det kan derfor argumenteres for at det vil være fornuftig å etablere en strategi for å strukturere innovasjonsarbeidet. Bærum har også arbeidet systematisk med blant annet kultur, metoder, verktøy og kollektive evner siden den første strategien i 2014, hvor målet var å skape en kultur med de rette verdiene, samtidig som alle ledere ble lært opp i metode for innovasjon. Dette kan sees i sammenheng med Aasen & Amundsen (2020); De Vries et al. (2016); Rønning (2021); Voldsund et al. (2020) som peker på at en viktig forutsetning for å lykkes med innovasjon er at en har innovasjonsprosesser som tillater å lettere tilpasse, forbedre, samt skape nye produkter og tjenester, som imøtekommer endringer i marked, miljø og brukerbehov.

Gullmark (2021) beskriver at perspektivet dynamiske kapabiliteter er basert på to pilarer: organisasjonens dynamiske kapabiliteter og dynamiske lederkapabiliteter. Når det gjelder dynamiske organisatoriske kapabiliteter i offentlig sektor er det en forståelse av at strategisk endring avhenger av innovasjonsstimulerende elementer som strategier, rutiner, prosesser og verktøy samt strukturer (Piening, 2011). Teece et al. (1997) viser til dynamiske lederkapabiliteter som ledelsens og individers påvirkning på strategisk tenking. Basert på funn mener vi at Bærum kommune bygger både dynamiske organisatoriske kapabiliteter og dynamiske lederkapabiliteter, som beskrevet av Teece et al. (1997). Strategi nummer to fra Bærum handlet i større grad om verktøy for innovasjon, da en anså at kulturen var på plass. Den siste strategien skal omhandle en videreutvikling av strategi nummer to, med søkelys på at medarbeidere skal klare innovasjon selv, tjenstedesign og brukerperspektiv, eksternt fokus, læring med mer.

Samtidig som Bærum gjør mye riktig, i det minste som vi ser i henhold til teorien, er det en erkjennelse i Orkland at det ikke arbeides systematisk med innovasjon, selv om det foreligger noen punkter på innovasjon i to temaplaner. Funn fra Orkland viser at arealplanens samfunnsdel er «gjennomsyret» av innovasjon (Orkland kommune, 2020). Samtidig ser vi i gjennomgang av samfunnsdelen at innovasjon pekes på som et middel eller verktøy for å oppnå ønsket resultat (Orkland kommune, 2020), men ikke noen elementer som vi finner i Bærum kommunes innovasjonsstrategi, om hvordan innovasjon faktisk skal oppnås (Bærum kommune, 2018). Her kan det være nyttig å trekke frem Gullmark (2021), som i sine funn viser et skille mellom lite og sterkt rutinepregede innovasjonskapabiliteter. Lite rutinepregede innovasjonskapabiliteter innebærer at innovasjonen er individbasert, mens sterkt rutinepregede innovasjonskapabiliteter innebærer innovasjonsstimulerende rutiner, prosesser,

verktøy og strukturer. Det kan fremstå som at casene, i lys av nåværende og tidligere drøfting, utgjør to ytterpunkter innen dette, hvor Bærum, i tillegg til å ha dynamiske lederkapabiliteter, har sterkt rutinepregede innovasjonskapabiliteter, mens Orkland i beste fall må kunne sies å ha dynamiske lederkapabiliteter som gir lite rutinepregede innovasjonskapabiliteter. Det er i så tilfelle uklart hvorvidt Orkland vil ha anledning til å tilpasse seg de store samfunnsendringene en står ovenfor, all den tid det verken er strukturerte eller veldefinerte innovasjonsprosesser. Som Trivellato et al. (2021) viser til, kan det være avgjørende for innovasjonssuksessen hvordan ledelse og administrasjon av innovasjonsaktiviteter gjennomføres, blant annet trekkes ineffektiv prosesstyring frem som en hemmer for initiativ til innovasjon. For å få en effektiv prosesstyring vil det være behov for noen grunnleggende rutiner, som kun Bærum tilfredsstillende blant casene.

Det kan argumenteres for at definering av innovasjonsbegrepet, og en empirisk tilnærming til innovasjonsfaget, bidrar til å forberede virksomheter og samfunnet med forståelse, kunnskap og verktøy, som igjen bidrar til økt grad av nyskaping. Funn viser at Orkland tilfredsstillende svært lite av dette. Samtidig ser vi at begge kommunene har med utvikling og innovasjon i virksomhetsstyringen med budsjettarbeid, rapporter og lignende, men der Bærum kommune jobber for å identifisere innovasjonsprosjekter, snakker Orkland kommune kun om utviklingsprosjekter, og gjør heller ikke noe forsøk på å skille ut de som eventuelt er innovative. Manglende skille av hva som er utvikling og innovasjon kan riktignok forklares av Meyer et al. (2022), som beskriver at det i praksis kan være vanskelig å skille mellom innovasjon og forbedringer, hvor overgangene ofte er flytende, som gjør det vanskelig å måle innovasjonsomfanget. Samtidig er det lite som viser et fokus på innovasjon i Orkland, verken gjennom forståelse, kunnskap og verktøy. Dette underbygger manglende definering av innovasjonsbegrepet og en empirisk tilnærming til innovasjonsfaget, som kan argumenteres for å være vesentlig for å sørge for at organisasjonene er rustet for innovasjon.

Lawson & Samson (2001); Mendoza-Silva (2019) viser til innovasjonskapabiliteter som handlinger eller drivere en organisasjon kan sette søkelys på, for å bidra til en organisasjons muligheter for suksess innen innovasjon. Blant annet fremheves innovasjonskapabilitet som evnen til å omgjøre ideer og kunnskap til nye prosesser, systemer eller produkter som en fordel for organisasjonen (Lawson & Samson, 2001). Dette kan settes i sammenheng med blant annet kultur, hvor både Orkland og Bærum kommuner er samstemte om at det er en suksessfaktor. Det er også store enighet om kultur for innovasjon først og fremst består av rom for å feile. I Bærum ser vi konkrete tiltak for å bygge slik kultur, med for eksempel egen

pris for «beste feil». Dette samsvarer med Gullmark (2019), som i sin forskning peker på viktigheten av et miljø og en kultur for å ta risiko uten overdrevet redsel for å feile. Bærum har gjennomført systematisk arbeid for å bygge en slik kultur, som også vil fremme innovasjonsarbeidet. I tillegg til å ha en pris for «beste feil» har Bærum også flere innovasjonspriser samt flere informasjonskanaler hvor det formidles om innovasjon og innovasjonsprosjekter, som innebærer at innovasjon deles og fremheves i kommunen. Dette samsvarer også med Gullmark (2021) om å fremme anerkjennelse, og tilrettelegge for at ansatte får benyttet sine ferdigheter. Orkland har, på tross av en uttalt satsing på kommunikasjon, ikke det samme. Orkland nevner noen mindre kanaler, og selv om det presenteres noe utvikling i disse kanalene, er det ikke den samme bevisstheten rundt innovasjon i kommunikasjon. I Orkland viser funn at det snakkes mye om ledelsens rolle i å skape kultur og rom for innovasjon, som er i tråd med Gullmark (2021) sine funn om støttende ledere og politikere som gir rom for autonomi og som etterspør nye løsninger, men vi ser ingen verktøy eller metoder for å bygge denne kulturen i Orkland. Enkeltledere med personlig interesse kan sies å jobbe for å bygge slik kultur. Det er mulig at Orkland har en slik kultur, men det er ikke synlig gjennom noen av funnene, eller bygget gjennom systematisk arbeid, og derfor lite sannsynlig.

Innovasjonsprosjekter kan ifølge Aasen & Amundsen (2020) og Voldsund et al. (2020) være komplekse og fremstå som kaotiske og risikable. I den forbindelse vil det være naturlig med ulike støttefunksjoner. Vår studie viser store ulikheter når det gjelder støttefunksjoner. Mens vi i Orkland ikke kan finne noen vesentlige støttefunksjoner, har Bærum etablert en egen enhet for innovasjon som skal bistå med kompetanse og hjelp til gjennomføring av innovasjonsprosjekter. Å etablere en egen innovasjonsenhet kan argumenteres for å være en fordel for å møte de ulike utfordringene innovasjonsprosessene bidrar med, og ikke minst viser funn at innovasjonsenheten bidrar til en tydeliggjøring og økt fokus på innovasjon. Samtidig fremheves noen ulemper, som at enheten er liten og at den dermed kan bli en flaskehals, med for få ressurser. Funn viser at fagenheter generelt, i begge kommuner, ofte involveres for sent. Gjerne involveres de når idé og annet allerede er på plass, slik at brukerfokus ikke får den plassen det burde ha. Samtidig kan dette vise at de faktisk jobber etter mer lineære modeller, til tross for at det er søkelys på tjenesteinnovasjon og brukermedvirkning. Ifølge Voldsund et al. (2020) har det vært økende fokus på brukerorientering innen tjenesteutvikling, hvor løsninger har brukerne i fokus. Funn fra Bærum viser tydelig at brukerne er ment å være i fokus, samtidig som det er faktorer som

tilsier at prosessene ikke fungerer optimalt, som ved for sen påkobling av fagenhetene, og dermed for sen brukerinvolvering.

Vår studie viser at begge kommunene samarbeider med eksterne aktører som næringsliv og akademia samt regionale nettverk. Eksterne aktører fremheves gjennom funn som både deltaker og premissgiver for innovasjon, hvor KS er en aktør som kan anees å være begge. Samtidig som samarbeid er aktuelt for begge kommunene, viser funn at formelle samarbeid kan være krevende, blant annet trekkes konsensus blant deltakerne frem som utfordrende. Adner (2006) viser i sin studie til samarbeid som en flott anledning for å skape vekst og innovasjon, men påpeker samtidig at relasjonene kan være vanskelige å håndtere. Samtidig ser vi i vår studie at det er ønske om mer drahjelp fra nettverkene, enn det har vært til nå. Blant annet oppleves KS som bakpå og fjern, og kanskje som en redusert aktør i forhold til hva opplevelsen var tidligere. KS oppleves ikke som en drivkraft, heller at de arbeider i en annen virkelighet enn kommunen. Samtidig viser funn at en ikke får utnyttet KS uten å ta kontakt selv, og for å få til det kreves ressurser. Dette igjen favoriserer de mer ressurssterke kommunene, som igjen kan bidra til videre fragmentering rundt ferdigheter og kunnskapsnivå i kommunene. Samtidig er det avdekket at KS tidligere har vært en bidragsyter, blant annet stammer Bærum sin definisjon av innovasjon, «nytt, nyttig og nyttiggjort» fra KS.

Aasen & Amundsen (2020) viser til at innovasjonsprosesser er tett koblet til læring, hvor eksisterende kompetanse i organisasjonen kobles på eksterne ressurser for tilegning av ny kompetanse og kunnskap. Gullmark (2021) viser på sin side hvordan læring og interaksjon på tvers av organisasjoner, siloer og enheter har betydning for å fremme dynamiske innovasjonsevner. Bærum fremstår å ha mer ressurser til samarbeid med akademia og næringsliv, blant annet er det ansatt en egen prosjektutvikler dedikert mot eksterne aktører. Voldsund et al. (2020) fremhever at det gjennom deltagelse i interne eller eksterne nettverk ligger en bakenforliggende antagelse om at det er større muligheter for å lykkes når organisasjoners eller aktørers kompetanse, kunnskap og erfaringer kombineres (Voldsund et al., 2020). Det kan derfor argumenteres for at ressurssterke kommuner også med deltagelse i nettverk får en større fordel, og gjør jobben for eksempel KS gjør enda viktigere, med å kunne koble på de mindre ressurssterke kommunene, slik at de også får økte muligheter til å lykkes. Bærum har også fordelen med å delta i større nettverk i regionen, som K10, et samarbeid med de ti største kommunene i Norge, samt i et nettverk for 21 kommuner som har samme helseforetak.

Samtidig som det i Bærum er en erkjennelse av at det er høy kompetanse blant innbyggere i kommunen, er det tegn på at det er miljøer og ressurser som ikke blir benyttet. På den andre siden ønsker Orkland å bære fanen i utviklingen og bistå kommunene rundt. Dette er kanskje en god idé fra Orkland sin side, både basert på ovennevnte, samtidig som Meyer et al. (2022) og Teece (2016) også understøtter dette gjennom sine funn om hvordan eksterne relasjoner kan gi ledelsen innsikt i hva som foregår i eksterne miljøer, som grunnlag for strategiske prioriteringer, og som kan bidra til å utvikle eller justere aktiviteter for å bygge dynamiske innovasjonsevner. På en annen side fremkommer det en rekke utfordringer for Orkland som tidligere nevnt, og Orkland vil være i en situasjon hvor ressursene må prioriteres, og da må det besluttes om første steg er å koble seg på eksterne som et ledd i å bygge innovasjonsevner, eller om de bør gå samme vei som Bærum, ved å bygge kultur og sikre at verktøy og metoder er på plass.

Andre viktige forutsetninger for å lykkes med innovasjon i offentlige virksomheter anses å være innovasjonsvennlig organisasjonskultur, fleksible strukturer og systemer (Trivellato et al., 2021). Gullmark (2021) peker på en flat organisasjonsstruktur som positivt for organisasjonens innovasjonsevne samt en to-nivå-organisering som grunnlag for å forbedre ytelsen på organisasjonsnivå. Samtidig ser vi at Orkland har en tre-nivå-modell mens Bærum har en fire-nivå-modell, organisasjonsstrukturer som i henhold til teorien i utgangspunktet ikke støtter opp under innovasjon. Derimot peker teorien på at redusering av hierarkiske strukturer, og som åpner opp for interdisiplinær nedefra og opp og ovenfra og ned, blir en mer dynamisk organisasjon (Gullmark, 2021; Trivellato et al., 2021). I funn vises det til konkret erfaring med to-nivåmodell, hvor dagens tre-nivå-modell oppleves som bedre. Det er heller usikkert om dette var i et innovasjonsperspektiv, og det blir derfor vanskelig å tillegge dette særlig vekt. Også fordi det er et funn fra Orkland, som generelt har lite å vise til når det kommer til innovasjon. Samtidig er det en tankevekker, om at organisasjonsstruktur sannsynligvis ikke er avgjørende for innovasjonsevne, men at den trolig spiller en rolle i det store bildet. Vi anser det derfor som relevant å trekke frem hvorfor kommunene er organisert som de er, basert på funn. Det er tydelig at kommunene er store drifts- og linjeorganisasjoner med mange ansatte og et stort fokus på drift, hvor funn viser at det oppleves som vanskelig å drive innovasjon i slike driftsorganisasjoner. New Public Governance (NPG) «nettverksstyring» ble utviklet for å åpne opp for mer samarbeid og samhandling på tvers, blant annet for å bryte ned de hierarkiske maktstrukturene (Rønning, 2021). Samtidig viser Rønning (2021) til at det fortsatt er innslag av de gamle styringsmodellene hvor det er en

utpreget ovenfra og ned-tilnærming, noe som understøtter våre funn om organisering. Forskerne har også inntrykk av at ovenfra og ned-tilnærmingen er relativt vanlig i kommuner. Vi ser også at organisasjonsstrukturen innenfor sektorene i kommunene gjerne er flatere, som åpner opp for mer innovasjon.

Selv om Bærum har gjort mye riktig når det kommer til å bygge innovasjonsevne, ser vi at det også der er vanskelig med samhandling mellom sektorene. Dette illustreres fra Bærum hvor det i en av tjenestene er innovasjon som tema på alle ledersamlinger, og det blir gitt honnør til de som har jobbet med innovasjon. Det er likevel ikke samhandling i den grad det burde mellom sektorene, noe som påpekes gjennom funn, med et større behov for samhandling og samarbeid i Bærum. Samtidig som det i Orkland påpekes kortere linjer som kan føre til at en kan få til mye innen innovasjon med de rette pådriverne, fremkommer det at det er mangler på hvordan innovasjonsprosjekter gjennomføres og synliggjøres. Det er utpregede siloer i begge kommunene, og samtidig en bevissthet om at det er slik. Amdam (2015) og Rønning (2021) viser til at offentlig sektor gjerne prøver å tilpasse seg nye måter å arbeide på, men at offentlig sektor fortsatt er bygd på gamle styringsformer, gjerne med ensidig fagkompetanse hvor tidligere erfaring dominerer utviklingsprosessen. Dette kan være en forklaring på hvorfor det tillates siloer, hvor siloene gjerne består av nettopp ensidig fagkompetanse og tidligere erfaringer. Meyer et al. (2022) forklarer dette med at store og etablerte organisasjoner som regel har gode rutiner på kontinuerlig forbedring gjennom effektivisering av produksjonsprosessene, og at dyktigheten på effektivisering bidrar til å utvikle en kulturell og strukturell treghet som gjør det vanskelig å endre og fornye seg. Derfor er det ekstra interessant at Orkland, som ble etablert i 2020, har utpregede siloer. Både fordi noe av tidligere erfaringer er antatt visket ut i kommunesammenslåingen, men også fordi en kan tenke seg at sammenslåingen ville ført til en mer moderne styringsform hvor fokus ville vært på å bygge ned siloer. Bærum har på sin side etablert et eget program for å forsøke å få til mer samhandling på tvers. Det blir tatt frem at autonomi for enheter og sektorer fort blir en hemmer for innovasjon.

En forskjell som er tydelig mellom Bærum og Orkland, er at det i Orkland er en oppfatning av at alt med innovasjon skal foregå i lederlinjen. Samtidig er det ikke en egen innovasjonsleder, og heller ingen støttefunksjon slik at det i Bærum. I Bærum er riktignok også ansvaret plassert i lederlinjen, samtidig som det er en egen innovasjonsenhet som jobber og støtter enhetene. For Orkland sin del er mangel på ressurser noe som trekkes frem som forklaring på organiseringen. Dette samsvarer med Rønning (2021) som viser til at det ofte er knapphet på

midler til å utføre ønskete aktiviteter, som innebærer en kontinuerlig prioritering av områder og ressurser (Rønning, 2021). Funn viser at kommunestørrelse trekkes frem som en suksessfaktor for å lykkes med innovasjon, hvor større kommuner påpekes å ha mer ressurser til medarbeidere. Dette kan understøttes med de to casene vi har i utvalget, hvor Bærum som en stor kommune, har en egen innovasjonsenhet.

6 Konklusjon

Kapittelet tar for seg oppgavens problemstilling med utgangspunkt i forskningsspørsmål, litteratur samt resultater fra de empiriske undersøkelsene. Basert på resultatene presenteres teoretiske og praktiske implikasjoner av forskningen. Det presenteres kritikk av oppgaven, der forskerne utdyper svakheter med studien, og hvordan undersøkelsene kunne vært gjennomført på alternative måter. Avslutningsvis, basert på forskernes betraktninger etter gjennomføring av studien, presenteres også anbefalinger til videre forskning.

6.1 Konklusjon av problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med denne oppgaven har vært å få en dypere forståelse av hvordan norske kommuner jobber med innovasjon gjennom to caser som forskerne har ansett som mest mulig ulike. Det er gjennomført individuelle dybdeintervjuer av ledere, samt dokumentstudier, i de aktuelle casene. Med dette har målet vært å besvare følgende problemstilling;

«Hvordan jobber norske kommuner med innovasjon?»

Problemstillingen er søkt besvar med de tre forskningsspørsmålene, se delkonklusjoner under, før vi til sist konkluderer på problemstillingen.

1. «Hvordan er begrepet innovasjon forstått i norske kommuner?»

Vår studie viser store forskjeller mellom Bærum og Orkland kommuner når det kommer til forståelse av begrepet innovasjon, samtidig som at det er konsensus for at innovasjon er en krevende, men en nødvendig prosess, hvor innsats og kompetanse er nødvendig for å lykkes. Bærum kommune har over tid bygget kompetanse på innovasjon og innarbeidet en felles forståelse, men erkjenner også at innovasjon er vanskelig og kompleks. I Orkland er det ingen generell enighet og forståelse for hva innovasjon faktisk er, eller hvordan det bør kommuniseres. Orkland mangler en felles organisatorisk kompetanse på innovasjon, og er sterkt individavhengig. For en kommune med langt mindre andel høyere utdannede innbyggere, enn i en større kommune som Bærum, kan denne individavhengigheten være utfordrende og sårbart. Det er klart at kommunene har forstått at innovasjon både dreier seg om resultater og arbeidsprosesser. Samtidig er det en rekke utfordringer i begge kommuner som gjør innovasjonsarbeidet utfordrende, men i ulik grad mellom kommunene. Det er en forståelse i begge kommunene at innovasjonsprosesser er koblet mot læring, men det er kun Bærum som har fulgt opp denne forståelsen gjennom strategier, planer og programmer. Det er konsensus blant kommunene rundt motivasjon for innovasjon, som er drevet av et ønske om å levere

bedre tjenester til innbyggerne, samt bidra til å løse samfunnsutfordringene. Det er behov for en kommunal sektor som tør å feile, hvor kommunene må ta sjanser, da innovasjon og utvikling innebærer risiko. Det er konsensus om å sette brukerne og innbyggerne i fokus, samtidig som kommunene i ulik grad har en organisasjon som er rigget for det. Blant annet oppleves kommunene å være nærmere den gamle styringsmodellen NPM, enn nyere NPG og «Kommune 3.0». Bærum lykkes i større grad, med en bred organisatorisk forståelse av, og kompetanse på, innovasjon.

2. «Hva er de forskjellige aktørene sin rolle i innovasjonsprosesser?»

Når vi oppsummerer vår forskning på forskningsspørsmål 2, ser vi noen hovedtrekk ut fra empirien. Aktørene som identifiseres er entreprenørielle medarbeidere og ledere på forskjellige nivå, opp til politikere, hvor inspirerende ledelse og støttende politikere er viktig for innovasjonsprosessen. Når vi kobler dette opp mot teori, så ser vi sammenhengen med Gullmark (2021) sine lav- og høy-rutiniserte innovasjonskapabiliteter. Empirien viser at begge casene er individavhengig, hvor Orkland kommune i høyere grad med nesten utelukkende lav-rutiniserte innovasjonskapabiliteter, kontra Bærum kommune som har en større miks av innovasjonskapabiliteter. Den entreprenørielle medarbeideren er viktig, og ledere må bruke dynamiske lederkapabiliteter for å ivareta og dyrke disse. Det er samtidig viktig med dynamiske organisatoriske kapabiliteter, som kultur, metoder og verktøy, for å støtte disse. Bærum kommune har en slik miks, mens Orkland i liten grad har dynamiske organisatoriske kapabiliteter. Begge disse kapabilitetene er viktige for å få en strategisk retning som ivaretar både behovet for styring og nedenfra og opp innovasjon. Rollen til politikeren er ifølge teorien også avhengig av dynamiske kapabiliteter for å fremme innovasjon i kommunen. Også her viser empirien en stor forskjell mellom kommunene, hvor det politiske miljøet i Bærum er mer bevisst og engasjert i den interne innovasjonen, enn i Orkland. Empirien viser et varierende forhold mellom politisk miljø og administrasjonen, hvor kompetanse og engasjement varierer også internt i kommunen. Timeglassmodellen, hvor all kontakt mellom politisk miljø og administrasjonen skal gå gjennom ordfører og kommunedirektør, viser stor forskjell mellom kommunene på bevissthet, engasjement og struktur. I og med at timeglassmodellen vil være retningsgivende for det kommunale arbeidet med innovasjon, så kan en del av den store forskjellen mellom Bærum og Orkland kommuner forklares her.

3. «Hvor systematisk jobber norske kommuner med innovasjon?»

Kommunene har en rekke verktøy og virkemidler for innovasjon og innovasjonsprosesser tilgjengelig, samtidig som det er stor variasjon i hvordan verktøyene og virkemidlene benyttes. Bærum er i ferd med å vedta sin tredje innovasjonsstrategi, mens det i Orkland ikke eksisterer verken strategi eller plan, og det er mye som tilsier at det er fornuftig å etablere en innovasjonsstrategi, hvor Bærum med sin har arbeidet systematisk med blant annet kultur, metoder, verktøy og kollektive evner siden den første strategien ble vedtatt. Samtidig bygger Bærum både dynamiske organisatoriske kapabiliteter samt dynamiske lederkapabiliteter, mens det i Orkland ikke arbeides systematisk med innovasjon. Det kan skilles mellom lite og sterkt rutinepregede innovasjonskapabiliteter, hvor kommunene oppleves å utgjøre to ytterpunkter innen dette. Orkland som lite rutinepreget, som innebærer individbasert, mens Bærum er sterkt rutinepreget, med rutiner, prosesser, verktøy og strukturer. Bærum kommune benytter ulike innovasjonspriser, som «beste feil» og egen innovasjonspris, som verktøy for å bygge en kultur. Dette ansees som fornuftig da det er enighet om at kultur er en suksessfaktor, selv om Orkland ikke har fulgt opp dette. Bærum benytter i tillegg ulike støttefunksjoner, blant annet har kommunen en egen innovasjonsenhet som både hjelper med, og fremmer, innovasjon. Fagenheter generelt i kommunene, som innovasjonsenhet eller digitaliseringsenhet, involveres for sent i prosessene som gjør at brukerne ikke får det fokuset de bør ha. Kommunene samarbeider i ulik grad med eksterne aktører, hvor hovedaktørene KS bør ha en mer aktiv rolle og inkludere mindre kommuner som Orkland på en annen måte, da de ikke har ressursene som større kommuner til å delta i nettverk. Formelle samarbeid trekkes frem som krevende av begge kommunene, samtidig som det er en antagelse om større muligheter for å lykkes ved deltakelse i nettverk. Orkland på sin side ønsker å drive aktivt utviklingsarbeid og bistå kommunene rundt, men ressursutfordringer kan gjøre dette krevende. Det er ingen tegn på at organisasjonsmodellene støtter opp under en innovativ kultur, kommunene er komplekse organisasjoner, med mange nivåer og hierarki. Selv om det i dag foreligger en styringsmodell (NPG) som skal sikre samarbeid og samhandling på tvers og med innbyggere, er det lite spor av dette i organisasjonsstrukturene. Bærum har vansker med samhandling mellom sektorene. Orkland har kortere linjer som kan føre til innovasjon med de rette pådriverne, samtidig som hvordan innovasjonsprosjekter gjennomføres og synliggjøres er fraværende. Det er utpregede siloer i begge kommunene, og samtidig en bevissthet om at det er slik. Orkland som relativt ny kommune etter sammenslåing burde hatt en mer moderne organisasjonsstruktur. Bærum har på sin side etablert et eget program for å forsøke å få til mer samhandling på tvers. Kommunestørrelse trekkes frem som en

suksessfaktor for å lykkes med innovasjon, hvor det i studien er tydelig at Bærum som stor kommune, og med mer ressurser, har gjort noen riktige grep for å komme et steg videre for å lykkes med innovasjon. Orkland og Bærum kommuner er henholdsvis den 5. og 71. største kommunen i Norge etter innbyggertall. Den store forskjellen på ressurser mellom disse to kommunene er bekymringsfull, i og med at det i kommune-Norge er 285 kommuner som er mindre enn Orkland igjen, og som mulig har enda færre ressurser.

Konklusjon - «Hvordan jobber norske kommuner med innovasjon?»

Kommunene jobber med innovasjon, og innovasjonsprosessene avhenger av to elementer; (1) individer som vil jobbe med og/eller støtte innovasjon og (2) virkemidler som hjelper å styre innovasjonsprosessen. Det er stor ulikhet i hvordan kommunene benytter og kombinerer disse elementene. Samtidig som Bærum er en etablert kommune hvor det arbeides systematisk med innovasjon, bærer Orkland preg av å være en fersk organisasjon. Modellen, vist i figur 6, er grunnlaget for hvordan norske kommuner jobber med innovasjon basert på denne studien.

Studien viser at både dynamiske organisatoriske og dynamiske lederkapabiliteter er sentrale for å lykkes med innovasjon, mens føringer og beslutninger fra politikere og toppledere kan ha en innvirkning på underliggende kilder til innovasjonskapabiliteter. Videre finner vi at gode innovasjonsprosesser ser ut til å i stor grad påvirkes av individer, det være seg støttende politikere, entreprenørielle medarbeidere og ledere som inspirerer, og utøver dynamiske lederkapabiliteter med positiv innvirkning på innovasjon. Entreprenørielle medarbeidere kan gjennom entusiasme, engasjement og kreativitet bidra til økt produktivitet og lønnsomhet. Mens inspirerende ledere kan gjennom verdisett, handlinger og holdninger endre strategisk retning, og skape et organisatorisk miljø som bidrar til transformering av organisasjonen.

Modellen viser videre viktigheten av virkemidler for å styre innovasjonsprosesser, som kan knyttes til dynamiske organisatoriske kapabiliteter. Kunnskap og kompetanse på innovasjonsbegrepet, og innovasjonsstimulerende elementer og virkemidler som rutiner, strategier og verktøy ser ut til å kunne være avgjørende for at innovasjonsprosesser resulterer i verdi. Struktur for læring og samhandling gjennom organisasjoner, tverrfaglige nettverk, enheter og siloer kan være instrumentelle i å fremme innovasjonskapabiliteter. Det kan påpekes at vi i denne oppgaven har vektlagt å identifisere hvordan kommunene arbeider med innovasjon, uten å hente inn strukturert data på resultater. Selv om kommunene selv indikerer en grad av resultatoppnåelse på innovasjon, støtter vi oss også på litteratur om at dynamiske kapabiliteter kan bidra til innovasjon (Teece, 2016). I vår studie finner vi det særlig interessant at både dynamiske organisatoriske kapabiliteter og dynamiske lederkapabiliteter

ser ut til å være nødvendige for å lykkes med innovasjon. Dette skiller seg fra Gullmark (2021) som peker på at lite rutinepregede eller sterkt rutinepregede innovasjonsskapabiliteter alene kan lede til gode resultater.

6.2 Teoretiske implikasjoner

Etter vår forståelse foreligger det begrenset med studier av hvordan norske kommuner arbeider med innovasjon. Vi ønsker således at vår studie kan være et supplement til litteratur på dette området. Hensikten med studiet er å bidra til å øke forståelsen av hvordan kommuner i Norge arbeider med innovasjon. Våre funn støtter opp under teorien om dynamiske kapabiliteter som argumenter for at dynamiske leder- og organisatoriske kapabiliteter er sentrale for å lykkes med innovasjon (Teece et al., 1997; Teece, 2016). Videre indikerer vår studie at en bred forståelse og kompetanse på innovasjon i virksomheten er et viktig underliggende element for dynamiske organisatoriske kapabiliteter. Studien kan også ses på som et supplement til Gullmarks forskning på innovasjon i Norske kommuner. Gullmark (2021) peker på at en besittelse av dynamiske lederkapabiliteter som gir lav-rutiniserte innovasjonsskapabiliteter, eller dynamiske organisasjonsskapabiliteter som gir høy-rutiniserte innovasjonsskapabiliteter, kan bidra til samme former for innovasjon. Samtidig finner vi at begge formene dynamiske kapabiliteter er nødvendig. Siden det er et begrenset utvalg kan det være interessant å undersøke hva som er tilfelle for andre kommuner.

6.3 Praktiske implikasjoner

Vår studie indikerer at en bred organisatorisk forståelse av og kompetanse på innovasjon kan anses som både en forutsetning og en fremmer av dynamiske organisatoriske kapabiliteter. Dette kan tale for at kommuner bør fortløpende evaluere hvorvidt de besitter den nødvendige kompetanse for å levere på innovasjonsambisjoner og retning (Aasen & Amundsen, 2021; Meyer et al., 2022). Dersom det er et gap mellom kompetansenivå og hva som trengs for å generere ønsket grad av innovasjon, bør virksomheten iverksette tiltak som minker dette gapet. Her vil det være viktig å påse at kompetansevurdering ikke begrenses til enkeltindivider, men at en foretar vurdering på teamnivå (Meyer et al., 2022).

Videre underbygger vår studie at det er viktig at kommuner arbeider med å utvikle både dynamiske organisatoriske kapabiliteter og dynamiske lederkapabiliteter. I vårt utvalg ser ut til å være nødvendig med begge elementer for å lykkes med innovasjon, hvilket kan tale for at kommuner bør iverksette utviklingstiltak langs begge dimensjoner. Grunnet et begrenset utvalg skal en være forsiktige med å trekke konklusjoner og generalisere. Likevel kan det

være interessant for kommuner utenfor utvalget med referanse i dette studiet å vurdere hvorvidt de opplever å besitte både dynamiske organisatoriske kapabiliteter og dynamiske lederkapabiliteter, og hvorvidt begge dimensjoner er nødvendig for å levere på respektive innovasjonsambisjoner.

6.4 Kritikk og refleksjon

Oppgaven har en pragmatisk tilnærming med kvalitativ metode, hvor forskningsdesignet er casestudier. Oppgaven begrenser seg til problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål med utgangspunkt i teori, dybdeintervjuer samt dokumentstudier. Oppgaven har et begrenset omfang, og selv om det er søkt å gå i dybden med dybdeintervjuer og dokumentstudier, er det mer som kunne vært medtatt. Dokumentstudiene bestod av en stor datamengde, hvor det var utfordrende å holde orden. Samtidig var det nyttig da det ga vesentlig empiri. Det hadde også vært interessant å gjennomføre flere intervjuer, særlig av folkevalgte, da utvalget var noe begrenset. Det var også en rekke forhold som måtte hensyntas ved gjennomføring av kvalitativ studie, som generaliseringsutfordringer, ressurskrevende, kompleksitet, nærhet, fleksibilitet og undersøkelseeffekt. For generalisering er det et uttalt ønske om naturalistisk generalisering, som vi mener er mulig basert på informasjonen gitt i oppgaven. Samtidig hadde det vært interessant å økt antall case, eller kombinere med kvantitative studier, for å kunne bidra til et høyere nivå av generalisering. Det er videre lagt opp til et intensivt forskningsdesign for å kunne gå i dybden, samtidig som det var mulig å gjennomføre innenfor normert tid. Når det gjelder kompleksitet ble det lagt opp til semistrukturerte intervjuer for å motvirke at intervjuer kan oppleves som ustrukturerte. Når det gjelder nærhet arbeider to av forskerne i de aktuelle kommunene, som innebærer at dette har hatt særlig fokus, spesielt med å holde en nøytral rolle gjennom studiet. Samtidig har en av forskerne ingen tilknytning til de aktuelle kommunene og har hatt egne roller, eksempelvis under intervjuene. Vi la også vekt på å sikre at informantene skulle opptre mest mulig naturlig, hvor intervjuene ble gjennomført via Microsoft Teams. Dette for å motvirke undersøkelseeffekter slik at det ble sikret ærlige svar. Det ble også gjennomført testintervju for å sikre forståelse av spørsmålene, samt gi trening til forskere som ikke er vant med slike intervjusituasjoner. Dette bidro til å kunne holde fokus på problemstilling og forskningsspørsmålene gjennom intervjuene.

Vi opplever at studiet har høy intern gyldighet, da vi har gitt en beskrivelse så nær virkeligheten som mulig. Når det gjelder kausalitet er det valgt et intensivt forskningsdesign som vi anser som egnet for studiet, da formålet var å gå i dybden.

6.5 Anbefalinger til videre forskning

Forskerne ønsker å komme med noen forslag for videre forskningsarbeidet. Dette gjelder områder som bør videreutvikles, basert på betraktninger gjort gjennom studiet.

- Vår studie indikerer at det er nødvendig med både forståelse for innovasjonsbegrepet, og dynamiske organisatoriske kapabiliteter og dynamiske lederkapabiliteter, for å lykkes med innovasjon. Det kan imidlertid påpekes at dette avviker fra Gullmarks (2021) funn som indikerer at det kan være tilstrekkelig med den ene eller andre formen for dynamiske kapabiliteter. Her vil det være behov for mer forskning, gjerne med et større utvalg, og i kombinasjon med kvantitative metoder.
- Da vår studie har tatt for seg lederperspektivet i kommunene, hadde det vært nyttig med forskning som viser det fra et ansattperspektiv.
- Kommuner, som driftsorganisasjoner og med siloer, antas å ha vanskeligheter med å tilpasse seg mer innovasjonsfremmende strukturer. Forskerne mener det er behov for mer forskning på hvordan organisasjonsstrukturen i kommunene kan forbedres for å redusere hierarki og styrke innovasjonsevnen.
- Kommunestørrelse trekkes frem som en suksessfaktor, samtidig som effekten av å være ressurssterk forsterkes gjennom eksempelvis deltagelse i nettverk. Det er for kommunene mange muligheter for deltakelse i ulike nettverk, men det er ressurskrevende. KS som aktør har en sentral rolle, men det virker som at terskelen er for høy for å bruke de for mindre ressurssterke kommuner. Her bør det forskes mer på hvordan ressurssterke og ikke ressurssterke kommuner kan få de samme forutsetningene for å lykkes med innovasjon.
- Staten bevilger midler til kommunene, og gjennom kutt forventes effektivisering som kan antas å ha en sammenheng med innovasjon. Det bør forskes mer på staten sin rolle, både om kommunene er for autonome og staten burde hatt mer styring, og om kutt i bevilgningene fører til en mer innovativ kommunal sektor.
- Det er gjennom arbeidet ikke kommet frem noen tydelige retningslinjer eller mål på å måle innovasjon. Dette er et område det bør forskes mer på.

Å forske på innovasjon i det offentlige har vært spennende og lærerikt, og vi anbefaler andre forskere å plukke opp tråden og forske videre på et svært viktig, samfunnskritisk tema.

Referanseliste

- Aasen, T. M. & Amundsen, O. (2020). *Innovasjon som kollektiv prestasjon*. Gyldendal Norsk Forlag
- Adner, R. (2017). Ecosystems as Structure: An Actionable Construct for Strategy. *Journal of Management* 43(1), 39-58. DOI: 10.1177/0149206316678451
- Amdam, R. (2015). *Systematisk offentlig innovasjonsarbeid*. Forlag 1.
- Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Science Direct*, 48(3), 789-798. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- Bakker, A., Schaufeli, W.B., Leiter, M.P., & Taris, T.W. (2012). Work engagement: An emerging concept in occupational health psychology. *An International Journal of Work, Health & Organizations*, 22(3), 187-200. <https://doi-org.ezproxy.nord.no/10.1080/02678370802393649>
- Barney, J. (1991). Special theory Forum The Resource-Based Model of the Firm: Origins, Implications, and Prospects. *Journal of management*, 17(1), 97-98.
- Barsh, J., Capozzi, M.M., & Davidsson, J. (2008). Leadership and innovation. *McKinsey Quarterly*, 2008(1). <https://immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/MCKNSYUS/M080104B.pdf>
- Bhatnagar, J. (2008). Management of innovation: role of psychological empowerment, work engagement and turnover intention in the Indian context. *An International Journal of Work, Health & Organizations*, 22(3), 928-951. <https://doi.org/10.1080/09585192.2012.651313>
- Bloch, C. & Bugge, M.M. (2013). Public sector innovation—From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 1-13. <http://dx.doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.008>
- Bærum kommune. (2016). *Arbeidsgiverstrategi mot 2035*. <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/om-baerum-kommune/organisasjon/styrende-dokumenter/arbeidsgiverstrategi-mot-2030--endelig.pdf>
- Bærum kommune. (2018). *Innovasjonsstrategi 2018-2020*. <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/styrende-dokumenter/innovasjonsstrategi-2018-2020.pdf>
- Bærum kommune. (2021). *Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2040*. <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/styrende-dokumenter/kommuneplan-samfunnsdel/kommuneplanens-samfunnsdel-2021-2040.pdf>

- Chen, J., Walker, R. M., & Sawhney, M. (2020). Public service innovation: A typology. *Public Management Review*, 20(10), 1674–1695. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1645874>
- Cinar, E., Trott, P., & Simms., C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation. process. *Public Management Review*, 21(2), 264-290. <https://doi-org.ezproxy.nord.no/10.1080/14719037.2018.1473477>
- Clausen, T. H., Demircioglu, M. A., & Alsos, G. A. (2020). Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. *Public Administration*, 98(1), 159–176. DOI: 10.1111/padm.12617
- Crossan, M.M. & Apaydin, M. (2010). A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature. *Journal of Management Studies* 47(6), 1154-1191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2009.00880.x>
- Damanpour, F. & Schneider, M. (2009). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495–522. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun021>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers., L.G. (2016). Innovation in The Public Sector: A Systematic Review and Future Research. *Public Administration*. 94(1), 146-166. Doi: 10.1111/padm.12209.
- Digitaliseringsdirektoratet. (2022). *Bærum kommune innovasjonspris 2016*. <https://www.digdir.no/innovasjon/baerum-kommune-systematisk-innovasjonsarbeid/1709>
- DNFK. (2022). *Forskningsetikk*. De nasjonale forskningsetiske komiteene. www.forskningsetikk.no/.
- Edvardsson, I.R. & Durst, S. (2019). The Impact of Outsourcing on Knowledge and Learning in Organizations. *Societal Entrepreneurship and Competitiveness*, 171-183. DOI:10.1108/978-1-83867-471-720191012
- Eisenhardt, K.M., Furr, N. R., & Bingham, C. B. (2010). Crossroads- Microfoundations of performance: Balancing efficiency and flexibility in dynamic environments. *Organization Science*, 21(6), 1263–1273. <https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0564>
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15–31. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>
- Grindheim, J. E., Heidar, K., & Strøm, K. (2020). *Norsk politikk*. (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Gullmark, P. (2019). *Unraveling the Building Blocks of Local Government Organization's Innovativeness: Insights from a Dynamic Capabilities Perspective* (Doktoravhandling). Nord Universitet.

- Gullmark, P. (2021). Do All Roads Lead to Innovativeness? A Study of Public Sector Organizations' Innovation Capabilities. *American Review of Public Administration*, 51(7), 509–525. <https://doi.org/10.1177/027507402110104>
- Hamel, G. & Prahalad, C.K. (1994). Competing for the Future: Breakthrough Strategies for Seizing Control of Your Industry and Creating the Markets of Tomorrow. *Harvard Business School Press*, 1-9.
- Helfat, C. E., & Winter, S. G. (2011). Untangling dynamic and operational capabilities: Strategy for the (N) ever-changing world. *Strategic Management Journal*, 32(11),1243–1250. DOI: 10.1002/smj.955.
- Helfat, C.E., & Martin, J.A. (2015). Dynamic Managerial Capabilities: Review and Assessment of Managerial Impact on Strategic Change. *Journal of Management*, 41(5),1281–1312. DOI: 10.1177/0149206314561301
- Jacobsen, D.A. (2016) Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring I samfunnsvitenskapelig metode. 3.utgave. Cappelen Damm AS.
- Johannessen, A., Kristoffersen, L., & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomiskadministrative fag*. Abstrakt forlag A/S.
- Kahn, K. B. (2018). Understanding innovation. *Business Horizons*, 61(3), 453-460 <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2018.01.011>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Innovasjon i offentlig sektor*. Offentliginnovasjon.no.<https://www.offentliginnovasjon.no/aktuelt/norsk-tilslutning-til-oecd-erklaring-om->
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2022). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner: Med prinsipper og retningslinje*. (Veileder), Regeringen.no, 6-52. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/veileder-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf>
- Kommunal rapport. (2022). *Kommunebarometer* (Statistikk). <https://kb.kommunal-rapport.no/kommune>
- KS. (2019). *Prioriterte mål i kommunalt og fylkeskommunalt planarbeid*. Ks.no. <https://www.ks.no/contentassets/9b46a6940db54fae865da7dcd06fb7ec/rapport-fou-prosjekt-184011.pdf>
- KS. (2020). *Innovasjonsbarometeret 2020*. Ks.no. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-2020/>
- KS. (2021). *Stort behov for raskere og mer gjennomgripende endringer*. KS.no <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/stort-behov-for-raskere-og-mer-gjennomgripende-endringer/>

- Lawson, B. & Samson, D. (2001). Developing innovation capability in organizations: A dynamic capabilities approach. *International Journal of Innovation Management*, 5(3), 377-400. <https://doi.org/10.1142/S1363919601000427>.
- Martinez, C.F., Kubo, N., Noya, A., & Weyman, T. (2012). Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics. *Oecd.org*, 1-310. <https://doi.org/10.1787/9789264180468-en>
- Meissner, D. & Kotsemir, M. (2016). Conceptualizing the innovation process towards the 'active innovation paradigm'—trends and outlook. *Journal of Innovations and Entrepreneurship*, 5(14). <https://doi.org/10.1186/s13731-016-0042-z>
- Mendoza-Silva, A. (2019). Innovation capability: a systematic literature review. *European Journal of Innovation Management*, 24(3), 707-734. <https://doi.org/10.1108/EJIM-09-2019-0263>
- Metcalf, A., Burgbidge, I., & Webster, H. (2019). *Professional Insight report: Innovation in public finance*. ACCA (The Association of Chartered Certified Accountants). Accaglobal.com. https://www.accaglobal.com/gb/en/professional-insights/pro-accountants-the-future/innovation_in_public_finance.html
- Meyer, C., Stensaker, I., Bjerke, R., & Haueng, A-C. (2022). *Innovasjonskapasitet*. Vigmostad & Bjørke.
- Meld. St. 30 (2019- 2020). *En innovativ offentlig sektor Kultur, ledelse og kompetanse*. Det Kongelige Kommunal og Moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Norges Forskningsråd. (2018). *Innovasjon i offentlig sektor: Strategi 2018-2023*, 3-21. Norges Forskningsråd.no. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254032549913.pdf>
- OECD & OPSI (2019). *Public Consultation of a Draft Declaration on Public Sector Innovation* (Kunngjøring). Oecd.org, 2-10. <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/01/Innovation-Declaration-EN.pdf>
- Oliveira, M.B. (2014). Technology and basic science: the linear model of innovation. *Sci. stud.* 12 (spe), 129-146. <https://doi.org/10.1590/S1678-31662014000400007>.
- Olsson, N. (2011). *Praktisk rapportskrivning*. Tapir Akademisk forlag.
- Ongaro, E., & Ferlie, E. (2020). Strategic Management in public organizations: Profiling the public entrepreneur as strategist. *The American Review of Public Administration*, 50(4-5), 360-374.
- Orkland kommune. (2020). *Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032*. <https://www.orkland.kommune.no/kommuneplanens-samfunnsdel.529275.no.html>

- Orkland kommune. (2021A). *Temaplan digitalisering 2021-2024*.
https://www.orkland.kommune.no/getfile.php/4890476.2685.7atqnsutajjtiu/temaplan_digitalisering_orkland_kommune_vedtatt_ks210623.pdf
- Orkland kommune. (2021B). *Temaplan kompetanse og heltid*.
<https://opengov.360online.com/Meetings/orkland/File/Details/422229.PDF?fileName=temaplan%20kompetanse%20og%20heltid%20-%20plandokument&fileSize=1427224>
- Orkland kommune. (2022). *Rapport etter juli 2022*. (Kvartalsrapport).
https://www.orkland.kommune.no/getfile.php/5074832.2685.mqlsz7jzjknbwk/rapport_etter_kvartal_2_2022_m_juli.pdf
- Oslo Manual. (2018). *Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. 4. Utgave. OECD.org. <https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>
- Piening, E. P. (2011). Insights into the process dynamics of innovation implementation: The case of public hospitals in Germany. *Public Management Review*, 13(1), 127-157.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2010.501615>
- Rambøll Management Consulting (2021). *Innovasjonsbarometer i staten 2021* (Analyserapport). Digdir.no, 3-99. <https://www.digdir.no/media/1721/download>
- Randhawa., K. & Scerri, M. (2015). *Service innovation: A Review of the Literature*. The Handbook in Service Innovation, 27-51. Springer.
- Rogers, L. R. (2016). *The digital transformation playbook; rethink your business for the digital age*. Columbia University Press.
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor: innover eller bli innover*. Universitetsforlaget. DOI: 10.18261/9788215046235-2021
- Schilke, O., Hu.S., & Helfat., C. (2018). Qua Vadis, Dynamic Capabilities? A Content-analytic Review of The Current State of Knowledge and Recommendations for Future Research. *Academy of Management Annals* 2018, 12(1), 390–439.
<https://doi.org/10.5465/annals.2016.0014>
- Statistisk sentralbyrå. (2022A). *Kommunefakta* [Statistikk]. Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/kommunefakta>
- Statistisk sentralbyrå. (2022B). *Innbyggere i kommuner* [Statistikk]. Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/statbank/table/01222/tableViewLayout1/>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Samarbejdsdrevet Innovation i den Offentlige Sektor (Co-innovation in the Public Sector). *Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet*, 22-33.
- Teece, D. J. (2014). The foundations of enterprise performance: Dynamic and ordinary capabilities in an (economic) theory of firms. *Academy of Management Perspectives*, 28(4), 328–352. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0116>

- Teece, J. D., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–53.
[https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7%3C509::AID-SMJ882%3E3.0.CO;2-Z](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7%3C509::AID-SMJ882%3E3.0.CO;2-Z)
- Teece, J.D. (2016). Dynamic capabilities and entrepreneurial Management in large Organizations: Towards a theory of the (Entrepreneurial) firm. *European Economic Review*, 86, 202-216. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.11.006>.
- Teece, J.D. (2022). *Dynamic Capabilities*. David J. Teece, The scholar entrepreneur. <https://www.davidteece.com/dynamic-capabilities>
- Tidd, J. (2006). A review of innovation models. *Science and Technology Policy Research Unit, University of Sussex*, 1-18.
https://www.researchgate.net/publication/325757038_A_Review_of_Innovation_Models
- Tidd, J., & Bessant, J. (2021). *Managing innovation: Integrating technological, market and organizational change*. (7. Utg.). Wiley & Sons, Inc.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (3. utg.) Gyldendal.
- Trivellato, B., Martini, M., & Cavenago, D. (2021). How do organizational capabilities sustain continuous innovation in a public setting? *The American Review of Public Administration*, 51, 57–71.
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Profesjonsfellesskap-et lærende fellesskap*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/utvikle-praksis-sammen/profesjonsfellesskap-et-larende-fellesskap/#a155543>.
- Van de Van., H. A., Tuesrtscher, P., & Garud. R. (2013). Perspectives on Innovation Processes. *The Academy of Management Annals*, 7(1), 773-817.
 DOI:[10.1080/19416520.2013.791066](https://doi.org/10.1080/19416520.2013.791066).
- Vance, R. Ph.D. (2006). Employee Engagement and Commitment: A guide to understanding, measuring and increasing engagement in your organization. *SHRM Foundation*, 1-33.
<https://www.shrm.org/hr-today/trends-and-forecasting/special-reports-and-expert-views/documents/employee-engagement-commitment.pdf>
- Voldund, K. H., Skjøsvik. T., & Bragelien, J. J. (2020). *Forretningsforståelse*. Cappelen Damm Akademisk
- Walker, R.M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local Government. *Public Administration*, 84(2), 311–335. <https://doi.org.ezproxy.nord.no/10.1111/j.1467-9299.2006.00004.x>
- Walker, R.M., Avellaneda, C.N., & Berry, F.S. (2011). Exploring The Diffusion Of Innovation Among High And Low Innovative Localities: A test of the Berry and Berry model. *Public management review*, 13(1), 95-125.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2010.501616>

- Wilden, R., Devinney, T. M., & Dowling, G. R. (2016). The architecture of dynamic capability research identifying the building blocks of a configurational approach. *Academy of Management Annals*, 10(1), 997–1076.
- Winter, S. G. (2003). Understanding dynamic capabilities. *Strategic management journal*, 24(10), 991-995. <https://doi.org/10.1002/smj.318>.
- Zyzak, B., & Jacobsen, D. I. (2020). External managerial networking in meta-organizations. Evidence from regional councils in Norway. *Public Management Review*, 22(9), 1347–1367. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1632922>.

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Bakgrunn

I forbindelse med masterstudie MBA i Strategi og ledelse ved Nord universitet, gjennomfører vi masteroppgave med problemstillingen «Hvordan jobber norske kommuner med innovasjon?». I den forbindelse er det ønskelig at du deltar i dybdeintervju for å kunne gi kunnskap om samt belyse temaet.

Oppgavens tema

På bakgrunn av problemstillingen er det utarbeidet tre forskningsspørsmål.

1. «Hvordan er begrepet innovasjon forstått i norske kommuner?»
2. «Hva er de forskjellige aktørene sin rolle i innovasjonsprosesser?»
3. «Hvor systematisk jobber norske kommuner med innovasjon?»

Hensikt

Formålet med studiet er å kartlegge dine erfaringer innenfor temaet. Innovasjon er ansett som nødvendig for å kunne løse de samfunnsutfordringene en står ovenfor. Resultatet fra intervjuene og studiet kan bidra til å belyse hvilke utfordringer som eksisterer innenfor innovasjon i det offentlige, synliggjøre områder som kan forbedres, samt danne grunnlag for videre forskning.

Gjennomføring av dybdeintervjuet

Vi ber om at det settes av ca. 1 time til intervjuet. Intervjuguiden sendes ut i forkant av intervjuet. Dersom noe er uklart, som begreper eller spørsmål i intervjuguiden, er det mulig å sende e-post til alexkl@student.nord.no, ronny.mehlum@student.nord.no eller emma.k.skjerve@student.nord.no for avklaring i forkant av intervjuet. Vi vil også starte intervjuet med å gå gjennom eventuelle uklarheter.

Under gjennomføring av intervjuene vil det bli gjort video/lydopptak for videre transkribering. Dette er for å sikre korrekt gjengivelse av informasjonen som fremkommer i intervjuet. I tillegg er det behov for ditt navn og e-postadresse i forbindelse med innkalling til Microsoft Teams-intervjuer. Vi ber derfor om samtykke til midlertidig lagring av data som navn, e-post samt video/lydopptak. Dataene vil anonymiseres fortløpende.

Data vil i rapporten være anonymisert. Data som blir innhentet vil bli slettet etter ferdigstillelse av rapport.

Deltakelse er frivillig

Samtykke for å delta kan når som helst, i forkant eller under intervjuet, trekkes. Du kan når som helst be om innsyn i data som er lagret om deg. Du kan når som helst, skriftlig eller muntlig, be om at lagret data om deg slettes. Dersom du har generelle spørsmål eller ønsker å trekke deg kan du ta kontakt med:

Alexander Klemp, masterstudent.

Tlf: 96 01 11 44, e-post: alexander.klemp@student.nord.no

Ronny Andreas Mehlum, masterstudent.

Tlf: 41 90 18 51, e-post: ronny.mehlum@student.nord.no

Emma Skjerve, masterstudent.

Tlf: 98 29 99 36, e-post: emma.k.skjerve@student.nord.no

Generelle spørsmål

Rolle / stilling:

Erfaring / bakgrunn / utdanning:

1. Forståelse av begrepet innovasjon.

1.1 Hva legger du og kommunen i begrepet innovasjon?

1.2 Kan du beskrive hvordan det arbeides med innovasjon, gjerne med eksempler

1.3 Hvorfor jobber kommunen med innovasjon?

2. Roller i innovasjonsprosesser

2.1. Hva er din rolle, og hvilke andre aktører er involvert i innovasjonsprosessen?

2.2. Kan du beskrive de ulike rollene?

2.3 Hvordan diskuteres og samhandles det om innovasjon på tvers av enheter og ledere i kommunen?

3. Systematisk arbeid med innovasjon

3.1. Hvordan jobber dere systematisk med innovasjon?

3.2. Hvordan kommuniseres innovasjonsarbeidet til ansatte, ledere og politikere?

3.3 Hva bør gode rutiner for innovasjon inneholde for å ivareta innovasjonsprosessene?

4. Andre spørsmål

4.1 I hvilken grad opplever du at kommunen lykkes med innovasjonsarbeidet?

4.2 Hvorfor tror du at noen kommuner gjør det bra eller dårlig med arbeidet med innovasjon?

4.3 Hva motiverer for innovasjon i kommunen?

4.4 Hva motiverer deg for å jobbe med innovasjon?

4.5 Har du noen dokumenter som kan være interessante i forhold til innovasjonsarbeidet i kommunen, som vi kan få tilsendt?

Til slutt

Opplevde du intervjuet og prosessen som ryddig?

Har du noen kommentarer eller annet du vil legge til?

Vil du delta i forskningsprosjektet

” Hvordan jobber norske kommuner med innovasjon?”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å kartlegge erfaringer kommunen har innenfor innovasjon. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette forskningsprosjektet er en masteroppgave på universitetet Nord med problemstillingen **«Hvordan jobber norske kommuner med innovasjon»**.

Formålet med oppgaven er å kartlegge erfaringer innenfor temaet innovasjon i norske kommuner. Resultatet fra intervjuene og studiet kan bidra til å belyse hvilke utfordringer som foreligger innenfor innovasjon i det offentlige, som igjen kan bidra til synliggjøring av områder som kan forbedres, samt danne grunnlag for videre forskning.

Oppgaven har tre forskningsspørsmål:

1. «Hvordan er begrepet innovasjon forstått i norske kommuner?»
2. «Hva er de forskjellige aktørene sin rolle i innovasjonsprosesser?»
3. «Hvor systematisk jobber norske kommuner med innovasjon?»

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Nord universitet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

I oppgaven er det forespurt aktuelle informanter direkte. Dette er da informanter som er vurdert til å ha innsikt i temaet for sin kommune. To av deltakerne i oppgaven jobber i henholdsvis Bærum og Orkland kommune, og det er derfor disse to kommunene er valgt i oppgaven.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta, innebærer det at du vi gjennomfører et intervju med deg på Teams. Intervjuet blir tatt opp, og blir transkribert. Spørsmålene vil være om innovasjon i din kommune.

Hvis du ikke ønsker å bli tatt opp, så vil det bli tatt notater underveis i intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Opptak vil være lagret kryptert i sky hos Microsoft frem til oppgaven leveres. De vil da bli slettet.
- De som vil ha tilgang til opptak av intervju, vil være de tre deltakerne i Masteroppgaven.
- Intervjuobjekter vil være anonymisert i Masteroppgaven.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes når oppgaven blir godkjent etter innlevering i november. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger slettes.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Nord universitet har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Petter Gullmark ved Nord universitet, petter.gullmark@nord.no
- Studentene i oppgaven
 - Emma Skjerve, emma.skjerve@student.nord.no
 - Alexander Klemp, alexander.klemp@student.nord.no
 - Ronny Mehlum, ronny.mehlum@student.nord.no

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Petter Gullmark
(Forsker/veileder)

Emma Skjerve, Alexander Klemp og Ronny Mehlum
Studenter

Samtykkeerklæring

Samtykke kan også gis muntlig når møtet starter, eller per e-post til en av deltakerne.

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet ”Hvordan jobber norske kommuner med innovasjon?” og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at det blir tatt opptak av intervjuet

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)