

Kirsti Jansson og Marianne Ødegaard

Innovasjonsstrategi i offentlig sektor

Et kvalitativt casestudie om innovasjonsstrategiens betydning for innovasjonsevnen til norske kommuner



Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for handelshøyskolen
Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap
Postboks 235
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2019 Kirsti Jansson og Marianne Ødegaard

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

Det forventes at kommuner skal være innovative for å skape en positiv og bærekraftig samfunnsutvikling. I løpet av de siste årene har innovasjon kommet høyt opp på dagsorden i kommunesektoren. Samtidig finnes det lite kunnskap om innovasjon i offentlig sektor, spesielt innenfor kommuners strategiske satsning på innovasjon. Vårt bidrag med denne masteroppgaven er å skaffe mer kunnskap om innovasjon i offentlig sektor, og særlig om det å ha en innovasjonsstrategi kan ha betydning for kommuners innovasjonsevne. Vi har valgt ressursbasserte teori som rammeverk, og har tatt utgangspunkt i hvordan ulike ressurser kan ha betydning for innovasjonsevnen til kommunen.

For å svare opp vår problemstilling, *Hvilken betydning har innovasjonsstrategier for kommuners innovasjonsevne?*, har vi gjennomført intervjuer i en kommune som har en innovasjonsstrategi. Vi har intervjuet rådmann og lederkjeden helt ut til to barnehager. Dette har gitt oss verdifull innsikt i oppvekstsektoren og kommunen som helhet, og har ført til at vi har kunnet gjøre nyttige sammenligninger med funn fra Innovasjonsbarometeret til KS (kommunenes sentralforbund).

Funnene våre viser at det er flere faktorer, enn kun det å ha en strategi, som har betydning for om en innovasjonsstrategi vil øke innovasjonsevnen til kommunen. Vi har gjort flere funn gjennom vår undersøkelse som viser at ansatte forholder seg ulikt til innovasjon, og at den ansattes rolle og ansvar synes å ha betydning for disse ulikhetene. Et annet hovedfunn er at kommunen i stor grad bygger sitt innovasjonsarbeid rundt ildsjeler, men innovasjonsstrategien beskriver ikke strukturer for å utnytte potensialet til denne ressursen.

Nøkkelord: Innovasjon i offentlig sektor, innovasjonsstrategi, innovasjonsevne, ressurser, innovasjonskultur, ildsjeler, strukturer, visjon.

Abstract

It's expected of municipalities to be innovative so that they can contribute to a positive and sustainable community development. In the last few years innovation has been a priority in the municipal sector. At the same time, there is limited knowledge about innovation in the public sector, especially around municipalities' strategic focus on innovation. Our contribution with this thesis is to provide more knowledge around innovation in the public sector, and particularly the question of whether an innovation-strategy could have an impact on municipalities' ability to innovate. We have chosen a resource-based theory framework that explores how different resources can have an impact on municipalities' ability to innovate.

To answer our thesis statement, *How significant is an innovation- strategy to municipalities' ability to innovate?*, we have carried out interviews in a municipality with an innovation-strategy already in place. We have interviewed the Municipal Chief Executive and leaders from all levels, all the way down to two nurseries. This has given us valuable insights into the nursery sector and the municipality as a whole. As a result of this, we have been able to compare our findings from The Innovation Barometer that KS (kommunenes sentralforbund) has developed.

Our findings show that there are several factors that affect a municipalities' ability to innovate besides implementing a strategy. Our findings show that the employees have different approaches to innovation. These approaches seem to be affected by the employees' different roles and their degree of responsibility. Another main discovery is that the municipality largely build their innovation efforts around a few key enthusiasts, though their strategy holds no structures to utilize the potential in this resource.

Key words: Public sector innovation, innovation- strategy, ability to innovate, resources, a culture of innovation, key enthusiasts, structures, vision.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Abstract.....	4
Innholdsfortegnelse	5
Forord	8
1 Innledning	9
1.1 Presentasjon av case og avgrensing	11
1.2 Tidligere forskning	12
1.2.1 Innovasjonsbarometeret	12
1.2.2 Hvordan kan innovasjonsevne måles?.....	13
1.2.3 Hva er det som fremmer og hemmer innovasjon?	14
1.3 Oppgavens oppbygning	14
2 Teoretisk rammeverk.....	16
2.1 Innovasjon	16
2.2 Innovasjon i offentlig sektor	17
2.3 Innovasjonsevne og innovasjonsstrategi	19
2.4 Ressursperspektiv	20
2.4.1 Den ansatte som ressurs	22
2.4.2 Ledelse som ressurs.....	25
2.4.3 Strukturer og kapabiliteter	26
2.4.4 Innovasjonsklima og innovasjonskultur	27
2.5 Oppsummering teori	28
3 Metode.....	29
3.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt.....	29
3.2 Forskningsdesign.....	29
3.3 Utvalg.....	30
3.4 Casebeskrivelse	32
3.4.1 Innovasjonsstrategien til Fredrikstad.....	32
3.5 Intervjuguiden	34
3.6 Intervjuene	34
3.7 Pålitelighet.....	35
3.8 Gyldighet	37

3.9	Etikk og personvern	39
3.10	Analytisk tilnærming og koding	40
3.11	Oppsummering metode	42
4	Resultater	43
4.1	Forståelse av innovasjonsbegrepet	43
4.1.1	Å tenkte nytt og utvikle	43
4.1.2	Effektivisering.....	44
4.1.3	Hverdagsinnovasjon.....	45
4.2	Strukturer som påvirker innovasjonsevnen.....	45
4.2.1	Den røde tråden.....	46
4.2.2	Implementering og involvering	48
4.2.3	Rammebetingelser.....	51
4.3	Organisasjonskultur som påvirker innovasjonsevnen.....	53
4.3.1	Den ansatte som ressurs	54
4.3.2	Ledelse som ressurs.....	55
4.3.3	Rom for å prøve og feile	55
4.3.4	Deling og samskaping	57
4.4	Oppsummering resultater	58
5	Drøfting	59
5.1	Forståelse av innovasjonsbegrepet	59
5.1.1	Å tenke nytt og utvikle.....	59
5.1.2	Effektivisering.....	60
5.1.3	Hverdagsinnovasjon.....	61
5.2	Strukturer som påvirker innovasjonsevnen.....	62
5.2.1	Den røde tråden.....	63
5.2.2	Implementering og involvering	65
5.2.3	Rammebetingelser.....	68
5.3	Organisasjonskultur som påvirker innovasjonsevnen.....	70
5.3.1	Den ansatte som ressurs	71
5.3.2	Ledelse som ressurs.....	72
5.3.3	Rom for å prøve og feile	73
5.3.4	Deling og samskaping	74

5.4	Oppsummering drøfting	75
6	Konklusjon og praktiske implikasjoner	76
6.1	Forhold til annen forskning	76
6.2	Konklusjon	77
6.3	Implikasjoner	79
6.4	Forslag til videre forskning	80
7	Referanser/litteraturliste	82
	Oversikt over tabeller og figurer	87
	Vedlegg	88

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på vår tid som deltidsstudenter ved Universitetet i Sør-Øst Norge, Master i Innovasjon og Ledelse. Det har vært lærerike år, og vi opplever at vi har fått stort utbytte av å kombinere studier med våre lederjobber. Gjennom hele studiet har vi knyttet teori fra utdanningsfagene opp mot utfordringer i arbeidshverdagene våre i refleksjons- og eksamensbesvarelser, og dette har gitt oss stor læringseffekt.

Vi har begge lederstillinger i Horten kommune, innenfor Helse og velferd samt NAV. Vi traff hverandre som studenter under studieemne Innovasjon i offentlig sektor høsten 2018. Faget vekket en felles interesse for hvilke faktorer som fremmer innovasjon i offentlig sektor. Vi ble enige om å skrive masteroppgave sammen, og at vi ønsket å undersøke nærmere hvilken betydning en innovasjonsstrategi kan ha for innovasjonsevnen til kommunen.

Vi vil spesielt takke Fredrikstad kommune som har gitt oss muligheten til å gjennomføre vår undersøkelse i en kommune som har en innovasjonsstrategi. Kommunen har vært positive og lagt forholdene godt tilrette for vår undersøkelse. Vi vil takke alle informantene som tok seg tid til å stille til intervju og dele sine opplevelser og erfaringer med oss.

Vi vil rette en stor takk til vår kunnskapsrike veileder, førsteamanuensis Ole Jacob Thomassen, for gode råd, konstruktive tilbakemeldinger og all støtte vi har fått underveis i vårt arbeid. I tillegg vil vi takke vår biveileder, førsteamanuensis Jon Hovland Honerud, som har gitt oss nyttig veiledning på vår teoretiske ramme.

Vi vil også takke våre familier for all støtte og oppmuntring gjennom hele vårt studie, og særlig i sluttspurten med denne masteroppgaven. Til slutt vil vi takke våre arbeidsgivere som har tilrettelagt for våre studier, og som har ført til at vi kan levere dette produktet som vi er stolte av.

Horten, mai 2019. Kirsti Jansson og Marianne Ødegaard

1 Innledning

Kommunene i Norge står overfor en rekke endringer i årene framover, særlig knyttet til dagens velferdsordninger. Samtidig forventes det at kommuner skal være innovative for å skape en positiv og bærekraftig samfunnsutvikling. Det er få kommuner som har en strategi for hvordan de skal forholde seg til innovasjon (Bason, 2010), og ifølge Pisano (2015) er et av problemene med innovasjonsarbeid mangel på en innovasjonsstrategi. En innovasjonsstrategi beskriver hvordan kommunen skal utnytte og videreutvikle ressurser for å øke sin innovasjonsevne (Aasen & Amundsen, 2015).

Gjennom masterstudiet har vi vært spesielt interessert i hva som er unikt med innovasjon i offentlig sektor, og hva som skal til for at kommuner skal bli mer innovative. Denne interessen ble ytterligere vekket da Kommunenes sentralforbund (KS) annonserte funn fra Innovasjonsbarometeret i 2018. Basert på sine funn hevder KS at kommuner er innovative, og at ledelse og medarbeidere er de viktigste aktørene for innovasjonsevnen. I tillegg viste resultatene at innovasjon står høyt på den kommunale dagsorden, og at 1 av 10 kommuner har en skriftlig innovasjonsstrategi. Resultatene fra KS er imidlertid basert på svar fra toppledelsen i kommunene (KS, u.å). Dette har gjort oss nysgjerrige på om resultatene som KS viser til er noe kun toppledelsen opplever, eller om der er noe som gjennomsyrrer hele kommuneorganisasjonen.

Vi ønsker med vårt forskningsprosjekt å søke mer kunnskap om innovasjon i offentlig sektor, og særlig om det å ha en innovasjonsstrategi kan ha betydning for en kommunes innovasjonsevne. Det er økt oppmerksomhet om innovasjon i offentlig sektor i dag, men allikevel finnes det liten kunnskap om kommuners strategisk satsning på innovasjon. I tillegg er det liten kunnskap om hvordan det å ha en innovasjonsstrategi oppfattes og anvendes av ansatte i kommunen. Vi vurderer at vår undersøkelse kan bidra til nyttige funn for kommuners videre strategiske utviklingsarbeid.

Endringene som kommunene i Norge står ovenfor trekkes fram i flere retningsgivende dokumenter. St.meld. 7 (2008 - 2009) var den første norske stortingsmeldingen om innovasjon, og legger vekt på at innovasjon og omstilling vil være nøkkelen til å møte fremtidige endringer. St.meld. 29 (2012 - 2013) belyser blant annet at eldre lever

lenger, samtidig som de har andre ressurser og muligheter enn tidligere generasjoner. Stortingsmeldingen vektlegger at kommunene ikke kan spare seg ut av velferdsutfordringene i samfunnet, men at det må utviklingstiltak til for å jobbe på nye måter. Hovedmålene i stortingsmeldingen er at kommuner må utvikle ny kunnskap som skal styrke kommunenes innovasjons- og utviklingsarbeid.

For å se på sammenhengen mellom innovasjonsstrategier og kommuners innovasjonsevne, har vi utarbeidet følgende problemstilling:

Hvilken betydning har innovasjonsstrategier for kommuners innovasjonsevne?

Formuleringen av problemstillingen kan forstås som at vi legger en kausal antakelse til grunn vedrørende forholdet mellom innovasjonsstrategi og innovasjonsevnen til en kommune (Jacobsen, 2015). Samtidig ser vi at det kan være utfordrende å trekke slike årsakssammenhenger fordi det kan stilles spørsmål om hva som kom først, om det er strategien som fører til at kommunen er mer innovative eller at det er innovative kommuner som velger å utarbeide innovasjonsstrategier. En skriftlig innovasjonsstrategi trenger verken være en betingelse eller en garanti for at en virksomhet jobber innovativt. Med dette som bakteppe, vurderer vi at vår problemstilling likevel kan bidra til å undersøke nærmere hvilken betydning en innovasjonsstrategi kan ha for kommuners innovasjonsevne.

For å få mer innsikt i vår problemstilling har vi tatt utgangspunkt i teori om innovasjon i offentlig sektor, og gjort oss noen antagelser om hva som vil kjennetegne kommuner som har en innovasjonsstrategi. Vi har operasjonalisert dette til tre forskningsspørsmål som vi ønsker å søke mer svar på i vår undersøkelse: Vil en kommune som har en innovasjonsstrategi:

- ha en felles forståelse av hva innovasjon er?
- ha strukturer som fremmer innovasjon?
- ha en organisasjonskultur som fremmer innovasjon?

1.1 Presentasjon av case og avgrensning

I vår besvarelse har vi valgt kvalitativ forskningsmetode og fokuserte intervjuer. Vi har gjennomført en caseundersøkelse i Fredrikstad kommune, en kommune som har en innovasjonsstrategi. Fredrikstad kommune er en stor kommune i Østfold.

Kommuneadministrasjonen og politikere er opptatt av innovasjon og fornying, og det gir seg klart uttrykk i flere av plandokumentene til kommunen. I tillegg opprettet kommunen en egen stilling i 2014, innovasjonskoordinator, som skal bidra til at kommunen skal jobbe mer strategisk med innovasjon.

Vi har gjennomført 10 intervjuer, og utvalget har vært i en lederkjede; fra rådmann og lederkjeden helt ut til to barnehager. I tillegg har vi intervjuet innovasjonskoordinator. Vårt utvalg er basert på flere strategiske valg. Både styringssignaler¹ og litteratur² trekker fram at det er økte forventninger om høy kvalitet innenfor velferdsordninger i oppvekst- og helsesektoren. Det forventes at kommuner må være innovative for å møte økte forventninger og fremtidige endringer. Da KS undersøkte innovasjonsevnen til kommuner i 2017, var deres utvalg kommunalområdene oppvekst og helse. På bakgrunn av disse forholdene, har vi gjennomført våre intervjuer i to barnehager som er en del av oppvekstsektoren i kommunen. Vi vurderer at det gir grunnlag til å se våre funn i sammenheng med annen litteratur og forskning om innovasjon i offentlig sektor generelt og norske kommuner spesielt.

Vi ønsker å se på kommunen som helhet, og har derfor gjort et utvalg som representerer dette. Både forskning og KS trekker fram at medarbeidere er en nøkkelressurs for å få til endring og innovasjon (Hammond, Neff, Farr, Schwall & Zhao, 2011; Kearney, Hisrich & Roche, 2007; KS, u.å.; Meijer, 2014). KS hevder at kommuner er innovative og jobber strategisk med innovasjon, men de har kun gjennomført sine undersøkelser på enhetsledere og rådmenn (KS, u.å.). Med utgangspunkt i at medarbeidere sees på som en sentral ressurs for kommunens innovasjonsevne, ønsker vi også å få fram medarbeidernes stemme i vår undersøkelse. Vi har derfor gjennomført

¹ Kan være stortingsmeldinger, NOUer, rundskriv etc.

² Kan være forskningslitteratur, faglitteratur etc.

våre intervjuer i en lederkjede. Vi tenker at dette også gir oss mulighet til å få innsikt i om hovedfunnene til KS kan representere en kommune som helhet eller kun toppledelsen.

1.2 Tidligere forskning

Nedenfor vil vi presentere noe tidligere forskning på innovasjon i offentlig sektor, hvordan innovasjonsevne kan måles samt hva som kan fremme og hemme innovasjon. Vi vurderer at forskningen vi trekker fram her belyser det vi ønsker å undersøke nærmere samt skaper en ramme for vår videre besvarelse.

1.2.1 Innovasjonsbarometeret

EU og OECD-landene har gjennom flere år systematisk utarbeidet statistikk i den private sektoren. Etter inspirasjon fra statistikk i privat sektor utarbeidet Danmark Innovasjonsbarometeret i 2016. Innovasjonsbarometeret inneholder oversikt over fakta og statistikk innenfor offentlig sektor (Lykkebo, 2016). I 2017 tok Norge i bruk dette Innovasjonsbarometeret. KS har gjennomført to kvantitative undersøkelser for å undersøke innovasjon på kommunale arbeidsplasser. De gjennomførte en undersøkelse blant enhetsledere i 2017 og rådmenn i 2018 (KS, u.å.).

Den 06.02.18 annonserte KS de første funnene fra Innovasjonsbarometeret for kommunal sektor i Norge. De hadde gjennomført nettbaserte undersøkelser innenfor to kommunalområder; helse og omsorg samt oppvekst og utdanning. 1786 enhetsledere i kommunale virksomheter i de respektive sektorene deltok i undersøkelsen. Basert på sine funn hevder KS at kommuner er innovative, og at ledelse og medarbeidere er de viktigste aktørene for innovasjonsevnen. Videre viste funnene at tre av fire kommunale virksomheter har gjennomført og tatt i bruk innovasjoner de to siste årene.

Innovasjoner baseres i stor grad på kunnskapsdeling, og kommuner henter ofte inspirasjon fra andres løsninger og tilpasser de til lokale forhold. Videre funn var at det var medarbeidere som i 88 % av tilfellene enten setter i gang eller gjennomfører den nyeste innovasjonen. Et annet funn var at det er få eksterne aktører som igangsetter innovasjonsprosesser i kommuner, men prosessene gjennomføres ofte i samspill mellom egen organisasjon og eksterne aktører (KS, u.å.).

For å supplere resultatene og datagrunnlaget i Innovasjonsbarometeret gjennomførte KS også en undersøkelse på rådmannsnivå. Det ble sendt ut spørreskjema til alle rådmenn og fylkesrådmenn. Undersøkelsen hadde en svarprosent på 42,1 %. Resultatene ble første gang presentert 21.03.18, og hovedfunnet er at innovasjon står høyt på den kommunale dagsorden. 1 av 10 kommuner hadde en skriftlig innovasjonsstrategi. Det fremkom at strategien ofte blir brukt for å støtte opp under en langsiktig og målrettet satsning, beskriver mål med endringsarbeidet og tiltak for å nå målene (KS, u.å.).

1.2.2 Hvordan kan innovasjonsevne måles?

De Vries, Bekkers og Tummers (2015) peker på at det er få studier som måler resultater av innovasjon i offentlig sektor. Noen av utfordringene med å måle innovasjonsevne i offentlig sektor kan være at resultatmålene ikke alltid er tydelig definert eller at manglende, eller ulike, definisjoner på innovasjon ligger til grunn. Det er vanlig å undersøke ansattes, lederes eller tjenestemottakeres opplevelse av innovasjonsevne fremfor å undersøke faktiske resultater. Vår undersøkelse skiller seg derfor ikke fra dette, og vi har valgt å se på de ansattes opplevelse av kommunens innovasjonsevne.

Bakgrunnen for vår problemstilling, forskningsspørsmål og utvalg har blant annet vært at vi undrer oss over om det er mulig å måle innovasjonsevnen til kommunen uten å spørre alle ansatte i kommunen. Dette er ikke en ukjent problemstilling når det gjelder forskning på innovasjonsevne. Lervik-Olsen, Kurtmollaiev og Andreassen (2016) hevder at det ikke er mulig å vurdere virksomheters innovasjonsevne uten å få en vurdering av sluttbruker og tjenesteytere. På den måten mener de at man får innblikk i den opplevde innovasjonsevnen. De ser på elementer som service, samskaping og brukerinnovasjon når de måler innovasjonsevnen til norske bedrifter.

Torchia, Calabrò og Huse (2010) hevder derimot at det er fullt mulig å måle bedrifters innovasjonsevne ved å fokusere på organisasjonsmessig innovasjon og se på ledelsens ulike strategier i sin studie. Studien tar for seg kvinnelige styremedlemmers betydning

for bedrifiers innovasjonsevne. I studien deres er informantene administrerende direktører og styreledere i bedriftene.

Dette er to ulike tilnærminger for å måle virksomheters innovasjonsevne. I vår undersøkelse ønsker vi å se om det er samsvar mellom toppledelse, mellomledelse og medarbeidere i deres opplevelse av innovasjonsevne. I tillegg vil vi se på de strukturer og strategier som ligger til grunn for kommunens innovasjonsarbeid.

1.2.3 Hva er det som fremmer og hemmer innovasjon?

Flere forskere har undersøkt hva som fremmer og hemmer innovasjon for å bidra til å øke kunnskapen om hva kommuner kan gjøre for å bli mer innovative (Bason, 2010; Berg, 2014; de Vires et al., 2015; Kearney et al., 2007; Kuratko, Hornsby & Covin, 2014). Faktorer som pekes på som potensielle drivkrefter eller barrierer er blant annet lederstøtte, fleksibilitet i organisasjonen, informasjonsflyt, aksept for å feile, evne til å delegere, tid til innovasjonsarbeid, omgivelser og ulike former for belønninger.

Faktorer som påvirker innovasjonsevnen til en kommunen kan opptre som både drivkrefter og barrierer (de Vires et al., 2015; Holmen & Ringholm, 2019). For eksempel blir ledelse ofte trukket fram som noe som fremmer innovasjon (Berg, 2014; Kuratko et al., 2014). Ledelsesfaktoren kan også hemme innovasjon dersom lederstilen er preget av transaksjonsledelse hvor leder er opptatt av kontroll og detaljstyring (Arnulf, 2012). Dette innebærer at ledelse kan både fremme og hemme innovasjon, men det kommer an på andre forhold som for eksempel lederstil. De Vires et al. (2015) peker også på at det vil være ulike og ofte mer komplekse faktorer som påvirker innovasjon i offentlig sektor. Dette kan for eksempel være politiske beslutninger og bestillinger.

1.3 Oppgavens oppbygning

I neste kapittel, kapittel 2, vil vi presentere det teoretiske rammeverket for vår besvarelse. Vi har valgt ressursbasert teori som rammeverk, bygget på forskningen til Barney (1991), og videreutviklet av Froehle og Rothe (2007). Forskningsdesign og

metodevalg presenteres i kapittel 3. I kapittel 4 viser vi til resultatene og hovedfunnene vi fant etter våre intervjuer. Disse resultatene analyseres i kapittel 5. I dette kapitlet drøfter vi hvert av forskningsspørsmålene mot empiri og teori. I den siste delen av vår oppgave, kapittel 6, besvarer vi oppgavens problemstilling. Vi vil også belyse våre funn med annen forskning, trekke fram implikasjoner og forslag til videre forskning.

2 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet presenteres oppgavens teoretiske rammer og begreper. Vi vil trekke fram begreper og forskning som vi anser å ha betydning for å se nærmere på vår problemstilling. Som tidligere nevnt ønsker vi å undersøke om det å ha en innovasjonsstrategi kan ha betydning for innovasjonsevnen til kommunen. Vi starter med å beskrive innovasjon generelt. Dette for å gi en introduksjon til hva innovasjon er. Deretter vil vi vise til forskning knyttet til innovasjon i offentlig sektor spesielt. Videre vil vi beskrive innovasjonsevne og innovasjonsstrategi samt ulike ressurser som kan ha betydning for kommuners evne til å være innovative. Hvordan en kommune forholder seg til egne ressurser og jobber strategisk for å utvikle nye ressurser vurderer vi som sentralt for å svare opp vår problemstilling. Vi har derfor valgt et ressursperspektiv i vår besvarelse. Et slikt perspektiv innebærer å se på hvordan ulike ressurser har betydning for evner og lønnsomhet.

2.1 Innovasjon

Innovasjon betyr å fornye og lage noe nytt, og ble første gang introdusert av Schumpeter (1883-1950) som et fagfelt på begynnelsen av 1900-tallet (Fagerberg, 2013). Oslo-Manualen (OECD, 2005, s. 46) blir ofte brukt for å definere innovasjon: En innovasjon er implementeringen av et nytt eller et betydelig forbedret produkt (vare eller tjeneste), eller en prosess, en ny salgs og markedsførings måte, eller en ny organisasjons metode; i forretningspraksis, arbeidsplassorganisering eller eksterne relasjoner. Denne definisjonen fokuserer på resultatet, og stiller krav til vesentlighet og at det nye skal være implementert.

Det finnes mange definisjoner på hva innovasjon er. Dette skyldes blant annet at det er utfordrende å definere innovasjon som det å gjøre ting annerledes, da det kan føre til at alle endringer vil kvalifiseres som innovasjon. Spørsmålet blir da hvor grensen mellom endring og innovasjon skal trekkes. Selv om forskning på innovasjon har økt de siste årene, har dette ikke ført til en tydeligere definisjon av begrepet (Aasen & Amundsen, 2015).

Schumpeter stilte høye krav til nyhetsgrad for at noe kan defineres som innovasjon (Fagerberg, 2013). Andre definerer noe som innovasjon så lenge det er nytt for den enkelte virksomhet, og at dette nye er implementert (Knight, 1967; West & Farr, 1990; Zaltman, Duncan & Holbek, 1973). Det finnes ulike grader av innovasjon. Inkrementell innovasjon er en gradvis forbedring av eksisterende prosesser eller produkter, mens radikal innovasjon er en helt ny prosess eller produkt (Bason, 2010).

En innovasjon kan ha ulike former, og det er ikke garantert at den er suksessfull. Om en innovasjon er vellykket eller mislykket kan handle om alle forhold i en innovasjonsprosess, fra idefangst til implementering. Dette forholdet påpeker Seelos og Mair (2012) i sin forskning. De mener at innovasjon er en komplisert prosess og er avhengig av flere faktorer både i og utenfor virksomheten. For å lykkes med innovasjon mener de at det er viktig å forstå hvordan disse faktorene påvirker innovasjonen. I tillegg er det sentralt å rette oppmerksomheten på faktorer som kan være til hinder for at innovasjonen har ønsket utfall.

2.2 Innovasjon i offentlig sektor

I følge Nählinder (2013) blir offentlig sektor vanligvis ikke nevnt i litteratur om innovasjon, men dette er i ferd med å endres. Bakgrunnen for økt oppmerksomhet på innovasjon i offentlig sektor er økte krav om å redusere utgifter og benytte ressurser mer effektivt. I tillegg øker forventningene til innbyggerne om høy kvalitet innenfor velferdsordninger, og særlig i skole- og helsesektoren (Fuglsang, Rønning & Enquist, 2014).

Bason (2010) definerer innovasjon i offentlig sektor som en prosess med å skape nye ideer og gjøre disse om til noe verdifullt for samfunnet. Fuglsang et al. (2014) trekker også fram verdibegrepet, og at det sentrale er at det handler om verdier som er i bruk. I det private kan en tjeneste ha verdi fordi det tas i bruk, mens det i det offentlige er sentralt at en tjeneste har verdi gjennom bruk. Lehtonen og Tuominen (2011) peker på at verdibegrepet er subjektivt, og at en innovasjon derfor ikke nødvendigvis fører til verdi for alle. De mener at det innenfor offentlig sektor er særlig to former for

verdiskapning. Noe skaper verdi for den enkelte mens annet skaper verdi for samfunnet.

I norske kommuner er det i dag vanlig å benytte definisjonen til KS. Ifølge KS er innovasjon noe som er nytt og nyttig, som er tatt i bruk og skaper verdi. Ordene nytt, nyttig og nyttiggjort trekkes fram som en definisjon på innovasjon. Verdibegrepet er her også sentralt, og verdi kan vurderes på ulike måter. Eksempler på dette er ulik opplevd verdi knyttet til økonomi, kvalitet, effektivitet, livskvalitet, omdømme og brukervennlighet (KS, u.å.).

Gjennomføring av innovasjonsprosesser tar tid, og særlig dersom andre aktører involveres - som ansatte og/eller tjenestemottakere. I tillegg tar det tid å skape endringer og å evaluere om disse har vært vellykkede (Mintzberg & Westly, 1992). Mangel på tid er ofte en årsak til at utviklings- og innovasjonsarbeid blir nedprioritert (Bason, 2010; Berg, 2014; Hammond et al., 2011; Kuratko et al., 2014). Tidsaspektet har betydning både som del av prosessen, men også for å avgjøre om det som har blitt utviklet kvalifiserer til å få betegnelsen innovasjon. Det kan ta tid før endringen eller produktet får verdi for aktører. For eksempel kan det ta tid før et digitalt verktøy har merverdi for de som bruker det fordi det må implementeres og gjøres erfaringer. Det kan også ta tid før en ny tjeneste blir kjent, tatt i bruk og verdsatt. Dersom det evalueres om innovasjonen var vellykket for tidlig, kan man enten få et urealistisk positivt eller negativt bilde. Tidsaspektet er derfor viktig for å evaluere verdien av innovasjonen og hvorvidt tjenesten eller produktet er blitt nyttiggjort. Kanskje kan det også komme frem bruksområder og verdier som ikke innovatører og virksomheten hadde sett for seg eller planlagt (Mintzberg & Westly, 1992).

Det er mange forventninger til det offentlige. I tillegg til å produsere og levere tjenester, har det offentlige autoritet, ansvar og forpliktelser til innbyggere. De skal forvalte fellesskapet goder, ofte basert på knappe ressurser (Jacobsen, 2009). I tillegg er offentlige virksomheter ofte bundet til lovverk og reguleringer som kan begrense kreativiteten. Samlet sett kan dette skape forventninger om at det offentlige skal unngå å gjøre feil, og dette kan igjen føre til at det offentlige ikke tør å ta sjanser eller gjøre

ting på nye måter (Bason, 2010). Styringslinjer og den politiske konteksten kan på denne måten ha betydning for innovasjonsevnen i det offentlige (de Vires et al., 2015).

2.3 Innovasjonsevne og innovasjonsstrategi

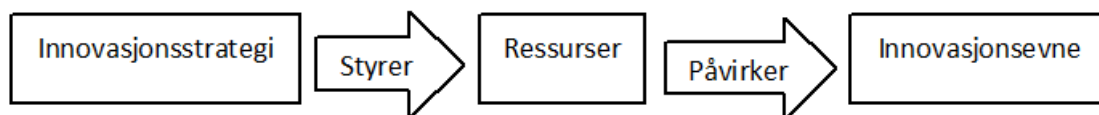
Innovasjonsevne handler om hvordan en organisasjon evner å initiere og gjennomføre innovasjonsarbeid. En virksomhet kan øke sin innovasjonsevne ved å ha klima, kultur og strukturer som tilrettelegger for å utnytte og videreutvikle virksomhetens ressurser (Aasen & Amundsen, 2015).

En innovasjonsstrategi beskriver hvordan en virksomhet skal jobbe med å øke innovasjonsevnen. Den viser til hvilke tilnærminger som skal benyttes og hvordan virksomheten skal bygge ferdigheter og kunnskap internt (Bason, 2010). En innovasjonsstrategi kan være viktig for en virksomhet for å tydeliggjøre mål og hvordan man ønsker å nå målet. En god innovasjonsstrategi fremmer samarbeid mellom ulike grupper i en organisasjon, avklarer mål og prioriteringer, samt bidrar til å fremme innsatsen rundt dem (Pisano, 2015). I følge Bason (2010) er det få offentlige virksomheter som i dag har en strategi for hvordan de vil forholde seg til innovasjon. Pisano (2015) hevder at problemet med forbedringer av innovasjonsarbeidet er mangel på en innovasjonsstrategi.

En virksomhet kan bygge sin innovasjonsstrategi rundt ulike ressurser (Tidd & Bessant, 2013). Det kan være interne krefter, som leder og ansatte. Det kan også være eksterne forhold, som teknologi, effektivitetskrav, innbyggere og interessenter (Fuglesang, 2006). I følge Bason (2010) er innovasjonsprosesser i offentlige virksomheter ofte preget av interne ressurser. Innovasjon baseres på en enkelt person, entreprenøren, eller på andre interne ressurser og kompetanse som egne medarbeidere besitter.

I følge Tidd og Bessant (2013) kan strategi gi innovasjonsressursen retning. Innovasjonsressurser er ulike ressurser som har betydning for innovasjonsevnen. En virksomhet kan utvikle mange innovasjonsressurser, men disse vil ikke lede til innovasjonsresultater om de ikke er i stand til å utnytte ressursene. Strategi har derfor

en relevant betydning for hvordan, og på hvilken måte, man tar i bruk innovasjonsressursen. Det blir derfor viktig å se på hvilke ressurser som er av betydning for å gi virksomheten utvikling og suksess.



Figur 1 - Visuell fremstilling av hvordan innovasjonsstrategien styrer virksomhetens ressurser og hvordan ressursene påvirker innovasjonsevnen.

2.4 Ressursperspektiv

Videre i dette teorikapittelet vil vi se nærmere på noen enda mer spesifikke teoretiske perspektiver for vår besvarelse. For å skape en ramme for vår analyse senere i oppgaven vil vi nedenfor redegjøre for ressurser og ressursperspektivet generelt først. Deretter vil vi trekke fram ulik forskning på ressurser som ble vektlagt av våre informanter gjennom intervjuene. Disse ressursene er den enkelte ansatte, ledelse, strukturer samt kultur.

Som nevnt er en av grunnene til økt oppmerksomhet på innovasjon i offentlig sektor kravet om å bruke ressurser mer effektivt (Fuglsang et al. 2014). Innovasjon kan belyses ut fra ulike perspektiver; som prosess, ressurs eller som et resultat. Denne besvarelsen handler i stor grad om ressurser, og vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i et ressursperspektiv. Ressursbasert teori er opptatt av sammenhenger mellom ressurser, evner og lønnsomhet (Amundsen & Aase, 2015). Utgangspunktet for denne teorien er troen på at en virksomhet kan utvikle sine ressurser og innovative evner, og at det kan være oppskriften på utvikling og suksess (Barney, 1991; Froehle & Roth, 2007).

I følge Barney (1991) kan ressurser til en virksomhet inkludere alt fra eiendeler, kapabiliteter, organisasjonsprosesser, egenskaper ved organisasjoner, informasjon, kunnskap og så videre som en virksomhet eier, kontrollerer eller har varig tilgang til.

Slike ressurser kan være både synlige og usynlige. Et eksempel på usynlige ressurser er kulturen til en virksomhet (Helfat & Peteraf, 2003).

Tidd og Bessant (2013) er særlig opptatt av ressurser, og beskriver ressurser som betingelser for innovasjon. De har gjort en selektiv gjennomgang av innovasjonsressurser, og skiller mellom kontekstressurs (ledelse, individ, team og kultur) og strategi som ressurs (betingelse). I denne forbindelsen kan strategi ha en dobbeltrolle. En strategi kan være en av flere ressurser og en del av et felt hvor betydningen av ressurser diskuteres. På den andre siden kan en strategi ha en rolle i seg selv, hvor strategien viser retning for bruken av innovasjonsressurser³.

Flere forskere har delt ressurser inn i ulike kategorier for å beskrive og tydeliggjøre hvilke ressurser en virksomhet har og kan påvirke. Froehle og Roth (2007) bygger sin forskning på ressursklassifiseringen til Barney (1991), og deler ressurser inn i tre ulike kategorier; *intellektuelle, organisatoriske og fysiske ressurser*.

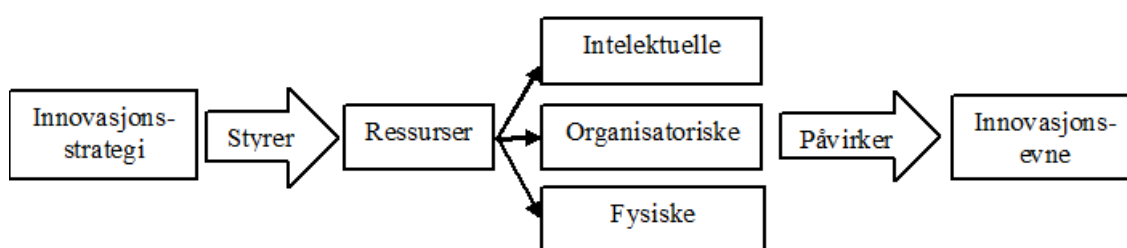
Intellektuelle ressurser omfatter blant annet utdanning, erfaringskunnskaper og ferdigheter som eksisterer hos de ansatte i virksomheten (Froehle & Roth, 2007). Flere forskere trekker fram at de ansatte er nøkkelressursen til virksomheten. De Berntani (1989) viser til at virksomheter som har involvert de ansatte, og spesielt de som driver direkte med tjenesteyting, var generelt mer suksessfulle bedrifter enn de som involverte de ansatte i mindre grad. I følge Kesting og Ulhøi (2010) er medarbeidere den viktigste ressursen for innovasjon. De begrunner dette blant annet med at ansatte kjenner detaljene i dagliglivet til virksomheten godt. I tillegg vil ansatte som blir involvert i utvikling av virksomheten vise til høyere motivasjon og jobbtilfredshet.

Den andre ressurskategorien til Froehle og Roth (2007) er *organisatoriske ressurser*, og peker på ulike ressurser internt i virksomheten. Eksempler på slike ressurser er rapporteringsstruktur, styringssystemer og holdninger til det som er vedtatt. Utdannelse hos den enkelte ansatte har betydning for virksomhetens evne til

³ En strategi som viser retning er en form for dynamisk kapabilitet. Dette begrepet omtales nærmere i kapittel 2.4.

innovasjon. Virksomhetens rekrutteringspolitikk og tilrettelegging for kompetanseøkning blir derfor viktige organisatoriske ressurser for å fremme virksomhetens intellektuelle ressurser (Hammond et al., 2011).

Eksempler på *fysiske ressurser*, den tredje ressurskategorien, er teknologi, utstyr, geografisk beliggenhet og kapitalutstyr. Serviceinnovasjon utløses ofte av tilgjengelighet til ny teknologi (Froehle & Roth, 2007).



Figur 2 – Visuell fremstilling av hvordan innovasjonsstrategien styrer virksomhetens ressurser og hvordan ressursene påvirker innovasjonsevnen med Froehle og Roths (2007) ressurskategorier.

2.4.1 Den ansatte som ressurs

Hammond et al. (2011) har forsket på ressurser som den enkelte ansatte representerer. De har vært opptatt av kreativt arbeidsmiljø, og hvordan virksomheter tilrettelegger for at den enkelte arbeidstaker kan komme med nye ideer. De har sett på hvilke faktorer som har betydning for innovasjon på individnivå. De fant at det er særlig fire områder som har betydning; *individuelle forskjeller, motivasjon, arbeidsoppgavenes karakter og innflytelse på kontekst*. Deres funn viser til at personligheten til den enkelte har stor betydning for å fremme innovasjonsevnen, blant annet i hvilken grad den enkelte har en kreativ personlighet. En annen faktor er i hvilken grad den enkelte er åpen for endringer, og utdannelsesnivå er avgjørende her. Motivasjon fremmer innovasjon, både indre motivasjon og motivasjon basert på ytre faktorer. Å oppleve mestringsfølelse har også stor betydning, både når det gjelder å mestre jobben og det å være kreativ. Hammond et al. (2011) trekker også fram at dersom ansatte tror at det forventes at de

skal være innovative, viser det seg at det er større mulighet for at de investerer tid og energi i å vise slik atferd.

Som tidligere nevnt kan en innovasjonsprosess deles inn i ulike faser, fra en ide om noe nytt, til det nye er implementert og en del av virksomhetens drift. Det finnes flere eksempler på innovasjonsprosjekter som ikke har vært vellykket fordi de ansatte ikke har tatt det nye i bruk. I følge Choi og Chang (2009) kreves det forståelse og aksept hos de ansatte og ledere i en virksomhet for å implementere en innovasjon i offentlig sektor. Dette funnet viser også Karlsson, Skålen og Sundström (2014) til i sin forskning. De peker på flere fordeler ved å involvere de ansatte i alle deler av en innovasjonsprosess. De ansatte ser ofte problemer og muligheter først, og de har kunnskap om både brukere og organisasjonen. Videre trekker de fram at det er hensiktsmessig å involvere de ansatte i utvikling av ideer og testing av ideene. Ved en slik involvering skapes det en tilslutning, og implementeringen er da allerede satt i gang.

Kearney et al. (2007) er også opptatte av ressursen som den enkelte ansatte representerer og trekker frem entreprenørskap i sin forskning. Entreprenører i det offentlige får ofte ikke like mye oppmerksomhet som i det private. I det offentlige er det ofte en hel organisasjon som får oppmerksomhet framfor en person. Videre trekker de fram at virksomheter i offentlig sektor har utfordringer med å skape en entreprenøriell kultur og et klima som fremmer eksperimentering, risikotaking, åpenhet for endringer og styrer ressurser på en hensiktsmessig måte.

Mens gründere og entreprenører er noe som trekkes frem i privat sektor, trekkes gjerne ildsjeler frem når det er snakk om innovasjon og utvikling i offentlig sektor. Ildsjelene i offentlig sektor har fått lite plass i forskningslitteraturen på innovasjon i offentlig sektor. Det er fokusert mer på organisasjon, ledelse og strukturer når innovasjon i offentlig sektor har vært under lupen. Ildsjelene og deres betydning er likevel noe som trekkes frem som en viktig faktor for innovasjon i flere settinger (Meijer, 2014).

Meijer (2014) bruker begrepet *hero-innovators* om det vi har valgt å betegne som ildsjeler. Dette da ildsjeler er et begrep som forekommer hyppig i norsk litteratur og

språk, og har det samme meningsinnholdet som hero-innovators. Meijer tar til orde for at individene spiller en sentral rolle, men at de har liten betydning for innovasjon om de ikke sees i sammenheng med hverandre. Det er behov for ulike type nøkkelpersoner i ulike posisjoner i organisasjonen og i de ulike fasene av en innovasjonsprosess. Han beskriver tre ulike nøkkelpersoner: *ideskaperen*, *ideadministratoren* og *ideforkjemperen*.

Ideskaperen er den som kommer opp med ideer og sees på som den typiske ildsjelen eller innovatøren. Disse personene er en forutsetning for å skape innovasjoner. Det er hos disse ideene skapes og formes. De kan likevel være til hinder for at innovasjonen blir en realitet dersom de ikke ønsker at noen andre skal overta eller tilpasse deres ideer til organisasjonens behov. *Ideadministratoren* er den som omsetter og tilpasser ideene til organisasjonens og kanskje samfunnets behov. Det er også den som tester ut og implementerer. Utfordringen til ideadministratoren, og en av årsaken til at ideene ikke når sitt potensiale, er at hen⁴ sjelden har tid og ressurser til å ta den byråkratiske kampen som Meijer (2014) beskriver det som. Til det trenger hen *ideforkjemperen*, som er en person som kan fronte og forsvare ideen, blant politikere, øvrig administrasjon og andre aktører.

Disse tre ulike rollene er, slik Meijer (2014) ser det, en forutsetning for å lykkes med innovasjon i offentlig sektor. Han mener at dette kan sees i sammenheng med øvrig forskning og litteratur om endringsledelse. Det er behov for ulike type nøkkelpersoner i ulike type faser av utviklingsarbeidet. Ideskaperen kan være både en ansatt som jobber direkte med tjenesteyting og en leder. Ideadministratoren og ideforkjemperen er derimot som regel ledere.

I tillegg til de tre ulike rollene, trekker han frem tre premisser som er viktige for å få til samhandling mellom de ulike rollene for at de skal lykkes med innovasjonsarbeidet. Det er viktig at de ulike rollene har *fokus på kompetanse fremfor posisjon* og legger hierarkiet til side for å finne gode løsninger. Det synes å være essensielt at den enkelte

⁴ Vi bruker hen istedenfor å skrive hun eller han. Vi benytter også hen når vi omtaler våre informanter for å sikre anonymitet.

trekker med seg sitt *individuelle nettverk* inn i arbeidet og at alle rollene har samme *situasjonsforståelse* og *visjon* (Meijer, 2014).

Ildsjeler er på mange måter en forutsetning for innovasjon, men alene har de liten betydning i store og komplekse organisasjoner som offentlig sektor ofte er. Her trengs det flere nøkkelpersoner som alle er på rett plass (både i hierarkiet og i prosessen), med rett kompetanse, nettverk og felles situasjonsforståelse (Meijer, 2014).

2.4.2 Ledelse som ressurs

For å sikre at potensialet som ildsjelene representerer blir utnyttet er ledelse sentralt. Ledelse handler om å mobilisere ansatte for å samarbeide om et felles mål (Arnulf, 2012). Berg (2014) peker i sin forskning på at ledelse er en sentral faktor for å lykkes med innovasjon i offentlig sektor. Han mener at ledere må være kompetente, pålitelige, kreative, relasjonsbyggere, kjenne omgivelsene og ha evne til å ta risiko. Videre må ledere delegere og involvere de ansatte. En ledelse som bærer preg av transformasjonsledelse og karismatisk ledelse har positiv effekt for å fremme innovasjon. Denne ledelsesatferden tydeliggjør visjonen for de ansatte og motiverer de ansatte til å være kreative og autonome (Hammond et al., 2011).

Meijer (2014) trekker paralleller fra endringsledelse og ledelse av innovasjonsprosesser. For å lede innovasjonsprosesser må en ha evne til å skape en felles visjon og rammer for videreutvikling av ideer. Felles visjon og en kultur som skaper gode vilkår for utvikling og endring er avgjørende for å lykkes med endringsledelse (Beer & Nohria, 2000; Hennestad, 2012; Jacobsen, 2012; Kotter, 1995; Schraeder, Teas & Jordan, 2005).

Tett knyttet til dette er lederens evne til å skape en sammenheng som de ulike aktørene opplever er meningsfull. I følge Hernes (2016) er formidling av mening og etablering av rammer som påvirker hvordan mennesker og grupper fungerer en sentral del av ledelse. Lederens evne til å *skape mening, felles forståelse* og *visjon* kan være sentralt for å realisere endringer og innovasjon. Utøvelse av ledelsen har betydning for om de

ansatte opplever at de kan slutte seg til det nye, og om de ser verdier, sammenhenger og meningen med prosessen og/eller tjenesten som utvikles.

Kearney et al. (2007) mener at innovasjon ikke er noe som bare skjer, men at det er et villet utfall som først blir en realitet gjennom strategisk ledelse. En slik leder fokuserer på å bygge og støtte strukturer og kultur i organisasjonen og for de ansatte. Dette støttes av Foss og Klein (2018) som peker på at oppmerksomhet på innovasjon og entreprenørskap i alt for stor grad har vært rettet mot enkeltindivider og deres evne til å gripe de muligheter som oppstår. De snur på det, og presenterer organisasjonens samlede støtte og strategiske tilnærming som en forutsetning for å utnytte de ideer og initiativ som kommer fra ansatte eller brukere.

2.4.3 Strukturer og kapabiliteter

Ressursbasert teori har etter hvert fått stor plass innen forskning på strategi og innovasjon. Et av begrepene som ofte trekkes fram i denne sammenhengen er *dynamiske kapabiliteter* (Amundsen & Aasen, 2015). Dynamiske kapabiliteter er evner, prosedyrer, rutiner, strukturer og beslutningsregler som virksomheter benytter for å skape og fange verdi (Teece, 2007). Hensikten er å påvirke organisasjonens evne til å generere nye og nyskapende former for suksess. Ressurser er en forutsetning for kapabiliteter, men det er kapabiliteten som utgjør forskjellen. Med andre ord er det kapabiliteten som gjør at ressurser behandles på en hensiktsmessig måte (Amundsen & Aasen, 2015).

I følge Teece (2007) finnes det ulike former for dynamiske kapabiliteter: *sensing*, *seizing*, *reconfiguration*. *Sensing* handler om å fange opp trusler og muligheter, mens *seizing* innebærer å omsette dette til muligheter og løsninger. Videre er *reconfiguration* kapabiliteter for å omsette løsninger og visjoner til endring og handling. Evnen til å implementere det nye er her sentralt. Selv om Teece skiller kapabiliteter i ulike former, så vektlegger han at det er flytende grenser mellom dem. Mens Meijer beskriver tre ulike roller som alle må fylles for å lykkes med innovasjonsarbeidet peker Teece på tre

ulike faser. Dersom organisasjonen kun har kapabiliteter i en fase, vil de ikke lykkes med innovasjonsarbeidet (Teece, 2007).

2.4.4 Innovasjonsklima og innovasjonskultur

At medarbeidere samhandler med hverandre på arbeidsplassen, at de har et felles mål og er gjensidig avhengig av hverandre beskriver Andersen og West (1998) som innovasjonsklima. Innovasjonsklima handler om at de ansatte har felles oppfatning av virksomhetens politikk, praksis og prosedyrer. Andersen og West har utviklet Team Climate Inventory (TCI) som beskriver en 4-faktormodell som fremhever de fire viktigste faktorene som påvirker innovasjonsevnen til et team, faktorene er *visjon*, *trygghet*, *oppgaveorientering* og *innovasjonsstøtte*. Å påvirke disse faktorene vil innebære endring i innovasjonsklima. *Visjon* viser til at virksomheten har en klar visjon som den enkelte kan strekke seg etter. Den er kjent og oppnåelig. *Trygghet* handler om at virksomheten har et ikke-dømmende klima hvor ansatte opplever at de tør å delta og å komme med nye ideer og innspill. *Oppgaveorientering* innebærer blant annet vektlegging av samarbeid i team, at motstridende meninger fremheves og fokus på å utføre oppgavene. *Støtte* kan være formulerte vedtak som støtter opp under dagens praksis eller nye og forbedrede måter å gjøre ting på.

Som nevnt ovenfor innebærer innovasjon at det gjøres feil, og virksomheter kan øke sin innovasjonsevne ved å lære av slike feil. I følge Coopey (2004) handler læring om å utvikle en prosess for å forbedre individuelle og kollektive handlinger gjennom bedre kunnskap og forståelse. Lærende organisasjoner endrer mål, rutiner og aktiviteter på bakgrunn av erfaringer. En slik kultur preges blant annet av åpenhet og involvering. En læringskultur øker virksomhetens evne til å håndtere og mestre hverdagens utfordringer.

Et eksempel på en organisatorisk ressurs er organisasjonskultur (Froehle & Roth, 2007). Kultur er felles delte måter å fortolke verden på, og utvikler seg på arbeidsplasser når ansatte samhandler med hverandre og omgivelsene (Ry & Ry, 2002). En kultur som fremmer nye ideer og organisasjonsendringer kan omtales som en innovasjonskultur

(Bason, 2010). Dobni (2008, s. 540) definerer innovasjonskultur som en flerdimensjonal kontekst som inkluderer intensjonen med innovasjon, den støttende infrastrukturen, medarbeidernes evne til å påvirke markedet og verdiskapning samt omgivelsene for å implementere innovasjonen. Dobni (2008) har gjennom sin forskning gjort funn som viser at en innovasjonskultur kommer til syne gjennom flere dimensjoner. Noen av dimensjonene som vi ser har betydning for vår undersøkelse og våre funn er kultur for *innovasjonstilbøyelighet, læring, åpenhet, individuell kreativitet og implementeringsevne*. Suksessfulle organisasjoner har kapasitet til å absorbere innovasjon inn i organisasjonens kultur og ledelsesprosesser. Det er grunn til å tro at kultur påvirker kreativitet, struktur og rutiner på en positiv måte (Dobni, 2008).

2.5 Oppsummering teori

Vi har nå presentert de overordnede teoretiske perspektivene vi har funnet nødvendige for å belyse våre funn. Vi har beskrevet at innovasjon defineres ulikt, men at fellesnevneren er at det nye må være implementert for at noe kan betraktes som innovasjon. Når det gjelder innovasjon i offentlig sektor er i tillegg verdibegrepet sentralt. I vår besvarelse har vi valgt et ressursperspektiv som rammeverk for å svare på vår problemstilling. Vi har bygget vår ramme ut fra forskningen til Froehle og Roth (2007), og tatt utgangspunkt i at en innovasjonsstrategi styrer ressursene til kommunen og disse ressursene påvirker innovasjonsevnen. Vi har pekt på at forskere vektlegger ulike former for ressurser, og vi har trukket fram de ressursene som har betydning for vår videre undersøkelse og analyse. Våre informantene pekte særlig på ulike forhold ved strukturen og kulturen. I tillegg var de opptatte av ulike egenskaper ved den enkelte ansatte og leder. I oppgavens neste del, kapittel 3, vil vi presentere vår metodiske tilnærming og beskrive hvordan vi har gjennomført vår undersøkelse og analyse.

3 Metode

I dette metodekapittelet vil vi redegjøre for metodiske overveielser og valg. Vi vil først vise til det vitenskapsteoretiske utgangspunktet vi har hatt og valg av forskningsdesign. Deretter beskriver vi hvordan vi har kommet fram til at vi skulle gjennomføre våre intervjuer i Fredrikstad kommune og i 2 barnehager. Vi redegjør for vårt utvalg og innholdet i innovasjonsstrategien. Vi forklarer hvordan intervjuene ble planlagt og gjennomført. Videre peker vi på ulike forhold som vi ser kan ha betydning for kvaliteten for vår undersøkelse, samt til de etiske hensynene vi har tatt. Avslutningsvis beskriver vi hvordan vi har analysert dataene.

3.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

I vår forskning tar vi utgangspunkt i en *hermeneutisk tilnærming*. En slik tilnærming er en prosess som veksler mellom forståelsen mellom deler og helheten (Repstad, 2007). Innenfor kvalitativ forskning er det vanlig å bruke hermeneutisk tilnærming da dette medfører at meningsmangfoldet i større grad fremkommer. Repstad (2007) hevder at det er helhetsforståelse av intervjuet som gir mening til enkeltuttalelser. Det er informantenes opplevelse, mening og hvilke konsekvenser meningen som vektlegges i kvalitative intervjuer (Tjora, 2017). I tillegg vurderer vi at vår problemstilling ikke kan avdekke en objektiv virkelighet. En innovasjonsstrategi kan ha ulik betydning for de ansatte, og den kan oppfattes ulikt. Vårt utgangspunkt er at virkeligheten først kommer fram gjennom en rekke ulike fortolkninger fra våre informanter (Jacobsen, 2015).

3.2 Forskningsdesign

Vi ønsker å gå i dybden på vår problemstilling og har derfor valgt kvalitativ forskningsmetode. Tjora (2017) peker på at det er en vrangforestilling at kvantitative data er mer objektive enn kvalitative data. Dersom forskningsdesign er spisset og metode for innhenting og analyse av innsamlet data er systematisk, hevder han at man kan få like pålitelige funn i en kvalitativ undersøkelse.

Vi har valgt å benytte fokuserte intervjuer i vår forskning da vi vurderer at det er en effektiv metode å bruke for det vi skal undersøke. Fokuserte intervjuer skiller seg fra

dybdeintervjuer, som er vanlig å benytte innenfor kvalitativ forskning, ved at fokuserte intervjuer er en kortere og mer avgrenset intervjuform (Tjora, 2017). I følge Tjora (2017) er fokuserte intervjuer godt egnet dersom temaet er sterkt avgrenset samtidig som det ikke er et følsomt tema.

3.3 Utvalg

For å få mest mulig innsikt og forståelse rundt vår problemstilling, har vi valgt å benytte casestudie som metode. Casestudier er intensive kvalitative studier av en eller noen få enheter (Andersen, 2013). I følge Yin (2008) er casestudier spesielt godt egnet når det stilles spørsmål for å forstå et fenomen bedre, for eksempel spørsmål som hvordan.

Som nevnt tidligere ønsket vi å gjennomføre undersøkelsen i en kommune som har en innovasjonsstrategi. I tillegg ønsket vi at kommunen skulle være av en slik størrelse at kompleksiteten er stor når det gjelder både antall enheter, avstanden mellom disse samt mangfold blant innbyggere og tjenester. I dag blir kommuner stadig større på grunn av kommunesammenslåinger, og vi vurderer derfor at en kommune av en viss størrelse vil kunne ha større overføringsverdi til andre kommuner.

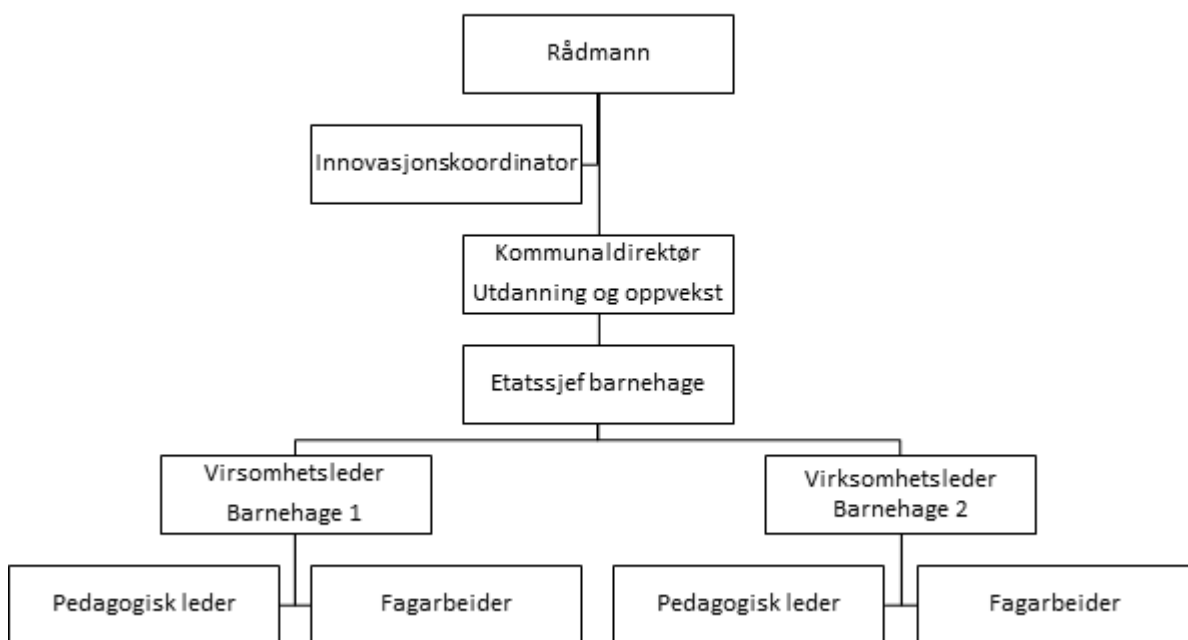
For å velge ut en kommune som har en innovasjonsstrategi, gjorde vi søk på nettet samt var i kontakt med KS. Vi avdekket at det er få kommuner i Norge som har en innovasjonsstrategi, og flere av kommunene er små kommuner. I utvalgsprosessen var det avgjørende for oss å velge ut en kommune som har en innovasjonsstrategi, er mellomstor eller stor, er geografisk tilgjengelig og har interesse for å delta i studie.

Utvelgelsen av case ble Fredrikstad kommune, og barnehagesektoren. I vår første dialog med rådmann i Fredrikstad, ytret vi ønske om å intervjuer en kjede innenfor et kommunalområde for å få frem ulike perspektiver og virkeligheter. Vi formidlet et ønske om å gjøre forskning innenfor kommunalområde oppvekst eller helse. Dette begrunnet vi med muligheten for å gjøre sammenligninger med Innovasjonsbarometeret til KS. Rådmannen tok med våre ønsker inn i rådmannens ledergruppe, og de besluttet at seksjon utdanning og oppvekst, gjennom barnehagesektoren, skulle delta i vårt studie.

Vi fikk opplyst at bakgrunnen for valget er at det var flere større endringer innenfor helsesektoren, og at barnehagene generelt sett er positive til å være med på prosjekter og nye ting.

Da det var avklart at våre informanter skulle komme fra barnehagene, ble vi invitert til møte med alle virksomhetsledere for de kommunale barnehagene. Vi presenterte oss selv og vårt forskningsprosjekt, og var tydelige på at vi ønsket å lage avtale med en barnehage som ønsket å samarbeide med oss. I møte var det to virksomhetsledere som meldte sin interesse. For å ikke gjennomføre en utvelgelsesprosess bestemte vi oss, i møtet, for å lage avtaler med begge barnehagene. Virksomhetslederne i hver av barnehagene rekrutterte selv en pedagogisk leder og en fagarbeider fra sin barnehage.

Som nevnt i innledningen har vi gjennomført totalt 10 intervjuer. Fra rådmann og lederkjeden helt ut til to barnehager. I tillegg har vi intervjuet innovasjonskoordinator i kommunen. I utvalget vårt er det 5 som hadde leder- og personalansvar og 5 hadde ikke dette ansvaret. I hver barnehage har vi intervjuet pedagogisk leder og fagarbeider. Pedagogisk leder har ikke personalansvar i en barnehage, men har et medansvar for det faglige innholdet sammen med virksomhetsleder. Innovasjonskoordinator har heller ikke leder- og personalansvar, men er organisert høyt oppe i kommuneorganisasjonen rett under rådmann. I vår besvarelse vil vi benevne fagarbeidere og pedagogiske ledere som medarbeidere, virksomhetsledere som mellomledere, og lederkjeden over det, inkludert innovasjonskoordinator, som toppledere. I de tilfellene vi omtaler mellomledere og toppledere samlet benytter vi betegnelsen ledere.



Figur 3 - Visuell framstilling av lederkjeden og våre informanter i Fredrikstad kommune som vi har gjennomført fokuserte intervjuer med.

3.4 Casebeskrivelse

Fredrikstad kommune har omtrent 80 000 innbyggere. Kommunen består av fem seksjoner, med totalt 4780 årsverk. Barnehagesektoren tilhører seksjonen utdanning og oppvekst. Det er totalt 80 barnehager i Fredrikstad, og 20 av disse er kommunale barnehager. Vi har gjennomført intervjuer i to kommunale barnehager. Barnehage 1 har fire avdelinger med barn i alderen 0-6 år, og 16 årsverk. Barnehage 2 har syv avdelinger med barn i alderen 1-6 år, og 25,2 årsverk.

3.4.1 Innovasjonsstrategien til Fredrikstad

Som nevnt i innledningen er Fredrikstad opptatte av fornying og innovasjon. Ideen om å utarbeide en innovasjonsstrategi i Fredrikstad kom fra tidligere rådmann, og hen løftet dette politisk. Formannskapet vedtok å utarbeide en strategisk plan for innovasjon og utvikle en innovasjons- og fornyingskultur i Fredrikstad kommune i 2015. Arbeidet med innovasjonsstrategien ble satt i gang med bred prosess med ulike involverings- og

kompetansetiltak i alle kommunalområdene, tillitsvalgte, verneombud og politikere. Innovasjonsstrategien ble vedtatt i Bystyre 07.09.2017.

Formålet med innovasjonsstrategien er å si noe om hva innovasjon er samt peke på noen strategiske områder for innovasjon. I tillegg skal strategien si noe om hva som kjennetegner en innovasjonskultur, hvordan kommunen må innrette seg for å utvikle slik kultur, og foreslå noen sentrale grep for å implementere strategien.

I innovasjonsstrategien defineres innovasjon som en fellesbetegnelse for åpne utviklings- og endringsaktiviteter der hensikten er å skape en endring som gir økt verdi, enten i form av kvalitet, effektivitet eller lønnsomhet. Nytt, nyttig og nyttiggjort trekkes fram som en enkel beskrivelse av hva en innovativ løsning skal være. Det pekes også på at det finnes ulike former for innovasjon. Fra hverdagsinnovasjon, som beskrives som endringer som løser et umiddelbart behov, til større radikale endringer.

På bakgrunn av det utfordringsbilde som kommunen opplever, har de valgt ut fem strategiske områder for innovasjon hvor de vurderer å ha mest og hente på å være innovative og nytenkende. Disse områdene er smidig organisasjon, samskapende kommune, smart kommune, grønt skifte og helse i alt.

Innovasjonsstrategien legger vekt på innovasjonskultur, og påpeker at mer eksperimentell tenkning og utforskning er både et mål og en forutsetning for å få til innovasjon i kommunen. For å få til ønsket innovasjonskultur trekkes blant annet åpenhet og kunnskapsdeling på tvers i organisasjonen fram. I tillegg toleranse for å gjøre feil samt lære av feil som gjøres. Det blir lagt stor vekt på ansatte og ledelse som sentrale ressurser for å fremme innovasjon og ønsket innovasjonskultur.

Strategien peker på flere tiltak for å legge til rette for innovasjonskultur og innovasjonsprosjekter. Eksempler på slike tiltak er innovasjons- og utviklingsfond, innovasjonspris, kurs og kompetanseutvikling i innovasjons metodikk, kompetansearenaer samt digitalt prosjekttrom. Videre står det i strategien at innovasjonsmålene skal knyttes direkte til den enkeltes tjenestes mål og planer.

Rapportering skal blant annet skje gjennom 10-faktor medarbeiderundersøkelse som har flere faktorer med innovasjon som implisitt tema.

3.5 Intervjuguiden

Siden vi har valgt å benytte metoden fokuserte intervjuer, utarbeidet vi en detaljert intervjuguide i forkant av intervjuene (vedlegg 1). Formålet med dette var å sikre at informantene snakket om de temaene vi vil belyse (Jacobsen, 2015; Tjora, 2017). Da vi lagde spørsmålene i intervjuguiden, tok vi utgangspunkt i vår problemstilling og forskningsspørsmål. I tillegg leste vi gjennom de mest sentrale strategidokumentene til Fredrikstad kommune for å spisse spørsmålene til vårt utvalg. Vi brukte på denne måten sekundærdata som bakgrunnsinformasjon før intervjuer med våre informanter (Jacobsen, 2015).

Da intervjuguiden var ferdig, sendte vi vårt forskningsdesign for godkjenning til NSD (personvernombudet for forskning). I tillegg gjennomførte vi test-intervjuer på to av våre kollegaer (Jacobsen, 2015). Gjennom disse test-intervjuene fikk vi nyttige erfaringer og innspill før vi gjennomførte intervjuene i Fredrikstad. Vi fikk erfaringer med hvordan spørsmålene ble oppfattet, vi ble mer trygge på intervjusituasjonen og dynamikken oss imellom. I tillegg fikk vi testet ut tidsbruken. Etter første test-intervju fikk vi tilbakemelding på at noen av spørsmålene ble opplevd som kunnskapsspørsmål. Vi gjorde noen justeringer på dette før neste test-intervju.

3.6 Intervjuene

Da vi fikk godkjent vårt forskningsprosjekt av NSD, avtalte og gjennomført vi ti intervjuer i Fredrikstad kommune (vedlegg 2). Vi intervjuet som tidligere nevnt en lederkjede fra rådmann, til ansatte i ytterste ledd i tjenesteyting i to barnehager. Vi gjennomførte ni intervjuer i tidsrommet 5. til 13. desember 2018. Intervjuene ble gjennomført på arbeidsplassene til den enkelte, det vil si på to ulike barnehager og på rådhuset. Intervjuene varte gjennomsnittlig 40 minutter, med en variasjon fra 20 til 55 minutter.

Det siste intervjuet gjennomførte vi en måned senere. På grunn av ulike omstendigheter var det ikke mulig å gjennomføre intervjuet tidligere. Det ble avtalt at intervjuet skulle gjennomføres på Skype. Det ble tekniske problemer med å ringe hverandre opp på Skype på PC. Vi ringte derfor vår informant opp på Facetime på telefon. Intervjuet ble tatt opp med båndopptaker, som de andre intervjuene. På slutten av intervjuet opplevde vi flere lydhopp og dårlig forbindelse. Da dette skjedde, gjorde vi utsjekker for å undersøke om vi hadde forstått informanten riktig.

I forkant av intervjuene fikk alle mail med informasjon om vårt forskningsprosjekt i tillegg til samtykkeskjema (vedlegg 3). Vi startet alle intervjuene med å kort presentere oss selv og spørre om de hadde lest informasjon vi hadde sendt i forkant. I tillegg samlet vi inn underskrevet samtykkeerklæring. Vi gjennomførte alle intervjuene sammen, og byttet på å gjennomføre intervjuene. Den som ikke intervjuet gjorde notater og fulgte opp med oppklaringsspørsmål. Intervjuguiden var styrende for strukturen på intervjuene, men vi var fleksible på rekkefølgen dersom informanten selv kom innom temaene vi ønsket belyst.

Som nevnt ovenfor tok vi opp alle intervjuene på lydopptak. Dette fikk informantene informasjon om i mailen i forkant. I tillegg informerte vi om dette i starten av intervjuet. Vi stilte noen flere spørsmål til de som hadde lederansvar. Det var særlig spørsmål om bakgrunnen for innovasjonsstrategien, implementering av denne og spørsmål om medarbeidersamtaler.

3.7 Pålitelighet

Pålitelighet handler om den informasjonen vi har fått er troverdig, og om vi har gjennomført analysen på en måte som vekker tillit (Repstad, 2007). Vi vurderer at det er flere forhold ved vår forskning som styrker påliteligheten. Vi har gjennomført alle intervjuene sammen, og dette har gitt en økt mulighet til å påse at nødvendige oppfølgingsspørsmål blir stilt og at vi ikke har glemt noe. For å sikre pålitelige data ved transkriberingen tok vi lydopptak av alle intervjuene.

Før vi startet med intervjuene, reflekterte vi sammen over mulige utfordringer som kan oppstå knyttet til gjennomføring av intervjuene. En av utfordringene vi drøftet var at vi begge har yrkesbakgrunn fra veilednings- og terapifeltet, og at det derfor kan være lett å benytte samtaleteknikker som ikke nødvendigvis fremmer gode forskningsintervjuer (Repstad, 2007). Vi utarbeidet en detaljert intervjuguide for å ha et hjelpemiddel for å unngå å stille ledende spørsmål eller styre samtalen. I tillegg gjennomførte vi to testintervjuer, et intervju hver. Etter disse intervjuene ba vi om tilbakemeldinger fra våre kollegaer som vi gjennomførte intervjuene med. Deretter ga vi hverandre tilbakemeldinger på hvordan vi fungerte som intervjuere. Vi ser at vi kunne ha styrket påliteligheten til vår undersøkelse ytterligere dersom vi hadde gjennomført flere testintervjuer.

Vi reflekterte også over hvordan våre roller kan ha betydning for selve intervjusituasjonen og analyseringen av funnene. Vi har begge lang arbeidserfaring innenfor kommunesektoren, og har ansvar tilsvarende mellomleder og toppleder. Vi diskuterte om våre roller kan føre til at vi vil sympatisere mer med ledere, eller om vi vil opptre mer kritisk til andre ledere. Vi vurderer at disse diskusjonene i forkant av våre intervjuer og analysearbeid førte til at vi ble mer bevisste på ulike forhold ved våre roller som kan påvirke vår undersøkelse.

Et annet forhold vi ser kan påvirke påliteligheten er om spørsmålene og temaene i intervjuene ble forstått likt (Andersen, 2013). Det vil være vanskelig, om ikke umulig, at alle informanter og vi som intervjuere har den samme forståelsen for alle begreper og tema som ble tatt opp under intervjuene. Våre funn, som vi viser til senere i denne besvarelsen, viser også tydelig at de ansatte la ulike begreper og forståelse til grunn da de forklarte hva de legger i innovasjon.

Vi opplevde en god flyt da vi gjennomførte ni av intervjuene innenfor en kort tidsperiode, som førte til at vi følte å ha en rød tråd i vår undersøkelse. Denne flyten hadde vi ikke med siste intervjuet som ble gjennomført en stund etter de andre. I tillegg var det forhold ved det siste intervjuet som vi ser kan ha betydning for påliteligheten av vår undersøkelse. Intervjuet ble ikke gjennomført i et personlig møte, men gjennom

bruk av Facetime som tidvis hadde dårlig forbindelse. Forhold ved forbindelsen ble vi klar over i intervjusituasjonen, og vi kvalitetssikret derfor at vi hadde forstått informanten rett.

Et ytterligere moment som vi ser kan påvirke påliteligheten ved vår undersøkelse er behandlingen av informasjonen etter intervjuene. Under intervjuene var vi to, men vi fordelte transkribering mellom oss og vi har ikke kontrollert hverandres transkriberinger. Vi vurderte å gjennomføre en slik kontroll, men konkluderte med at det vil ta mer tid enn vi hadde til rådighet.

Da vi hadde gjennomført alle intervjuene, transkriberte vi dem fra lydopptak. Vi opplevde at det var utfordrende å transkribere enkelte av intervjuene. Dette skyldes at informantene snakket i høyt tempo eller hadde lange setninger med flere bisetninger. På disse intervjuene spolet vi mye fram og tilbake for å få med det som ble sagt. Denne grundigheten opplevde vi å få mye igjen for da vi begynte med vår analytiske tilnærming og koding.

3.8 Gyldighet

Gyldighet går ut på om vi har målt det vi ønsket å måle (Repstad, 2007). Det finnes ulike måter å vurdere gyldighet på. Gyldighet kan blant annet deles inn i intern og ekstern. Intern gyldighet handler om vi har dekning for de konklusjoner vi trekker. Gyldigheten kan også være ekstern, og innebærer i hvilken grad funnene kan generaliseres til å gjelde også i andre sammenhenger (Jacobsen, 2015).

Casestudier slår ofte ut svakere på ekstern gyldighet fordi forskningen kun går i dybden på noen få enheter, og forskningen kan oppfattes å ha en begrenset verdi dersom hensikten er å generalisere og forklare (Andersen, 2013). Tjora (2017) hevder at overførbarhet ofte betraktes snevert, og viser til ulike former for generalisering innenfor kvalitativ forskning. En form for generalisering er konseptuell generalisering. I følge Tjora (2017) er en slik generalisering aktuell når målet med forskningen er å utvikle innsikt knyttet til et bestemt fenomen, og hvor denne innsikten kan testes ved

en form for konseptutvikling. I vår analytiske tilnærming, som vi beskriver nærmere i siste delkapittel, har vi utviklet slike konsepter.

I tillegg til de valgene vi har gjort, i vår analytiske tilnærming, vurderer vi det er flere forhold som styrker gyldigheten ved vår undersøkelse. Gjennom test-intervjuer fikk vi justert noen av spørsmålene slik at de ble mest mulig åpne og undrende. Videre har vi samlet inn mye informasjon gjennom intervjuene. Informasjonen har gitt oss nyttig innsikt i hvordan ansatte med ulike roller og ansvarsområder i en kommune tenker og forholder seg til innovasjon. Vi vurderer at omfanget på informasjonen vi har samlet inn, og som ligger til grunn for vår analyse og drøfting, styrker vår oppgaves interne gyldighet. Andersen (2013) trekker fram at intern gyldighet ofte er høy ved casestudier fordi forskere samler sammen omfattende og detaljert kunnskap.

På den andre siden ser vi at det kan være svakheter ved vår undersøkelse knyttet til utvalg og utvalgsprosessen. Dette kan igjen påvirke den interne gyldigheten og om vi har dekning for de konklusjoner vi trekker. Svakheter kan være at Fredrikstad kommune var under flere store endringer da vi gjennomførte intervjuene. Konstitueringer hadde ringvirkninger på flere midlertidige ansettelse i ledelsen. Dette førte til at flere av våre intervjuobjekter i toppledelsen opprinnelig hadde andre stillinger enn den funksjonen som vi intervjuet de for. Et annet forhold som kan påvirke gyldigheten her er selve utvalget. Vi ønsket oss et av to kommunalområder. Utvalget av kommunalområde, etat, barnehage og informanter hadde vi ingen styring på.

Den eksterne gyldigheten ser vi kunne vært høyere dersom vi hadde hatt et større utvalg. Dersom vi hadde gjennomført undersøkelser i flere kommuner, også i kommuner som ikke har en innovasjonsstrategi, kunne vi gjort ulike sammenligninger. Dette kunne igjen ført til en større mulighet for å kunne generalisere funnene og gjøre de interessante for et større publikum. Innenfor de rammene vi hadde var det dessverre ikke mulighet til å gå bredere ut i vår forskningsprosess. En annen begrensning som vi ser fra vårt studie er at intervjuene kun er gjennomført i et kommunalområde. Dersom vi hadde gjennomført undersøkelsen i flere etater eller kommunalområder, hadde vi kanskje fått andre funn. I tillegg kunne vi hatt mulighet til

å gjøre sammenligninger innenfor samme kommune. På den andre siden antar vi at vår undersøkelse kan ha en ekstern gyldighet med bakgrunn i at vårt utvalg er det samme som KS har gjennomført sine undersøkelser i.

Vår agenda har som sagt vært å se på om en innovasjonsstrategi har betydning for innovasjonsevnen til kommunen. Vi har gjennomført våre undersøkelser i en kommune med en relativ ny innovasjonsstrategi. Innovasjonsstrategien til Fredrikstad kommune ble politisk vedtatt september 2017. Med utgangspunkt i at det tar tid å skape endringer i en organisasjon, kan det stilles spørsmålstegn ved om tidsaspektet kan ha betydning for den interne gyldigheten til vår undersøkelse (Schraeder et al., 2005).

3.9 Etikk og personvern

Det er en rekke etiske og personvernmessige hensyn som må tas i forbindelse med vår forskning. Vi meldte derfor vårt forskningsprosjekt til NSD. Da vi fikk godkjenning av vårt forskningsdesign, avtalte vi tidspunkt for intervjuer. Før intervjuene sendte vi ut et skriv til alle våre informanter med informasjon om målene for vårt prosjekt samt hva deltagelse vil innebære for den enkelte.

Fredrikstad kommune har samtykket til at vi kan informere om at vi har gjennomført vår undersøkelse i deres kommune. Fredrikstad er opptatt av å være en åpen og transparent kommune, og har også sagt at vi kan nevne navnene på de to barnehagene vi har hatt i vårt utvalg. Vi velger allikevel å ikke oppgi navn til barnehagene i vår oppgave da vi vurderer at navnene ikke er sentrale for vår undersøkelse.

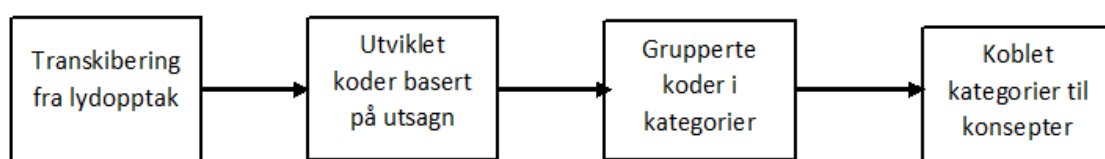
For å ivareta personvernet nevner vi ikke intervjuobjektene med navn i vår besvarelse. Våre informanter var både kvinner og menn. Når vi omtaler våre informanter, vil vi benytte betegnelsen hen istedenfor hun eller han for å sikre anonymitet. Som nevnt ovenfor vil vi benevne våre informantene ut fra hvilke stillinger de har; medarbeidere, mellomledere og toppledere. Vi ser at det kan være utfordrende å ivareta personvernet med dette valget siden vi har et begrenset utvalg. Vi vurderer at vi allikevel ivaretar personvernet forsvarlig ettersom svar eller uttalelser fra enkeltpersoner ikke kan identifiseres. Vi undersøker heller ikke et følsomt tema.

3.10 Analytisk tilnærming og koding

For å sikre en systematisk ramme for vårt analysedesign har vi benyttet stegvis-deduktiv induktiv metode (SDI) (Tjora, 2017). Denne metoden har bidratt til at vi har laget oss en trinnvis plan og milepæler som har vært retningsgivende for vår forskningsprosess.

I starten av vår forskning utarbeidet vi en intervjuguide basert på teori og våre forskningsspørsmål. I det videre arbeidet ble teorien ikke trukket inn igjen før vi utviklet konsepter og ved videre analyse av våre funn. Vår tilnærming kan beskrives som deduktiv i starten av forskningen med utgangspunkt i utarbeidelse av intervjuguiden og rammen for våre undersøkelser (Tjora, 2017). I det videre arbeidet hadde vi en induktiv tilnærming gjennom å være åpen og utforskende. I intervjuene stilte vi åpne og undrende spørsmål for å få frem meningene og forståelsen til den enkelte informant.

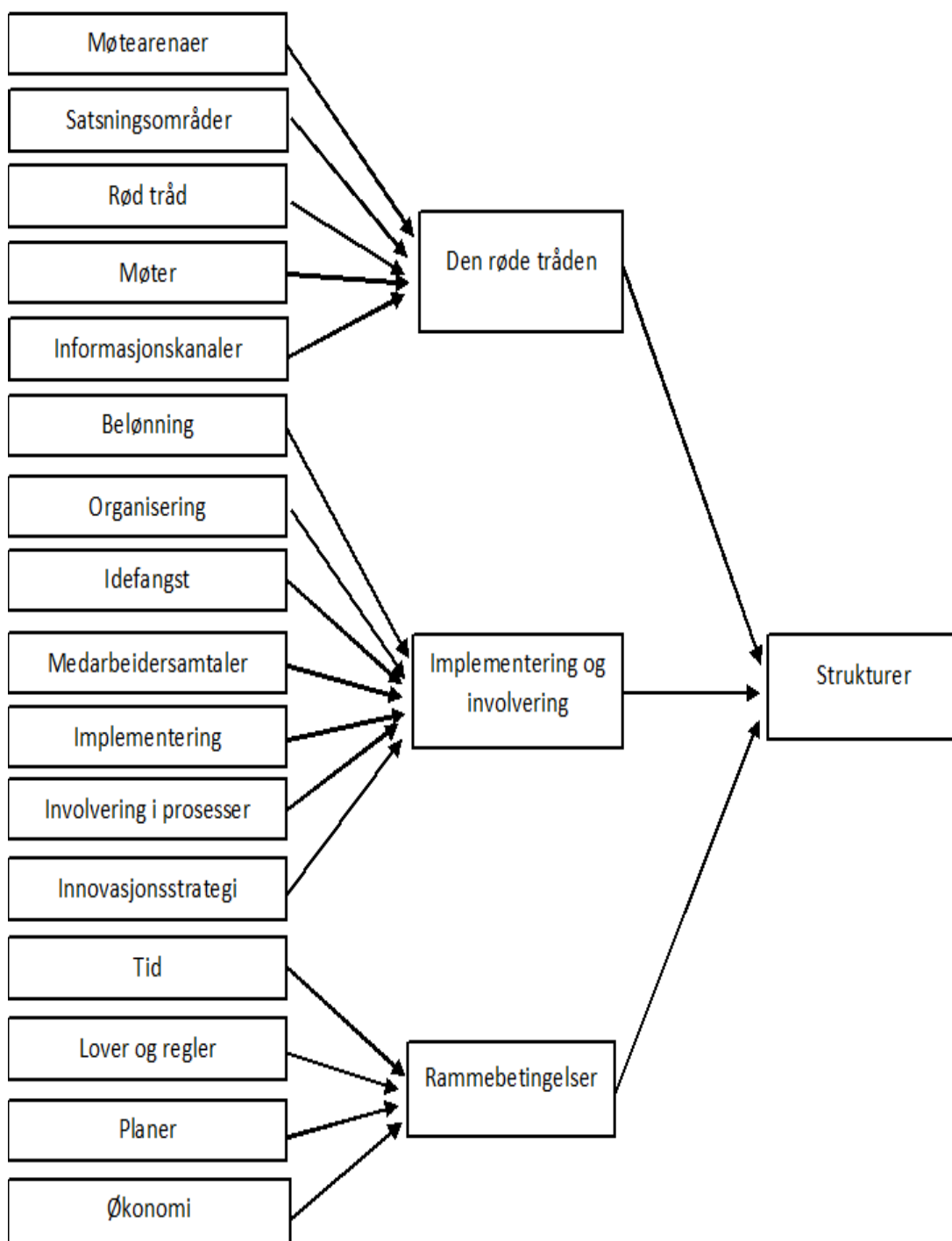
Da vi hadde gjennomført alle intervjuene, startet vi med å transkribere intervjuene. Etter transkiberingen begynte vi med første steg i analysen. Vi gikk gjennom transkiberingen av alle intervjuene og laget empiri-nære koder basert på utsagnene til informantene våre. Vi utviklet et betydelig antall koder. Eksempler på slike koder var møtearenaer, idefangst, rød tråd og implementering. I følge Tjora (2017) er slike koder en potensiell kilde til å utvikle ideer som er tett forankret i empirien.



Figur 4 - Visuell fremstilling av vår analytiske tilnærming og koding.

Neste trinn i vårt analysearbeid var å gruppere disse kodene tematisk. Vi delte kodene inn i temakategorier. I tillegg lagde vi en restgruppe hvor vi samlet sammen koder som vi anså som lite relevante for vår undersøkelse. Deretter gikk vi til teorien for å se hvordan teorien innenfor innovasjon i offentlig sektor samt innovasjonsstrategi kan ses i lys av kategorier og hovedmønstre som vi syntes utkrystalliserte seg. Dette mønsteret ble for oss ulike former for ressurser som ble trukket fram hos våre informanter. Det var

spesielt ulike forhold ved strukturer og kultur som våre informanter trakk fram som betydningsfulle for kommunens innovasjonsevne. På bakgrunn av dette utviklet vi tre ulike konsepter, basert på ressursbasert teoretisk tilnærming, som vi vurderer vil være essensielle for å skape innsikt i vår problemstilling. Disse konseptene er forståelse av innovasjonsbegrepet, strukturer og kultur.



Figur 5 - Visuell fremstilling av et eksempel på hvordan vi utviklet et av våre konsepter.

3.11 Oppsummering metode

Vi har i denne delen av besvarelsen gjort rede for vårt forskningsdesign for å svare på vår problemstilling. Vårt metodevalg er kvalitativ metode og caseundersøkelse. Vi har gjennomført fokuserte intervjuer i en kommune som har en innovasjonsstrategi. I dette metodekapittelet har vi også vist til ulike forhold ved vår undersøkelse som kan ha betydning for gyldigheten og påliteligheten ved metodevalg og analyse. I neste del, kapittel 4, vil vi skissere hovedmønstre og våre resultater. Inndeling av besvarelsen vil ta utgangspunkt i de tre konseptene vi kom fram til ved vår SDI analyse.

4 Resultater

Som nevnt tidligere har vi intervjuet ansatte med ulikt ansvar i en kommune for å få innsikt i vår problemstilling. I dette kapittelet presenteres funn vi har gjort som kan kaste lys på hvilken betydning en innovasjonsstrategi kan ha for en kommunes innovasjonsevne. Vi vil starte med å vise til funn knyttet til innovasjonsbegrepet. Videre vil vi presentere de ressursene som våre informanter trakk fram som mest sentrale, strukturer og kultur.

4.1 Forståelse av innovasjonsbegrepet

Vårt første forskningsspørsmål er om en kommune som har en innovasjonsstrategi har en felles forståelse av hva innovasjon er. I begynnelsen av alle intervjuene spurte vi hva de ansatte legger i begrepet innovasjon og fulgte opp med ytterligere spørsmål om innovasjon.

4.1.1 Å tenkte nytt og utvikle

Alle våre informanter trakk fram begrepene *utvikling* og *å tenke nytt* når de skulle fortelle hva de la i innovasjonsbegrepet. Samtidig sa flere av medarbeiderne at de ikke benytter innovasjonsbegrepet i sin arbeidshverdag. En ansatt i en barnehage uttrykte seg slik:

“Jeg tenker nytenkning og utvikling... Men ordet innovasjon blir aldri brukt. Det tror jeg... Innovasjon Norge tenker jeg når jeg hører innovasjon. Da tenker jeg liksom på gründere og nytenking og skapning og sånn. Men i barnehage blir ikke det ordet brukt, men utvikling – ja.”

Det var kun toppledere som sa de tenkte *nytt*, *nyttig* og *nyttiggjort*, som er hvordan KS definerer innovasjon, da de beskrev innovasjon. De trakk fram at det er behovene til innbyggerne som er sentralt, og at det er behov for å gjøre noe annerledes som bør være avgjørende for om man skal gjøre noe innovativt. Det nye må være nyttig og nyttiggjøres for folk flest.

Det ser ut til at de som jobber tettest med barna assosierer utvikling av kompetanse med innovasjon. Flere ansatte fortalte om erfaringer med samarbeidsprosjekter med høyskolen, og at de opplevde at dette har vært viktig for deres utvikling som fagfolk. Alle ansatte ute i barnehagene, både medarbeidere og mellomledere, vektla kompetanse og kompetanseutvikling da de svarte på hva de legger i innovasjon. Vi opplevde at de ansatte i barnehagene var svært opptatte av å utvikle seg selv for å gi barna best mulig tilbud i barnehagene, og at det kanskje satte preg på deres definisjon av innovasjon. Sitat fra en medarbeider:

“Tenker at det går veldig mye på det å få ny input kanskje. I form av kursing og forelesere som kommer og litt sånn ny... Ja, i forhold til det her med barnesyn og hvordan vi jobber og prater med barn og mye sånn rundt det.”

Mellomlederne hadde de samme betraktningene, men da med organisasjonen for øyet. De ønsket at barnehagene skulle være lærende organisasjoner, og ønsket å legge til rette for at de ansatte skulle få mulighet til å gjennomføre videreutdanning og annen kompetanseheving.

4.1.2 Effektivisering

Noen medarbeidere assosierer effektivitet med innovasjon. En medarbeider utdypte ikke hva hen legger i effektivisering, men trakk fram at innovasjon er snakk om utvikling og effektivisering, og at hensikten er at det skal bli til noe nyttigere enn det som har vært før. En annen medarbeideren beskrev innovasjon og effektivisering slik:

“Dem som sitter i ledelsen, så tenker jeg at her har de veldig fokus på effektivisering når dem tenker nytenkning og utvikling. Og er det bestandig at det gavner oss som jobber direkte med brukerne? Det er jeg ikke helt sikker på.”

4.1.3 Hverdagsinnovasjon

Flere ansatte nevnte hverdagsinnovasjon, og sa at de ofte er innovative uten at de tenker over det. Noen eksempler på hverdagsinnovasjon som medarbeidere fortalte om var å følge barnas spor og det å bruke nye ord for å beskrive situasjoner og tjenester. Ledere nevnte samhandlingsreformer og det å bruke andre ord for å få et annet perspektiv på en tjeneste. Da ledere fortalte om hverdagsinnovasjon, beskrev de det som forbedringer som kan gjøre det enklere for folk i hverdagen. En fra toppledelsen sa at kommunen har valgt å definere innovasjon bredt. Fra de bittesmå forbedringene i hverdagen til det som revolusjonerer, og hele skalaen imellom. En annen toppleder pekte også på at de bruker innovasjonsbegrepet bredt:

“Og vi er jo ganske, litt rause mot oss sjøl om å omtale oss som innovative og nytenkende, også når vi egentlig driver med kanskje kontinuerlig forbedring og gjør litt mindre endringer også da.”

Da de skulle beskrive innovasjonsarbeidet de gjør, kom de med flere eksempler. En ansatt fortalte at hen deltar i et fagnettverk med pedagoger fra andre barnehager. Flere medarbeidere trakk fram at de evaluerer det de gjør for å sikre forbedringer. En ansatt beskrev økt bruk av media som et ledd i merkevarebygging for barnehagene som et innovasjonsarbeid som hen er med på. Et annet eksempel som ble nevnt var innføring av nye datasystemer som fører til nye muligheter.

4.2 Strukturer som påvirker innovasjonsevnen

Vårt andre forskningsspørsmål er om en kommune som har en innovasjonsstrategi har strukturer som fremmer innovasjon. Gjennom våre intervjuer søkte vi kunnskap om hvilke strukturer som fantes i kommunen, og hvordan disse ble benyttet for å fremme innovasjonsarbeid og øke innovasjonsevnen. Vi hadde et spesielt fokus på innovasjonsstrategien.

4.2.1 Den røde tråden

Gjennom våre intervjuer ble det klart at innovasjonsstrategien i liten grad var kjent for de ansatte. En av de ansatte beskrev innovasjonsstrategien og kjennskap til den slik:

“Den fikk jeg når jeg fikk spørsmål om å være med på det her... Så jeg har lest den nå. Men den var helt fremmed for meg. (...) Litt sånn tanker at her har det sittet noen å skrevet masse fine ord ned på noen papirer og så er ikke vi som jobber ned mot brukerne er ikke kjent med det – tenkte jeg.”

Fra toppledelsen ble det uttalt at det ikke er hensiktsmessig at alle ansatte nødvendigvis kjenner til strategien, men at innholdet gjøres kjent helt ut i virksomhetene, gjennom linja og av den enkelte leder. I intervjuene av toppledelsen uttrykte en at kommunens planer og strategier i stor grad blir utarbeidet med tanke på ledere, og at det ikke er noen forventning til øvrige ansatte at de leser styringsdokumentene til kommunen.

Det fremkom gjennom intervjuene at innovasjonsstrategien i liten grad sees i sammenheng med øvrig planverk. Hverken planverk i kommunen som arbeidsgiverstrategien og kommuneplanens samfunnsdel, eller nasjonalt planverk som rammeplan. I alle ledd, fra både ansatte, mellomledere og toppledelsen, ble det etterlyst en rød tråd og en klar prioritering av oppgaver og fokusområder.

En informant sa at manglende opplevelse av helhet og sammenhenger kan føre til usikkerhet. Dersom ansatte hadde opplevd en helhet, og den røde tråden som mange beskrev, sa en informant at hen ville blitt mer trygg og effektiv. Hen opplever i dag at det er mange baller i luften som kommer fra alle kanter. Mange prosesser om gangen fører til at det som er påstartet ikke blir fullført. Hen beskrev dette slik:

“Hvis jeg føler at ting bare blir harelabb. Det er lite tilfredsstillende da. Og da blir du litt sånn resignert egentlig hvis du tenker at – hva hjelper det å sette i gang alle disse prosessene når vi aldri får fullført de?”

Tankesettet og kulturen som beskrives i innovasjonsstrategien kjente de fleste ansatte og ledere seg igjen i, men de konkrete strategiske områdene som presenteres i strategien var mer ukjent. I intervjuene fikk vi innsikt i utarbeidelsen av satsingsområdene som står beskrevet i strategien. Vi fikk fortalt at disse satsingsområdene ble definert av tidligere rådmann og toppledelsen, og at de var basert på innspill og en bred samfunnsforståelse. Det var få som kjente til disse satsningsområdene. Noen visste ikke om at deres virksomhet hadde satsningsområder, og de som kjente til det trakk frem andre satsningsområder enn de strategien beskriver. De ulike virksomhetene har valgt seg egne satsningsområder basert på planverk som for eksempel rammeplanen og egne interesser.

Flere trakk fram informasjonskanaler som strukturer for å skape sammenhenger og dele informasjon om innovasjonsarbeid. Rådmannens nyhetsbrev og intranettet Frekit ble nevnt. Dette er informasjon som er tilgjengelig for alle ansatte i kommunen, men få leser det da de opplever at det ikke er interessant for deres virke. Flere kommenterte at det er så mye informasjon at det er vanskelig å skille ut det som er viktig for dem. En leder uttrykte det slik:

“Det er kanskje ikke så veldig mye samkjøring, føler jeg da, på toppen. Det er bang, bang, bang, så kommer det igjen. Husk det må dere ha på personalmøtet, det må dere huske å ta opp ikke sant... Dette må dere drøfte ute. Gjøre endringer på systemer, setter i gang prosjekter.”

Ulike møter som en delingsarena ble påpekt av et flertall av informantene som en forutsetning for å dele ideer og skape de røde trådene. Det var ulikt hvordan møtearenaene ble oppfattet. Noen informanter fortalte at de opplever å ha gode diskusjoner på ledermøter og personalmøter, og at de kan dele tanker og gode ideer som er viktig for å skape rom for å være innovative. En trakk frem at de i virksomheten har ukentlige refleksjonsmøter, og at dette fungerer godt for å dele og skape felles forståelse. For enkelte informanter hjalp disse møtearenaene dermed å skape de røde trådene som etterlyses. Andre beskrev at det i møter også kan gå med en del tid til å

snakke om det som ikke fungerer og å klage over hverdagen. Det gjøres forsøk på å stanse dette, men det kom likevel opp igjen med jevne mellomrom.

4.2.2 Implementering og involvering

Noen medarbeidere svarte mangel på strukturer som årsaker til manglende innovasjonsarbeid. Eksempler på strukturer som ansatte opplevde manglet var implementeringsplan fra toppen og ned og det å se sammenhenger. I forbindelse med etterlysning av den røde tråden og styringssignaler, formidlet flere manglende implementering av strategien. En informant uttrykte det slik:

“Jeg må nok lese den litt mer. Men jeg opplever igjen at det er veldig stort da. Og det står ikke noe, det står litt kanskje om hva man forventer, hvem som har ansvar for hva, roller og hvilke hovedfokus vi skal ha, men samtidig så går det igjen på det her med hvordan skal vi få det ut i organisasjonen da og hvordan skal vi implementere dette her?”

Gjennom intervjuene med toppledelsen kom det imidlertid frem at prosessen med å etablere strategien ble sett på som en implementeringsprosess i seg selv:

“Utarbeidelse av strategien var en skolerings- og bevisstgjøringsprosess... Og utover det tenker jeg at vi ikke har noen systematisk implementering uten at det stadig er oppmerksomhet om innovasjon, belønning om innovasjon, eksempler om innovasjon, og enkelt miljøer som motiverer hverandre til å forsøke å tenke mer innovativt enn tidligere da.”

Det fremkom av intervjuene at strategien ble revidert hyppig. Likevel er det ingen plan, i alle fall ikke som vi har blitt kjent med, for videre implementering av strategien. Det fremkom gjennom intervjuene at det har vært mange endringer og bytter i lederstillinger den siste tiden. En informant beskrev situasjonen på følgende måte:

“Egentlig er hele Fredrikstad nå i litt sånn derre opprør og litt sånn stolleken og konstitueringer og sånn.”

I prosessen med å utarbeide og implementere strategien opplevde toppledelsen at det var bred og grundig involvering fra alle kommunalområder og ned til laveste ledernivå. De ansatte som driver med daglig tjenesteyting ble ikke involvert. Dette var en bevisst handling fra toppledelsen da de ser på strategien som et lederverktøy, og at de gjennom involvering av 3- 400 mellomledere har sikret tilstrekkelig involvering av de ansatte.

Ut ifra hva de ansatte uttrykte, var det heller ikke ønskelig eller hensiktsmessig med ytterligere involvering da det hadde vært tid borte fra primæroppgaver. Noen ledere uttrykte spesifikt at de søker å skjerme de ansatte fra informasjon og pålegg oven ifra og håndterer en del av dette selv. Dette ble applaudert fra de ansatte som opplever at de får mer tid til å være sammen med barna:

“Ja, men det er bra. Jeg sa til sjefen – nå er det så deilig, det kommer liksom ikke så mye utenifra og ned. (...) Og det tenker jeg at det synes jeg egentlig har vært veldig deilig at man ikke hele tiden får nye pålagte ting som kommer da. At man lar oss få bli ferdig med å fordype oss i en ny ting før man blir pålagt noe nytt på en måte liksom.”

Samtidig var de ansatte kritiske til at det kommer mange pålegg og verktøy fra oven som det forventes at de skal følge og benytte uten at de har vært involvert. En ansatt uttrykte det slik:

“Vi får nok sluttproduktet. Det blir nok på en måte bare tredd på noen nivåer over oss. At kommunen bestemmer at nå skal vi ha det her og så kommer det ut til oss – nå skal det tres i kraft liksom. Da er det vær så god, nå skal vi på kurs, nå skal dere lære om det og så skal dere bruke det. Så vi får den ferdige pakka, ofte.”

Som eksempel ble det trukket fram at tekniske hjelpemidler og IKT- systemer ikke fungerer etter intensjonen. Kommunens avvikssystem og et system for å registrere levering og henting av barn er eksempler på dette. I en hektisk hverdag er det tidkrevende for de ansatte å sette seg inn i nye datasystemer. Flere av de ansatte har heller ikke umiddelbar tilgang på de verktøyene som benyttes som PC eller Ipad. En ansatt problematiserte det å bli utstyrt med bærbare verktøy som Ipad på denne måten:

“At det blir tredd nedover – vær så god, det skal dere bruke. Og at vi kanskje ikke blir hørt – ja, skal vi fly rundt med paden ute og krysse ut og inn unger? Vi har ikke, nettet rekker ikke ut liksom. Det er jo en del sånne praktiske ting i hverdagen våres som... ofte det føles som en merbelastning da. Fordi at du må ha hendene dine sammen med ungene. Du kan ikke fly rundt og bære på en Ipad liksom.”

De ansatte har i stor grad fokus på daglig drift og faktiske tjenester som ytes. De trakk derfor gjentatte ganger frem at verktøy og strukturer som presenteres og pålegges må være intuitive og selvsagte å benytte. Våre informanter opplevde at dette ikke bestandig var tilfelle.

I våre intervjuer fant vi at det var svært få som kjente til de konkrete strukturene som beskrives i innovasjonsstrategien. Blant annet var det flere av de ansatte som blandet innovasjonsprisen med HMS- prisen. Selv om noen av strukturene var kjent for enkelte ledere, ser det ut til at de benyttes i liten grad. Eksempler på det er at det var få som benyttet digitale delingsplattformer, og om de brukes virket det tilfeldig. Det var også bare en av lederne vi intervjuet som benyttet malen for medarbeidersamtalen som inkluderer innovasjon og idefangst.

Vi avdekket ingen strukturer for systematisering av ideer og for idefangst. I stedet synes det som om alle sitter i sin virksomhet og er prisgitt sine kreative ansatte. En informant uttrykte det slik:

“Men jeg tror at det kanskje til en viss grad er ildsjelsvirksomhet som er strukturen fremdeles. At det er en eller annen som får lyst til å gjøre noe og som går til sin leder og sier: «du skulle ikke vi babababa, og nye rammeplaner og vombobobom?», og så er det en leder som sier «go for it», og så får vi se hvordan vi kan få søkt midler også videre. Jeg tror det er, hvis jeg skal tippe en struktur så tror jeg det er slik det skjer. Altså vi har ingen formell struktur.”

4.2.3 Rammebetingelser

Ulike rammebetingelser som tid, økonomi, regelverk og planer ble trukket fram som faktorer som påvirker innovasjonsevnen til kommunen. De fleste ansatte opplevde at disse rammebetingelsene hemmer innovasjonsevnen. Toppledere trakk også fram at rammebetingelser kan være en drivkraft for innovasjon. Politiske bestillinger kan føre til at lederne må tenke annerledes på hvordan de skal organisere eller utføre sine tjenester. En leder sa at rammeplanene de får må de operasjonalisere til hva det betyr for barnehagene, og at slike nye planer fører til at de må gjøre ulike endringer. Nye regler fører også til endringsbehov og kan være en drivkraft. Dette fordi de har en tendens til å gjøre som de pleier med mindre de må noe annet.

De fleste informantene pekte på mangel på tid som en viktig faktor som hemmer innovasjon. Ansatte opplever å ha hektiske arbeidsdager, og at det begrenser deres muligheter til å bruke tid på endringsarbeid. Medarbeidere i barnehagene er opptatt av å være sammen med barna, og de opplevde at det kan være belastende å delta på mange møter på utsiden av barnehagen. Når de allerede opplever at de er for mye borte fra barna, trekker de særlig fram manglende tid som en årsak til at de ikke er innovative i sin arbeidshverdag. De opplever manglende rom til å tenke på innovasjon eller jobbe grundig med det fordi arbeidshverdagen er hektisk. På spørsmål om hva som hemmer innovasjon på arbeidsplassen deres svarer en av informantene våre:

“Tid, ja... Det ville jeg vel si at det stopper det en del da, fordi at hverdagene er så hektiske, at det vanskelig å få rom til å tenke nytt da. Eller vanskelig å ta tankene videre fordi at vi har det så hektisk.”

En toppleder nevnte også at mangel på tid kan føre til manglende muligheter til å involvere ansatte i utviklingsarbeid. Hen sa at det har liten hensikt at ledere alene setter av tid for å finne ut gode nye løsninger. Dette har liten verdi dersom det nye ikke tas i bruk av de ansatte. Dersom det ikke settes av tid til at ansatte blir med i endringsprosesser, eller får eierskap til det som skal endres, blir det utfordrende å implementere det nye.

En toppleder beskrev at driftsoppgaver må løses først, og manglende tid fører til at det ikke er rom for å jobbe systematisk med innovasjon. Hen pekte på at man kanskje får tid til å samle inn materiale og gjøre en behovsanalyse, men at det ikke er tid til å gjøre noe mer med det. Dette fører til at innovasjonsarbeidet drukner i driften.

En annen toppleder trakk også fram at kommunen må prioritere å løse sine primæroppgaver, og at mangel på ressurser, og særlig mangel på tid, da blir en faktor som hemmer innovasjon:

“Så jeg vil nok anta at mange vil anføre at stramme rammer og rammebetingelser, og lite ekstra tid, lite ekstra ressurser, lite ekstra tidsmessig handlingsrom, fordi barnehagen og skole skal drives, helsetjenesten skal drives, søpla skal tømmes, og det er jo ingen budsjettmidler til å sitte å tenke og filosofere og prøve og feile. Alle må jo først og fremst gjøre plikt oppgavene, og så må man eventuelt prøve og feile og finne på noe nytt i tillegg. Så jeg tror nok stramme rammebetingelser og veldig driftsorientert organisasjon kan være til hinder for innovasjon.”

Under intervjuene nevnte de fleste ansatte økonomi som en faktor på spørsmål om hva som fremmer eller hemmer innovasjon. Hvilken rolle og ansvar informantene har hadde betydning for hva de svarte her. Medarbeidere nevnte manglende økonomi som noe som hemmer innovasjon. En informant sa at den stramme kommuneøkonomien er til hinder for å gjøre ting de ønsker sammen med barna.

Flere toppledere sa at en stram kommuneøkonomi både kan fremme og hemme innovasjon. En forklarte dette med at dårlige budsjetter kan føre til at ledere strammer inn og bruker alle sine krefter, ressurser og kompetanse på drift. På den andre siden kan dårlig økonomi føre til at kommunen må tenke på nye måter. De fleste topplerne nevnte dårlig økonomi som en pådriver for innovasjonsarbeid. Flere ledere sa at dårlig økonomi fører til større kreativitet blant de ansatte. En leder beskrev et eksempel på dette slik:

“Det å være kreative. Altså til juleverkstedet så var det – ah, kan vi ikke kjøpe inn?! Ikke sant, sånn som man har vært vant til. Nei, vi kan faktisk ikke det, men jeg er sikker på at dere har mange gode løsninger, mange gode ideer. De setter seg ned og lager egentlig ganske mye fint da. Av verdiløst materiale.”

Noen toppledere beskrev holdningene til de ansatte som avgjørende for om de ser på økonomi som noe som fremmer eller hemmer innovasjon. Ansatte som ikke ønsker endringer, og som svarer at “det har vi prøvd før, og det fungerer ikke” ble tatt opp som eksempler på slike holdninger. En annen toppleder sa:

“Jeg opplever at det å ha stramme rammebetingelser egentlig fremmer innovasjon, men jeg tror også at noen vil si at stramme rammer hemmer innovasjon. Så det er egentlig litt de samme tingene da, som hos noen mennesker gjør at ting løsner og man blir tvunget til å tenke nytt, mens andre personer blir hemmet og opplever ikke handlingsrom når det er stramt.”

4.3 Organisasjonskultur som påvirker innovasjonsevnen

Vårt tredje forskningsspørsmål er om en kommune som har en innovasjonsstrategi har en organisasjonskultur som fremmer innovasjon. I våre intervjuer stilte vi informantene spørsmål om blant annet kultur for innovasjon, deling, initiativ og ledelse for å belyse innovasjonskulturen i kommunen.

4.3.1 Den ansatte som ressurs

I intervjuene trakk medarbeidere særlig fram forhold ved egen arbeidsplass og hos den enkelte medarbeider som faktorer som fremmer innovasjon. Arbeidsmiljø, engasjement og endringsvilje hos de ansatte ble nevnt flere ganger. Medarbeidere i begge barnehagene sa de trives godt på jobben med sine kollegaer og oppgaver. De beskrev dette med ord som varmt og godt arbeidsmiljø. Denne trivselen førte til at de turte å snakke med hverandre om ting, kunne være mer åpne med hverandre og åpen for utvikling. En leder beskrev engasjement og vilje på denne måten:

“Ja, jeg merker jo engasjementet. Jeg merker jo viljen. Og det er kanskje litt, men, som jeg sier; det er krevende å være innovative, det er krevende å tenke utvikling. Og det er en prosess du både må kjenne på kroppen – med hele deg, tror jeg. De er absolutt endringsvillige, men vi skal jobbe litt med evnen kanskje.”

Ansatte tok opp at faktorer som påvirker organisasjonskulturen oppleves ulikt blant de ansatte. Personavhengighet ble også trukket frem som en faktor som kan forklare forskjellene på barnehagene:

“Tror det er så personavhengig, og hvem som er leder og personalgrupper og at man har det frie spillerommet til å velge ulikt da. Fordi at kanskje de overordna måla som kommer ned til oss er så store at innfallsvinkelen blir helt forskjellig da.”

Mange av informantene pekte på ildsjeler som en avgjørende faktor for å lykkes med innovasjon og skape en innovasjonskultur. Det å ha rett person på rett plass, og la de kreative personene få komme med sine ideer og innspill. Ut i fra intervjuene kan det synes som om dette fungerte i stor grad ute i barnehagene, men at ideer og innspill ikke løftes ut av den enkelte virksomhet.

Noen nevnte at det kan være vanskelig å få gjennomslag for nye ting, men det var ikke noe som ble trukket frem av mange eller vektlagt i stor grad. Når det først tas frem, sa både medarbeidere og ledere at det kan være vanskelig å gjøre endringer når det er

ansatte som har jobbet et sted lenge. Da møter man oftere på motstand mot å gjøre endringer. Enten fordi man ønsker å fortsette å gjøre ting slik man alltid har gjort det, eller de ansatte opplever at de har forsøkt å gjøre de foreslåtte endringene uten hell tidligere.

4.3.2 Ledelse som ressurs

Ansatte påpekte også betydningen av engasjementet hos ledere som en sentral faktor som fremmer innovasjon. En medarbeider uttrykte dette slik:

“Jeg tenker at det handler om engasjementet til personalet og det å ha en leder som går foran og fronter og på en måte har et engasjement som gjør at man får med seg flere da”.

Flere ansatte nevnte ledelse og ulike egenskaper ved egen leder som viktig for å skape et miljø som fremmer innovasjon og endring. Eksempler på egenskaper som ble nevnt er ledere som skaper trygghet, viser tillit, gir anerkjennelse og bekreftelse. En informant sa at hen opplever at lederen følger med på hva som skjer innenfor barnehagesektoren, er opptatt av å tenke nytt og at de skal prøve nye ting. En annen informant var opptatt av at lederen skaper en kultur hvor det er lov å feile, og at dette er viktig for at kommunen skal være innovativ:

“Og hvis du har en ide, så må du ha en leder som sier: «Ja, det synes jeg du skal prøve!». Hvis man opplever for mange ganger at man blir klubba ned så forsvinner den kreativiteten rundt det å være innovativ.”

4.3.3 Rom for å prøve og feile

Informanten som trakk fram at en kultur som aksepterer prøving og feiling fremmer innovasjon, belyste også hvordan en kultur preget av redsel kan begrense innovativ atferd i kommunen. På spørsmål om hva informanten opplever hemmer innovasjon svarte hen:

“Ja, lovgivning. Eh redsel for å bryte loven, redsel for tilsyn, redsel for etter altså redsel for følger og at man da kan risikere å måtte få tilsyn eller få en rettslig konsekvens fordi man bryter loven eller forskriften eller er litt på kanten av den. Det tror jeg er til hinder.”

På spørsmål om det er rom for å feile dersom man prøver ut noe nytt, var det ganske unisont fra medarbeiderne at det er rom for dette og at det til og med oppfordres til å forsøke nye ting og heller evaluere og justere i ettertid. Det kan synes som de ansatte i barnehagene er vant til å reflektere rundt sin egen praksis og evaluere denne sammen med kolleger og leder. De beskrev en kultur der det er rom for å ta opp negative hendelser uten at det blir et personfokus. Dette ble utdypet med å forklare at de er flinke til å gi tilbakemeldinger på hendelser samtidig som de beholder de gode relasjonene. Dette har vært et spesifikt satsningsområde for barnehagene med fokus på praksisfortellinger, refleksjon og relasjonskompetanse. Å aktivt benytte evalueringsprosesser til å lære ble også trukket frem. De opplevde derfor at det er takhøyde for prøving og feiling. Målet med evalueringer og praksisfortellinger knyttet til egen praksis er både å trekke frem det som fungerer godt, men også det man ikke er fornøyd med og som ikke har vært vellykket.

Det var noen som sa at det ikke er så stor takhøyde for prøving og feiling i praksis som det gjerne blir fremstilt. Her var det et skille blant ledere og øvrige ansatte. Det var lederne som oftest trakk frem at det ikke er så stor takhøyde som det synes. Flere pekte på at det for ledere kan oppleves vanskelig å ta sjanser, og at de derfor kjører med en god sikkerhetsmargin. Enkelte informanter viste også til at frykt for medieomtale som er negativ kan føre til at ledere unngår å prøve ut nye ting. Det kan synes å være stort rom for å prøve ut nye ting så lenge det ikke har særlig store konsekvenser om man feiler. Det kan også være ulik oppfatning av hvilke feil som er greit å gjøre, og hva som ikke aksepteres. En informant uttrykte det slik:

“Retorikken er: «man må ikke finne på å gjøre feil, for da får du ikke lov til noe. Så hvordan skal vi da være innovative, vi blir jo tatt i alle feilene vi gjør.» Og da

putter man, forståelsen av man blir tatt i feil, en formell feil, som om det ikke er lov å gjøre feil på andre områder.”

4.3.4 Deling og samskaping

Som nevnt tidligere beskrev våre informanter i stor grad sitt arbeidsmiljø som positivt. Informantene fortalte også om en kultur der det oppfordres til å tenke nytt og dele sine ideer, og at de opplevde at dette er med på å bygge en innovasjonskultur. En informant uttrykte dette slik:

“Jeg opplevde med en gang jeg kom hit at miljøet er veldig bra. Det at vi hører på hverandre. Alle kan komme med gode tanker og ideer og man på en måte får, i den grad det går, sin stemme igjennom da.”

Dette synes å være kulturen innad i virksomhetene og avdelingene, men noen trakk også fram at det burde vært mer deling på tvers slik at man kan lære av hverandre. Det ble beskrevet store variasjoner fra barnehage til barnehage, og at det ikke er noen kultur for å dele eller lære av hverandre. Flere av informantene betegnet dette som en mangelvare.

Det kom også fram under intervjuene at det er liten kunnskap om hva andre barnehager eller andre virksomheter i kommunen jobber med og hvordan de jobber. Samtidig som flere ønsket en større delingskultur, pekte de også på at det er et mål at barnehagene skal være ulike, ha ulike profiler og beholde sin egenart.

I tillegg sa alle informantene at de har liten kunnskap om hvordan andre virksomheter i eller utenfor sektoren arbeider. Flere pekte på manglende samkjøring og at de deltar på mye forskjellig. De klarte ikke å se hvordan de ulike tingene henger sammen. Flere informanter opplevde at møtearenaene som finnes i liten grad brukes til å dele ideer. Flere pekte på at innovasjon har vært tema i lederutviklingsnettverkene, men at det er få av lederne som har knyttet dette direkte til sin arbeidsplass. Noen informanter

opplevde at innovasjonssamlingene i lederutviklingsnettverkene handlet mer om andre sektorer og ytre rammer i forhold til utformingen av Fredrikstad som attraktiv by. De synes det var morsomt, men klarte ikke å knytte disse samlingene til egen arbeidsplass.

Flere kommenterte at de ulike nettverksgruppene som finnes for virksomhetsledere og pedagogiske ledere jobber ulikt. Dette ble også eksemplifisert fra en informant:

“Det jeg vet er at dem har litt ulike fokus. Det er et nettverk som har hatt mye fokus på språk, og minoritetsspråklige. Og et nettverk som har hatt mye fokus på ledelse. Eh og relasjoner og relasjonsbygging. Vi har også et nettverk som har har dette med innenfor Sofies stiftelse (...) Men dem har nok, dem er nok ulike fordi barnehagene er ulike, og fordi de har litt ulikt fokus, og og det er jo det som er litt spennende og.”

Nettverksgruppene ble etablert fordi noen barnehager hadde felles interesser og ønsket å være sammen om noe. Det ble da bestemt at de resterende barnehagene også skulle inn i nettverksgrupper. Det som startet med noen enkeltpersoner, ildsjeler, ble tatt opp til å gjelde alle barnehagene.

4.4 Oppsummering resultater

I dette kapittelet har vi oppsummert og trukket fram hovedfunnene vi har gjort gjennom våre intervjuer. Dette er funn knyttet til forståelse av innovasjonsbegrepet samt strukturer og organisasjonskultur som påvirker innovasjonsevnen. Vi fant at de ansatte la ulike begreper og forståelse til grunn da de beskrev hva de legger i innovasjon. Våre informanter kjente i liten grad til at kommunen har en innovasjonsstrategi eller til strukturene som står beskrevet i strategien. I tillegg har vi vist at de ansatte i stor grad opplever å ha en positiv organisasjonskultur. I neste kapittel vil vi belyse våre funn med de ulike teoretiske perspektivene som tidligere er presentert, og drøfte disse opp imot våre forskningsspørsmål og problemstilling.

5 Drøfting

I dette drøftingskapittelet vil vi belyse oppgavens problemstilling. For å gjøre dette vil vi først ta for oss hvert av de tre forskningsspørsmålene. Under hvert forskningsspørsmål vil vi oppsummere våre hovedfunn og drøfte dette opp mot tidligere presentert teori. På slutten av hvert delkapittel oppsummeres og kobles de opp mot vår problemstilling. Avslutningsvis gjør vi en kort samlet oppsummering knyttet til hvilken betydning en innovasjonsstrategi kan ha for kommuner.

5.1 Forståelse av innovasjonsbegrepet

I dette delkapittelet vil vi svare opp vårt første forskningsspørsmål: *Vil en kommune som har en innovasjonsstrategien ha en felles forståelse av hva innovasjon er?* Som tidligere vist til i casebeskrivelsen er et av hovedmålene i innovasjonsstrategien til kommunen å si noe om hva innovasjon er. Våre funn fra intervjuene viser at ansatte la ulike begreper og forståelse til grunn da de forklarte hva de legger i innovasjon. Disse er presentert i kapittel 4 og er *å tenke nytt og utvikle, effektivisering* samt *hverdagsinnovasjon*. I denne delen av besvarelsen vil vi se på om de ansattes forståelse av innovasjon kan kobles til at kommunen har en innovasjonsstrategi.

5.1.1 Å tenke nytt og utvikle

Flere informanter beskrev at de ikke benytter innovasjonsbegrepet i sin arbeidshverdag, men at de er opptatte av å tenke nytt og utvikle sine tjenester. Dette finner vi også igjen i innovasjonsstrategien til Fredrikstad. Et annet aspekt som strategien legger vekt på når innovasjon defineres er verdibegrepet. Dette verdibegrepet trekker også flere forskere fram når de definerer innovasjon i offentlig sektor (Bason, 2010; Fuglesang et al., 2014; Lehtonen & Tuominen, 2011). I følge Bason (2010) må det nye være verdifullt for samfunnet for at det skal være en innovasjon. Allikevel var det få ansatte i våre intervjuer som viste til verdibegrepet da de beskrev innovasjon. Det var først og fremst toppledere som trakk fram begrepet verdifullt da de beskrev hva de legger i innovasjon. Ledere sa at det nye må være nyttig og det må nyttiggjøres for folk flest.

Medarbeiderne hadde andre assosiasjoner når de snakket om innovasjon. De pekte blant annet på kompetanseheving av ansatte som innovasjon og utvikling. Fuglesang et al. (2014) presiserer at det sentrale med innovasjon i offentlig sektor er at det nye har verdi gjennom bruk. Ulike definisjoner på innovasjon, både generelt på innovasjon og på innovasjon i offentlig sektor, påpeker at det nye må være implementert for at det kan betraktes som innovasjon (Bason, 2010; Fagerberg, 2013; Fuglesang et al., 2014; Knight, 1967; OECD, 2015; West & Farr, 1990; Zaltman et al., 1973). Med utgangspunkt i at forskere vektlegger verdibegrepet og implementering for at noe kan defineres som innovasjon i offentlig sektor, kan det se ut til at våre informanter nevner begreper og eksempler som nødvendigvis ikke kan betegnes som innovasjon. Et eksempel på dette er at medarbeider nevnte kompetanseheving og deltagelse i fagnettverk som innovasjon. Vi vurderer at ulike former for kompetanseheving nødvendigvis ikke skaper verdiøkning for samfunnet. På den andre siden kan det være en verdiøkning for den enkelte, som Lehtonen og Touminen (2011) viser til i sin forskning. Selv om økt kompetanse fører til verdiøkning for den ansatte, behøver det ikke å bety at de endrer sin arbeidspraksis basert på ny kunnskap. Dette kan igjen føre til at det kan stilles spørsmål ved om kravet til implementering er tilstede.

Slik vi ser det betrakter de ansatte kompetanseheving som innovasjon, men de trekker ikke inn målet med kompetansehevingen eller om det skal bidra til å utvikle kunnskap og arbeid med innovasjon. På bakgrunn av disse forholdene ser det ut til at de ansattes forståelse av innovasjon i liten grad kan kobles til at kommunen har en innovasjonsstrategi. Samtidig ser vi at de ansatte i liten grad snakker om innovasjon, men at de bruker utvikling som begrep og forståelsesramme. Vi vurderer at dette igjen kan ha betydning for flere av svarene som kom fram i intervjuene.

5.1.2 Effektivisering

Våre informanter assosierer innovasjon med effektivisering. Samtidig assosierer flere medarbeidere effektivisering med noe som er negativt. De pekte på at dårlig økonomi og effektivisering fører til løsninger som nødvendigvis ikke er tilpasset deres

arbeidshverdag. Disse funnene viser også at innovasjon ikke nødvendigvis fører til verdi for alle (Lehtonen & Tuominen, 2011). Effektivisering kan skape verdi for samfunnet og bidra til å skape et bærekraftig samfunn. Som nevnt i innledningen forventes det at kommuner er innovative på grunn av økte krav om effektivisering og økt kvalitet (Fuglesang et al., 2014; St.meld 7, 2008-2009; St.meld. 29, 2012-2013). Økonomiske innstramninger samtidig som man skal gi bedre tjenester kan være utfordrende å få til i praksis med en anstrengt kommuneøkonomi. Samtidig er dette årsaken til at kommunen må tenke innovativt. Kravet til å utvikle effektive løsninger for å møte endringstakten og kompleksiteten i samfunnet er beskrevet i innovasjonsstrategien til kommunen.

Selv om effektivisering skaper verdi for kommunen, ser det ut til at det nødvendigvis ikke skaper verdi for medarbeidere. Med dette som utgangspunkt kan det tyde på at innovasjon, på en indirekte måte, assosieres med noe som medarbeidere ikke ønsker eller noe man kanskje ikke vet hva medfører. Dette kan igjen føre til en generell utfordring for implementering og få gjenklang for innovasjonsstrategien. Samtidig trakk ansatte fram en forståelse av at det forventes at kommunen skal jobbe mer effektivt framover samt at de ønsker å være en del av en innovativ kultur. Forståelsen av at innovasjonsbegrepet innebærer elementer av effektivisering synes å være lik blant alle våre informanter og samsvarer med hva som presenteres i innovasjonsstrategien. Det er imidlertid knyttet ulike fortegn til effektivisering. For noen er det en positiv assosiasjon, mens det for andre assosieres med noe negativt.

5.1.3 Hverdagsinnovasjon

Flere av våre informanter sa at de ikke bruker ordet innovasjon i sin arbeidshverdag, men at de bruker andre begreper. I tillegg trakk de fram begrepet hverdagsinnovasjon da de beskrev kontinuerlige forbedringer. I følge Aasen og Amundsen (2015) har økt forskning på innovasjon ikke ført til en tydeligere definisjon av begrepet. På bakgrunn av hvordan våre informanter forstår innovasjon, lurer vi på om utvanning av innovasjonsbegrepet i praksis kan føre til at innovasjonsbegrepet, om mulig, blir enda mer utydelig og diffust. Sett i sammenheng med økte nasjonale forventninger til

kommunene om å være innovative tenker vi at dette kan føre til at stadig mer puttes inn i og defineres inn i innovasjonsbegrepet framover. Vi ser at det kan være en fare for at kommuner gjør dette for å kvittere ut at de er innovative.

Oppsummering av første forskningsspørsmål

Oppsummert vurderer vi at de ansatte har noe ulik forståelse av hva innovasjon er. Få ansatte trakk fram verdibegrepet eller at det nye må være implementert da de beskrev innovasjon. Dette er forhold som både forskning og innovasjonsstrategien trekker fram som vesentlig for at noe kan betraktes som innovasjon i offentlig sektor (Bason, 2010; Fuglesang et al., 2014; Lehtonen & Tuominen, 2011). Det var kun toppledere som nevnte disse forholdene. Videre ser vi at flere av de ansatte ikke bruker innovasjon som et begrep i sin arbeidshverdag. Flere av de begrepene som innovasjonsstrategien legger til grunn for forståelsen av innovasjonsbegrepet benyttes ikke av de ansatte. Det ser derfor ut til at de ansattes forståelse av innovasjon i liten grad kan kobles til at kommunen har en innovasjonsstrategi. Samtidig ser vi at ledelsen har lyktes med å sette utvikling og nytenkning på agendaen da de ansatte er opptatte av dette.

5.2 Strukturer som påvirker innovasjonsevnen

I dette delkapittelet vil vi svare opp vårt andre forskningsspørsmål: *Vil en kommune som har en innovasjonsstrategi ha strukturer som fremmer innovasjon?* Et av hovedmålene i innovasjonsstrategien til kommunen er å peke på noen strategiske områder for innovasjon, og beskrive strukturer som vil øke innovasjonsevnen. Våre funn fra intervjuene viser at ansatte i liten grad kjenner til at kommunen har en innovasjonsstrategi eller til konkrete strukturer som står beskrevet i strategien. Det informantene trakk frem som de viktigste strukturene som påvirker innovasjon er presentert i kapittel 4 og er *den røde tråden, involvering og implementering* samt *rammebetingelser*. Vi vil i dette kapittelet se på hvilke strukturer kommunen har for å fremme innovasjon og om disse kan kobles til at kommunen har en innovasjonsstrategi.

5.2.1 Den røde tråden

Som vi har nevnt i casebeskrivelsen var bakgrunnen for utarbeidelse av innovasjonsstrategien i Fredrikstad å bygge opp en innovasjonskultur i kommunen som er politisk forankret. Slik vi forstår det var ikke intensjonen med innovasjonsstrategien at den skulle være konkret og detaljert, men det er dette som etterlyses av de ansatte. Alle leddene i kjeden vi intervjuet etterlyser røde tråder, mål og prioriteringer fra rådmannen og gjennom alle ledd. Gjennom intervjuene fikk vi innsikt i at det var få av våre informanter som kjente til at kommunen har en innovasjonsstrategi. Strategien peker på sentrale satsningsområder, men disse er lite kjent i organisasjonen.

Flere forskere peker på at hensikten med en innovasjonsstrategi er å beskrive mål og hvordan virksomheten ønsker å nå målet (Bason, 2010; Pisano, 2015; Tidd & Bessant 2013). I tillegg er intensjonen med en slik strategi å gi de ulike innovasjonsressursene retning slik at de kan utnyttes best mulig og resultere i innovasjoner (Tidd & Bessant, 2013). For oss ser det ut til at det forskere peker på som hensikten med en innovasjonsstrategi er det som etterlyses av informantene. Mål og prioriteringer beskrives i noen grad, gjennom blant annet definerte satsningsområder i strategien, men det ansatte og ledere etterlyser er prioriteringer og mål som er konkrete og som treffer deres hverdag.

Hvordan ledere klarer å formidle felles forståelse, retning og mening med ulike aktiviteter i organisasjonen har stor betydning for om de ansatte kan slutte seg til arbeidet og jobbe mot det som er under utvikling (Chai & Chang, 2009; Hernes, 2016; Karlsson et al., 2014). Arbeidet mot felles mål med målrettede aktiviteter som understøtter dette er et viktig premiss for å lykkes med innovasjonsarbeidet (Hernes, 2016). Ingen av våre informanter nevnte visjon under intervjuene, men det var mangelen på mål, retning og den røde tråden de viste til. Som nevnt tidligere i besvarelsen trekker flere forskere fram betydningen av en felles og tydelig visjon for å øke innovasjonsevnen (Andersen & West, 1998; Hernes, 2016; Kearney et al., 2007). I følge Andersen og West (1998) er en klar visjon som er kjent og som alle strekker seg mot en av faktorene som bidrar til innovasjonsklima. Vi stiller oss spørrende til om det er visjonen de ansatte savner når de snakker om den røde tråden. Stadige

etterlysninger av strukturer som kan være med på å skape den røde tråden kan peke i retning av at lederne ikke har lyktes med ett av innovasjonsstrategiens hovedmål, som er å skape felles forståelse og retning. Slik vi ser det kan manglende kjennskap til strategien, også blant ledere, være en av årsakene til dette.

Kommunen har besluttet at innovasjonsarbeidet og implementeringen skal skje i linjen, og at det er den enkelte leder som er best egnet til å lede sine ansatte og sine virksomheter i innovasjonsarbeidet. Denne måten å styre på, gjennom styringslinjer, er en del av vanlig kommunestruktur (Jacobsen, 2010). Våre informanter trekker frem at det er mange informasjonskanaler de må forholde seg til. Det kommer mye informasjon og pålegg, og dette er ofte ikke harmonisert. Flere ledere uttrykker også at de mangler kunnskap om hvordan ansatte jobber. De fleste lederne har kjennskap til hvordan sine direkte rapporterende arbeider, men kjenner lite til hvordan de ansatte under de arbeider. De leder gjennom sine ansatte, og er på denne måten prisgitt den informasjonen de får fra underordnede. Dette kan, slik vi ser det, skape utfordringer med å lage røde tråder som er forståelige helt ut i linja.

Strategien inneholder også noen beskrivelser av hvordan kommunen ønsker å være samskapende og fremme samarbeid mellom ulike aktører som politikere, ansatte, ledere, tjenestemottakere og øvrige samarbeidsaktører. Pisano (2015) hevder at en god innovasjonsstrategi fremmer samarbeid mellom ulike grupper i en organisasjon, avklarer mål og prioriteringer. Det står beskrevet i innovasjonsstrategien til Fredrikstad at de ønsker å legge til rette for samskaping i innovasjonsarbeidet, men slik vi ser det er det få konkrete strukturer og kapabiliteter som beskrives for å realisere dette. Det bærer preg av å være generelle mål heller enn tiltak.

Det fremkommer ikke tydelig i innovasjonsstrategien hvordan kommunen skal jobbe for å fange opp, vurdere muligheter og trusler eller iverksette tiltak for å igangsette innovasjonsprosesser (Teece, 2014). Vi ser derfor ikke hvordan strategien gir innovasjonsressursene en tydelig retning. På den andre siden har Fredrikstad uttalt at innovasjonsstrategien skal være en overordnet strategi, og da er det kanskje ikke hensiktsmessig at den skal inneholde konkrete tiltak. Med utgangspunkt i hva ulike

forskere trekker fram som intensjonen med en innovasjonsstrategi, kan det for oss synes som om kommunen ikke har utnyttet potensialet i sin innovasjonsstrategi. Det er mulig at dette kan bøtes på ved å konkretisere hvordan kommunen ønsker å nå sine mål og gjennomføre endringer, i tillegg til å gjøre strategien mer kjent. Det kan være at dette er tenkt dekket gjennom andre planer og strategier, men det har vi ikke avdekket eller dypdykket nærmere i. Slik vi ser det vil det ikke være tilstrekkelig at innovasjonsstrategien peker på felles satsningsområder og prioriteringer om dette ikke er kjent eller følges opp av konkrete handlinger.

5.2.2 Implementering og involvering

I innovasjonsstrategien står det at den skal foreslå noen sentrale grep for *implementering* av strategien og innovasjonskulturen, men den er lite konkret på hvordan strategien skal implementeres. Gjennom våre intervjuer ga toppledelsen uttrykk for at det ikke var meningen at strategien skulle beskrive dette i detalj. Prosessen med å utarbeide strategien i seg selv ble sett på som implementering av strategien.

For at noe er implementert kreves det forståelse og aksept hos ansatte i alle ledd (Choi og Chang, 2009; Karlsson et al., 2014). Å skape mening og tilslutning hos de de ansatte i starten av en prosess, som i utarbeidelse av innovasjonsstrategien, vil øke muligheten for implementeringen (Hernes, 2016; Karlsson et al., 2014). Strategien til Fredrikstad er lite kjent blant de ansatte. Det er derfor mulig at det ikke hadde hatt noen stor betydning for implementeringen av strategien om planen for implementering stod beskrevet mer detaljert i strategien. På den andre siden kunne et strategisk implementeringsarbeid fremmet både kjennskap til og aksept for innovasjonsstrategien, samt opplevelsen av en rød tråd. På bakgrunn av dette vurderer vi at mangelen på plan for videre implementering kan være med på å forringe strategien. Dette kan være en av årsakene til at strategien ikke er mer kjent i organisasjonen, og dette kan igjen få konsekvenser for selve innovasjonsevnen.

Det står beskrevet i strategien at den sannsynligvis må revideres hyppig, og dette er knyttet til endringstakten i samfunnet. Stadige endringer av strategien vil kunne føre til at behovet for informasjon ut i organisasjonen øker dersom kommunen skal være oppdatert. Ut i fra våre funn kan det synes som den langsiktige implementeringen av strategien er overlatt til tilfeldighetene. Vi ser også en økt sårbarhet i informasjonsutvekslingen med flere utskiftninger i lederstillinger i kommunen. Dette kan føre til at verdifull informasjon i prosessen med utarbeidelse av innovasjonsstrategien ikke blir videreført til nye ledere og ansatte. Strukturer for informasjonsflyt slik at de ansatte er oppdatert og får harmonisert informasjon kan, slik vi ser det, bidra til en vellykket implementering. I tillegg ser vi at en større grad av involvering av ansatte, også i utvikling og revidering av innovasjonsstrategien, kan være sentralt for å skape forståelse og aksept for strategien hos alle ansatte. En vellykket implementering av strategien vil igjen kunne være en drivkraft for innovasjon.

Innovasjonsstrategien til Fredrikstad inneholder flere tiltak for å legge til rette for *involvering* av de ansatte, og de har belønningstiltak som innovasjons- og utviklingsfond samt innovasjonspris. Begge disse tiltakene er pengesummer som deles ut for å fremme innovative prosesser og løsninger. Våre informanter nevnte ikke disse belønningstiltakene i vår undersøkelse. Kuratko et al. (2014) trekker fram at belønning og motivasjonstiltak kan fremme en innovasjonskultur. Bason (2010) hevder på sin side at det kan være mangel på belønningssystemer i det offentlige. I vår empiri ser vi at årsaken til at ansatte ikke trekker fram belønning, som fond og priser, kan være flere. Det kan være at ansatte som jobber i det offentlige ikke i like stor grad motiveres av belønninger som ansatte i det private (Bason, 2010). En annen forklaring kan være at de ansatte ikke kjenner til tiltakene, ettersom innovasjonsstrategien er lite kjent.

Kesting og Ulhøi (2010) ser på medarbeidere som den viktigste ressursen til innovasjon og begrunner dette blant annet med at det er de som kjenner best til hvor skoen trykker. De kan raskt avdekke behov og komme med gode tilpassede endringsforslag. Innovasjonsstrategien til Fredrikstad legger også vekt på at det er de ansatte som fremmer innovasjon, og at det er viktig at medarbeidere er med å skaffe innsikt i behov og finne løsninger. For oss ser det ut til at ansatte i kommunen er samstemte på at

egenskaper ved ansatte er viktig for å fremme innovasjon, men det er lagt opp til få strukturer for å involvere ansatte direkte i innovasjonsarbeidet i kommunen.

Innovasjonsstrategien og intervjuene fokuserer mye på ildsjeler, og trekker frem disse som en del av strukturen for innovasjon. Det er få klare og kjente strukturer for å fange opp ideer fra ildsjelene, eller strukturer for hvordan ideene skal videreutvikles og settes ut i live. For at innovasjon skal være vellykket må ideene fanges opp, videreutvikles og implementeres (Meijer, 2014; Teece, 2007). Slik vi tolker våre funn skjer det meste av idefangst, videreutvikling og implementering tilfeldig. Vi vurderer derfor at kommunen kan gå glipp av muligheter for å realisere samt videreutvikle innspill og aktiviteter som iverksettes av enkeltpersoner og enkelte virksomheter.

For å få utnyttet de ressursene ildsjeler representerer, kan det være behov for å se mer systematisk på hvilke posisjoner og roller disse nøkkelpersonene har. Samtidig kan det være behov for å bygge en mer strategisk støtte i organisasjonen for å utnytte potensialet (Foss & Klein, 2018). Til dette trengs det også strategisk ledelse av innovasjonsprosessene (Kearney et al., 2007). En toppleder trekker frem at det har lite for seg at ledere sitter alene med innovasjonsarbeidet og prøver å finne gode løsninger selv. Samtidig antyder våre resultater at det i stor grad er det som gjøres i den sektoren vi undersøkte. Som beskrevet ovenfor er det i liten grad beskrevet i innovasjonsstrategien strukturer for hvordan medarbeidere skal involveres.

En årsak til manglende involvering kan være at det er ulike verdiforslag (Bason, 2010; Lehtonen & Tuominen, 2011; Meijer, 2014). Som vi tidligere har skrevet kan ulike interessemotsetninger gjøre det vanskelig å involvere flere aktører (Langergard, 2011). Vi har ikke konkrete funn som støtter dette, men ser at det kan være en faktor som påvirker involvering og vurderinger rundt viktigheten av bred involvering og støtte. Det kan virke som om lederne vi snakket med ikke har viet denne problemstillingen tilstrekkelig med oppmerksomhet. Dette kan vanskeliggjøre optimal ressursutnyttelse (Karlsson et al., 2014). Som nevnt beskriver strategien at det er viktig med strukturer og samhandling, men er i liten grad konkret på disse strukturene. De strukturene som er etablert benyttes i liten grad, selv om strukturene er kjent for den enkelte leder. Dette gjelder for eksempel mal for medarbeidersamtale.

I våre undersøkelser finner vi at det i stor grad er ledere som tar beslutninger og initierer prosjekter og satsningsområder. De ansatte som jobber med direkte tjenesteyting opplever i liten grad å bli involvert i prosesser eller innføring av nye verktøy og rutiner. Som funnene våre viser har dette flere sider. Det kan oppleves positivt for de ansatte å bli skjermet fra å måtte mene noe om og jobbe med ting som de ikke direkte kan knytte opp imot daglige arbeidsoppgaver. Samtidig ser vi noen fallgruver ved dette. De Berntani (1989) hevder at virksomheter som involverer de ansatte er mer suksessfulle enn virksomheter som ikke gjør dette. Som flere forskere peker på er det de ansatte som driver med direkte tjenesteyting som kjenner tjenestene og sluttbrukerne best (De Berntani, 1989; Karlsen et al., 2014; Kesting & Ulhøi, 2010). Det kan synes som om måten de ansatte blir involvert i utviklingsarbeid på er at initiativ fra ledere over blir presentert, og de ansatte får anledning til å uttale seg om det. Ut i fra våre funn var det få initiativ fra de ansatte som ble presentert for ledelsen. I den grad det gjøres synes initiativet, og eventuell realisering av ideer, å bli i den enkelte virksomheten. Det virker tilfeldig om dette er noe som deles og viderebringes til øvrige ledere og virksomheter i kommunen. På bakgrunn av dette finner vi få strukturer for implementering og involvering som kan være med å fremme innovasjon.

5.2.3 Rammebetingelser

Rammebetingelser som informantene trakk fram i vår undersøkelse var regelverk, planer, politiske bestillinger, økonomi og tid. Gjennom intervjuene kom det frem at rammebetingelser både sees på som noe som kan fremme og hemme innovasjon. Vi avdekket ulikheter i svarene ut ifra hvor i organisasjonen de ansatte jobbet. Topplederne var de som i størst grad nevnte rammebetingelser som drivkrefter for innovasjon. Medarbeiderne trakk i hovedsak frem at rammebetingelser kan være med på å hindre innovasjonsarbeidet i kommunen. Kearney et al. (2007) skisserer at ulike rammebetingelser i offentlig sektor kan være barrierer for å gjennomføre endringsprosesser og innovasjonsarbeid. De påpeker imidlertid at ulike tilnærminger kan bøte på dette. Om de ansatte ser hensikten og fordelene med endringene, og i tillegg har mulighet til være med på å påvirke hvordan ulike løsninger skal se ut,

innenfor de gitte rammene, kan de være mer positive til rammebetingelsene. Slik vi ser det kan rammebetingelser legge premisser til grunn for strukturer som etableres i kommunen, men også være strukturer i seg selv. Om de kan være med på å fremme innovasjon avhenger av holdningene til rammebetingelsene.

En av rammebetingelsene våre informanter trakk fram som noe som både fremmer og hemmer innovasjon var økonomi. Gjennom våre intervjuer så vi at medarbeidere trakk fram dårlig økonomi som en faktor som hemmer innovasjon, mens toppledere så på økonomi som både noe som fremmer og hemmer innovasjonsevnen. Ledere sa at dårlig økonomi kan begrense muligheter til å forsøke nye ting, men det kan også øke kreativiteten til de ansatte. En toppledere beskrev dette nærmere, og opplevde at det var holdningene til de ansatte som er avgjørende om dårlig økonomi fremmer eller hemmer innovasjon. Dette er et eksempel på at faktorer som påvirker innovasjonsevnen både kan opptre som en drivkraft og en barriere, og at utfallet kommer an på andre forhold (Holmen & Ringholm, 2019; de Vires et al., 2015). Dette perspektivet beskriver også Hammond et. al (2011). Kreativitet kommer ikke nødvendigvis fra begrenset økonomi, men at andre faktorer spiller inn. Faktorer som handler om personligheten til den ansatte, som denne toppleren også trakk fram.

En konsekvens av stram økonomi kan være en opplevelse av mangel på tid. Det beskrives av en av informantene at det er tid til å registrere og vurdere behovene, men ikke til å gjøre noe med de. Dette kan tyde på at det er flere ildsjeler og ideskapere i barnehagene, men at ideadministratoren mangler (Meijer, 2014). Eventuelt kan de strukturene som fører til at ideadministratoren overtar stafettpinnen fra ideskaperen være fraværende eller for lite kjent.

I et av sitatene som vi har vist til sier en leder at hen merker at ansatte er engasjerte og endringsvillige, men at evnen til å være innovativ mangler. Samtidig viser flere av funnene våre at det er flere faktorer som hemmer innovasjon, som mangel på strukturer, rød tråd og tid. Tilgjengelig tid innebærer blant annet at det settes av ekstra tid til at ansatte kan oppdage og følge opp innovasjonsprosesser (Kuratko et al., 2014). Vi undrer oss over om det er mangel på evner eller mangel på strukturer for å involvere

de ansatte som er fraværende. Ansatte i barnehagene beskriver hektiske dager. For å fremme innovasjon bør det, etter vår mening, etableres strukturer som fremmer innovasjon i større grad. Strukturer som er bygget for å utnytte rammebetingelsene best mulig.

Oppsummering av andre forskningsspørsmål

Oppsummert kan vi si at våre informanter peker på flere strukturer som kan være med på å fremme innovasjon i kommunen. Noen av disse er beskrevet i innovasjonsstrategien, andre ikke. Det er også noen av strukturene som står beskrevet i strategien som etterlyses. Dette kan tyde på manglende implementering av og eierskap til strategien. Ettersom innovasjonsstrategien ble vedtatt av bystyret i Fredrikstad kommune i september 2017 er den så ung at det er vanskelig for oss å trekke noen klare linjer mellom strategien og kommunens innovasjonsevne. Arbeidet med strategien ble imidlertid påbegynt i 2015. Innovasjon har derfor vært på agendaen i kommunen i flere år. Vi mener derfor at det er grunnlag for å gjøre noen betraktninger rundt hvordan de strukturer som er presentert i strategien fungerer, og om det å ha en innovasjonsstrategi har betydning for kommunens innovasjonsevne. Det er mulig at innovasjon og utvikling hadde vært noe flere ansatte hadde hatt et aktivt forhold til om de strukturene som er utarbeidet i større grad ble benyttet. Samtidig peker flere informanter på at det er personer som går egne veier og gjør ting på sin måte som fremmer innovasjon og er med på å bygge en innovasjonskultur. Det skal vi se nærmere på nedenfor.

5.3 Organisasjonskultur som påvirker innovasjonsevnen

I dette delkapittelet vil vi svare opp vårt tredje forskningsspørsmål: *Vil en kommune som har en innovasjonsstrategi ha en organisasjonskultur som fremmer innovasjon?* Et av hovedmålene i innovasjonsstrategien til kommunen er å si hva som kjennetegner innovasjonskultur samt beskrive hvordan de ønsker å utvikle slik kultur. Våre funn fra intervjuene viser at de ansatte i stor grad opplever å ha en positiv organisasjonskultur. Hvordan de opplever at denne kulturen påvirker innovasjonsevnen er presentert i kapittel 4 og er den *ansatte som ressurs, ledelse som ressurs, rom for å prøve og feile*

samt *deling og samskapning*. Vi vil i dette kapittelet se nærmere på hvordan kommunens innovasjonskultur oppleves og om dette kan kobles til at kommunen har en innovasjonsstrategi.

5.3.1 Den ansatte som ressurs

Flere av våre informanter la vekt på egenskaper hos den enkelte ansatte som sentrale faktorer som påvirker innovasjonsevnen og organisasjonskulturen til kommunen. Det var særlig engasjement og endringsvilje hos de ansatte som ble nevnt. Toppledere nevnte også disse egenskapene, men fokuserte mer på at ansatte som ikke er engasjerte og endringsvillige hemmer innovasjon. Et av sitatene trukket fram i forrige kapittel viser dette ved at en toppleder beskriver at ansatte reagerer ulikt på stramme rammebetingelser, at noen blir kreative mens andre blir med handlingslammet i slike situasjoner.

I forskningen blir ofte medarbeidere sett på som den viktigste ressursen til innovasjon (Hammond et al., 2011; Kesting & Ulhøi, 2010). Hammond et al. (2011) viser i sin forskning til at personligheten til den ansatte, i hvilken grad den enkelte er kreativ og er åpen for endringer, har betydning for om en ansatt blir sett på som en ressurs som fremmer innovasjon i en virksomhet. Denne forskningen er sammenfallende med våre funn. De ansatte blir pekt på som en viktig ressurs. Samtidig legges det vekt på at det er avhengig av hvilken personlighet og egenskaper den ansatte har. De ansatte kan på denne måten opptre som både drivkrefter og barrierer for å skape en innovasjonskultur (de Vries et al., 2015; Holmen & Ringholm, 2019).

Innovasjon i offentlig sektor bygger ofte på interne ressurser den enkelte virksomhet besitter (Bason 2010; Fuglesang, 2006). Ikke ulikt fra hva vi finner i øvrig forskning på innovasjon i offentlig sektor, fant vi et betydelig fokus på ildsjelen i vår undersøkelse. Ildsjelene trekkes frem som premissleverandører for en god innovasjonskultur, både i innovasjonsstrategien og i intervjuene med våre informanter. I innovasjonsstrategien står det at kommunen ønsker å bygge en innovasjonskultur ved å se på de ansatte som en ressurs. De vil ta vare på ildsjeler, gi dem tillit og handlingsrom. At ansatte benytter

begrepene ildsjeler, samt at de peker på flere forhold ved innovasjonskultur som står beskrevet i strategien, kan tyde på at kulturen som oppleves av våre informanter kan kobles til at de har en strategi. Vi ser imidlertid lite refleksjoner rundt plassering og systematisering av disse ildsjelene. Det kan synes som det er tilfeldigheter, og ikke en strategisk tilnærming, som bestemmer hvilken kultur som bygges og hvor den bygges. Utnyttelse av ulike ressurs- og nøkkelpersoner i kommunen, på flere nivå, kunne bidratt til å øke innovasjonskulturen og på den måten lagt bedre til rette for realisering av innovasjoner og utviklingsarbeid.

Om vi benytter Meijers (2014) begreper, kan det synes som om det finnes ideskaper rundt om i kommunen, mer eller mindre tilfeldig spredt. Uten ideadministratoren vil ikke ideene som skapes finne sin vei slik at den kan bli spredt til flere. De vil ei heller bli videreutviklet slik at de passer kommunens og brukernes behov på best mulig måte. Ideskaperne eller ildsjelene er som nevnt omtalt i Fredrikstad sin innovasjonsstrategi som en premissleverandør for kommunens innovasjonsarbeid. Ideadministratoren og ideforkjemperen kan se ut som en mangelvare i kommunen og vi finner de heller ikke igjen i strategien. Selv om ledere og innovasjonskoordinator i noen grad ivaretar deler av rollene. Det vi umiddelbart ser er at de som skal administrere ideen og kjempe for den i administrasjonen og politisk i for liten grad kjenner til de arbeidsforhold og premisser som finnes ute i tjenestene - der ideen i utgangspunktet oppstod. En annen utfordring er om ideskaperen er på toppledernivå. Hen må da alliere seg med ideadministratorer og ideforkjempere lenger nede i organisasjonen. For at dette skal være vellykket må ideen være meningsbærende og meningsskapende for de som skal bære og kjempe den frem (Hernes, 2016).

5.3.2 Ledelse som ressurs

Som tidligere nevnt ble også ledelse og egenskaper ved ledere beskrevet som faktorer som fremmer innovasjon i vår undersøkelse. Litteraturen viser også til at ledelse er en viktig ressurs for å lykkes med innovasjon (Berg, 2014; Hernes, 2016; Kearney et al., 2007; Kuratko et al., 2014). I følge Kuratko et al. (2014) er det viktig at leder legger til rette for innovative handlinger og er tydelig på at slik atferd er ønskelig. De som nevnte

leder som en viktig ressurs i våre intervjuer, la særlig vekt på at leder gikk foran som et godt eksempel og er opptatt av endring. Informantene trakk også fram viktigheten at leder skaper trygghet, viser tillit, gir anerkjennelse og bekreftelse. Dette sammenfaller med det Kuratko et al. (2014) vektlegger i sin forskning.

Berg (2014) viser til ulike faktorer ved ledelse som er viktig for å lykkes med innovasjonsarbeid. Leder må blant annet være innovative. I følge Hammond et al. (2011) vil medarbeidere som vet at det forventes at de skal være innovative vise slik atferd. Med dette som utgangspunkt vil ansatte som opplever at deres ledere går foran som et godt eksempel som innovative ledere, også investere tid og energi på å være innovative. Innovasjonsstrategien til kommunen legger også vekt på lederskap som fremmer innovasjon, og at ledere må inspirere til endringer gjennom å være rollemodeller. Våre informanter beskrev i stor grad ledelse som en ressurs og benyttet en forståelsesramme som vi finner igjen i innovasjonsstrategiens beskrivelse av ønsket innovasjonskultur.

5.3.3 Rom for å prøve og feile

De ansatte i vår undersøkelse opplever at det er rom for å feile, evaluere og justere praksis etter det. Noen ledere mente at det ikke er like stor takhøyde for prøving og feiling som det blir fremstilt. Byråkratiske systemer og forventninger til offentlige virksomheter kan være et hinder for innovasjonsadferd. Forventningene til at offentlige virksomheter skal drifte lønnsomt, i tillegg til at de skal levere gode og tilpassede tjenester, legger et press på kommunen (Berg, 2014; Jacobsen, 2009). Flere forskere trekker derfor fram at det er viktig at kommuner evner å ta risiko for at de skal kunne være innovative (Bason, 2010; Berg, 2014).

Om vi tar utgangspunkt i faktorene i Andersen og West (1998), viser våre funn at de ansatte i stor grad er oppgaveorienterte og at de fleste opplever en trygghet knyttet til å prøve ut nye ting. Lederne opplevde utrygghet i noe større grad. Våre funn kan tyde på at ansatte som ikke har ansvar for budsjetter og beslutninger, som ledere har, i større grad opplevde en kultur som tillater feil. På den andre siden vil sannsynligvis ikke

potensielle feil som ansatte gjør få like store konsekvenser som feil ledere kan gjøre. Ledere som er ansvarlige for tjenesten kan oppleve større press fra politikere, foreldre og lokalsamfunn. Frykten for synliggjøring av feil og negativ omtale i media kan også medføre at ledere kjører med sikkerhetsmargin og ikke ønsker å ta risikoer. Allikevel ser vi at ledelsen rommer en kultur ovenfor sine ansatte som tillater de ansatte å gjøre seg erfaringer og justere kurs etter evaluering av disse erfaringene. Dette er en kultur som gjenspeiles i innovasjonsstrategien. Strategien vektlegger at toleranse for å gjøre feil og lære av feilene er nødvendig for å skape den innovasjonskulturen de ønsker, og ledere må være risikovillig og lærende.

5.3.4 Deling og samskaping

Våre informanter la stor vekt på at de har en kultur hvor de oppfordres til å tenke nytt og dele sine ideer. En slik kultur hvor det legges til rette for nye ideer og organisasjonsendringer kan defineres som en innovasjonskultur (Bason, 2010; Dobni, 2008). Innovasjonsstrategien til Fredrikstad påpeker at det er nødvendig å ha en åpenhet og kunnskapsdeling på tvers i organisasjonen for å skape innovasjonskulturen de ønsker. Med utgangspunkt i våre funn ser det ut til de ansatte opplever å ha en kultur for deling i de ulike virksomhetene. På den andre siden viser våre funn at det skjedde lite deling på tvers i organisasjonen. Det kan se ut til at de ansatte hadde større oppmerksomhet mot forhold i eget team og innovasjonsklima framfor forhold ved innovasjonskulturen i hele kommunen. Dette kan igjen tyde på at forståelsen for deling som de ansatte har ikke gjenspeiler delings- og innovasjonskulturen som innovasjonsstrategien beskriver.

Evnen og viljen de ansatte beskrev til å evaluere og lære i sine barnehager vitner om en sterk og positiv lærende organisasjonskultur (Coopey, 2004). Læring er også en dimensjon som Dobni (2008) trekker fram som sentral for å etablere en innovasjonskultur. At det deles lite på tvers er med på å svekke denne kulturen i kommunen generelt og barnehagesektoren spesielt. Det ble trukket frem i intervjuene at det er et uttrykt ønske å beholde egenart og stor variasjon i barnehagene. Dette kan være en av årsakene til at det ikke deles eller gjøres så mye på tvers. Kunnskapsdeling

på tvers i kommunen er en sentral faktor i innovasjonsstrategien. De ansatte synes å forstå kunnskapsdeling som noe som i hovedsak skjer internt i barnehagen. På bakgrunn av dette kan vi ikke se en kobling mellom de ansattes forståelse av kunnskapsdeling og innovasjonsstrategien.

Oppsummering av tredje forskningsspørsmål

Oppsummert ser vi at våre informanter viste til flere faktorer ved kulturen på sin arbeidsplass og i kommunen som fremmer innovasjon. Dette er sammenfallende med den innovasjonskulturen som står beskrevet i innovasjonsstrategien. Eksempler på dette er at det ansatte og leder blir sett på som sentrale ressurser samt at de har en kultur hvor det er rom for å prøve å feile. Vi avdekket også en kultur hvor det oppfordres til deling og samskaping, men deling skjedde først om fremst på egen arbeidsplass.

Selv om våre funn viser til at de ansatte i stor grad har en innovasjonskultur, kan det stilles spørsmålstegn ved om denne innovasjonskulturen kan kobles til at kommunen har en innovasjonsstrategi. Som nevnt tidligere er strategien lite kjent hos de ansatte, og innovasjonskulturen trenger derfor ikke å være et resultat av at kommunen har en innovasjonsstrategi. Det kan vel så gjerne være at kommunen har hatt denne kulturen lenge, og at denne kulturen har vært en drivkraft for å sette innovasjon mer på dagsorden gjennom å utarbeide en strategi.

5.4 Oppsummering drøfting

I denne delen av oppgaven har vi drøftet resultatene som vi presenterte i forrige kapitlet. Vi har tatt utgangspunkt i våre tre forskningsspørsmål og drøftet de opp mot teoretiske perspektiver. Vi ser at kommunens innovasjonskultur kan kobles mot at kommunen har en innovasjonsstrategi. Derimot finner vi ikke en slik kobling når det gjelder forståelse av innovasjonsbegrepet eller strukturer som fremmer innovasjon. I neste, og siste, kapittel vil vi trekke konklusjoner basert på drøftinger i dette kapitlet og vi vil svare på oppgavens problemstilling. Vi vil også vise til forhold til annen forskning, implikasjoner og komme med forslag til videre forskning.

6 Konklusjon og praktiske implikasjoner

I dette siste kapittelet vil vi besvare oppgavens problemstilling. Vi vil først se på våre funn i lys av resultatene i Innovasjonsbarometeret til KS som vi belyste i oppgavens innledning. I tillegg vil vi sette våre funn i sammenheng med annen forskning på innovasjonsevne. Deretter vil vi komme med konklusjon på vår besvarelse. Videre vil vi vise til refleksjoner rundt implikasjoner ved undersøkelsen. Avslutningsvis tillater vi oss å komme med forslag til videre forskning.

6.1 Forhold til annen forskning

Som nevnt i innledningen begynte KS å systematisk analysere innovasjon i norske kommuner i 2017 ved å ta i bruk Innovasjonsbarometeret. I 2018 gjennomførte KS en undersøkelse blant rådmenn om kommunesektorens overordnede satsning på innovasjon, og det ble stilt spørsmål om hva som fremmer og hva som hemmer innovasjon i kommunal sektor. Funn fra KS viser til at nær samtlige rådmenn nevnte ny teknologi som fremmer innovasjon, og flere svarte organisasjonsforandringer og medvirkning fra ansatte, tjenestemottakere eller innbyggere. Videre var det delte meninger om hvorvidt begrensede økonomiske ressurser hemmer eller fremmer innovasjon.

Våre informanter nevnte ikke forhold som ny teknologi eller medvirkning fra innbyggere som faktorer som påvirker kommunens innovasjonsevne. I vår undersøkelse nevnte ikke ansatte den fysiske ressurskategorien, som for eksempel ny teknologi, til Frohle og Roth (2007). På lik linje med KS fant vi at våre informanter vurderer at stramme økonomiske rammer både kan fremme og hemme innovasjon. Vi avdekket derimot at det var ulikheter i svarene ut i fra hvor i organisasjonen de ansatte jobbet. I vår undersøkelse trakk medarbeidere fram dårlig økonomi som en faktor som hemmer innovasjon. Det var kun toppledere som så på økonomi som både noe som fremmer og hemmer innovasjonsevnen. KS har gjennomført sine undersøkelser kun blant rådmenn, mens vi har intervjuet en hel lederkjede i kommunen. Forskjellige roller og ansvar hos våre informanter kan ha betydning på noen ulikheter i funnene. I tillegg har det vært store

ulikheter i metodevalg. KS har som nevnt benyttet kvantitativ metode og spørreundersøkelse mens kvalitativ metode og fokuserte intervjuer ble metodevalget i vår undersøkelse.

Som tidligere nevnt vurderer KS etter sin undersøkelser at kommuner i Norge er innovative, og innovasjon står høyt på den kommunale dagsorden. Flere kommuner har en innovasjonsstrategi, og den tydeliggjør mål og tiltak for å gjennomføre endringer. Funnene er basert på svar fra toppledelsen i kommunene. Andre studier, som studie til Torchia et al. (2010), hevder det er mulig å måle innovasjonsevnen til en virksomhet ved å fokusere på organisasjonsmessig innovasjon og se på ledelsens ulike strategier. Våre funn viser til at det er ulike svar blant de ansatte på flere områder, og forskjellige svar ser ut til å handle om stillingen de har. Det kan derfor være grunn til å anta at våre funn er mer sammenfallende med forskningen til Lervik-Olsen et al. (2016) som hevder at det ikke er mulig å vurdere virksomheters innovasjonsevne uten å få en vurdering av sluttbrukere og tjenesteytere. Selv om vi ikke har intervjuet sluttbrukere av tjenesten, ser vi ut fra våre funn at det kan være grunn til å anta at andre og nye perspektiver ville kommet frem om også disse hadde blitt involvert.

6.2 Konklusjon

Vi vil her svare på oppgavens problemstilling: *Hvilken betydning har innovasjonsstrategier for kommuners innovasjonsevne?* Som vi viste til i innledning kan det se ut som om vi legger til grunn en årsakssammenheng mellom innovasjonsstrategi og innovasjonsevne. Gjennom vår undersøkelse har vi vært mer opptatte av å undersøke fenomenet innovasjonsstrategi i offentlig sektor enn å se på en slik årsakssammenheng. Kvalitativ metode og casestudie ble derfor metodevalg vi har benyttet i vår undersøkelse, og vi har gjennomført fokuserte intervjuer i en kommune som har en innovasjonsstrategi. Vårt utvalg har vært rådmann og ansatte i lederkjeden helt ut til to barnehager. For å få mer innsikt i vår problemstilling har vi hatt tre forskningsspørsmål, og disse ble drøftet i forrige kapittel.

Ressursbasert forskning, som er utgangspunktet for vår besvarelse, påpeker at ressurser er betingelser for innovasjon og at virksomheter kan bli mer innovative ved å utvikle sine ressurser (Froehle & Roth, 2007; Tidd & Bessant, 2013). Våre informanter trakk fram flere ressurser som de opplever fremmer innovasjon på deres arbeidsplass. Det var særlig den enkelte ansatte, leder og en kultur hvor det er rom for å prøve og feile som vi fant som betydningsfulle ressurser i vår undersøkelse. Vi vant videre at kommunen i stor grad bygger sitt innovasjonsarbeid rundt ildsjeler.

Som nevnt i innledningen er det økte forventninger til kommuner om å være innovative, og forskning viser at en innovasjonsstrategi kan øke innovasjonsevnen til kommunen (Bason, 2010; Pisano, 2015; Tidd & Bessant, 2013). I vår undersøkelse fant vi at innovasjonsstrategien til kommunen var lite kjent blant de ansatte. Vi fant liten kobling til den ansattes forståelse av innovasjonsbegrepet samt strukturer som fremmer innovasjon til innovasjonsstrategien. Derimot fant vi at innovasjonskulturen som våre informanter beskrev kan kobles mot det som står beskrevet i strategien. Siden innovasjonsstrategien er lite kjent, vurderer vi at innovasjonskulturen ikke nødvendigvis er et resultat av at kommunen har en innovasjonsstrategi. Denne kulturen kan ha eksistert i kommunen lenge, og vært med på å forme og utvikle innovasjonsstrategien.

Selv om forskere peker på viktigheten av å ha en innovasjonsstrategi for å øke innovasjonsevnen til virksomheter, viser våre funn til at det å ha en innovasjonsstrategi i seg selv nødvendigvis ikke er tilstrekkelig. På bakgrunn av våre resultater ser vi at manglende implementering kan ha betydning for innovasjonsevnen i kommunen vi undersøkte. Slik vi ser det skaper ikke en innovasjonsstrategi verdi i seg selv, men det er først når strategien blir brukt at den skaper en verdi.

Oppsummert, og for å svare på oppgavens problemstilling, kan funnene i vår undersøkelsen indikere at det er flere faktorer, enn det å ha en strategi, som har betydning for om en innovasjonsstrategi vil øke innovasjonsevnen til kommunen. Slik vi ser det vil en innovasjonsstrategi først ha en verdi når den er kjent og de ansatte har et eierforhold til strategiens innhold. Videre vil selve innholdet, og tydelige strukturer for å

styre innovasjonsressursene, i strategien ha betydning for om den vil bidra til å øke innovasjonsevnen til norske kommuner.

6.3 Implikasjoner

Selv om både forskningslitteratur og styringssignaler oppfordrer kommuner til å utarbeide innovasjonsstrategier for å jobbe mer målrettet med innovasjon, har vi gjennom vår undersøkelse vist til at det å ha en innovasjonsstrategi i seg selv ikke er tilstrekkelig. Basert på våre funn vil vi i denne delen av besvarelsen peke på faktorer som kan være viktig for kommuner å være bevisst på for å utnytte potensiale til en innovasjonsstrategi.

Å skape helhet, mening, enighet om felles mål og en tydelig visjon er sentrale faktorer som fremmer innovasjon i kommuner. En innovasjonsstrategi kan være et verktøy for å tydeliggjøre og visualisere disse faktorene. For at en slik strategi skal ha mest mulig verdi for kommunen, bør det fremkomme hvem innovasjonsstrategien er ment å være for. Den bør beskrive hvilke deler som gjelder for hvem og ha en tydelig ansvars- og rollefordeling. Vi vurderer at en innovasjonsstrategi vil få mest verdi dersom hensikten er at den skal være for alle ansatte i en kommune, og gjerne for andre aktører også.

I tillegg bør alle ansatte i kommunen ha et aktivt forhold til strategien for at den skal utnytte sitt potensiale. For å utnytte kraften og verdien som alle ansatte representerer, bør ansatte vite hvordan de kan løfte fram gode forslag til forbedringer og innovasjon. Det bør derfor fremkomme tydelige strukturer for både idefangst, utvikling av ideen samt hvordan implementering av det nye skal skje i innovasjonsstrategien. Slike strukturer vil bidra til å utnytte kraften som ildsjeler og nøkkelpersoner representerer. Bevissthet rundt ulike roller som ideskapere, ideadministratorer og ideforkjempere blir viktig i rekrutteringsprosesser.

For å få til at alle ansatte får et eierforhold til en innovasjonsstrategi, bør kommunen jobbe målrettet med å skape klima og kultur for innovasjon. Ansatte bør involveres og anerkjennes for den kunnskapen de besitter. Ledelse blir sentralt for å få til dette, og

kommuner bør strategisk satse på endrings- og transformasjonsledelse for å utnytte potensiale i den samlede kraften som medarbeidere har. Ansatte vil kunne vise større grad av innovativ atferd dersom en innovasjonsstrategi tydeliggjør at det forventes at ansatte er innovative. I tillegg vil ledelse som tydeliggjør målene i strategien og motiverer til kreativitet fremme slik atferd.

En innovasjonsstrategi bør tydelig beskrive mål og hvordan målene skal nås. En tydelighet kan føre til at strategien blir mer meningsfull for de ansatte, og det kan igjen føre til at flere får et eierforhold til den. Strategien bør også beskrive hvilke ressurser som blir viktige for kommunen for å øke deres innovasjonsevne. I strategien bør det fremkomme hvordan de ønsker å utnytte eksisterende ressurser og utvikle nye ressurser. Det forventes at kommuner i Norge bruker sine ressurser mer effektivt. Vi tror at kommuner kan øke sine innovative evner ved å bli mer bevisst på ressursperspektivet i innovasjon- og utviklingsarbeid.

I tillegg til å beskrive strukturer for hvordan kommunen skal implementere en innovasjon, bør kommunen ha en plan for hvordan selve innovasjonsstrategien skal implementeres. En slik plan vil bidra til at alle involverte aktører kjenner til strategien og har et aktivt forhold til den. En mulighet kan være å lage en egen plan for hvordan innovasjonsstrategien skal implementeres og hvordan den skal være et levende verktøy.

6.4 Forslag til videre forskning

Gjennom vårt arbeid med oppgaven og bearbeiding av vårt materiale har vi funnet flere områder vi tenker hadde vært spennende og nyttig å utforske med videre studier. Vi har stilt oss spørsmål om man kan betrakte en kommune som innovativ fordi de har en innovasjonsstrategi, hva er egentlig en innovativ kommune, og hvem har makten til å definere om en kommune er innovativ. Det er begrenset med forskning på innovasjon i offentlig sektor, særlig i Norge. Etter blant annet inspirasjon fra Danmark har Norge nylig begynt å forske mer systematisk på innovasjon i offentlig sektor. Undersøkelsene har til nå kun henvendt seg til toppledelsen. Basert på våre funn, samt flere forskere som peker på betydningen av ressursperspektiv og medarbeideres betydning, vurderer

vi at forskning framover bør se på hele organisasjonen når innovasjonsevnen skal vurderes. Dersom KS ønsker å få et bedre bilde om hva som skal til for at kommuner skal bli mer innovative, vurderer vi at de bør utvide sin forskning til å gjelde kommuner i sin helhet.

Implementering av større satsningsområder, og endringer i store byråkratiske offentlige organisasjoner, er også noe som kunne fortjent mer oppmerksomhet. Likeledes betydningen av enkeltindivider, ildsjeler og nøkkelroller i slike organisasjoner. Store offentlige organisasjoner lener ofte sin virksomhet på planverk og strategier og er trimmet for å skape disse. Mens nøkkelpersoner og nøkkelrollers betydning for utvikling har fått, og får, liten plass i byråkratiske organisasjoner. Dette har vært sett på som noe av styrkene og nettopp det som kjennetegner byråkratiet - at beslutninger tas gjennom et gitt sett av regler og ikke er personavhengig. Likevel er det disse ildsjelene som beveger organisasjonen fremover, og kanskje er det også disse som er nøkkelen til å utvikle og bevare velferdskommunen i fremtiden. Vi mener derfor at det ville være meget interessant å utforske hvordan kommuner som lykkes med utvikling og innovasjon, utnytter potensialet som ligger i ressursen disse nøkkelpersonene representerer. Videre hvordan de kan få de riktige personene i ulike nøkkelroller til å ta kommunen et ytterligere steg i riktig retning.

Når vi skal peke på forslag til videre forskning på de fenomenene vi har undersøkt, er det nettopp dette vi lander på. *Hvordan kan kommunene innrette seg og bygge innovasjonsstrategier som fremmer deres innovasjonsevne?* Dersom en slik tilnærming følges, bør den innebære utforsking av strukturer for involvering og utnyttelse av kommunens samlede ressurser, med et spesielt fokus på individ ressursen sett i sammenheng med organisasjons ressurser og fysiske ressurser.

7 Referanser/litteraturliste

- Aasen, T. M. B., & Amundsen, O. (2015). *Innovasjonsarbeid: organisasjon, kultur og ledelse*. Gyldendal akademisk.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Anderson, N. R., & West, M. A. (1998). Measuring climate for work group innovation: development and validation of the team climate inventory. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 19(3), 235-258.
- Arbeidsgiverstrategien i Fredrikstad kommune (2017). Hentet fra: <https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/planer/overordnede/arbeidsgiverstrategi.pdf>
- Arnulf, J. K. (2012). *Hva er ledelse*. Universitetsforlaget.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of management*, 17(1), 99-120.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation*. Polity Press. Bristol.
- Beer, M. & Nohria, N. (2000). *Cracking the Code of Change*. Harvard Business Review, May– June, 15- 22.
- Berg, A. M. (2014). Organizing for Innovation in the Public Sector. Fuglesang, L., Rønning, R. & Enquist, B. *Framing Innovation in Public Service Sectors*. Routledge, New York.
- Choi, J. N., & Chang, J. Y. (2009). Innovation implementation in the public sector: An integration of institutional and collective dynamics. *Journal of Applied Psychology*, 94(1), 245.
- Coopey, J (2004). Crucial gaps in the learning organisation. *How Organizations Learn – Managing the Search for Knowledge_2.e.d.* South-Western.
- De Brentani, U. (1989). Success and failure in new industrial services. *Journal of Product Innovation Management: AN INTERNATIONAL PUBLICATION OF THE PRODUCT DEVELOPMENT & MANAGEMENT ASSOCIATION*, 6(4), 239-258.
- De, Vries, Victor Bekkers, Hanna, and Tummers, Lars. 2015. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1), 146– 66.

- Dobni, C. B. (2008). Measuring innovation culture in organizations: The development of a generalized innovation culture construct using exploratory factor analysis. *European Journal of Innovation Management*, 11(4), 539-559.
- Fagerberg, J. (2013). *Innovation- a New Guide*. TIK Working paper No 20131119, Oslo.
- Foss, N. J. & Klein, P. G. (2018). Entrepreneurial Opportunities: Who Needs Them? *Academy of Management Perspectives, Forthcoming*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3126527>
- Froehle, C. M., & Roth, A. V. (2007). A resource-process framework of new service development. *Production and operations management*, 16, 169-188.
- Fuglsang, L. (2006). *Commitment to public innovation: Frameworks for innovation and management in a Copenhagen health care centre*. In 1st Konferanse arrangeret af Det Danske Ledelse Akademiet.
- Fuglsang, L., Rønning, R., & Enquist, B. (2014). *Framing innovation in Public Service Sectors*. Routledge, New York.
- Holmen, A., K., T. & Ringholm, T. (2019). *Innovasjon møter kommune*. Gyldendalen Damm Akademisk.
- Hammond, M. M., Neff, N. L., Farr, J. L., Schwall, A. R., & Zhao, X. (2011). Predictors of individual-level innovation at work: A meta-analysis. *Psychology of Aesthetics, Creativity, and the Arts*, 5(1), 90.
- Helfat, C. E., & Peteraf, M. A. (2003). The dynamic resource-based view: Capability lifecycles. *Strategic management journal*, 24(10), 997-1010.
- Hennestad, B.W. (2012). Endringsledelse og sticky culture – Å lede endring med kulturell bevissthet. *Magma 0812*, 59- 67.
- Hernes, T. (2016). *Organisering i en verden i bevegelse*. Oslo: Cappelen Damm Akademiske.
- Innovasjonsstrategien til Fredrikstad kommune (2017). Hentet fra: <https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/planer/strategier/innovasjonsstrategi-ny-versjon.pdf>
- Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge - en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D.I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen. Damm.

- Karlsson, J., Skåln, P. & Sundstrøm, E. (2014). "How Frontline Employees Nurture Service Innovation through Co-creation with Their Customers: A Case Study of Public Health Care" I L. Fuglesang, R. Rønning & B. Enquist (Red.) *Framing Innovation in Public Service Sectors* (18- 40). Taylor & Francis Ltd.
- Kearney, C., Hisrich, R., & Roche, F. (2007). Facilitating public sector corporate entrepreneurship process: A conceptual model. *Journal of Enterprising Culture*, 15(03), 275-299.
- Knight, K. (1967). A descriptive model in the intra-firm innovation process. *Journal of Business*, 40, 284-297.
- Kuratko, D. F., Hornsby, J. S., & Covin, J. G. (2014). Diagnosing a firm's internal environment for corporate entrepreneurship. *Business Horizons*, 57(1), 37-47.
- KS (u.å.). Innovasjonsbarometer. Hentet fra:
<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-for-kommunal-sektor/>
- Kotter, J. P. (1995). Leading Change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, March–April: 59–67.
- Langergaard, L. L. (2011). Understandings of "users" and "innovation" in a public sector context. I J. Sundbo & M. Toivonen (Red.) *User-based Innovation in Services* (203- 226). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Lervik-Olsen, L., Kurtmollaiev, S., & Andreassen, T. W. (2016). Innovasjonsevne i norske bedrifter: norsk innovasjonsindeks *Magma 0716*, 24-32.
- Lethonen, M. & Tuominen, T. (2011). Multiple voices of the user in public sector services. I J. Sundbo & M. Toivonen (Red.) *User-based Innovation in Services* (203- 226). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Lykkebo, O. B. (2016). *Innovasjonsbarometeret - Højere effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor gennem innovasjon*. Hentet fra:
http://coi.dk/media/48847/innovationsbarometeret_offentlig-innovation-skaber-effektivitet-og-kvalitet-i-norge-og-danmark.pdf
- Meijer, A. J. (2014). From Hero- Innovators to Distributed Heroism: An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation, *Public Management Review*, 16:2, 199- 216.

- Mintzberg, H. & Westley, F. (1992). Cycles og Organizational Change *Strategic Management Journal*, Vol 13., *Special Issue: Fundamental Themes in Strategy Process Research*, 39- 59.
- Nählinger, J. (2013). Understanding innovation in a municipal context. *Innovation: Management, Policy and Practice*, 15(3), 315–325.
- NESH (2016). Forskningsetiske retningslinjer. Hentet fra:
https://www.etikkom.no/globalassets/documents/publikasjoner-som-pdf/60125_fek_retningslinjer_nesh_digital.pdf
- OECD (2005). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd Edition. Hentet fra:
http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/kilavuzlar/Oslo_Manual_Third_Edition.pdf
- Pisano, G. P. (2015). You need an innovation strategy. *Harvard Business Review*, 93(6), 44-54.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ry, J. C. N. & Ry, M. (2002). *Annerledes tanker om Leavitt – en klassiker i ny belysning*. København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Schraeder, M., Teas, R.S. & Jordan, M.H., (2005). Organizational culture in public sector organizations – Promoting change through training and leading by example. *Leadership Organization Development Journal*, Vol. 26 No. 6, 492- 502.
- Seelos, C., & Mair, J. (2012). Innovation is not the Holy Grail. *Stanf Soc Innov Rev*, 10(4), 44-49.
- Stortingsmelding 7 (2008 - 2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f690da32d4da4a0782c49b16e12e0552/no/pdfs/stm200820090007000dddpdfs.pdf>
- Stortingsmelding 29 (2012 - 2013). *Morgendagens omsorg*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/34c8183cc5cd43e2bd341e34e326dbd8/no/pdfs/stm201220130029000dddpdfs.pdf>
- Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic management journal*, 28(13), 1319-1350.

- Tidd, J. & Bessant, J. (2013). *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change*. (5.utg) New York: Wiley.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Torchia, M., Calabrò, A., & Huse, M. (2010). Påvirker kvinner i styret bedriftens innovasjonsevne? *Magma 0710*, 87- 95.
- West, M.A. & Farr, J.L. (1990). Innovation at work. I M.A.West & J.L. Farr (Red.) *Innovation and Creativity at Work*, (3-13). New York: Wiley.
- Yin, R. K. (2008). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Zaltman, G., Duncan, R. & Holbek, J. (1973). *Innovation and Organizations*. New York: Wiley

Oversikt over tabeller og figurer

Figur 1 - Visuell fremstilling av hvordan innovasjonsstrategien styrer virksomhetens ressurser og hvordan ressursene påvirker innovasjonsevnen.....s. 20
Figur 2 - Visuell fremstilling av hvordan innovasjonsstrategien styrer virksomhetens ressurser og hvordan ressursene påvirker innovasjonsevnen med Frohle og Roth (2007) ressurskategorier.....s. 22
Figur 3 - Visuell fremstilling av lederkjeden og våre informanter i Fredrikstad kommune som vi har gjennomført fokuserte intervjuer med.....s. 32
Figur 4 - Visuell fremstilling av vår analytiske tilnærming og koding.....s. 40
Figur 5 - Visuell fremstilling av et eksempel på hvordan vi utviklet et av våre konsepter.....s. 41

Vedlegg

Vedlegg nr 1: Intervjuguide.....	s. 89
Vedlegg nr 2: Godkjenning av forskningsprosjekt av NSD.....	s. 91
Vedlegg nr 3: Informasjonsskriv til deltakere inkludert samtykkeskjema.....	s. 93

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide

Innledning

- Introdusere oss og hva vi vil undersøke
 - Vi ønsker å undersøke hvordan strategier og planer for innovasjon og utvikling kan ha betydning for hvordan kommunen utvikler seg og sine tjenester.

Oppvarmingsspørsmål

- Kan du fortelle kort om dine hovedarbeidsoppgaver?
- Hvor lenge har du hatt den stillingen du har nå?

Refleksjonsspørsmål

- Når jeg sier innovasjon, hva tenker du da?
- Kan du beskrive hvordan din enhet jobber med innovasjon?
 - Oppfølgingsspørsmål:
 - Er det valgt ut satsningsområder for innovasjon? Evt hvilke?
 - Hvordan blir disse satsningsområdene valgt?
 - Opplever du at det jobbes likt med innovasjon i andre tjenester- og kommunalområder i Fredrikstad? Utdyp.
- Hva tenker du fremmer innovasjon på din arbeidsplass?
 - Sjekkpunkter:
 - strategier
 - medarbeidernes medvirkning
 - innbyggernes medvirkning
 - private organisasjoners medvirkning
 - samarbeid på tvers av sektorer
 - ny teknologi
 - begrensede økonomiske rammer
 - politiske vedtak og prioriteringer i kommunen
 - lover og forskrifter
 - Organisasjonsforandringer
 - tilskuddsordninger
 - fokus på forsvarlig drift
- Hva tenker du er til hinder for innovasjon på din arbeidsplass?
 - Sjekkpunkter:
 - kompetanse
 - tid
 - ledelse
 - strukturer
- Har du vært involvert i innovasjonsarbeid i kommunen? Beskriv.
 - Sjekkpunkter hvis ja på hovedspørsmål:
 - Nye eller vesentlig endrede tjenester
 - Nye eller vesentlig endrede måter å organisere arbeidet på
 - Nye eller vesentlig endrede former for dialog og medvirkning
- Hvordan vil du beskrive kulturen for innovasjon på din arbeidsplass?
 - *Oppfølgingsspørsmål/Hjelpespørsmål:*

- *Hvordan er kulturen for samarbeid og kunnskapsdeling på tvers av kommunalområder og enheter?*
- *Hva slags nettverk finnes omkring innovasjon og nytenkning?*
- *Hvordan følges initiativ opp fra ledelse og kollegaer?*
- *Hvordan legger ledelsen til rette for videreutvikling og innovasjon?*
- *Hvordan involveres andre i innovasjonsarbeidet? Som f.eks brukere, medarbeidere og eksterne aktører.*
- *Benyttes innovasjonsverktøy i utvikling av tjenesten?*
- *Hvilke effekter gir innovasjon på din arbeidsplass?*
- *Hvordan reagerer ledelse og kollegaer på feil som gjøres?*
- På hvilken måte mener du at innovasjonsstrategien i Fredrikstad er kjent på din arbeidsplass? Hvordan opplever du at strategien er kjent i kommunen generelt?
- Hvordan bruker dere innovasjonsstrategien i praksis?
- Til ledere: Hvordan har du implementert innovasjonsstrategien på din arbeidsplass?

Avrundings spørsmål

- Vi er på slutten nå. Er det andre forhold du tenker på når det gjelder innovasjonsarbeid i din kommune? Er det noe vi ikke har spurt om som du tenker er viktig å få fram?

Avslutning

- Takk for at du satte av tid for å ha dette intervjuet med oss.
- Opplyse om prosessen videre.
 - Gjennomføre alle intervjuer før jul
 - Analyse av funn etter jul, og levere masteroppgaven i midten av mai 2019
- Er det greit å ta kontakt med deg dersom det viser seg at noe er uklart?

Vedlegg 2: Godkjenning av forskningsprosjektet av NSD

NSD Personvern

16.11.2018 14:26

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 895807 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 16.11.2018, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.09.2019.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 3: Informasjonsskjema til deltagere inkludert samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet om Innovasjonsstrategiers betydning for kommuners innovasjonsevne

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på sammenhengen mellom innovasjonsstrategier og kommuners innovasjonsevne. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

- **Formål**

I vårt forskningsprosjekt ønsker vi å søke mer kunnskap om innovasjon i offentlig sektor, og særlig om det å ha en innovasjonsstrategi kan ha betydning for en kommunes innovasjonsevne. Det forventes at kommuner skal være innovative for å skape en positiv og bærekraftig samfunnsutvikling. Samtidig finnes det lite kunnskap om innovasjon i offentlig sektor, spesielt innenfor kommuners strategiske satsning på innovasjon. Vi vurderer at vårt forskningsprosjekt kan bidra til nyttige funn for kommuners videre strategiske utviklingsarbeid.

For å se på sammenhengen mellom innovasjonsstrategier og kommuners innovasjonsevne, har vi utarbeidet følgende problemstilling:

Hvilken betydning har innovasjonsstrategier for kommuners innovasjonsevne?

Forskningsprosjektet er en masteroppgave som skrives av Marianne Ødegaard og Kirsti Jansson. Vi jobber begge i Horten kommune, Kirsti i NAV og Marianne i Enhet for rus og psykisk helse.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Sør- Øst Norge er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Etter en vurdering av de kommunene som har en innovasjonsstrategi har vi valgt ut dere. Dette på bakgrunn av kommunens størrelse, innovasjonsstrategiens art og geografiske hensyn. Vi vil gjerne snakke med både ansatte i kommunen på flere nivå – både ledelse og ansatte som er tjenesteytere.

- **Hva innebærer det for deg å delta?**

Vi ønsker å gjennomføre intervjuer og fokusgrupper med ledelse og ansatte, og kommer til å ta lydopptak og notater i samtalene. Dette vil kun benyttes av vår veileder og oss i utarbeidelsen av masteroppgaven.

Intervjuene vil vare i ca. 40 min. Og fokusgruppene i ca. 1 time.

Det er frivillig å delta du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen gr Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan unn. Alle opplysninger om deg 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 skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det vil ikke være mulig å identifisere den enkeltes svar i den endelige oppgaven. Kun opplysninger som kan anonymiseres vil bli publisert.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes september 2019. Innsamlet materiale vil da makuleres og slettes.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Sør- Øst Norge har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Marianne Ødegaard msolbak2@hotmail.no eller Kirsti Jansson kirsti.jansson@gmail.com
- *Universitetet i Sør- Øst Norge* ved Ole Jacob Thomassen ole.j.thomassen@usn.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Ole Jacob Thomassen
Prosjektansvarlig

Marianne Ødegaard og Kirsti Jansson
Studenter

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Hvilken betydning har innovasjonsstrategier for kommuners innovasjonsevne?» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, september 2019

(Signert av prosjektdeltaker, dato)