

Handelshøgskolen Innlandet – Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap – Institutt for
organisasjon, ledelse, styring

Else Berit Baccouche

Masteroppgave

Innovasjon i et bydelsperspektiv

Master i offentlig ledelse og styring – MPA bredde

2022

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA NEI

Forord

En interessant og spennende tid går nå mot slutten og turene til Lillehammer for å gå på skolen tar snart slutt. Det har blitt mange gode bekjenskaper de årene jeg har gått der og jeg er takknemlig for alle gode samtaler og faglig sparring og support fra forelesere og veiledere. Takk til min veileder Jon Helge Lesjø.

Masteroppgaven markerer slutten på denne perioden og en hektisk tid med en intenst bratt læringskurve er nå over.

Jeg vil spesielt takke familien for at jeg fikk grave meg ned faget og reise bort i 4 uker for ro, konsentrasjon og fremdrift. Kollegaer og venner for et noe fraværende og usosialt hode de siste ukene. Takk til informanter som har stilt opp med sin kunnskap og erfaring – nå skal vi sammen skape noe nytt – nyttig og nyttiggjort!

En spesiell takk til min sønn Elias som har pushet sin mor til å klare å komme seg over målstreken.

Takknemlig for kunnskap og læring – nå er jeg i mål!

Askim 15.05.22

Innhold

Forord.....	2
Innhold	3
Abstract	5
Sammendrag.....	6
1. Innledning.....	7
1.1 Valg av case.....	10
1.2 Problemstilling	11
1.3 Oppgavens struktur.....	12
2. Teoretisk rammeverk.....	13
2.1 Organisering og styringsmodeller i offentlig sektor.....	13
2.1.1 Organisasjonsteori	13
2.1.2 Parlamentarisme og organisering i Oslo kommune.....	18
2.1.3 Kommune 1.0, 2.0 eller 3.0?	21
2.2 Hva er Innovasjon?.....	23
2.2.1 Medarbeiderdrevet innovasjon	29
2.2.2 Samarbeidsdrevet innovasjon.....	31
2.3 Innovasjon og ideer i møte med institusjoner.....	34
2.4 Oppsummering teorikapittel.....	36
3. Metode og forskningsdesign.....	37
3.1 Forskningsdesign.....	37
3.2 Litteratursøk	38
3.3 Dokumentanalyse	39
3.4 Intervju	40
3.4.1 Utvalg av informanter.....	40
3.4.2 Gjennomføring	41
3.4.3 Bearbeiding av intervjudata.....	42
3.5 Pålitelighet og gyldighet.....	42
3.6 Etske betraktninger.....	43
4. Resultat og analyse	44
4.1 Dokumentanalyse	44
4.1.1 Beskrivelse av dokumentene	46
4.1.2 Oppsummering og funn i dokumentanalysen.....	50

4.2 Intervjuer	51
4.2.1 Gjennomføring av intervjuene.....	51
4.2.2 Innovasjon i bydel	53
4.2.3 Samskaping, medvirkning og innbyggerdialog.....	54
4.2.4 Medarbeiderdrevet innovasjon (MDI).....	57
4.2.5 Hemmere og fremmere i innovasjonsarbeidet på bydelsnivå.....	64
4.3 Oppsummering funn i intervjuene.....	69
5. Drøfting og konklusjon	70
Litteraturliste:	75
Vedlegg 1: Intervjuguide.....	80

Figuroversikt:

Figur 1 Organisasjonskart Oslo kommune.....	20
Figur 2 Innovation in Governance and Public Services: Past and present.....	23
Figur 3 Innovasjon og forbedring etter Hartley.....	25
Figur 4 "The innovation pyramid"	27
Figur 5 Employee-driven innovation	30
Figur 6 Styringsideologier og roller for ulike offentlige aktører.....	32
Figur 7 Innovasjonsarbeidet i 4 bydeler	59
Figur 8 Historien om Tim.....	61

Abstract

Innovation has received increasingly growing attention in Norwegian municipalities over the last few years. Politicians and municipal employees have retrieved inspiration and ideas from other countries and experimented with new innovative solutions to the numerous welfare challenges.

Oslo municipality has also started working with innovation and co-creation, where the inhabitant's needs trigger the design of services going forward. District employees have thousands of meetings each day which provides valuable insight and competence for innovative work. I have mapped how districts work with innovation and what role they hold in this work. I have particularly considered employee driven innovation, co-creation and inhibitors and promoters for district innovation. I have used a qualitative, inductive approach in order to answer the question at hand. The empirical foundation was document data and data retrieved through interviews, before a thematic analysis was conducted.

The main finding of the research is that districts work very differently with innovation and that there are executive guidelines for this work. Districts that claim to have completed successful projects in innovation have solid management, steady economy and have allocated resources for innovation. Culture and attitudes take time to change and my findings suggest that employee driven innovation and co-creation hold much potential. Fragmentation, silo mentality and the lack of dialogue between districts and different agencies that the district depends on are the largest inhibitors to district innovation. My main conclusion is that there are many substantial obstacles that must be overcome if the potential of the district's resources is to be realized in the municipality of Oslo.

Sammendrag

Innovasjon i norske kommuner har de siste årene fått økende oppmerksomhet. Politikere og kommunalt ansatte har hentet ideer og inspirasjon fra utlandet og prøvd ut nye innovative løsninger for å løse de stadig økende velferdsutfordringene.

Oslo kommune har også startet arbeidet med innovasjon, samskaping og innbyggerens behov skal være utløsende for utforming av tjenestene fremover. Bydelenes ansatte har tusenvis av innbyggermøter hver eneste dag noe som gir en innsikt og en kompetanse som er verdifull inn i innovasjonsarbeidet. Jeg har kartlagt hvordan bydeler jobber med innovasjon og hvilken rolle de har i dag i innovasjonsarbeidet. Jeg har sett spesielt på om medarbeiderdrevet innovasjon og samskaping er tatt i bruk og hva som er hemmere og fremmere for innovasjon for bydelene. For å undersøke dette har jeg benyttet en kvalitativ, induktiv tilnærming. Det har blitt samlet inn dokumentdata og intervjudata før en tematisk analyse er blitt gjennomført.

Hovedfunnet i undersøkelsen er at bydelene jobber svært ulikt med innovasjon og at det finnes overordnede føringer for dette arbeidet. Bydeler som oppgir å ha gjennomført vellykkede innovasjonsprosjekter har god ledelsesforankring, stabil økonomi og avsatte fagressurser til å jobbe med innovasjon. Kultur og holdninger tar tid å endre og mine funn peker i retning av at medarbeiderdrevet innovasjon og samskaping er en uutnyttet mulighet. Den største hindringen for innovasjon i bydelene oppgis å være fragmentering, silotenkning og manglende dialog mellom bydeler, fagetater og interne virksomheter som bydelene er avhengig av i sitt innovasjonsarbeid. Min hovedkonklusjon er at det er mange og store hindringer som må overvinnes dersom ressursene bydelene sitter på skal komme til sin rett i innovasjonsarbeidet i Oslo kommune.

1. Innledning

Stadig flere har fått et forhold til innovasjon i kommunal sektor. Fordommen om at en kommunalt ansatt er en som graver et hull mens fem kollegaer står og ser på tilhører fortiden. Paradigmet hvor det å løpe fortere var det eneste smarte er heldigvis på vei ut. De komplekse samfunnsflokene som offentlig sektor står overfor, er på vei til å synke inn som en «kriseforståelse» i befolkningen. Innbyggere, politikere og kommunalt ansatte er mer bevisst på at det må tenkes helt nytt i måten kommunene leverer tjenestene på. Dette må til for at kommunene også i fremtiden skal kunne ivareta samfunnsoppdraget på en forsvarlig måte. Spørsmålet er ikke lenger «hva kan kommunen gjøre for meg», men heller «hva kan vi få til sammen».

En verden som går fra krise til krise - fra en verdens omspennende pandemi til krig i Europa blir det desto viktigere å tenke nytt i offentlig sektor. Helt nye oppgaver har de siste par årene blitt lagt til kommunene nærmest over natta som smittesporing, massevaksinering og nå mottak av det som ser ut til å bli en stor flyktningstrøm fra Ukraina. Dette krever fleksibilitet og omstilling og ikke minst prioritering av oppgaver og ressurser da behovet for de øvrige tjenestene ikke blir mindre.

Innovasjonsmeldingen¹ utgitt av den forrige regjeringen fremhever at vi står overfor store samfunnsutfordringer (Regjeringen, 2019). Den demografiske utviklingen med stadig flere eldre som trenger tjenester og sykehjemsplasser, sosial ulikhet og utenforskap samt klima- og miljøutfordringene krever at vi endrer måten vi lever på i dag. Det handler både om deg og meg, men ikke minst vårt fellesskap og velferdsstaten. Offentlig sektors innsats er avgjørende for at vi skal lykkes med dette. Innovasjonsmeldingen er basert på tre prinsipper for å fremme innovasjon i offentlig sektor:

- Politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til å innovere.
- Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, der man har mot til å tenke nytt og lærer av feil og suksesser.
- Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid.

Perspektivmeldingen² har viet et helt kapittel til innovasjon i offentlig sektor hvor det også pekes på en del helt konkrete strategier for en innovativ offentlig sektor (Regjeringen, 2020).

¹ Stortingsmelding 30 (2019-2020).

² Stortingsmelding 14 (2020–2021).

KS - kommunesektorens interesseorganisasjon har definert innovasjon som et eget fagområde hvor det finnes en rikholdig nettside med verktøy, erfaringsdeling og kompetanseheving for alle landets kommuner. De inviterer på sin nettside kommuner, innbyggere, frivillig sektor og næringsliv til å gå sammen om å utforme framtidens kommune og oppfordrer kommunene til aktivt å involvere og mobilisere samfunnets ressurser på nye måter.

Flere kommuner merker allerede et økt behov for velferdstjenester. Arven etter New Public Management (NPM) hvor det stilles krav om at kommunen skal ordne opp i det meste kan også ha bidratt til å skvise det kommunale tjenesteapparatet. I tillegg er det et reelt økt behov med blant annet bakgrunn i demografiutvikling, økende ulikheter samt økt belastning på tjenestetilbudet når det gjelder psykisk helse.

Allerede i dag er det mangel på kvalifisert personell på flere områder i det kommunal sektor, noe som føyer seg inn i rekken av utfordringer. Rekruttering av både kvalifiserte sykepleiere og -lærere er en økende utfordring spesielt i distriktskommuner, men også i hovedstaden merkes en ressurs- og kompetansekrise på flere områder.

Måten kommunene forvaltes og styres på vil derfor være avgjørende for fremtidens resultater. Klarer vi å tenke nytt samtidig som at vi er enige om utfordringene, vil det bli enklere å jobbe sammen mot et felles mål.

Innovasjon i offentlig sektor har de siste årene utviklet seg raskt og i henhold til Christian Bason (2018, s. 4) gjennom fire skift eller overganger:

- Fra tilfeldig til bevisst og systematisk tilnærming
- Fra å administrere menneskelige ressurser til å bygge innovasjonskapasitet på alle myndighetsnivåer med rom for å eksperimentere
- Fra ensidig oppgave fokus til samskaping
- Fra å administrere offentlige organisasjoner til å lede innovasjon på tvers av og utenfor offentlig sektor

De ulike styringsmodellene har historisk vært dominerende på ulike tidspunkter selv om de fortsatt i dag eksisterer side om side i større eller mindre grad og kommunene må være i stand til å håndtere ulike roller parallelt. Tradisjonelt byråkrati (TB), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG) (Osborne et al., 2016). Enkelte hevder også at nøkkelen til offentlig innovasjon ligger i å balansere elementer fra de tre paradigmene og finne den rette blandingen i den enkelte organisasjon (Rønning, 2021).

Det har de siste årene dukket opp mange arenaer med offentlig innovasjon som tema hvor kommunene kan la seg inspirere og lære av hverandres historier og suksesser. Konferansen «Fremtidens kommuner» har utviklet seg til å bli en møteplass og et utstillingsvindu for offentlig innovasjon i Norge. Dette er et resultat av samskaping mellom en rekke nasjonale partnere, offentlige aktører, frivillige organisasjoner og private virksomheter. Hvert år deles Kommunal- og moderniserings departementets Innovasjons pris ut og er ment å skulle inspirere til nyskaping og økt innovasjonskraft i hele kommunesektoren.

Det kan se som ut som mange kommuner i ferd med å snu fokuset fra å være primært forvaltere og serviceprodusenter til å i større grad ha fokus på samarbeid og nettverk med en endret kommunerolle mot å i større grad møte andre aktører på en likeverdig måte og ha en mer fasiliterende rolle (Tortzen, Anne, 2016).

Torfinn et al. (2015) påpeker at det er svært lite sannsynlig at ressursene i offentlig sektor vil øke framover og i tillegg vil man kunne påregne en omlegging av inntektssystemet samt ytterligere krav til effektivisering i årene som kommer. Nytenking må til, kanskje kommunene må slutte med noe og gjøre ting på nye måter for det er ikke bærekraftig å fortsette med å kutte kostnader i tråd med ostehøvelprinsippet.

Innovasjon blir ofte betraktet som noe positivt, men allerede Machiavelli (1469-1527) påpekte at «...foregangsmannen må forholde seg til motstanden fra alle som hadde det godt under de gamle ordningene og får bare lunken støtte fra de som får det bedre under de nye ordningene fordi mennesker er generelt mistenksomme og stoler aldri på nye ting uten at de har erfart dem».

Innovasjoner og ideer vil møte motkrefter og hemmere i sitt møte med offentlig sektor og de ulike institusjonene. Oslo kommune er en stor og kompleks organisasjon med mange ulike kulturer, noe som gjør det krevende å gå i takt. Hvordan kan så den enkelte bydel jobbe med innovasjon på en måte som understøtter kommunes felles mål og svarer ut de ulike behovene som byen vil møte i årene fremover. Innovasjonsarbeidet kan være lederstyrt og top-down eller bottom-up med fokus på småstegs forbedringer i hverdagen. Det aller beste vil nok være en god kombinasjon av begge. Vil medarbeiderdrevet eller samarbeidsdrevet innovasjon være gode verktøy for bydelene å bruke slik at det får fart på et utviklingsarbeid hvor innbyggerens behov er i sentrum er et spørsmål som jeg vil utforske.

Oslo kommune styres etter en parlamentarisk styringsmodell hvor byrådet står ansvarlig overfor bystyret, på samme måte som regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget.

Kommunen har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner og er delt inn i 15 bydeler med delegert ansvar på enkelte områder. Det er folkevalgte bydelsutvalg og egne bydelsadministrasjoner og de aller fleste bydeler er som store kommuner å regne. Rundt 39,5 % av alle ansatte i Oslo kommune (ca 20.400) er ansatt i en bydel.

Oslo kommunes digitale visjon, som ble lansert i 2017 er synliggjort igjennom «Historien om Tim». I 2019 ble denne opphøyet til også å bli en nasjonal visjon. (KS, 2019; Oslo Origo, 2022). For å ivareta Oslo kommunes digitale visjon er det etablert en egen etat - Origo hvis fremste oppgave er digitalisering og jobbe for å gjøre hverdagen til innbyggerne i Oslo litt enklere og bedre gjennom utviklingen av digitale innbyggertjenester.

1.1 Valg av case.

Det har vært lite forsket på innovasjon på bydelsnivå i Oslo kommune og mer kunnskap på dette området vil kunne bidra til å øke forståelsen for hva som skal til for å lykkes med innovasjon på alle nivåer i Oslo kommune. Det nye mantraet om at man skal sette innbyggeren i «sentrum» og at de skal selv være med på å definere både behov og løsninger har gitt bydelene en stor fordel med sin tette relasjon og innbyggernærhet. Bydelsansatte har daglig kontakt med brukere av tjenester og innbyggere derfor kan måten den enkelte ansatte møter innbyggerne på gi muligheter for samskaping og hverdagsinnovasjon. Uansett hvordan vi snur og vender på det, får vi ikke til noe uten å ha med alle ansatte på laget.

Med bakgrunn i dette har jeg i denne oppgaven valgt å belyse hvordan bydeler jobber med innovasjon i dag samt se på hvordan og hvorfor Oslo kommune bør satse på bydelene i innovasjonsarbeidet. Jeg vil også drøfte hvordan medarbeiderdrevet innovasjon kan tas i bruk slik at den enkelte ansatte kan møte innbyggerne mer som en ressurs i en likeverdig samskappingsprosess enn en passiv bruker. For å kunne imøtegå de komplekse samfunnsutfordringene som står for døren blir riktig kompetanse og riktige holdninger, bydelenes evne til å fange opp, spre og ta i bruk innovasjoner svært viktig hvis ikke risikerer nye ideer å dø ut før de er tatt i bruk. Ideene må også oversettes til en lokal kontekst og bli nyttiggjort.

Som ansatt i Oslo kommune har jeg også en god innsikt i organiseringen og strukturen av bydelene. Til tross for dette opplever jeg at organisering, kultur og ikke minst innovasjonsarbeidet kan være vidt forskjellig mellom bydelene. Jeg har bevisst valgt å ikke studere bydelen jeg selv jobber i.

1.2 Problemstilling

Oslo er Norges hovedstad og kommunen med flest innbyggere. Med sine over 50.000 ansatte er det en krevende øvelse å få alle til å jobbe mot et felles mål og skape en kultur for innovasjon og utvikling. Med en stor og kompleks organisasjon er det grunn til å tro at man vil finne at flere paradigmer og styringsmodellene Tradisjonelt Byråkrati (TB) og New Public Management (NPM) lever i beste velgående side om side. Store organisasjoner vil måtte deles opp på en hensiktsmessig måte og da vil det være en fare for at det kan oppstå silo- mentalitet både når det gjelder fagprofesjoner seg imellom samt organisatorisk mellom byrådsavdelinger, etater og bydeler.

Det kan være interessant å undersøke hvordan bydelene opplever den hierarkiske oppbygningen med sterke fagetater og den opplevde avstanden fra «topp til bunn» i organisasjonen fra et innovasjonsperspektiv. Hemmer organiseringen selve organisasjonen og hvilke drivkrefter finnes?

Som nevnt tidligere i dette kapitlet ble «Historien om Tim» lansert i 2017, og det er garantert svært mange ansatte som fortsatt ikke har hørt denne historien. Hvordan kan en så stor organisasjon sørge for at alle jobber mot samme mål og ha en god forståelse av hvordan hver enkelt kan bidra til dette. Hvordan kan man forberede også de «ytterste ledd» som er nærmest brukerne for de komplekse utfordringene som kommunen står ovenfor? Hvordan får vi frem de gode ideene og skaper en kultur og et klima for innovasjon og utvikling? Det finnes garantert mange gode ideer og mulige innovasjoner som ligger klar til å bli tatt i bruk. Hva vil dette kreve av organisering og ledelse, hvordan klarer man å trekke med innbyggeren i tjenesteutviklingen? Andre ting som kan være interessant å utforske er hvordan deling og spredning av innovasjon foregår i dag, og hva med læring og kompetanseløft mot fremtidige behov. Videre hadde det vært spennende å få innsikt i om bydelene er gode på å evaluere gjennomførte innovasjonsprosjekter og tør de avslutte som ikke virker?

Andre aspekter som kan være interessant å forske på er kultur og holdninger, forankring i toppledelsen i den enkelte bydel, kompetanse på innovasjon som fag og om det finnes det dedikerte ressurser. Hvordan er innovasjonsarbeidet organisert i den enkelte bydel og hvilke type innovasjonsprosjekter er gjennomført.

Det vil ikke være rom for å besvare alle disse spørsmålene inngående i oppgaven, men tematisk vil jeg berøre flere av dem gjennom problemstillingen;

Hvordan kan bydeler jobbe med innovasjon og hvilken rolle spiller de i organisasjonen Oslo kommune?

Gjennom forskningsspørsmålene avgrenses oppgaven til å omhandle:

1. Hvilke hemmere og fremmere oppleves på bydelsnivå?
2. Har bydelene bevisst jobbet med medarbeiderdrevet innovasjon og hvilke erfaringer har det gitt?
3. Opplever bydelene å bli tatt på alvor i innovasjonsarbeidet og hvilken rolle bør bydelene ha?

For å få bedre innsikt før gjennomføring av intervjuene har jeg valgt å gjøre en dokumentanalyse i planverk og relevante dokumenter. Det er kun tatt utgangspunkt i åpne dokumenter som ligger offentlig tilgjengelig på Oslo kommune sin hjemmeside. Det er ikke vurdert informasjon som deles i interne kommunikasjonskanaler, ledermøter innenfor den enkelte byrådsavdeling, etat, bydel eller spesielle fagfora.

1.3 Oppgavens struktur

For å besvare problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål vil jeg i kapittel 2 belyse teorier som bidrar med å forstå begrepet offentlig innovasjon, jeg vil gå spesielt inn på medarbeiderdrevet og samarbeidsdrevet innovasjon. Jeg vil også belyse teorier rundt ledelse og organisering av kommunal sektor og hvordan møtet mellom innovasjon oppleves i møtet med offentlige institusjoner.

I kapittel 3 redegjøres det for metodisk framgangsmåte og valg, videre vil jeg i kapittel 4 presentere analysen av hovedfunn fra styringsdokumenter, egen observasjon og intervjuer.

Avslutningsvis vil det i kapittel 5 presenteres drøftinger og konklusjoner.

2. Teoretisk rammeverk

For å gi en god ramme rundt oppgavens problemstilling har jeg valgt å se på ulike relevante teoretiske rammer: Først ser jeg på organisasjonsteori for offentlig sektor og går spesielt inn på kommuner og det som er spesielt i Oslo kommune. Videre går jeg gjennom utvalgte teoretiske rammer knyttet til innovasjon i offentlig sektor med et lite dypdykk i barrierer og drivere, samarbeidsdrevet innovasjon, samskaping og medarbeiderdrevet innovasjon. Det er forsket lite på temaet innovasjon i bydeler i Oslo kommune og jeg tenker at generell teori om innovasjon, organisasjon og spredning av ideer gir et godt grunnlag for å forske på problemstillingen.

2.1 Organisering og styringsmodeller i offentlig sektor

Det er viktige forskjeller mellom offentlig og privat sektor (Christensen, 2015). Offentlige organisasjoner er en del av samfunnets politiske organisasjon og er politisk styrt igjennom folkevalgt ledelse. Offentlige organisasjoner må ivareta et bredere sett av mål og verdier og det er ofte motstridende interesser og et mye større krav om åpenhet, innsyn, likebehandling og forutsigbarhet enn i private organisasjoner. De offentlige organisasjonene styres ikke av markedskreftene og operer heller ikke i et økonomisk marked på samme måte som private organisasjoner. De har ofte også sammensatte og komplekse problemstillinger som skal løses, de kan heller ikke velge hvilke tjenester eller produkter de vil satse på, eller hvilke kunder de vil ha.

For å forstå hvordan innovasjon kan bli vellykket på bydelsnivå er det viktig å forsøke å forstå organisasjonen Oslo kommune, hvordan ledelse utøves og i hvilken grad det gjøres i et instrumentelt eller kulturelt perspektiv.

Videre kan den politiske styringsformen også ha en betydning. De aller fleste kommunene har i dag formannskapsmodellen som gir rådmannen/ kommunedirektøren den strategiske styringen over administrasjonen. Det kan være interessant å se på hvilke politiske styringssignaler som gis i tilknytning til innovasjon og hvordan det gjennomføres i praksis helt «ned» i bydelsadministrasjon og den som jobber med innovasjonsarbeid i det daglige.

2.1.1 Organisasjonsteori

Christensen (2015) mener det er en sentral antakelse at det er en viktig sammenheng mellom politisk organisering og innholdet i den offentlige politikken og det er derfor viktig å studere

hvordan offentlige organisasjoner er organisert, vedlikeholdt, endret og hvordan de fungerer i praksis.

Ved organisasjonsutforming i offentlig sektor må man stille seg tre grunnleggende spørsmål:

- Styringsnormene, grenser mellom offentlig og privat sektor. Når mange kommuner nå snakker om å samskape – hva skal være det offentliges ansvar og hva kan overlates til våre samarbeidspartnere?
- Hvilken styringskapasitet ønsker man knyttet til ressurser og kompetanse?
- Styringsrepresentativiteten. Hvilke interesser og grupper får gjennomslag og blir hørt? I et samfunn med økende grad av komplekse problemer og ulikhet vil det kanskje være noen grupper som ikke blir hørt og har heller ikke noen innflytelse prioriteringer og beslutninger.

Man kan se organisasjoner ut i fra tre ulike innfallsvinkler i henhold til (Christensen, 2015); det instrumentelle-, det kulturelle- og myteperspektivet.

De ulike offentlige organisasjonene har ulike oppgaver på vegne av samfunnet; Sykehusene skal behandle pasienter og høyskolene skal sørge for at den oppvoksende generasjon får relevant utdanning som samfunnet har behov for. Kommunene har et vidt spekter med oppgaver og gjennom sine kommuneplaner og økonomiplaner handler de formålsrasjonelt i gjennomføring av oppgavene. I det instrumentelle perspektivet velges organisasjonsformen ut i fra hvilke oppgaver som skal utføres.

Det sies at «kultur spiser strategi til frokost» og ofte sier man at det sitter i veggene, organisasjonskulturen inneholder et sett med normer og verdier som har blitt utviklet gradvis i organisasjonen igjennom tid. Den har blitt tilpasset både igjennom internt og eksternt press og blir løpende påvirket av ledelsesbeslutninger. Det handler om å forstå kodene i organisasjonen og handle ut i fra hva som er passende. «Slik gjør vi det hos oss» er et samspill mellom formell struktur og organisasjonskulturen og påvirker holdninger og handlinger som utføres.

Myteperspektivet fokuserer på verdiene som er i omgivelsene. Ulike oppskrifter har bl.a. blitt hentet fra privat sektor og blitt spredt til offentlig sektor. Et eksempel er Lean, som stadig flere kommuner tar i bruk i ulik grad. Lean har sin opprinnelse i bilindustrien og Toyota ble verdensledende takket være sitt system for kontinuerlig forbedring. Vestre Toten er en av kommunene som har tatt dette systematisk i bruk i sin organisasjon. Det sier seg selv at disse

oppskriftene ikke kan tas i bruk direkte, men må oversettes og tilpasses konteksten (Røvik, 2007).

Byrådet i Oslo kommune besluttet i byrådssak 1055/17 at tillit skal være et bærende prinsipp i styring og ledelse i kommunen (*Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune*, 2017). Dette skal kjennetegnes ifølge saksfremlegget av få og tydelige mål, redusert detaljstyring, gode beslutningsgrunnlag, bred deltakelse fra innbyggere, åpenhet og kommunikasjon, god samhandling mellom ledelse og medarbeidere og deres organisasjoner, god utnyttelse av medarbeiderens kompetanse og kreativitet, god samhandling og samordning på tvers og innbyggerorienterte tjenester.

Et pågående forskningsprosjekt ved Oslo Met skal undersøke hvordan tillitsreformen oppfattes og iverksettes i Sverige og Norge. I denne oppgaven er kunnskap om organiseringen og de vedtatte prinsippene for tillitsbasert styring og ledelse verdifull for å kunne forstå den innsikten som jeg gjennom dokumentanalyse og intervjuer tilegner meg.

Både styring og ledelse er viktig i en organisasjon. Det handler om å påvirke atferd i ønsket retning og i ulike organisasjoner vil disse to elementene har ulik styrke og sammensetning. Med styring er min forståelse den mer formelle, hierarkiske og instrumentelle ledelsen av en organisasjon, mens ledelse er den mellom-menneskelige, relasjonelle og prosessuelle tilnærmingen.

Christensen (2015 s. 123) definerer forskjellen på ledelse og styring slik: Styring er å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter. Ledelsen planlegger, beslutter, samordner og kontrollerer ut fra et sett av formelle mål og rammer som det ønskelig å realisere. Offentlige organisasjoner ved det politiske og administrative lederskapet har blitt gitt et mandat av folket ved valg og er basert på et sett av formelle vedtak, lover, regler og organisasjonsformer. I et styringsperspektiv er det de formelle og instrumentelle aspektene som er dominerende.

Ledelse er det mange ulike meninger om og definisjoner på, men felles for de fleste definisjoner er at de faller innenfor det som Christensen (2015) kaller det kulturelle perspektivet og at det handler om et mellommenneskelig, relasjonelt og prosessuelt fenomen.

Utviklingen av offentlige organisasjoner fra tradisjonelt byråkrati til New Public Management og samstyring eller New Public Governance har også bidratt til å endre styrkeforholdet mellom styring og ledelse noe som betyr at det å styre kun med bakgrunn i sin formelle

posisjon ikke lenger gir ønskede resultater. Høyt utdannede og kompetente medarbeidere stiller helt andre krav til sin leder enn tidligere.

Ledere som legger seg på en linje med mer styring enn ledelse og et mer instrumentelt perspektiv vil kanskje bevisst forsøke å forme en organisasjonskultur som støtter opp under deres formelle, hierarkiske styring og vil i større grad se på kultur på noe som det er mulig å manipulere fra toppen.

Byrkjeflot (1997) fremhever seks tendenser som mulige grunner til at det har gått fra hovedvekt på styring til mer hovedvekt på ledelse og et kulturelt perspektiv.

1. Konkurransen og globalisering har undergravd tradisjonelle hierarkier noe som har gjort at et mer aktivt lederskap har oppstått i næringslivet. Siden 80-tallet har offentlige organisasjoner forsøkt å kopiere flere av suksessoppskriftene fra det private.
2. Økt desentralisering og fristilling i offentlig sektor og overgangen fra overordnet styring til ledelse og mål- og resultatstyring.
3. Avhierarkisering og verdiverkspluralisme. Økt utdanningsnivå har gjort at folk ikke lenger aksepterer ledere sånn uten videre. Mange velger seg i større grad sine ledere ut i fra holdninger, verdier og integritet en tidligere.
4. Økende kritikk av et mekanisk og teknologisk styringsideal og en styrking av indirekte normativ styring.
5. En endret forståelse av demokratibegrepet. Innbyggerne forventer å bli hørt i stadig flere saker. Det betyr en mer kommunikativ ledelse og deliberale trekk.
6. Ledelse har blitt et eget fag- og kompetansefelt.

Christensen (2015) har laget en modell som viser påvirkning av atferd gjennom ledelse, styring, kontroll og fjernledelse for å vise kombinasjoner og relasjonen mellom ledelse og styring. Det tas her utgangspunkt i at både ledelse og styring har til hensikt å påvirke ulike aktørers atferd. Videre at det tas i bruk ulike virkemidler for å påvirke samt relasjonen mellom den som påvirker og den som blir påvirket. Virkemidlene kan være enten formelle (instrumentelle) eller uformelle (kulturperspektivet).

	Virkemiddel		
Trekk ved relasjonen		Formell	Uformell
påvirker/ de som	Direkte	1) Kontroll	2) Ledelse
påvirkes	Indirekte	3) Styring	4) (Fjern)ledelse

Ledelse er her definert om direkte og dialogbasert påvirkning og mye av den ledelsesteoriene som finnes som f. eks lederegenskaper, lederstiler og roller handler om denne formen for ledelse.

Styring er definert som indirekte i en formell organisasjonsstruktur med formaliserte prosedyrer og rutiner.

Kontroll handler om direkte og formell påvirkning som kan skje igjennom kontroll, revisjon og tilsyn. Fjernledelse skjer indirekte og uformelt og er ofte ledere som har egenskaper til å påvirke folks oppfatninger og holdninger langt utenfor egen organisasjon med mer eller mindre bevisste symbolske markeringer.

Ledere har mange roller å fylle og kommunesektorens interesseorganisasjon har i sin «Guide til god ledelse i kommunal sektor» sett på hva som skal til for å lykkes som leder i kommunal sektor (KS, 2018). Det fremgår at kommunale ledere må bevege seg i et komplekst landskap hvor innbyggere, frivillig sektor, staten og folkevalgte inngår i de direkte omgivelser som de må bevege seg i. KS foreslår noen ferdigheter og roller som lederen trenger for å lykkes i sin ledergjerning.

- Nettverksmeden – er god til å tenke nye samarbeidspartnere og ser hvordan ulike ressurser og faglighet kan spille sammen. Lederen er også bevisst på at viktige oppgaver krever involvering og tydeliggjøring av felles ansvar. Denne rollen kan minne mye om det som kalles kommunikativ ledelse, samstyring og samskaping og henvender seg til publikum og eksterne aktører.
- Effektjegeren – dette handler om det mer instrumentelle perspektivet hvor gode egenskaper i rollen handler om struktur, kjøreplaner, økonomi og målstyring.
- Meningsskaperen skaper engasjement og motivasjon i organisasjonen, ser helheten og tenker strategisk. De er også gode til å invitere til diskusjon og meningsutveksling på ulike arenaer.
- Utforskeren – denne rollen handler om endringsorientering og er en rolle som er relevant å se nærmere på i analysen og drøftingen av hvordan bydelene jobber med innovasjon og hvorvidt innovasjonsledelse har noe betydning. Utforsker rollen går foran og leter etter nye løsninger, eksperimenterer og prøver ut nye løsninger. Utforskeren er raus, deler gjerne, tør å stikke hodet ut og satser også på andres innspill og ideer.

Innovasjonsledelse handler om bygge innovasjonskultur i egen organisasjon, vise retning og å finne nye løsninger og inkludere bredt i et samarbeid med mange aktører som har ulike interesser og behov.

Reformer og endringer i offentlige organisasjoner har blitt et helt vanlig fenomen. Ikke alle reformer og endringer får den effekten som var tilsiktet. Christensen (2015, s.152) skiller mellom reformer og endringer på følgende måte: «Reformer er aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, eller gjeldende policy på et politikkområde, mens endringer er et mer omfattende begrep som også inkluderer omstillinger som ikke er planlagt gjennom beviste handlinger».

Mange reformer de siste årene har kommet i kjølevannet av New Public Management, en av de siste er den såkalte Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE) lansert av regjeringen Solberg. I Hurdalsplattformen har den nye regjeringen tydelig gått inn for å fjerne denne ordningen med flate kutt. Den nye regjeringen har i sin regjeringsplattform lansert en tillitsreform hvor det blant annet fremkommer at de ønsker å redusere bruken av markeds mekanismer i alle deler av velferdsstaten. Det kan virke som om reformene som red på New Public Management bølgen er på vei ut og erstattes av post-New Public Management tiltak.

I den offentlige organisasjonen er det mange ledd og i et hierarki kan det være langt fra topp til bunn og det som Lipsky (2010) kaller Bakkebyråkratiet. Bakkebyråkratene må utøve skjønn i sin arbeidshverdag og får dermed betydelig makt og påvirkning på hvordan det som blir bestemt på toppen praktiseres. Zacka (2017) har i sine studier funnet tre ulike roller som saksbehandlere var disponert for i sin samhandling med brukerne: 1) Den likegyldige som var mest opptatt av å få sakene unna, 2) omsorgsgiveren, som prøvde å hjelpe og 3) kontrolløren, som var mistenksom til brukerens fremstilling og beskrivelse av situasjonen. Rønning (2021, s. 82) viser til flere eksempler på hvordan bakkebyråkratene er iverksettere av offentlig politikk og offentlige innovasjoner.

2.1.2 Parlamentarisme og organisering i Oslo kommune

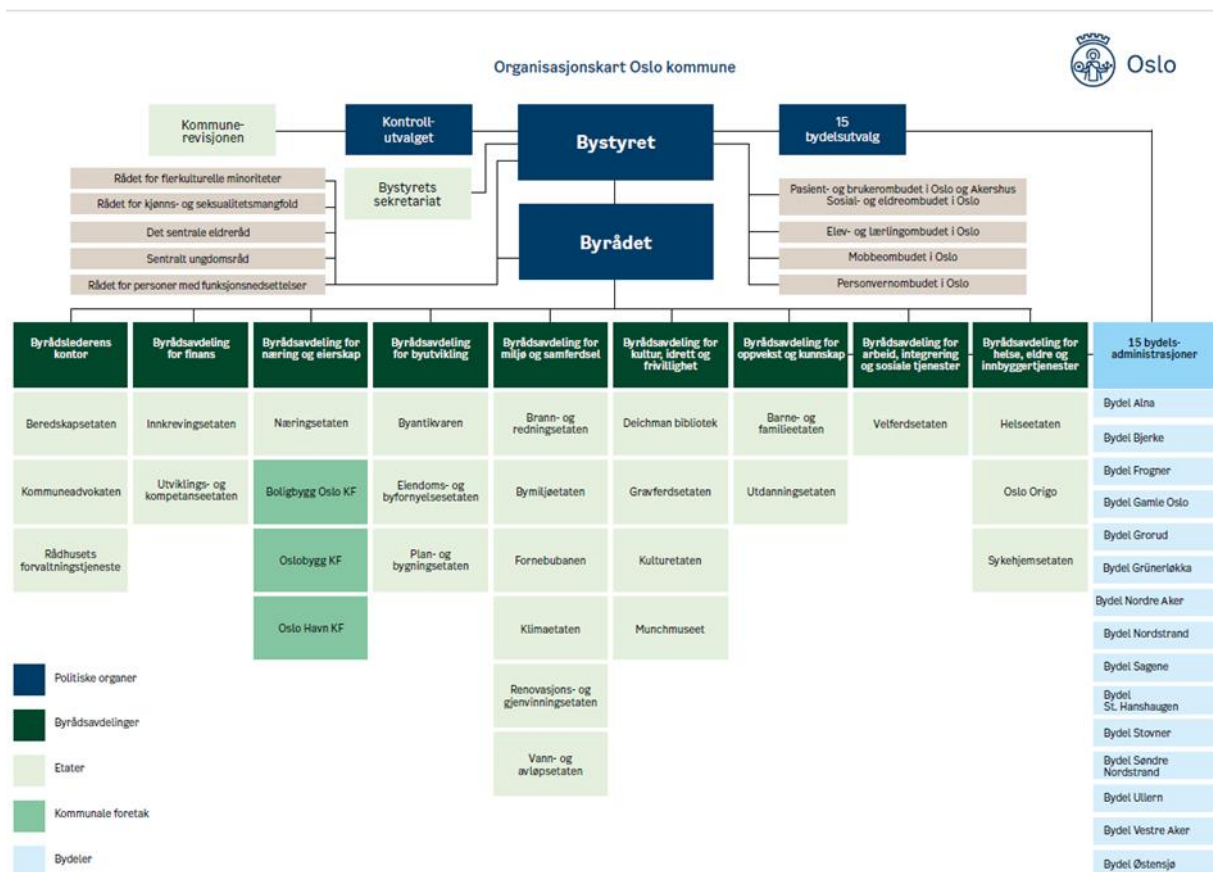
Oslo kommune er styrt etter en parlamentarisk styringsmodell. I henhold til Saxi (2018) er det fem formelle forskjeller på formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati.

1. Valg til det utøvende organet foregår forskjellig.
2. Bemanningen av det utøvende organet skjer med utgangspunkt i forskjellige prinsipper.
3. Det er en grunnleggende forskjell på det utøvende organets ansvar i forhold til de folkevalgte.
4. Kommunerådet/ byrådet overtar rådmannens strategiske styring over administrasjonen, og ordningen med rådmann bortfaller.
5. I et parlamentarisk system får ordføreren en rolle å spille i «parlamentariske situasjoner», når et kommuneråd må erstattes med et nytt.

I en rapport for Universitetet i Nordland oppsummerer Saxi et al. (2014) at i Oslo vil nesten alle fortsatt ha parlamentarisme og at dette sannsynligvis skyldes institusjonelle faktorer, eller at Oslo har svært mange oppgaver å håndtere og store ressurser med sine funksjoner som kommune, fylkeskommune og hovedstad. Disse faktorene bidrar til at parlamentarisme kanskje er spesielt godt egnet her.

I Oslo kommune er det da byrådet som har den strategiske styringen over administrasjonen inkludert saksutredning, iverksetting og samordning. Det betyr at saker og prioriteringer ofte er politisk initiert fra «toppen». Byrådet står ansvarlig overfor bystyret, på samme måte som regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget. Oslo kommune har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner.

Det er 8 ulike byrådsavdelinger og slik organisasjonskartet fremstår er det ikke opplagt hvor det strategiske ansvaret for innovasjon ligger. I dokumentanalysen fremkommer det i planstrategi for 2020-2023 at det skal utvikles en FOUI (Forskning, utvikling og innovasjon) strategi i perioden. Dette arbeidet har byrådsavdeling for næring og eierskap ansvaret for.



Figur 1 Organisasjonskart Oslo kommune

I Oslo kommune er bydelene underlagt byrådsavdeling for Helse, Eldre og Innbyggertjenester (HEI) som har ansvar for to hovedområder; det ene er helse- og omsorgstjenester inkl. hjemmetjenesten, sykehjem, psykisk helse og tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. Det andre hovedområdet er digitalisering.

Underliggende virksomheter i tillegg til bydelene er Oslo Origo, helseetaten og sykehjemsetaten.

Selv om bydelene hierarkisk er underlagt HEI er det i stor grad behov for samhandling med øvrige byrådsavdelinger bl.a. knyttet til barnehage, barnevern, helsestasjon, nav og ungdomstjeneste i tillegg til samfunns- og nærmiljøutvikling.

En annen byrådsavdeling som også har et ansvar for å jobbe utviklingsrettet er byrådsavdelingen for finans med den underlagte etaten «Utviklings- og kompetansetaten».

I en så stor organisasjon som Oslo kommune kan det bety at bydelen får signaler om innovasjon og utvikling fra ulike kanter og ikke kun i den hierarkiske linjen.

2.1.3 Kommune 1.0, 2.0 eller 3.0?

Dagens kommuner har et helhetlig samfunnsansvar og har mange ulike roller.

Kommunesektorens interesseorganisasjon fremhever fire grunnleggende oppgaver som også er tatt inn i kommunelovens formålsbestemmelse (KS, 2022a):

- Være en demokratisk aktør.
- Yte offentlige tjenester.
- Drive samfunnsutvikling.
- Utøve myndighet.

Historisk har kommuner og offentlig sektor blitt styrt på ulikt vis i de ulike tidsepokene. I byråkratiet hadde alltid det offentlige rett og kunne være en absolutt og rigid myndighetsutøver. Dette snudde på 80-tallet da kommunalt ansatte skulle behandle innbyggerne som kunder – som alltid hadde rett?

Den tradisjonelle byråkratimodellen TB ofte også kalt kommune 1.0 var dominerende helt opp i 80-årene (Rønning, 2021 s. 49).

Det var en hierarkisk og regelstyrt organisasjonsform hvor all makt lå i byråkratiet hvor mannen i gata ikke hadde noe å si på de beslutninger som ble tatt. Offentlig sektor og kommunene hadde autoritet og myndighet til å bestemme over innbyggerne, noe som kunne bety absolutte og noen ganger inngripende avgjørelser og en enerett til å tildele de lovpålagte tjenestene fagfolkene mente de trengte. Innbyggerne ble sett på som passive klienter som og det var ingen forventning eller ønske om at de skulle være aktive. De var subjekter som ble «utsatt» for offentlig styring og fagprofesjonelle og politikere setter rammen for og utvikler offentlig sektor (Sørensen & Torfing, 2011).

Kommune 2.0, 80-tallets New Public Management-reformer, som omdefinerte den offentlige sektors rolle fra å være et sentrum for makt og autoritet til å bli en serviceleverandør.

Kommunen stod plutselig til tjeneste for borgeren. Service-innstilling, fritt valg av tjenester, brukerstyrer og brukerundersøkelser skulle sikre at den offentlige sektoren tok utgangspunkt i borgernes reelle og individuelle ønsker og behov. Ønskelister, krav og fokus på rettigheter. Måling og styring. Det at den kommunalt ansatte bærer innbyggeren på sine skuldre blir i

lengden ikke bærekraftig. Konkurransetsetting av oppgaver som tidligere ble utført av kommunalt ansatte har vist seg i et kost/ nytte perspektiv og hva man faktisk får igjen av kvalitet og «public value» i tjenesten ikke har vært tilfredsstillende.

Kommune 3.0, ofte også kalt samskapingskommune blir å lese om i stadig flere kommuneplaner og blir av flere sett på som fremtidens løsning når det gjelder kommunal tjenesteyting. Det innebærer at innbyggere, frivillighet, næringsliv og kommunen sammen definerer utfordringer og sammen bestemmer hva man kan få til i fellesskap. Kommunens ansatte kan bidra til å finne disse ressursene, og bringe mennesker sammen der de kan støtte og hjelpe hverandre.

Svært mange kommuner har tatt seg turen til Danmark og utstillingsvinduet Skanderborg kommune de siste årene for å lære og har tatt med seg inspirasjon tilbake til egen kommune. Rønning (2016) stiller spørsmålet om hva kommunen skal være i Kommunal rapport og sier : «For å komme videre, må politikerne finne ut hva slags rolle innbyggerne skal ha, og om – og hvordan – de kan samarbeide med andre gode krefter for å utvikle kommunen. Politikerne må tørre å slippe andre til». I Arendal kommune har man med prosjektet «Med Hjerter for Arendal» jobbet for å trekke sivilsamfunnet tettere på i kommunens planarbeid og i FOU rapporten fra Agderforskning konkluderes det med at realisering av «Kommune 3.0» fordrer en mye sterkere forankring av kommune 3.0 tankegodset hos de viktigste aktørene nemlig den enkelte frivillige (Guribye, 2016).

De tre ulike paradigmen eksisterer side om side i offentlig forvaltning i dag ifølge Hartley (2005). Disse kan oppsummeres som i tabellen nedenfor, i følge Hartley (2005) disse også konkurrerende paradigmer hvor tenkningen på hva det offentlige og sivilsamfunnets roller skal være. Holdningsendringer tar tid og det som har vært innarbeidet normer, kultur og praksis over lang tid er ikke lett å forandre over natta.

Figure 1. Competing paradigms: Changing ideological conceptions of governance and public management.
(Source: Benington and Hartley, 2001.)

	<i>'Traditional' public administration</i>	<i>'New' Public Management</i>	<i>Networked governance</i>
<i>Context</i>	Stable	Competitive	Continuously changing
<i>Population</i>	Homogeneous	Atomized	Diverse
<i>Needs/problems</i>	Straightforward, defined by professionals	Wants, expressed through the market	Complex, volatile and prone to risk
<i>Strategy</i>	State and producer centred	Market and customer centred	Shaped by civil society
<i>Governance through actors</i>	Hierarchies Public servants	Markets Purchasers and providers Clients and contractors	Networks and partnerships Civic leadership
<i>Key concepts</i>	Public goods	Public choice	Public value

Figur 2 Innovation in Governance and Public Services: Past and present (Hartley, 2005).

Kjært barn har mange navn og det er mange ulike begreper som grenser opp mot eller som representerer samskaping i tillegg til «Kommune 3.0». Eksempler på dette er «Relasjonell velferd», Samarbejdsdrevet innovasjon», «Samstyring» og «New Public governance» (Heimburg & Ness, 2021; Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2011).

Erkjennelsen er nå sunket inn også i Norge at offentlig sektor trenger hjelp fra innbyggere og berørte interesser for å sammen lete etter hva den egentlige utfordringen er samt jobbe seg sammen om å finne løsninger på tvers. Løsningene finner man best gjennom en aktiv dialog og interaksjon og ikke en passiviserende enveiskommunikasjon.

I dette kapitlet har jeg gjennomgått organisasjonsteori som er relevant for å danne et rammeverk for problemstillingen. Jeg har sett litt på generell organisasjonsteori i offentlig sektor, deretter den politiske styringsformen i Oslo kommune parlamentarisme og hvordan Oslo kommune er organisert. Videre har jeg sett litt på de ulike paradigmenes Tradisjonelt Byråkrati, New Public Management og New Public Governance ofte også kalt kommune 1.0, kommune 2.0 og kommune 3.0.

2.2 Hva er Innovasjon?

En av de første vi lærer om i innovasjonsfaget er Joseph Schumpeter (1883-1950) som på en måte er innovasjonsbegrepets «far» og den hvis definisjoner ligger bak den moderne forståelsen av innovasjon. Han formulerte definisjonen sin i fire punkter:

- Introduksjon av et nytt produkt (eller ny tjeneste).

- Introduksjon av en ny produksjonsmetode.
- Inntrenging i et nytt marked (produktet kan være velkjent).
- Utnyttelse av en ny type råvare eller halvfabrikat.
- Ny organisering i eller av en næring.

Flere av disse punktene er gjenkjennelig i det som vi i dag ser på som innovasjoner i både privat- og offentlig sektor.

Kommunenes interesseorganisasjon definerer innovasjon som noe som er nytt, nyttig og nyttiggjort (KS, 2022b). Nytt peker på at det er en ny løsning for organisasjonen eller brukergruppen. I nyttig ligger det at løsningen er nyttig – den svarer til en utfordring og kan potensielt skape verdi. At løsningen er nyttiggjort må til for at man kan kalle det en innovasjon. Det holder altså ikke bare med gode ideer eller att det ser flott ut, men løsningen må faktisk være tatt i bruk. Først når en løsning har skapt verdi kan man si at det er en innovasjon.

Innovasjon som begrep er relativt nytt i offentlig sektor og gjennom intervjuene fremkommer det et det er ganske ulik forståelse av selve begrepet og hva det skal omfatte på kommune og bydelsnivå. En definisjon som for så vidt dekker godt er «Implementering av en vesentlig endring i måten den offentlig organisasjonen opererer på» (Bason, 2018).

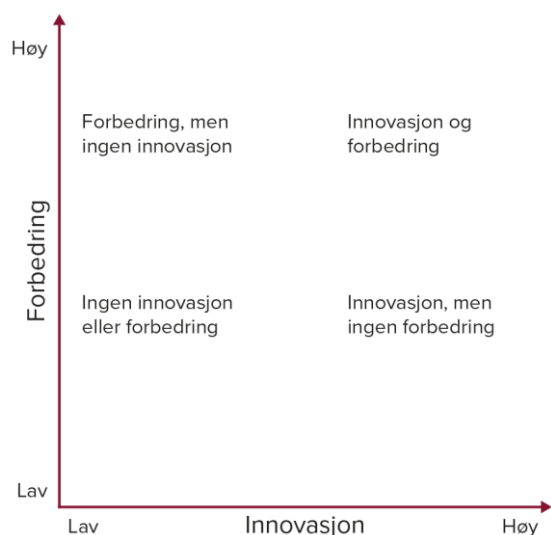
Hverdagsinnovasjon er et begrep som jeg har hørt mye igjennom arbeidet med oppgaven og da hører jeg at de beskriver det som for mange er inkrementell innovasjon eller små-steps endringer eller kontinuerlig forbedring. Hvis en innovasjon er et brudd eller en vesentlig endring i måten vi jobber på er det her snakk om flere små brudd eller endringer. «Flere bekker små gjør stor å» er jo også et velkjent norsk ordtak som passer inn siden flere av de større radikale innovasjonene er det nettopp de små endringene underveis som har gjort at man kan ta det store spranget og får en helt ny forståelse for utfordringene.

Svært mange ansatte i en bydel jobber i førstelinjen enten i barnehage eller i hjemmetjenesten. For å bygge en kultur for innovasjon på alle nivåer i en organisasjon er det viktig at alle er med. Denne ansattgruppen vet hvor skoen trykker og prøver ofte i sitt daglige arbeid å forbedre tjenestene uten at de selv er klar over at det er inkrementell innovasjon de driver med. «Bricolage» er et begrep som Fuglsang (2010) bruker for å beskrive små innovasjoner og daglige fornyelser som ofte organisasjonen ikke får med seg. Hverdagsinnovasjon er nettopp disse daglige endringene hvor det løpende justeres fortløpende og som følger det

Fuglsang kaller et gjør-det-selv-prinsipp. I sin studie av omsorgsarbeidere i hjemmetjenesten oppdaget han at de brukte tilgjengelige ressurser til å forbedre tjenesten, med mål om at det skulle være til brukernes beste. Gjennom intervjuene har jeg avdekket at de ulike styringsparadigmene lever side om side i Oslo kommune hvor det i enkelte tjenester er sterk regelstyring og måling og lite rom for å drive med innovasjon. Fuglsang betegner det at ansatte likevel driver med hverdagsinnovasjon en ad hoc-tilpasning og short-cut av vedtatte regler. I hans studie kunne hjemmehjelperne unnlate å snakke om dette fordi de var redde for at det skulle oppfattes som et regelbrudd.

Hartley (2005) viser i sin artikkel «Innovation in Governance and Public Services: Past and Present» til forskning og artikler og beskriver forskjellen mellom privat- og offentlig sektor. I privat sektor blir ofte en vellykket innovasjon sett på som en dyd i seg selv for å sikre konkurransekraft både i nye og etablerte markeder. I offentlige tjenester er en innovasjon imidlertid bare rettferdiggjort der den øker den offentlige verdien enten det gjelder kvalitet, effektivitet eller en bedre styring av offentlig sektor.

I artikkelen vises det til ulike kombinasjoner og forhold mellom innovasjon og forbedring. Nedenifra og opp innovasjoner forekommer oftere i offentlig sektor enn det vi tror og at det derfor er viktig å tilrettelegge for disse verdifulle småstegs forbedringene i organisasjonen.



Figur 3 Innovasjon og forbedring etter Hartley (Rønning, 2021).

Radikal innovasjon i offentlig sektor kan defineres som «utvikling av nye tjenester, eller en fundamental ny måte å organisere og levere en tjeneste på» (Albury, 2005). Mange av de store reformene i offentlig sektor kan sees på som en radikal innovasjon. Det er ikke så mange år

siden vi svettet over skattemeldingen og brukte tid og krefter å samle inn informasjon fra ulike steder, fylle inn manuelt i et papirskjema og deretter sørge for å putte det hele i en boks utenfor ligningskontoret før midnatt. I dag går det automatisk og det har helt klart hatt stor betydning for type ansatte i skatteetaten som har hatt behov for å rekruttere en helt annen kompetanse enn tidligere. For oss som innbyggere vil det være både en forbedring og en radikal innovasjon.

Rønning (2021, s. 139) omtaler fire ulike former for innovasjon:

- Sosial innovasjon – Det er ikke noen entydig definisjon på denne typen innovasjon. En enkel definisjon som det refereres til er Mulgan et al. sin «nye ideer som møter et udekket sosialt behov - og som virker» (Rønning, 2021). Sosiale innovasjoner kan igjen inndeles i inkrementelle, institusjonelle og forstyrrende.
- Politisk innovasjon eller demokratisk innovasjon handler om å revitalisere demokratiet. I mange tilfeller kan folkevalgte politikere bli en propp i systemet (Sønderskov, 2019).
- Medarbeiderdrevet innovasjon – I offentlig sektor er ofte de ansatte den viktigste ressursen og som kjenner godt til både brukerbehovene og hvordan tjenesten fungerer i det daglige. De ansatte kan også være en viktig kilde til innovasjon og forbedring og det vises til at det krever en spesiell type mestringsorientert ledelse. En leder skal ta rollen som gartner og sørge for at alle blomstene i bedet vokser og blomstrer (Rønning, 2021). Det å skape et godt innovasjonsklima blir fremhevet som viktig for å fremme medarbeiderdrevet innovasjon.
- Brukerstyrt innovasjon er innovasjoner som drives frem av dem som ønsker en endring. Tjenestedesign og brukerreiser blir stadig mer brukt av offentlig sektor for å tilpasse tjenestene til det «egentlige» behovet.

Sørensen & Torfing (2011) påpeker at det er særlige betingelser for innovasjon i offentlig sektor: Det er ingen klar bunnlinje noe som gjør gevinstrealisering vanskelig. Noen ganger kan det være at det ikke lønner seg å være innovativ for ansatte og ledere for det kan føre til kutt i budsjetter eller omprioritering av midlene til andre deler av organisasjonen. Videre er offentlige tjenester komplekse og rettighetsbaserte. Fagprofesjonelle vil ofte foretrekke kvalitet fremfor kvantitet. Videre er det helt andre krav til rettssikkerhet, offentlig og kontroll. Det er også et sett med verdier i offentlig sektor som er stabilitet, åpenhet og likebehandling stor som kan forhindre innovasjon.

Hvordan man møter innbyggerne eller borgerne og hvilke gjensidige forventninger man har til hverandre har stor betydning i samarbeidsdrevne innovasjonsprosesser (Agger & Lund, 2011).

Når vi sammenligner offentlig- og privat sektor ser vi at de har mye til felles, både teorier og praksiser fra privat sektor har relevans for offentlig sektor, som NPM og andre modeller fra det private næringsliv som er tilpasset og tatt i bruk i offentlig sektor. Det som likevel er en stor forskjell er at offentlig sektor er demokratisk styrt, mens private bedrifter er eierstyrt

Bason (2018) er opptatt av det han kaller et økosystem for innovasjon i offentlig sektor hvor ledere i offentlig sektor må ta hensyn til fire dimensjoner for å få til en varig innovasjonskraft



Figur 4 "The innovation pyramid", (Bason , 2018).

i organisasjonen; bevissthet, kapasitet (struktur), samskaping (prosess) og mot (lederskap).

Offentlig sektor og da kommunene er politisk styrt og dette vil danne rammen rundt de mål og den retningen organisasjonen styres etter. Bason (2018) foreslår at det etableres en lovgivning rundt innovasjon, offentlige

innovasjons inkubatorer og utforskning av innovasjonsrommet.

Han anbefaler at det lages en innovasjonsstrategi slik at organisasjonene blir mer bevisst på hvordan man ønsker å jobbe med innovasjon og deretter at man er i stand til å lede den strategiske innovasjonen. Strategien må deretter rulles ut slik at alle nivåer drar i samme retning. En strategi er ingenting uten handling.

Bason (2018) nevner også nye former for offentlig- privat samarbeid og innovasjons partnerskap nevnes som en mulig løsning for å bedre takle de stadig mer komplekse samfunnsflokene. Offentlig sektor må også satse på digitalisering og ta i bruk ny teknologi.

Innovasjonslaber skal bidra med faglig kompetanse til organisasjoner som trenger litt drahjelp i de kreative prosessene og realisering av innovasjonsideer.

Organisasjoner innoverer ikke, det er menneskene som innoverer. En av barrierene for innovasjon er en topp-styrt tilnærming til innovasjon med en kultur som ikke tolererer feil og eksperimentering. Store offentlige organisasjoner har ofte et innslag av sterke fagprofesjonelle og silotenkning og ikke alltid en plan for strategisk kompetanseutvikling. Bason (2018) foreslår at det satses på medarbeiderdrevet innovasjon, diversitet og sammensatte team med

forskjellig kompetanse, strategisk kompetanseutvikling, skape en kultur for innovasjon og at det lages insentiver for å bidra i innovasjonsarbeidet.

Barrierer og drivkrefter

I EU-prosjektet PUBLIN av Koch et al. (2006) som også omtalt i Andersen (2010) ble det gjort et studie som omfattet ti deltakerland knyttet til innovasjoner innenfor helse- og sosialsektoren. Der ble de funnet noen mulige barrierer og drivkrefter for innovasjon:

- Størrelse, kompleksitet og «silo-mentalitet». En del offentlige organisasjoner er store og komplekse. Tilleggsfaktorer kan være kompetansegap, mangel på klare avtaler og kommunikasjon. «Silo-mentalitet» mellom enheter og avdelinger.
- Arv og tradisjoner. Befestet praksis og prosedyrer har fungert i lang tid og effekter av innovasjoner og endringer kan virke forstyrrende på organisasjonens funksjoner. Skepsis til nye ideer.
- Profesjonsskiller. I helsesektoren kan det blant annet være mellom sykepleiere og leger.
- Risikoaversjon. Kan noen ganger være risiko for liv og helse eller redsel for at noe skal forverre situasjonen for innbyggerne.
- Hensyn til image.
- Uklare konsekvenser. Komplekse systemer gjør det krevende å se alle konsekvensene av endringer.
- Mange reformer og høy endringstakt. Offentlig sektor rekker ikke å reflektere og evaluere konsekvensen av de ulike innovasjonene.
- Manglende kapasitet til organisasjonslæring. Manglende strukturer og mekanismer for organisasjonslæring og mangel på dialog mellom profesjoner og aktører i et komplekst system.
- Motstand hos brukere og publikum.
- Mangel på ressurser. Forbedring av kvaliteten i tjenestene kan kreve mer ressurser.
- Tekniske barrierer. Mangel på utstyr, tilpasset teknologi og teknologisk kapasitet.

Albury (2005) nevner også:

- Kortsiktig planlegging.
- Leveringspress.

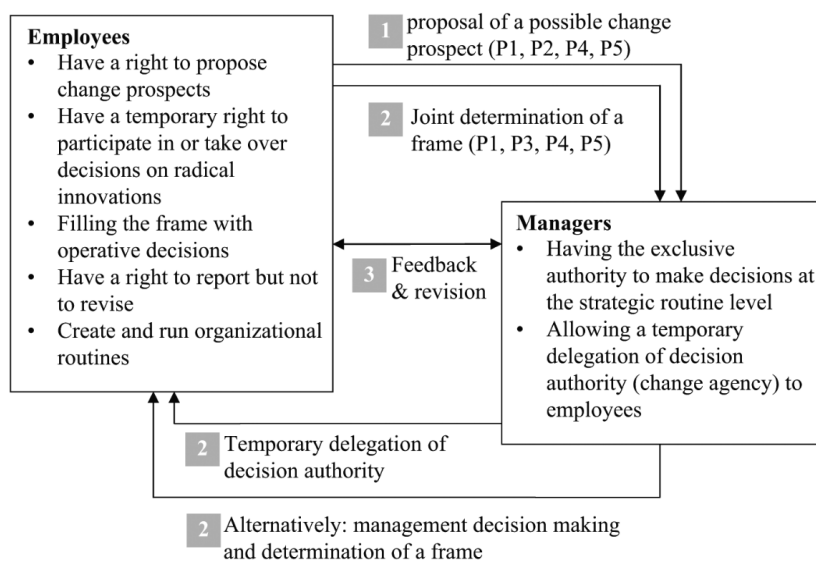
I PUBLIN-prosjektet identifiseres også et sett «drivers and facilitators» for innovasjoner:

- Problem- orienterte drivere – som eksempelvis eldrebølgen.
- Ikke-problem- orienterte forbedringer – effektiviseringer og kvalitetsforbedringer.
- Politisk press.
- Kultur for måling og vurdering.
- Støttende mekanismer – finansielle og andre relevante ressurser for å fremme innovasjon.
- Konkurransen.
- Teknologiske faktorer.
- Tredje sektors inspirasjon – samarbeid med frivilligheten, sosiale entreprenører og liknende.

2.2.1 Medarbeiderdrevet innovasjon

Det som er grunnleggende for enhver innovasjon er menneskenes evne til å forstå det egentlige behovet og tørre å trække på ukjente stier. I en kommune utgjør lønnskostnadene en stadig større andel av kommunebudsjettet. Det betyr at det blir desto viktigere at denne ressursen forvaltes og dyrkes på en god måte. Medarbeiderne i en organisasjon kan gjennom sin kompetanse og sitt engasjement enten bidra til at man lykkes i nå sine mål eller i verste fall bidra til å stikke kjepper i hjulene for endring og nytenking. Dette stiller krav til både ledere og medarbeidere slik at man lykkes i å bygge en kultur som har kapasitet til å tenke innovasjon og evne til å fornye tjenestene i takt med tiden.

Det finnes mange definisjoner av medarbeiderdrevet innovasjon (MDI). Kesting & Parm Ulhøi (2010) nevner flere faktorer som viktige for å fremme medarbeiderens muligheter for å lykkes med MDI: autonomi i eget arbeid, innsikt i virksomhetens mål og strategier, høy grad av lederstøtte, slakk i form av tid og ressurser og samarbeid, en uttalt satsing på innovasjon, en kultur for å prøve og feile og kort maktavstand mellom ledelse og ansatte.



Employee-driven innovation

75

Drivers of employee participation in decisions about radical innovations:

- P1 → Management support
- P2 → Creation of an environment for idea creation
- P3 → Decision structure
- P4 → Incentives
- P5 → Corporate culture and climate

Figure 2.
Ideal type organizational structure of an employee-driven innovation

Figur 5 Employee-driven innovation (Kesting og Ullhøi, 2010).

Lindland (2020) i boka «Innovasjon møter Kommune» konkluderer med at medarbeiderdrevet innovasjon krever nye måter å utøve ledelse på enn den tradisjonelle tilnærmingen som har vært preget av New Public Management de siste årene.

Funnene fra hennes studie viser at medarbeidere og ledere som tar i bruk MDI også utviklet et mer helhetlig blikk på tjenestene og at medarbeiderne fremhevet at metoden også kunne føre til nye og bedre måter å arbeide på.

I en kunnskapsstatus om MDI har Amundsen et al. (2011) sett på hvilke faktorer som har betydning for MDI. De fremhever det som de kaller for «arbeidsmiljøfaktorer» som særlig viktige med gode samarbeidsforhold, utfordrende arbeidsoppgaver, autonomi for medarbeiderne og en støttende og tilstedeværende ledelse. Det fremheves også at det å ha et helt tydelig innovasjonsfokus og eksterne relasjoner man kan spille på lag med er helt avgjørende for å lykkes. De fremhever også betydningen av den skandinaviske samarbeidsmodellen.

Mye av forskningen som er gjort rundt MDI peker på at ledelse, strategisk satsing på innovasjon og innovasjonsklima og kultur har mye å si. Rønning (2021 s. 151) sier det slik: «Gode ledere må stimulere og engasjere ansatte og gi dem muligheter». Han påpeker videre at

ledere som ikke er opptatt av innovasjon og ikke klarer å gi ansatte utfordringer og muligheter, vil kvele innovasjonen. Han sammenligner lederen med en gartner som skal sørge for at alle blomstene i hagen trives og vokser.

Medarbeiderdrevet innovasjon kan kanskje legge et godt grunnlag for å ta i bruk den kraften og ressursen som ligger i den enkelte medarbeider inn i en setting hvor fokuset skal gå fra å jobbe mer innadrettet for å forbedre egen praksis til å inkludere innbyggeren og kanskje gjøre noe helt annet. Det å gå fra beste praksis til neste praksis betyr kanskje å gi fra seg noe makt som fagprofesjonell til brukeren selv, andre faggrupper eller sivile aktører.

2.2.2 Samarbeidsdrevet innovasjon

Den mest leste artikkelen i tidsskriftet Stat og Styring som ble publisert i 2015 var:

«Samskapelse er bedre og billigere» skrevet av Jacob Torfing, Eva Sørensen og Asbjørn Røiseland (2015). Noen få kommuner var allerede i gang med å se til Danmark for alternative måter å organisere kommunal sektor for å se på alternative måter å styre og organisere kommuner på. New Public management hadde allerede da begynt å gå ut på dato når det gjaldt å løse komplekse samfunnsfloker. Siden den gang har det skjedd mye, nå skal «alle» drive med samskaping – eller «samskapelse» uten at nødvendigvis alle helt og fullt skjønner hva det går ut på.

I følge Torfing, Sørensen og Røiseland er «Samskapelse er en alternativ strategi som bryter både med den klassiske forestillingen om at den offentlige sektoren er eneansvarlig for å levere tjenester og problemløsning til innbyggerne, og den alternative NPM-forestillingen om at offentlig og privat sektor helst bør konkurrere om hvem som kan gjøre det billigst».

Det påpekes i artikkelen at kjernen i samskapelse er å få offentlige og private aktører til å arbeide sammen, dele kunnskap og ressurser i en felles bestrebelse på å lage en bedre, mer målrettet og mer innovativ politikk. Tanken er at det skal skape mer kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon uten at det vil koste mer.

Offentlig sektor oppfattes som en...	Myndighet	Service-leverandør	Arena for samskapelse
Politikernes oppgave er å ...	lage generelle regler og avgjøre enkeltsaker	definere overordnede mål og rammer for forvaltningen	lede det lokale politiske fellesskap
Administrative lederes oppgave er å ...	anvende reglene	styre effektivt	lede medarbeidere og tverrgående samarbeid
Fagprofesjonelle medarbeideres oppgave er å ...	handle korrekt og rettferdig	være imøtekommende overfor borgerens behov	identifisere ressurser hos borgerne og fremme handlekraft
Borgernes oppgave er å ...	være klienter	være kunder	være aktive medborgere

Figur 6 Styringsideologier og roller for ulike offentlige aktører (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2015).

En slik tenkning vil kreve store endringer i hvordan man utfører sine oppgaver og forstår sine roller. Det er fortsatt et stykke igjen til målet er nådd selv om mange kommuner og kommunale ledere ser ut til å ville «smykke seg» med at de jobber innovativt med samskaping.

Hvordan fagprofesjonelle og administrative ledere møter innbyggerne og hvilke forventinger vi har til dem vil derfor være avgjørende om vi klarer å lage en arena for samskapelse. I boken til Sørensen & Torfing (2011), deler Agger & Lund (2011) synet på borgerne (innbyggerne) inn i fire ulike roller: Klient, kunde, medprodusent og offentlig innovatør.

I den tidligere nevnte rapporten fra Arendal kommune fremkommer det at tankegodset om kommune 3.0 ikke var godt nok forankret hos de frivillige og at det var et stykke igjen før man var i mål (Guribye, 2016). Den tradisjonelle frivilligheten sliter allerede med rekrutteringen og oppstår under «nye former» og understreker at de ønsker å være «fri» og «villig» og ikke «pålegges» kommunale oppgaver (Kobro, 2022).

Samskaping blir ofte definert som en prosess der offentlige og private/sivile aktører prøver å løse et felles problem, utfordring eller oppgave gjennom konstruktiv utveksling og bytte av kunnskap, ressurser, kompetanser og ideer som kan lede til produksjon av offentlig verdi i form av visjoner, planer, politiske strategier eller tjenester.

Samskaping kan være innovasjon, men ikke nødvendigvis. Det kan innebære små og gradvise (inkrementelle) forbedringer, eller innovative og radikale sprang som endrer forståelsen av problemet.

Samskaping er relevant både på individuelt nivå (tjenesterelasjon) og kollektivt nivå (organisatorisk samarbeid, politisk nivå) og mange offentlige tjenester er samskapte i sin natur.

I boken «Samarbejdsdrevet innovation» redegjøres det for fire ulike syn vi som kommunalt ansatte kan innta i forhold til innbyggerne (Agger & Lund, 2011):

- Borgeren som klient. I dette synet har innbyggeren mulighet til å gjøre valg, delta i offentlig debatt. Det er mer passive individer som velger sine politiske representanter hver 4. år. Ulempen med dette synet er at det er en fare for at det som utvikles ikke dekker innbyggerens behov, mulige konflikter mellom medarbeidere og innbyggere. Forskning viser at dette synet er utbredt blant mange offentlige ansatte.
- Borgeren som kunde. Brukerråd, fritt-valg ordninger, kvalitetsprosedyrer, kunderollen ble en reaksjon på den tidligere passive rollen. Ulemper kan være at det offentlige lærer lite om hvorfor «kundene» velger som de gjør. Snever, individualistisk og serviceorientert tilgang til offentlig forvaltning samt vanskelige å engasjere innbyggerne i politikkinnovasjon.
- Borgeren som medprodusent. Press på offentlig sektor, mer komplekse oppgaver krever innovasjon. Aktiv innbyggerdeltakelse for å definere problemer og innsatsområder. Ulempen er at innbyggerne må bruke mye tid og ressurser for å delta. Ikke alle har mulighet til det og empirien viser at slike prosesser ofte domineres av Tordenskjolds soldater³. Sannsynligvis blir enkelte grupper underrepresentert.
- Borgeren som offentlig innovatør. Brukerdrevet innovasjon som er en litt ny rolle i offentlig sektor. Utfordringen kan være at det krever kompetanse for å være en offentlig innovatør og de ansatte må ha evne til å samarbeide med brukerne. Noen egenskaper er å være aktiv, kreativ, kompetent og nysgjerrig, det holder ikke bare å medvirke fordi man representerer en brukergruppe/ organisasjon.

For å lykkes med både medarbeiderdrevet innovasjon og samskaping krever det en tydelig ledelse som satser på innovasjon. Det handler om å gi fra seg makt og styre på en annen måte og endre utdaterte syn på innbyggerne.

³ Uttrykk for en gruppe eller flokk som gir inntrykk av å være tallrik, men hvor i virkeligheten de samme personer går igjen på forskjellige poster og derved skaper et inntrykk av å være flere, ha større betydning og tilslutning enn det som er tilfelle (Store Norske Leksikon, 2021).

Samskaping på tvers av kommunale virksomheter kan fremmes gjennom relasjonell koordinering og nettverksjobbing. Det handler om å lede medarbeidere fra forskjellige deler av organisasjonen som kommer sammen for å samskape en bestemt innsats eller løsning. Det kan oppleves som en utfordring å lede medarbeidere som en leder ikke har formell ledelsesmyndighet over hvis denne har hatt sin ledertrygghet igjennom sin posisjon. Ledelse dreier seg om å dreie fra et fokus på å instruere og kontrollere til å motivere, inspirere, peke ut retning og ikke minst delegere oppgaver og ansvar til medarbeiderne, men også andre aktører i offentlige, frivillige og private parter.

Røiseland & Vabo (2012 s. 90) konkluderer med at både over- og understyring av samstyring eller det som de kaller «governance på norsk» kan være uheldig. Overstyring – eller for mye styring kan gå utover samarbeidet og kvaliteten på dette slik at potensialet for gode og omforente løsninger ikke blir utnyttet. Understyring eller for lite styring kan true de representative demokratiets forutsetning om politisk styring.

Roar Amdam konkluderer i sitt bidrag til Holmen & Ringholm (2019) med at ledere som ønsker mer samarbeidsdrevet innovasjon må arbeide for å stimulere den reflekterende meningsdanningsprosessen hvor man binder sammen kunnskap og handling. Klokt lederskap og hvordan kommunale ledere opptrer og prosessen blir tilrettelagt i kollorasjonen. Aktørene må bli utfordret og transformert over til en felles institusjon med formål om å løse et samfunnsproblem bedre enn summen av enkeltaktørens tradisjonelle løsninger.

I dette underkapittelet har jeg sett på teori rundt samarbeidsdrevet innovasjon og samskaping samt hvilken type ledelse som skal til for å lykkes med dette. Bydelene i Oslo som har mange medarbeidere og tett innbyggerkontakt er samarbeidsdrevet og medarbeiderdrevet innovasjon være aktuelle strategier for å jobbe med innovasjon og svært relevant for å kunne svare på problemstillingen.

2.3 Innovasjon og ideer i møte med institusjoner

Som nevnt i innledningskapittelet så er det stadig sterkere politiske signaler både gjennom innovasjonsmeldingen (Regjeringen, 2019), fremtidsscenarioer, kommunene selv igjennom KS at de komplekse samfunnsflokene som vi står overfor krever innovasjon og en annen måte å jobbe på i offentlig sektor.

Det er mange ideer og mye deling av hva man har fått til i offentlig sektor og mange kommuner lykkes i å ta i bruk denne kunnskapen og andre har mindre hell hvor alle forsøk på endring møter motstand.

Holmen & Ringholm (2019 s. 230) har utformet en modell som utgjør en ramme for å forstå hva som skjer i møtet mellom innovasjonsidee og institusjon. Denne modellen er inspirert av institusjonelle logikker og translasjonsperspektiver på hvordan ideer omformes (Røvik, 2007).



Relasjonen mellom innovasjon og institusjon. Holmen og Ringholm, 2019

Resistens: situasjoner der ideen blir introdusert, men skaper liten eller ingen bevegelse i de eksisterende institusjonelle verdiene og omvendt. Ideen bearbeides ikke og får heller ikke forfeste til å bli realisert som en innovasjon. Ideene kan komme både inne i organisasjonene eller utenfor, men hvor kommunen velger å la de passere uten å gjøre noe med det.

Transformasjon: Innovasjonsideen implementeres i form av en innovasjon og de institusjonelle mønstrene endres i betydelig grad som følge av innovasjonen. Dette er en transformasjon av ideer direkte inni en ny kontekst. Eksempler her kan være innføring av Lean.

Ideutvikling: Her påvirkes selve innovasjonsideen og påvirker institusjonen i mindre grad. Ideen som kan oppstå enten internt eller komme utenfor blir utviklet i tråd med behov igjennom prosesser. Det kan også dreie seg om trinnvise endringer også kalt hverdagsinnovasjoner, som ofte er utløst av en medarbeider.

Forhandling: skjer i situasjoner og på arenaer der eksisterende institusjonelle logikker og innovasjonsideer brynes mot hverandre og både innovasjonsidee og institusjon endres i prosessen.

I store komplekse organisasjoner som Oslo kommune vil det nok være mange ideer som både oppstår internt, men også fanges opp av eksterne aktører både nasjonalt og internasjonalt. Det blir interessant å se på i analyse og drøfting på hva som skjer med ideer og initiativer som dukker opp i bydelene, er det resistens eller skjer det en transformasjon, ideutvikling eller forhandling og har bydelene den kompetansen som skal til for å oversette ideen inn i en lokal kontekst.

2.4 Oppsummering teorikapittel

I teoridelen har jeg gjennomgått relevant teori som kan danne et rammeverk for oppgavens problemstilling. Jeg startet med å redegjøre for organisering og styringsmodeller i offentlig sektor og tok også for meg parlamentarisme, styringsformen og organisering i Oslo kommune. Dette er verdifull kunnskap for å kunne forstå den konteksten bydelene jobber innenfor.

Videre har jeg gjennomgått noen teorier på hva innovasjon er og tatt et dypdykk i medarbeiderdrevet innovasjon og samarbeidsdrevet innovasjon. Til slutt har jeg gått inn på hva som skjer når ideer og innovasjon møter institusjonen. Hva skjer når en kommune får presentert en idé, blir det til en reinnovasjon eller dør den hen og blir stående som et tomt skall og et minne om en mulighet som glapp?

Det kan være at det er andre vinklinger og teorier som også kunne være interessant for å belyse oppgavens problemstilling, men innenfor oppgavens omfang har det ikke vært rom for dette og jeg har gjort en utvelgelse av det jeg anser som mest relevant.

3. Metode og forskningsdesign

Forskningsmetode, kort fortalt er et middel eller fremgangsmåte til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap (Hellevik, 2002, s.13). I forskningen er det generelt to metodiske retninger, kvalitativ- og kvantitativ metoder. Disse har ulike karakteristikk, styrker og svakheter (Solli & Balsvik, 2011, s.16-17). Derfor er det viktig å velge den metoden som er best egnet til å svare på forskningsspørsmålet (Silverman, 2014). Formålet med dette kapitlet er å vise metodevalg og prosessen for denne oppgaven, hvilke valg som er tatt underveis og dilemmaer i forskningsprosessen. Det vil først bli gjort rede for valg av forskningsmetoder, deretter hvordan datainnsamlingen og utvalg av respondenter har foregått.

3.1 Forskningsdesign

For å undersøke hvordan bydelene i Oslo kommune jobber med innovasjon og hvilken rolle disse spiller i organisasjonen Oslo kommune har jeg benyttet et eksplorativt forskningsdesign med en induktiv tilnærming (Reiter, 2017). Altså har jeg tatt utgangspunkt i det empiriske materialet og bygget opp en teoretisk forståelse ut fra de empiriske analysene (Grønmo, 2015, s. 51). Dette er blitt gjort for å avdekke hvordan arbeidet foregår og hvordan bydelenes kompetanse benyttes som innovasjonsressurs i organisasjonen Oslo kommune, begrenset for egne bias og erfaringsbaserte antakelser. For å forstå prosessene rundt Oslo kommunes innovasjonsarbeid har kvalitative metoder blitt benyttet.

I følge Ottar Hellevik baserer kvalitativ forskning seg på metodens og forskeres evne til å leve seg inn i og oppfatte et mønster i det mangfoldet av sanseinntrykk vedkommende mottar (Hellevik, 2002, s.13). Dette gjøres gjerne for å identifisere meningsinnholdet og utlede en hypotese på bakgrunn av dataene som er vanskelig å kvantifisere. For slike undersøkelser benyttes gjerne små utvalg, som i stor grad er «skreddersydd» etter undersøkelsen som gjøres (Askheim & Grenness, 2008, s.22) da slike undersøkelsesopplegg dykker dypt ned i materien i et forsøk på å forstå de ulike prosessene og meningsinnholdet (Silverman, 2014, s. 4-5). Kvantitative metoder på den andre siden trekker slutninger basert på et stort representativt utvalg (Grønmo, 2015, s. 143-144). Hvor forskeren «systematisk skaffer seg sammenliknbare opplysninger om flere undersøkelsesobjekter av et visst slag, så uttrykker disse opplysningene i form av tall, og til slutt foretar en analyse av mønsteret i tall materialet» (Hellevik, 2002, s. 13). De matematiske og/eller statistiske analysene benyttes således gjerne til å bekrefte eller

avkrefte forskerens hypoteser (Silverman, 2014, s. 6-7). Som igjen gjerne gjør den bedre egnet til deduktive- enn induktive forskningsopplegg (Grønmo, 2015, s. 51).

For å få en dypere forståelse for hvordan det jobbes med innovasjon i bydelene i Oslo samt hvilke fremmere og hemmere som oppleves, har de kvalitative metodene, intervju og dokumentanalyse blitt benyttet. Kvalitative studier er generelt mer egnet til å fange opp den kontinuerlige utviklingen av en prosess og individers meningsinnhold (Grønmo, 2015, s. 398). Videre gir metoden en åpen tilnærming og muligheten for å møte informantene på deres premisser, der det er de som definerer hvilken informasjon de mener er relevant for problemstillingen (Jacobsen, 2015).

Med bakgrunn i dette har det blitt gjennomført en dokumentanalyse av sentrale dokumenter for innovasjonsarbeidet i Oslo kommune. Dette har gitt innblikk i Oslo kommunes arbeid med innovasjon på et strategisk nivå. Videre har jeg gjennomført semistrukturerte intervjuer med åpne spørsmål for å avdekke hvordan innovasjon jobbes med på et bydelsnivå. Jeg har anvendt tematisk analyse, både i dokumentanalysen og analysen av intervjudataen. Dette har blitt gjort med en induktiv tilnærming for å ivareta en teori-fleksibel og åpen tilnærming (Braun & Clarke, 2006). Dette er blitt gjort for å forsøke å skille mine bias og *heuristiske*⁴ antakelser i møte med dataen. Som igjen bidrar til en mest mulig innovativ, objektiv og utforskende analyse av de reelle forholdene (Reiter, 2017).

3.2 Litteratursøk

For å finne relevant teori til oppgavens problemstilling gikk jeg gjennom pensumlistene til MPA studiet ved høgskolen Innlandet. Videre gjorde jeg søk i Oria etter relevante forskingsartikler og oppgaver i tilknytning til oppgavens tema. Jeg undersøkte også relevante artikler og rapporter på kommunesektorens interesseorganisasjon sin hjemmeside (KS, 2022a), regjerings nettside for relevante stortingsmeldinger og kildelister i den nevnte litteraturen for å undersøke nye relevante kilder.

⁴ Erfaringsbaserte antakelser du alltid har med deg. Særlig relevant i noe møte med noe du selv ikke kjenner i detalj (Bratberg, 2021, s.22).

3.3 Dokumentanalyse

I dokumentanalysen har jeg sett på hvordan innovasjon er forankret i gjeldene strategiske dokumenter, om det ligger noen føringer for hvordan medarbeiderne og spesielt bydelene skal bidra og om har bydelen fått konkrete oppdrag i tilknytning til innovasjon i tildelingsbrevet for 2022. Oslo er Norges mest folkerike kommune med over femti tusen ansatte, men det finnes lite overordnede styringsdokumenter som omhandler innovasjon spesifikt ei heller hvordan Oslo kommune skal jobbe konkret med samskaping. Dette gjør utvalget av dokumenter noe mer begrenset enn ønskelig. Det er igangsatt et arbeid med innovasjonsstrategi hvor utkast vil foreligge i løpet av 2022 samt en digitaliseringsstrategi. Disse to strategiene føres i pennen av to ulike byrådsavdelinger; Næring og eierskap og Finans. Grunnet at disse ennå hverken er ferdigstilt eller publisert er disse ikke inkludert i analysen.

De utvalgte dokumentene er i stor grad strategiske dokumenter som gir føringer for hvilken retning kommunen skal gå både når det gjelder samfunnsutvikling og hvilket planverk kommunen skal utarbeide samt politiske prioriteringer som gjøres i den neste 4-års perioden. Tildelingsbrevet til bydelene er en konkret bestilling som inkluderer forventninger og leveranser og resultater og danner grunnlaget for tildeling av budsjetter og økonomisk ramme.

De utvalgte dokumentene:

- Kommunal planstrategi 2020-2023
- Kommuneplan 2018-2022
- Tildelingsbrev til bydelene for 2022
- Politisk plattform for byrådssamarbeid

Som nevnt tidligere har jeg benyttet en tematiske analyse av dokumentene. Her har målet vært å kartlegge strategiske dokumenter for Oslo kommune for å få innsikt i hvordan kommunen jobber med innovasjon på et strategisk nivå fra 2018 til 2022. Etter dataen ble samlet inn har den blitt gjennomgått gjentatte ganger med den hensikt å danne seg et inntrykk av dokumentenes temaer.

Jeg har gjennomgått alle dokumentene for å se hva som konkret står om innovasjon eller samskaping og hvorvidt bydelene har blitt nevnt i tilknytning til hvilken rolle eller hvilke oppgaver som forventes at bydelene tar ansvar for på dette området.

Videre har jeg gjort ordsøk for å få et bedre innblikk aktuelle ords forekomst i et spesifikt dokument (Tildelingsbrevet til bydelene) siden dette var det dokumentet som gav mest konkret informasjon om forventinger til bydelene (Silverman, 2014, s. 282). De aktuelle ordene for slike søk var: Innovasjon, utvikling/ utviklingsarbeid, samskaping, samarbeid, skal, må. Deretter er funnene fremstilt i en tabell for å kunne gjennomføre en oversiktlig og etterrettelig analyse.

Dokumenter kan være en svært god kilde til objektiv kunnskap og innsikt (Bratberg, 2021, s. 11-12). Likevel er det viktig å ha i bakhodet hva slags type kilde det er som benyttes. I dette tilfellet er det gjennomarbeidede strategiske styringsdokumenter. Slike dokumenter vil gi et inntrykk av hva som er den planlagte retningen og gjennomføringen fra ledelsen, men vil ikke være ensbetydende med de reelle forholdene (Jacobsen, 2015). Derfor vil det i oppgaven benyttes semistrukturerte intervjuer i tillegg. Jacobsen (2015, s. 237) hevder at dersom resultatene innhentet ved hjelp av ulike metoder sammenfaller, bidrar dette til en høyere grad av validitet. Silverman (2014, s. 47) hevder derimot at en bør utvise varsomhet ved slik «trianglering» av metoder, da dette kan lede til metodiske feil som ledende spørsmål i et forsøk på å få «bekreftet» funn fra andre metoder. Derfor er en bevisstgjøring og refleksjon rundt de potensielle fallgruvene for forskeren i forkant av intervjuene viktig.

3.4 Intervju

Intervju som metode for datainnsamling er en svært nyttig metode. Et kvalitativt intervju kan også gi et bilde på hvordan respondenter opplever situasjonen og reflekterer over sine holdninger (Grønmo, 2015, s. 167-168). Ved å bruke andre metoder hadde jeg ikke fått tilsvarende innsikt dersom jeg hadde valgt en kvantitativ tilnærming. Det semistrukturerte intervjuet gir informantene, så vel som forskeren, videre muligheten til å utdype, nyansere spørsmål og svar (Silverman, 2014, s. 166).

For å begrense egne biaser i spørsmålene valgte jeg et semistrukturert intervju for å gi informanten bedre mulighet til å reflektere fritt enn ved strukturerte intervjuer. Det kunne vært aktuelt med ustrukturerte intervjuer, men da semistrukturerte gjør det lettere å systematisere svar og sammenlikne på tvers av respondenter ble sistnevnte valgt.

3.4.1 Utvalg av informanter

Til intervjuene har det blitt benyttet et strategisk valgt utvalg informanter. Kriteriene for informantene ble valgt ut på bakgrunn av deres kjennskap og erfaring med prosjekter og

utviklingsarbeid på bydelsnivå. Gjennom det som ofte betegnes som «snøball utvelgelse» har informantene blitt utvalgt i samråd med informantene på bakgrunn av fastsatte kriterier (Grønmo, 2015, s. 117). Dette vil kunne bidra til å få tilgang til informanter med relevant og interessant informasjon, men vil igjen overlate noe av kontrollen til respondenten og deres tolkning av kriteriene (Grønmo, 2015, s. 117). Hvor den første utvalgte informanten har foreslått flere andre passende informanter. Da jeg selv jobber i ledelsen på bydelsnivå har jeg valgt respondenter jeg ikke har kjent. Dette har igjen begrenset utvalget noe, men oppleves som nødvendig for å begrense min stillings påvirkning på deres svar og dermed styrke funnenes reliabilitet.

På bakgrunn av dette har jeg intervjuet fem ansatte i Oslo kommune hvorav fire ansatt i forskjellige bydeler med ulike roller i tilknytning til prosjekter og utviklingsarbeid. Jeg vektla at det skulle være variasjon i bakgrunn og erfaringer slik at det ikke skulle være mulig å identifisere enkeltpersoner på noe tidspunkt av datainnsamlingen.

3.4.2 Gjennomføring

Intervjuene ble gjennomført i perioden mars-april 2022. De ble gjennomført digitalt ved hjelp av Microsoft Teams. Det ville vært fordelaktig og foretrukket å gjennomføre disse fysisk for å kunne i større grad skape en god relasjon og tillitt til informantene (Brinkmann & Kvale, 2015). Jeg utarbeidet en semistrukturert intervjuguide for gjennomføring av intervjuene (se vedlegg 1). Fordelen dette gir er at resultatene i større grad kan være sammenlignbare, i motsetning til det helt åpne intervjuet. Spørsmålene ble utarbeidet med utgangspunkt i ord som hva, hvorfor og hvordan, for å stimulere til frie, utfyllende svar og åpen dialog (Brinkmann & Kvale, 2015). Etter at det første intervjuet var gjennomført evaluerte jeg hvordan spørsmålene traff og om det var nok tid til disposisjon og om det var behov for å gjøre noen endringer.

Gjennomføringen av intervjuene startet med å snakke med respondenten i en løs uformell tone før jeg opplyste om full anonymitet og at persondata ikke ble samlet inn og behandlet samt muligheten til å trekke seg underveis. Etter innledningen fikk informantene anledning til å fortelle kort om sin bakgrunn både utdanning og arbeidserfaring slik at jeg bedre kunne forstå deres perspektiv i tolkning av dataene i ettertid. Intervjuene varte mellom 60-95 minutter.

Informantene ble på forhånd informert om studiet, problemstilling og hva svarene skulle brukes til. Det ble orientert om at det ikke blir innsamlet eller behandlet persondata og at prosjektet dermed ikke var meldepliktig til NSD. Dette drøftes ytterligere i delkapittel 3.6.

Under intervjuene ble det kun gjort notater for hånd slik at intervjuet ikke kunne spores tilbake til enkeltpersoner, navn og personopplysninger ble heller ikke notert. Det ble også informert om mulighet til å trekke seg når som helst i løpet av prosessen. Rett etter hvert intervju ble ytterligere notater skrevet ned mens informasjonen ennå var fersk. Her ble det heller ikke notert noen informasjon som kunne være identifiserende eller avslørende. Det ville vært fordelaktig med lydopptak i ettertid både for analysens del og for å kunne ettergå resultatene. Dette hadde også tillatt meg å benytte analyseverktøyet NVivo til å bedre strukturere dataen og lettere analysere innholdet. Her også, grunnet min bakgrunn i ledelsen i en av Oslo kommunes bydeler, valgte jeg derimot å ikke gjøre opptak, da jeg ønsket å ytterligere tilrettelegge for en trygg og tillitsfull samtale med informantene.

3.4.3 Bearbeiding av intervjudata

Notater skrevet for hånd, deretter renskrevet direkte etter intervjuet i word, det har aldri blitt registrert noe personidentifiserende opplysninger.

Notatene har blitt renskrevet rett i etterkant av intervjuene og deretter kategorisert ut i fra temaer i intervjuguiden relatert til problemstillingen og forskningsspørsmålene.

3.5 Pålitelighet og gyldighet

I denne studien har jeg valgt å benytte to ulike metoder, dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer. Dokumentanalysen ble gjort i forkant av intervjuene, dette ga en god innsikt i ledelsens arbeid og bidro til å legge grunnlaget for intervjuene (Jacobsen, 2015, s. 155). Som nevnt tidligere argumenterer Jacobsen (2015) for at ulike metoder med like funn, styrker funnernes gyldighet eller reliabilitet og dens generaliserbarhet eller validitet. Jeg har også gjennom utvelgelsesprosessen valgt informanter fra ulike bydeler for å få et mer representativt utvalg.

For å tilrettelegge for ærlige svar og unngå «ja-siing» har jeg valgt å gjennomføre anonyme intervjuer. Dette har sørget for økt reliabilitet for funnene, men har også fjernet muligheten til å ettergå funnene fra intervjuene. Anonymiseringen er ikke utelukkende besluttet på bakgrunn av funnernes gyldighet, men også på grunn av min stilling i Oslo kommune. Mine etiske refleksjoner rundt anonymiseringen vil ytterligere redegjøres for i neste delkapittel. I følge

Yardley (2000) er et av prinsippene for validitetsvurdering transparent, jeg har forsøkt å gi innsyn i forskningsprosessen. Tross den fraværende muligheten til å ettergå funnene fra intervjuene har jeg forsøkt gjennom metodekapittelet å gi leseren et best mulig innblikk i forskningsprosessen og de valgene jeg har stått ovenfor. Intervjuguiden er også lagt ved som et vedlegg i oppgaven.

Som nevnt tidligere har jeg benyttet en induktivt forskningsdesign, altså trekker forskeren generelle konklusjoner om virkeligheten på bakgrunn av en samling enkeltstående observasjoner. Ved induksjon kan de komme fram til en større eller mindre grad av sannsynlighet, men aldri påvise sannhet (Solli & Balsvik, 2011, s. 106). Likevel vil oppgaven kunne belyse trekk ved Oslo kommunes innovasjonsarbeid og dermed påberope seg en intern validitet. Jeg har vært grundig i mitt arbeid og det har strukket seg over lang tid, noe Yardley (2000) også trekker frem som viktige prinsipper for validitet.

3.6 Etiske betraktninger

Etiske forhold er et viktig aspekt ved forskningens validitet (Yardley, 2000). I tillegg er det også viktig for trygg og forsvarlig forskning, å ta stilling til hvordan forskningen påvirker informanter (Solli & Balsvik, 2011, s.242-245). For meg var det viktig å være bevisst på min stilling i ledelsen i en av Oslo kommunes bydeler. Dette har vært med meg siden jeg startet på denne oppgaven og gjennom hele prosessen. Det har vært særlig viktig i utvelgelsesprosessen til utvalget og videre under i intervjuene.

Ikke bare kan min stilling påvirke informantenes svar som nevnt i forrige kapittel, men også indirekte få individer til å føle et press til å delta i studien. For å motvirke dette har jeg valgt å benytte informanter jeg ikke kjenner eller har jobbet med. I tillegg har jeg valgt å anonymisere informantene, dette har vært gjort for å tilrettelegge for åpne samtaler hvor individer hverken har noe å vinne eller tape på deres ærlige svar. Det har ikke blitt gjennomført opptak eller blitt behandlet/registrert persondata på noe punkt av studien. Dermed har det heller ikke vært behov for å melde studien til NSD (Norsk senter for forskningsdata, 2022). Retningslinjene på NSD sine nettsider ble nøye undersøkt og lest i forkant av innsamlingen av dataen begynte for å være fullstendig sikker.

Informantene både i forkant og i begynnelsen av intervjuene har blitt tydelig informert om at de når som helst kunne trekke seg og at deres identitet ville forbli anonym og at ingen ville få

kjennskap til deres deltakelse i studien og at det ikke ble behandlet eller oppbevart persondata på noe punkt. Gjennom utvelgelsesprosessen har det blitt foreslått mange individer som mulige kandidater for å delta som informant, men kun et fåtall av de foreslåtte har blitt benyttet. Noe informantene også har blitt informert om slik at de heller ikke vet hvem som har deltatt. En sentral motivasjon for meg har vært at studiens resultater ikke skulle bli påvirket av min posisjon og at informantene skulle føle at deres anonymitet ble ivaretatt.

4. Resultat og analyse

I dette kapitlet vil jeg presentere funn i dokumentanalyse og dybdeintervjuer og analysere hvordan bydeler i Oslo kommune jobber med innovasjon og hvilken rolle de spiller i innovasjonsarbeidet i organisasjonen. Er bydelene å anse som en ressurs i dette arbeidet, jobbes det systematisk og hvordan er bydelenes rolle forankret i strategiske dokumenter. Dette vil jeg analysere opp imot organisasjonsteori og teorier om innovasjon. Jeg vil videre presentere de funnene jeg har gjort av mulige hemmere og fremmere for innovasjon i bydeler.

Mine undersøkelser har vært avgrenset til å undersøke innovasjon på bydelsnivå, hvordan det fremkommer i strategiske dokumenter og spesielt hvordan hverdagen føles når man jobber med innovasjon i en bydel. Jeg vil undersøke hvordan det står til med ressurser og kompetanse, om det jobbes strukturert med god forankring i bydelens topledelse. Videre hva fremkommer i intervjuene og hvordan informantene tenker det er mulig å skape et godt innovasjonsklima i egen bydel. Jeg vil også undersøke hvordan bydelene opplever samhandling på tvers i Oslo kommune og hvilke tanker informantene har rundt det å ta i bruk ressursen som ligger i de tusenvis av ansatte som jobber direkte med innbyggerne hver dag med god innsikt i brukerbehovene.

4.1 Dokumentanalyse

I dokumentanalysen har jeg sett på hvordan innovasjon er forankret i gjeldene strategiske dokumenter, om det ligger noen føringer for hvordan medarbeiderne og spesielt bydelene skal bidra og om har bydelene har fått konkrete oppdrag i tilknytning til innovasjon i tildelingsbrevet for 2022.

Budsjetter tildeles gjennom et kriteriesystem som er basert på statistikk. Bydelenes fordelingssystem fordeler budsjetter til bydelene ut fra hvilke forhold som skaper behov blant befolkningen. Systemet skal bidra til effektiv utnyttelse av ressurser og god økonomistyring. Innovasjon og utvikling er det ikke avsatt egne øremerkede midler til i bydelene, noe som

betyr at innovasjonsarbeidet må gjøres innenfor de rammene bydelen får tildelt ut i fra et kriteriesystem som speiler dagens tjenester og demografi.

Befolkningens antatte behov for kommunale tjenester skal fanges opp i målbare kjennetegn ved innbyggerne. Disse er basert på statistikk og undersøkelser om behovsskapende forhold hos ulike befolkningsgrupper.

Valg av dokumenter

Oslo kommune er parlamentarisk styrt og politikk vil i større grad direkte prege de områdene og prioriteringene som administrasjonen blir bedt om å gjennomføre enn i en kommune har formannskapsmodellen. Som jeg redegjorde for i teoridelen så er det byrådet som har den strategiske styringen med Oslo kommune (Saxi, 2018).

Det kan være andre interne dokumenter som jeg igjennom mitt studie ikke har fått kjennskap til som det kunne være interessant å analysere for i enda større grad forstå problemstillingen. Alle dokumentene er offentlig tilgjengelig på Oslo kommune sine nettsider.

Byrådserklæringen er Oslo kommunes «regjerings plattform» og det forventes at konkrete bestillinger også i tilknytning til innovasjon og retning vil signaliseres gjennom dette dokumentet (Oslo kommune, 2019). Gjeldende kommuneplan er fra 2018, men er fortsatt gjeldene og danner utgangspunkt for føringer og den politikken som gjennomføres i det daglige (Oslo kommune, 2018). Plan strategien som er av nyere dato viderefører hovedmålene som fremkommer i kommuneplanens samfunnsdel og planverk som skal bidra til å realisere målene (Oslo kommune, 2020).

For å få en god oversikt og innsikt i de helt konkret forventningene kommunisert til bydelene har jeg valgt å se på tildelingsbrevene og har valgt å fokusere på det siste tildelingsbrevet som er for 2022 (Oslo kommune, 2021). Byrådsavdelingene utarbeider årlige tildelingsbrev til sine virksomheter. Tildelingsbrevene beskriver byrådsavdelingenes forventninger til bydelene samt krav og føringer med bakgrunn i vedtatt budsjett.

Det ville også vært naturlig å analysere eventuelle innovasjons- og/ eller digitaliseringsstrategier. Det finnes per i dag ikke en helhetlig strategi for innovasjon i Oslo kommune. Visjonen «Historien om Tim» har hatt mye fokus i hele organisasjonen og under intervjuene fremkom det at dette var noe som var blitt jobbet grundig med også på bydelsnivå når den ble lansert i 2017. Enkelte bydeler og etater har utarbeidet egne strategier og

handlingsplaner for innovasjonsarbeidet. Som det fremkommer i planstrategien var en FOUI strategi en av de prioriterte planene og etter undersøkelser og innledende samtaler fremkom det at disse var under arbeid og planlagt ferdigstilt i løpet av 2022. Alle bydeler og etater samt eksterne aktører deltok på et arbeidsseminar en dag høsten 2021 for å gi innspill til FOUI strategien. Gjennom disse innledende samtalene fikk jeg også et generelt bilde på hvor langt de ulike bydelene var kommet i innovasjonsarbeidet samt oversikt over hvem som jobber med innovasjon i de ulike bydelene. Som et ledd i prosessen med utarbeidelse av FOUI strategien hadde innovasjons arbeidet i hele kommunen blitt kartlagt av byrådsavdelingen igjennom samtaler/ intervjuer.

4.1.1 Beskrivelse av dokumentene

Dokument	
<p>Kommuneplan 2018, Samfunnsdel med byutviklingsstrategi</p>	<p>OSLO MOT 2040 – en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle. Dokumentet er på 82 sider og er delt inn i 4 kapitler. Kapittel 1 sier noe om planprosessen, deltakelse og medvirkning. Kapittel 2 gir gode indikasjoner på utfordringsbildet, hvilke trender som påvirker handlingsrommet og hvem er innbyggeren som Oslo kommune skal planlegge for i fremtiden. Her fremkommer det tydelig at en satsing på Smartby, ny teknologi krever en omstilling av blant annet tjenestetilbudet fra kommunen. Utfordringsbildet som det sies noe om her er at Oslo er en by med store ulikheter og det skal tilrettelegges for utjevning av fattigdom og integrering av innvandrere. I denne delen av planen fremkommer det også at byen har komplekse samfunnsfloker som må løses.</p> <p>Kapittel 3 omtaler kommunens mål og strategier med visjonen grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle og bærekraften i bysamfunnet som en hoved overskrift. Dette kapitlet synes å ha tydelige føringer mot at det er nødvendig med innovasjon og nye løsninger. Tillitsbasert styring og ledelse er nevnt sammen med en effektiv organisering av kommunens</p>

tjenesteproduksjon. Det kan gi en indikasjon på innovasjon på organisasjonsnivå. Videre settes innbyggerens behov i sentrum bl.a. når det gjelder tjenesteutvikling og utvikling av digitale tjenester. Det vil kreve at medarbeiderne kommer på banen både i å tenke nytt, men også å endre måten man leverer tjenester på i dag. Klimautfordringen er også tydelig adressert i dette kapitlet og indikerer at det må foretas tøffe prioriteringer for å nå ambisiøse klimamål. Barn- og unge og utdanning til fremtidens yrker krever også at det tenkes nytt og her vil nok kanskje det å tenke samskaping og samarbeid på tvers åpne opp for flere muligheter. Det som fremkommer tydelig igjennom hele dokumentet er at innbyggerne skal bli hørt og at kommunen skal lytte til byens innbyggere. Kapittel 3.3. – en skapende by innleder med: «Kunnskap og innovasjon er nøkkelen til framtidig verdiskaping og velferd». Her ligger det en helt tydelig føring på at samarbeid med næringsliv, universiteter og høyskoler, studenter og andre kunnskapsmiljøer kan brukes som kilder til kreativitet og innovasjon. Mobilisering av byens innbyggere for å utvikle gode nærmiljøer og skape bedre tjenester til byens befolkning fremkommer også tydelig.

Kommuneplanen har mange tydelige føringer om at Oslo kommune skal være en innovativ og brukerorientert kommune som har tillit til de ansatte. Det komplekse utfordringsbildet tilsier at kommunen må søke å løse disse sammen med andre noe som peker på samskaping og samarbeidsdrevet innovasjon. Videre er det sagt at kommunen skal lytte til innbyggerne og at man skal ha tillit til de ansatte. Dette tolker jeg dithen at medarbeiderne blir sentrale i tjenesteutvikling noe som taler for at kommunen bør satse på medarbeiderdrevet innovasjon. Bydelenes rolle er ikke spesifikt nevnt i tilknytning til innovasjonsarbeidet.

<p>Planstrategi 2020-2023. Vedtatt 18.11.20</p>	<p>Dokumentet er på 25 sider og gir en systematisk oversikt over de planer som direkte skal understøtte hovedmålene i kommuneplanens samfunnsdel: en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle. Under hovedmålet «En mer skapende by» er innovasjon omtalt og det fremgår at i perioden skal det utarbeides en FoUI- strategi for kommunens egen virksomhetsutvikling. Temaer som er planlagt er samhandling med kunnskapsmiljøene, anskaffelsespolitikk samt samarbeid mellom kommunen og næringslivet.</p> <p>Planstrategien har flere konkrete planer for en innovativ tjenesteutvikling. Utarbeidelse av en FoUI strategi er et tydelig og konkret grep som vil omfatte alle virksomhetene i kommunen.</p>
<p>Byrådserklæring/ Byrådsplattform. Datert 22.10.19</p>	<p>Byrådet kommer i sin byrådserklæring med 10 Osloløfter mot 2030. Flere av disse løftene er av en «wicked problem» karakter og vil kreve innovasjon og samskaping for å lykkes og de aller fleste løftene vil også være aktuelle for bydelene. Spesielt et av punktene berører bydelene spesielt og handler i aller høyeste grad om samskaping. Oslo løfte 10: «I Oslo skal alle møte tjenester som tar utgangspunkt i deres behov, og kommunen skal utvikles sammen med innbyggere, medarbeidere, frivilligheten, ideelle og næringslivet». Kapittel 2 gir helt klare føringer for en mer innovativ tjenesteutvikling hvor digitalisering, tverrfaglighet og færre byråkratiske hindringer skal gi en bedre kommune for Oslos innbyggere. Det fremgår også at byrådet vil utvikle kommunen i tett samarbeid med ansatte og deres organisasjoner noe som kan gi et rom for medarbeiderdrevet innovasjon.</p> <p>Byrådsplattformen danner grunnlaget for hvilke områder kommunen skal satse på i den gjeldene 4-årsperioden. Dette gjenspeiles i planstrategien og gjeldende planverk.</p>

	<p>Det finnes flere helt klare føringer på at Oslo kommune skal jobbe med innovasjon og at dette er aktuelt for alle kommunens virksomheter.</p>
<p>Tildelingsbrev til bydelene 2022, datert 20.12.21</p>	<p>Detaljert bestilling til bydelene utgått av budsjettvedtak hvor budsjett fordeles de ulike sektorene inkludert bydelene. Det fremgår at tildelingsbrevet er felles fra byrådsavdelingene HEI og OVK.</p> <p>I det første avsnittet er det på generelt grunnlag vist til byrådets visjon om en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle og at for å nå disse målene kreves det bidrag fra samtlige virksomheter. Samhandling på tvers er også trukket frem helt i starten på dokumentet: «For å nå kommunens mål og for å løse stadig mer sammensatte oppgaver, er det nødvendig at sektorene finner løsninger gjennom samarbeid og samhandling på tvers, og at kommunen jobber i takt på tvers av organisatoriske skillelinjer til beste for innbyggerne». Dette tolker jeg som ganske tydelige føringer til bydelene om at det må søkes samarbeid på tvers.</p> <p>Dokumentet er på 29 sider og starter med noen helt konkrete og detaljerte føringer for hva bydelene skal prioritere i 2022 og også veiledere på hvordan disse skal forstås og hvordan bydelene følges opp og måles.</p> <p>Et av de avsnittene som er mer direkte utviklingsrettet handler om digitalisering: «Arbeid med digitalisering er avgjørende for å gjøre overgangen mellom ulike tjenester mer brukerrettet, smidig og effektiv. Bydelene skal bidra til utvikling og skalering av digitale løsninger, i tett dialog med Helseetaten og Oslo Origo». Det er også et avsnitt som omhandler samarbeid med forsknings-, utdannings- og innovative miljøer og her presiseres det at virksomhetene skal bidra til at det i større grad legges til rette for samarbeid med andre offentlige virksomheter, næringslivet,</p>

	<p>gründermiljøer, forskningsmiljøer og utdanningsinstitusjoner for å sikre kunnskapsbasert innovasjon og utvikling i tjenestene.</p> <p>Del 3 handler om årsbudsjettet og helt konkrete tiltak og resultatindikatorer.</p> <p>Førsteintrykket var at dette var en svært detaljert bestilling og at de aller fleste føringene handler helt konkret om de ulike tjenestene og krav og forventninger til hva bydelene skal gjøre.</p> <p>Jeg gjorde et søk i dokumentet på noen nøkkelord: Innovasjon er nevnt 1 gang, utvikling og utviklingsarbeid er nevnt 16 ganger, samskaping 0 og samarbeid 39 ganger. Ordet «skal» er nevnt 166 ganger og «må» 11 ganger.</p> <p>Dette dokumentet hadde ikke mye konkret rundt satsing på innovasjon i bydelene og slik dokumentet fremstår og min tolkning er det heller ikke mye slingringsmonn i gjennomføringen av de konkrete tiltakene som er bestemt lenger opp i systemet. Slik jeg vurderer det er dette et «top-down» dokument med direkte instruksjoner i detalj uten noe føringer eller struktur på hvordan ideer og initiativer som kommer fra bydeler som sitter nærmest innbyggerne skal ivaretas utover det at bydelene skal samarbeide med andre og da spesifikt er Helseetaten og Oslo Origo nevnt i forhold til digitalisering.</p>
--	--

4.1.2 Oppsummering og funn i dokumentanalysen

Når jeg ser på disse fire dokumentene samlet er det en tydelig strategisk satsing på innovasjon, utvikling og gode beskrivelser av utfordringsbildet på overordnet nivå i byrådsplattform, kommuneplan og planstrategi. Det ganske detaljerte tildelingsbrevet bærer preg av at Oslo kommune er en stor organisasjon og at det er behov for en helt tydelig bestilling til bydeler og etater for å sikre at politikk og strategisk viktige saker blir gjennomført. Derav en høy grad av instruksjoner, med mye «skal» med detaljerte måleindikatorer og føringer på hvordan bydelene blir kontrollert og hvordan rapportering skal skje i henhold til de måleindikatorerne som er definert.

Inntrykket er at det mangler en del på hvordan organisasjonen kan skape et godt innovasjonsklima og arbeidsmiljøfaktorer som fremmer medarbeiderdrevet innovasjon slik Amundsen et al. (2011) beskriver det. Det kan være at ledelse og et godt arbeidsmiljø fremkommer i andre dokumenter som ikke er innenfor denne oppgaven å svare på.

Bason (2018) oppsummerer det godt «organisasjoner innoverer ikke, det er menneskene som innoverer» og presiserer at en av barrierene for innovasjon er en topp-styrt tilnærming til innovasjon med en kultur som ikke tolererer feil og eksperimentering.

4.2 Intervjuer

Dokumentanalysen gav meg noen indikasjoner på at jeg måtte få mer innsikt i bydelenes hverdag i innovasjonsarbeidet for å kunne svare på forskningsspørsmålene siden dokumentene gav lite innsikt i hvordan bydelene jobber med innovasjon, samt hvilke hemmere og fremmere som oppleves på bydelsnivå. Jeg var også interessert i å få innsikt i om bydelene jobbet strukturert med innovasjon, hvorvidt arbeidet var strategisk forankret og om det har vært gjennomført noen innovasjonsprosjekter i bydelen og hvilke erfaringer bydelen har gjort i den forbindelse.

4.2.1 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene startet med å ønske velkommen, presentere meg og takke for at de vil dele sine erfaringer og kunnskap. Videre gav jeg informasjon om studiet og oppgavens tematikk. Det ble informert om at det ikke ble samlet inn persondata og at intervjuene ble gjennomført anonymt. Det ble orientert om muligheten til å trekke seg når som helst og at de kunne velge å ikke svare på spørsmål som jeg stilte underveis i intervjuet. For å sikre total anonymitet ble ikke samtykkeskjemaer innsamlet.

Intervjuguiden ble ikke sendt til informantene i forkant av intervjuet, men jeg orienterte om oppgavens tema og hva jeg var opptatt av.

Jeg valgte å invitere 5 informanter til et dybdeintervju fra ulike bydeler fra øst til vest. Jeg vektla at de skulle ha kjennskap til bydelens arbeid med innovasjon og de hadde deltatt i lokale prosjekter- eller utviklingsarbeid. Av de 5 som ble invitert valgte 4 og takke ja. Jeg valgte å starte med 4 intervjuer siden jeg hadde informanter fra ulike bydeler med ulike roller innenfor prosjekt- og utviklingsarbeid. Det var bydeler som var profilerte på innovasjonsområdet med solide ressurser og andre som ikke hadde egne dedikerte

medarbeidere på fagområdet. Jeg vurderte det slik at jeg fikk en god bredde og informanter med ulike roller og erfaring som kunne bidra til å gi et helhetlig bilde.

Innledningen ble etterfulgt av et par spørsmål om informantenes bakgrunn. For å forsikre meg om at den jeg intervjuet var i målgruppen spurte jeg om hovedoppgavene i bydelen uten at det ble notert ned. Videre spurte jeg hvor lenge de hadde vært ansatt i Oslo kommune og bydelen. Dette fordi det kunne være interessant å se om det er noen forskjeller mellom de som hadde vært ansatt kort tid i bydelen og de som hadde vært ansatt lenge.

Siden innovasjon har så mange definisjoner ønsket jeg å høre hvilken forståelse informantene hadde av innovasjon som begrep. Rønning (2021, s. 19) påpeker at innovasjonsbegrepet brukes i flere sammenhenger ukritisk og positivt ladet. Handler innovasjon i bydelene kun om småstegs forbedringer? I denne oppgaven har jeg også valgt å se på både medarbeiderdrevet innovasjon og samskaping som en måte å jobbe med innovasjon på i bydelene. Dette med utgangspunkt i det utfordringsbildet som tegnes både i kommuneplanens samfunnsdel, men også som en generell trend i samfunnet med samfunnsfloker som kommunene ikke kan løse alene. Samskaping blir ofte trukket frem som en mulig løsning på de økende velferdsutfordringene. Ledelse er også avgjørende og Kresting & Parm Ulhøi (2010) påpeker at for å lykkes med medarbeiderdrevet innovasjon, er høy grad av lederstøtte nødvendig samt at de ansatte må gis tid og rom for å kunne samarbeide samt muligheten til å prøve og feile. Lederen må sørge for et godt innovasjonsklima og at medarbeiderne som er nær innbyggerne er autonome og trygge. Organisasjonen er avhengig av at medarbeiderne har riktig kompetanse, engasjement og forståelse for både hvordan de selv kan bidra til innovasjon, men også hvordan de som fagprofesjonelle må tre et skritt tilbake for å la andre slippe til som likeverdige partnere i samskapingsprosesser.

Paulsen Brimo & Røiseland (2021) i Academic quarter stiller spørsmål om ordet «samskaping» har blitt et overfladisk mote fenomen og brukes for å realisere andre målsettinger enn de som teorien om samskaping peker på.

Det var derfor interessant å høre hvilken erfaring bydelen har gjort seg med samskaping. Har det resultert i en reell endring i måten bydelen inkluderer andre aktører på, eller er ikke samskaping satt på agendaen i det hele tatt. Blir ordet brukt i festtaler og for å smykke seg med i hensikt å vise at man er innovativ og langt fremme i skoa.

En bydel er tett på innbyggerne i svært mange av tjenestene og skal ha gode forutsetninger for å bidra med hverdagsinnovasjon slik medarbeiderne gjorde i Fuglsang (2010) sitt studie.

Kesting & Parm Ulhøi (2010) fremhever flere faktorer som viktige for å fremme medarbeiderens muligheter for å lykkes med medarbeiderdrevet innovasjon (MDI). Bydelene ville ha nytte å bli kjent med de faktorene som bidrar til å lykkes med MDI dersom de ikke allerede har implementert det. Autonomi i eget arbeid, innsikt i virksomhetens mål og strategier, høy grad av lederstøtte, slakk i form av tid og ressurser og samarbeid, en uttalt satsing på innovasjon, en kultur for å prøve og feile og kort maktavstand mellom ledelse og ansatte.

4.2.2 Innovasjon i bydel

Kontinuerlig forbedring og tjenesteutvikling er ord som kommer opp når jeg spør om hvordan informantene forstår innovasjon i kommunal sektor. Bydelene er tett på innbyggerne og et generelt funn er at tjenstedrift etter et gitt sett med regler dominerer hverdagen i bydelene. Det er dette de blir målt på, noe som også fremkommer i tildelingsbrevet i dokumentanalysen.

De siste årene har bydelene vært nødt til å løse kriser der og da, med blant annet COVID-19 pandemien og nå ukrainske flyktninger som må sørges for både når det gjelder helsetjenester og bolig. Dette har vist at bydelene er svært gode på krisehåndtering og finner innovative løsninger på komplekse problemstillinger og klarer raskt å mobilisere når det er nødvendig. Kriser tvinger en til å tenke nytt og prioritere, og bydelenes evne til å snu seg rundt ser ut til å ha vært svært god.

Noen av informantene sier at innovasjonsbegrepet, men også samskaping har blitt et moteord som særlig toppledelsen ønsker å smykke seg med. Ikke alle har klart å fylle begrepet med innhold slik at det passer inn i en bydelskontekst eller konkretisere det ned på hva det betyr for den enkelte ansatte. Tjenesteutvikling er noe man holdt på med veldig lenge i bydelen og er ikke noe nytt. Innovasjon er en ny innpakning på noe som har vært gjort i lang tid. En annen av informantene sier at «vi er litt lei av ordet innovasjon», vi driver med utviklingsprosjekter og mange tenker at det kan bli litt for mye prat, det blir overflatisk og lite konkret for de fleste ansatte.

Bydelene driver i liten grad med radikal innovasjon selv, men kjenner svært godt til innbyggerbehovene og er helt avhengig av fagetatene Origo og Utdannings- og kompetanseetaten (UKE) for å komme videre med ideer og initiativer. Det fremkommer også at det er store forskjeller mellom bydelene. Enkelte har økonomi og ressurser til å jobbe systematisk og strukturert med innovasjon og har egne innovasjonsstrategier, mens andre

igjen bare gjennomfører det andre pålegger dem og avstanden mellom visjoner og mål i innovasjons- og digitaliseringsarbeidet på kommunalt nivå ned til virkeligheten i bydel er stor. For disse bydelene er det ikke så mye app'er og digitalisering, men mer tjenesteutvikling hvor det å forbedre hverdagen til innbyggeren har høyeste fokus.

Innovasjonsbegrepet har de siste årene «oversvømt» den kommunale hverdagen og det er ulikt hva folk legger i det, men alle informantene var enige om at «Nytt – nyttig – nyttiggjort» er en god og relevant definisjon på bydelsnivå som er lett å forstå for alle. Det var også konsensus om at utviklingsarbeidet i bydelen må være behovsdrivet.

Det var ulik oppfatning om hvorvidt innovasjon var noe positivt. Alle sier at de jobber med innovasjon fordi man ønsker å skape noe bedre, men endring er ikke alltid like enkelt. En av informantene sier blant annet: «endring til noe bedre er bra, men det kan være slitsomt for enkelte når realiteten kommer innover oss og vi må endre oss». Motkreftene til innovasjonsarbeidet kan ofte kobles til digitalisering siden bydelen driver mer med tjenesteutvikling enn produktutvikling. En økt grad av samhandling kan noen ganger føre til kollisjonskurs mellom fagprofesjonene. Ofte kan noen grupper tviholde på praksiser ut i fra et faglig perspektiv som for eksempel å gjennomføre individuell oppfølging istedenfor gruppeoppfølging selv om det gir en vel så god kvalitet for brukerne. Fagprofesjonelle og enkelte ledere kan noen ganger være lite lysten til å gi fra seg makt og en av informantene hevdet eksempelvis: «der hvor det er lite vilje til endringer – drar de opp lovpålagt-kortet».

I dette avsnittet er et interessant funn at det oppstår ideer eller god praksis som kan omgjøres til ideer i bydelene, men som stopper opp og møter resistens ikke bare i hierarkiet, men også innad i organisasjonen (Holmen & Ringholm, 2019).

Jeg spurte også spesifikt hvordan bydelen hadde jobbet med samskaping og medarbeiderdrevet innovasjon som jeg skal si noe om i de neste kapitlene.

4.2.3 Samskaping, medvirkning og innbyggerdialog.

Alle oppgir at samskaping er svært vanskelig å få til og at man ikke er så bevisst på det i hverdagen. Det har vært gjort ulike forsøk på tverrfaglige arbeidsgrupper, men det er ikke alltid tilfredsstillende oppmøte og engasjement når man inviterer folk med i sånne arbeidsgrupper. Forståelsen av begrepet samskaping var ulik blant informantene. Noen sier at det ikke er et så dagligdags ord i deres bydel og at de heller sier samarbeid på tvers internt, og angående innbyggerperspektivet forteller informanten: «vi tenker en dør inn som

samskaping» - at innbyggeren ikke skal måtte oppsøke mange ulike tjenester for å få løst sitt behov og at tjenestene samhandler og ikke sender innbyggeren rundt fra dør til dør. Andre informanter bruker begrepet slik: «samhandling brukes internt og samskaping eksternt hvor også andre aktører deltar».

Noen av informantene er helt tydelige på at de ikke har lyktes på dette området og at brukervedvirkning kan være utfordrende både for medarbeidere og brukere. De ansatte klarer ikke alltid å inkludere innbyggerne tidlig nok og på en riktig måte. Det er også tilfeller hvor brukerne av tjenesten selv ikke har lyst å medvirke. I eksemplene informantene kom med var det gjort forsøk med å gjøre en helt konkret kartlegging med intervjuer. Dette for å sikre at alle ansatte skulle gjennomføre gode medvirkningsprosesser og ha god kunnskap om «sine» brukeres behov. Det ble også nevnt eksempler på brukervedvirkning for brukere med funksjonsnedsettelse, hvor det var pårørende som deltok og dermed deltok kun indirekte. Et par av informantene hevdet videre at det må jobbes helt annerledes for å folk med og at det kreves en annen type kompetanse for å få dem i tale.

Rønning (2021) viser til Zacka (2017) sine offentlige ansattes roller i byråkratiet; den likegyldige, kontrolløren og omsorgsgiveren. Ut i fra det som informantene forteller kan det se ut som om det er et stort innslag av omsorgsgivere i bydelene som vil innbyggeren vel. En annen av informantene beretter at man har kanskje en tendens til å «overlevere» fordi medarbeiderne liker å løse behov som de ser løpende og utfører det der og da uten å spørre brukerne. Det er fort gjort å ikke jobbe behovsdrivet slik at brukerne blir en passivisert tjenestemottaker og ikke en aktiv deltaker i eget liv.

Det som fremkommer i intervjuene er at i enkelte av bydelene er man vant til å bestille tjenester fra hverandre, noe som gjør at i møte med innbyggeren klarer ikke medarbeidere og ledere å tre tilbake for å møtes som likeverdige parter. Mulige årsaker som oppgis er at man ikke inviterer hverandre tidlig nok inn i prosessene og at man bruker lang tid på å forstå hva dette egentlig betyr.

I intervjuene spurte jeg om de kunne fortelle om prosjekter som var gjennomført i bydelen. Et par av bydelene kunne fortelle om vellykkede samskappingsprosjekter hvor både frivilligheten, gårdeiere, innbyggere og kommunalt ansatte hadde deltatt. Dette var prosjekter som bydelene oppfattet som nyttiggjort. De prosjektene som ble nevnt var såkalte nærmiljø-/ lokalsamfunns prosjekter hvor tiltaket kunne være en sosial møteplass, et sted for aktivitet og sysselsetting som i størst mulig grad skulle ivaretas av frivilligheten og innbyggerne selv. Mulighetene i

såne prosjekter er at man spiller på hverandres fortrinn og kompetanse, og noen av gevinstene er at det kan forebygge sosial arv, gir en verdighet og deltakelse i samfunnet for noen av de svakerestilte gruppene i samfunnet.

Noe av utfordringen i slike prosjekter oppgis blant annet å være å få det til å bli økonomisk bærekraftig over tid. Disse prosjektene finansieres ofte på tilskudd og prosjektmidler med litt usikre gevinster. Hvis jeg da ser dette opp imot det som fremkommer av detaljerte bestillinger og budsjetter i tildelingsbrevene, kan det fort bli at det som er sosialt bærekraftig kan ha gevinster som først tas ut om noen år. Når den økonomiske gevinst-utålmodigheten trumfer langsiktigheten blir det fort til at disse kommer til kort mot forventninger om mer kortsiktige økonomiske resultater.

Under intervjuene kom det også frem interessant informasjon om hvordan bydelene jobber med medvirkning og brukerinvolvering. En av informantene svarte ganske direkte: «vi spør, lytter, men gjør noe annet likevel». Det er fort gjort for den ansatte i bydelen å ta over til tross for at brukeren selv har forslag til løsning. Det fremkom at flere ansatte synes det er utfordrende å overlate valg av løsning til brukeren selv fremfor at de «pusher på» med egne løsninger. Dette krever nyteknung og at organisasjonen utfordrer seg selv, konkret dokumentasjon på hva brukeren/ innbyggeren faktisk har sagt kan være en mulighet. En av informantene reflekterte rundt hvordan kultur dannes på arbeidsplassen og mente at det ikke kunne være frivillig med innbyggerinvolvering i starten før ny atferd ble internalisert. Det mangler ikke på verktøy og handlingsplaner, men man klarer likevel ikke gjennomføre det i praksis.

Et annet aspekt som ble trukket frem var hvilke innbyggere vi når med innbygger- og brukermedvirkning. Noen bydeler har etablert faste borgerpanel hvor innbyggerne får betalt for deltakelse. En interessant refleksjon her var at deltakerne har blitt så godt kjent med hvordan bydelen tenker at de blir litt for «profesjonelle». Bydelene bruker både innbyggerinvolvering innenfor en fast og spesifikk ramme, men også helt åpen idemyldring hvor man møtes før man egentlig vet hva som trengs og spørreundersøkelse rettet mot tilfeldige folk som oppsøkte bydelshuset. Det ble også oppgitt at man i økende grad har tatt i bruk erfaringskonsulenter i tjenestene for å sikre brukerperspektivet, noe som også hadde bidratt til at man snakket på en annen måte i tjenestene.

I dette avsnittet er det er flere interessante funn som jeg ønsker å ta med til drøftingsdelen. Samskaping oppleves som vanskelig å gjennomføre i bydelene og krever at det jobbes med

kultur og forståelse av nye roller. Man er «vant til å bestille av hverandre» og ansatte som liker omsorgsrollen har lyst til å «ordne opp», uten å tenke på at man passiviserer brukerne. Det må til en grunnleggende endring i hvordan vi ser på innbyggere og brukere i bydelene – det kan se ut til at man er et stykke unna kommune 3.0 i praksis.

4.2.4 Medarbeiderdrevet innovasjon (MDI)

Som det fremkom i forrige avsnitt om samskaping, medvirkning og innbyggerdialog oppleves det utfordrende for ansatte å tre tilbake og la innbyggeren delta i å definere både hva det egentlige problemet er og mulige løsninger. Derfor var det svært interessant å høre hvordan bydelene har jobbet med de ansattes holdninger og innovasjonskultur for å få frem ideene bottom-up. Jeg spurte derfor også spesifikt i intervjuene om bydelenes erfaringer med medarbeiderdrevet innovasjon. En ofte brukt definisjon er at det er en fellesbetegnelse for de ansattes aktive deltagelse i utvikling av nye løsninger som for eksempel produkter, tjenester produksjonsprosesser, arbeidsprosesser eller forretningsmodeller; fra Håndbok i medarbeiderdrevet innovasjon utarbeidet av IRIS og NTNU på vegne av (Nærings- og handelsdepartementet, 2011).

Informantene var ganske samstemte på at dette ikke var noe som det var jobbet systematisk med i bydelene. En av bydelene nevnte at de for noen år tilbake hadde fått noen hefter og ble anbefalt å sette i gang innovasjonskafeer, men at de ikke hadde fått det helt til og at det ikke var blitt brukt slik det var tenkt. En annen av informantene sier at bydelen snakker om det sammen med organisasjonene, men at de ikke har lyktes så langt og mente at det kunne skyldes manglende kompetanse både hos ledere og medarbeidere. Det har i tillegg vært vanlig med frikjøp av tid for å delta i prosjekter og at utviklingsarbeid ikke har blitt sett på som en naturlig del av tjenesten. Med knappe ressurser har dermed utviklingsoppgaver blitt sett på som en belastning for flere fordi det må gjøres i tillegg til den jobben de har fra før. Det ble også oppgitt at lederne svarer at de ikke har ressurser og at de ikke klarer å frigjøre ansatte slik at de klarer å drive med utviklingsarbeid parallelt.

I det store og hele er det ingen av bydelene i undersøkelsen som har et strukturert opplegg for å fange opp initiativer og ideer som kommer fra de ansatte. Alle oppgir likevel at det er mange prosjekter og prosesser hvor ansatte blir involvert, men i liten grad bottom-up eller grasrot-initiativer. Noen av bydelene har prøvd litt forskjellige prosjekter uten at det gav det ønskede resultatet og i et av intervjuene reflekterte informanten om at det burde være avsatt økonomiske midler til å utvikle ideer som kommer fra medarbeiderne. Tilrettelegging for enda bedre kunnskap og tilgang på data hadde gjort det lettere å jobbe med hverdagsinnovasjon for den enkelte medarbeider og det enkelte team som er nærmest innbyggerne og deres behov.

Inntrykket jeg fikk igjennom intervjuene er at de bydelene som har hatt gode resultater å vise til i sitt innovasjonsarbeid har styrt arbeidet gjennom ulike prosjekter med god strategisk forankring i toppledelsen. Innovasjonsarbeid er en modningsprosess og det er nødvendig å bruke nok tid slik at både ansatte og ledere får en god forståelse for hva det betyr for den enkelte ansatte, innbyggerne og organisasjonen før det blir en del av kulturen og organisasjonens DNA. I en travel hverdag med en høy grad av driftsfokuserte oppgaver antyder informantene at det ikke blir satt av nok tid til strategiske diskusjoner rundt innovasjon.

Et av de funnene som fremkom er at det ikke jobbes systematisk med medarbeiderdrevet innovasjon selv om flere av informantene uttrykker et ønske om at det tas tatt tak i. I drøftingsdelen vil jeg se på mine funn opp mot hvordan man kan skal lykkes med MDI.

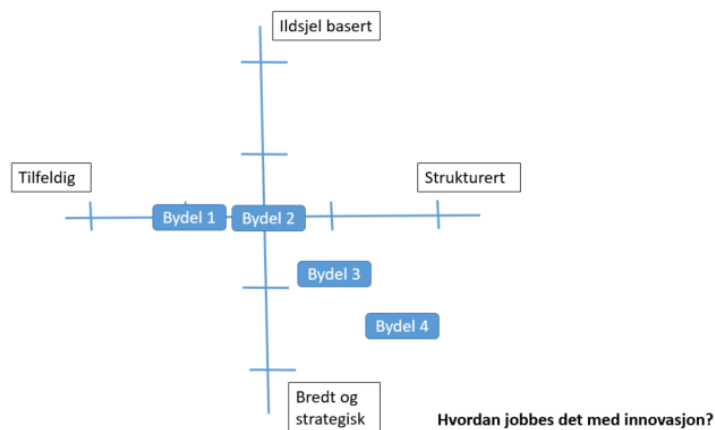
4.2.5 Bydelenes arbeid med innovasjon

Bydelene i Oslo kommune er autonome og det er grunn til å tro at innovasjonsarbeidet også er organisert svært ulikt i de 15 bydelene. Noen bydeler har kommet langt og har hatt innovasjonsstrategier og avsatt ressurser til arbeidet i flere år selv om Oslo kommune sentralt ikke har hatt en overordnet strategi for hele kommunen.

Bydelene oppgir at de primært har fokus på kjernevirksomheten og tjenesteutvikling og konsentrerer seg i stor grad om de komplekse og kostnadskrevende tjenestene. Det prioriteres strategisk viktige prosjekter, men det krever økonomiske muskler hvis man skal lykkes. God struktur med prosjekt- og porteføljestyling oppgis også å være viktig for å sikre riktige prioriteringer og gjennomføring.

Jeg stilte spørsmål om hvorvidt bydelen jobbet ildsjel-basert hvor man var avhengig av denne ene enkeltpersonen som dro prosjektet i land fra a til å, eller om innovasjons arbeidet var bredt med mange involverte med god strategisk forankring. Videre var jeg interessert i om det

var tilfeldig hvordan bydelen jobbet med ulike prosjekter eller om det var strukturert med god



systematikk.

Figur 7 Innovasjonsarbeidet i 4 bydeler

Ovenfor er det fremstilt hvordan de ulike informantene plasserte sin bydel på en skala fra 1 til 5. Gjennom intervjuene fikk jeg kunnskap om at bydel 3 og 4 oppga å ha ressurser og økonomi til å satse, mens bydel 1 og 2 ikke hadde de samme mulighetene. Betydningen av god strategisk forankring av innovasjonsarbeidet i toppledelsen ble også understreket av bydel 3 og 4.

Jeg har i teoridelen vist til Fuglsang (2010) sitt forskningsprosjekt hvor ansatte noen ganger gjorde endringer som de ikke alltid informerte ledelsen om, men som var til det beste for brukerne. Gjennom intervjuene fikk jeg bekreftet at også det skjer i bydelene. Det skjer mye «hverdags innovasjon» som noen ganger skjer litt under radaren for litt større frihet i utformingen og tilpasning til den aktuelle konteksten.

Slik jeg tolker det som fremkommer under intervjuene er det noen bydeler som har både fagfolk, en kultur som fremmer innovasjon og god forankring i toppledelsen, informantene nevnte også eksempler fra andre bydeler som ikke var en del av undersøkelsen. Andre igjen er lite bevisste på innovasjon og utviklingsarbeid, i tillegg har de hverken økonomi eller fagressurser til dette og er mest opptatt av den daglige driften. Det kan da bli en viss fare for at det blir stor avstand mellom de som har økonomiske muskler og sterke fagmiljøer og de som ikke har disse mulighetene. En av informantene mente at det ikke var riktig at det skulle være så store forskjeller og at det burde være en minimumsstandard på dette området i alle bydeler slik at alle fikk like muligheter.

Innovasjonsfagfolk og prosjektledere er også et begrenset fagmiljø og det kan fort også bli avstand mellom de som finner på masse nytt og spennende til de som står i drifta hver dag og som ikke helt ser nytten av endringene. Tre av fire informanter oppgir at i organisasjonen Oslo kommune oppleves det at det er fortsatt mye frykt for å gjøre feil. Offentlig forvaltning har under styringsformene «Tradisjonelt byråkrati» og «New Public Management» laget mange prosedyrer og regelverk som skal styre handlingene til de ansatte for å sikre seg at de ikke skal gjøre feil. Folk er derfor mer opptatt av å følge reglene enn å gjøre de riktige tingene. Det betyr at kompetansen og erfaringen som medarbeiderne besitter blir ikke tatt i bruk. En av informantene uttrykte at «takket være korona har vi begynt å stole på medarbeiderne» og viste til at da måtte man stole på at jobben ble gjort på hjemmekontoret.

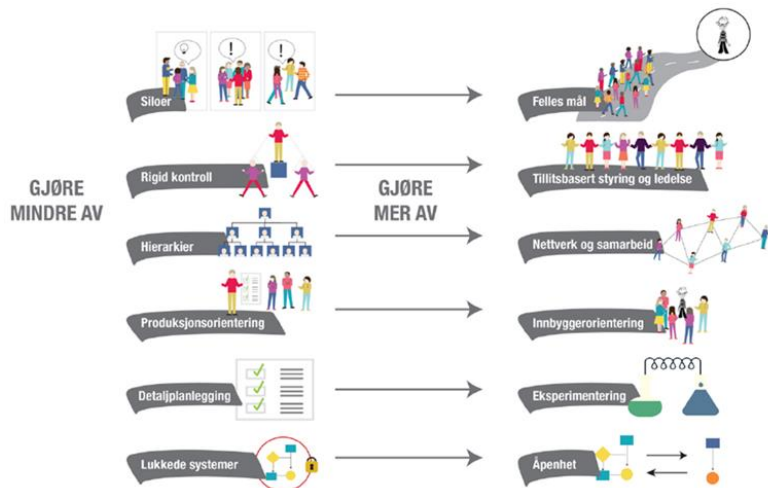
Når innovasjoner og ideer skal spres er oversetterkompetanse viktig slik at organisasjon kan ta i bruk ideer og eventuelt tilpasse til den lokale konteksten. Ut i fra det som fremkommer under intervjuene kan det se ut som om noen bydeler mangler denne kompetansen og derfor blir det som en av informantene uttrykte det «bare prat og overflatisk» fordi man ikke ser nytten for seg og sin arbeidshverdag. Det kan vært at det er et uttrykk for eller annen form for resistens slik at bydelen lot ideene passere forbi (Holmen & Ringholm, 2019).

Videre er det viktig å ta vare på engasjementet og ildsjelene selv om det jobbes strukturert med innovasjon. Gjennom intervjuene fikk jeg forståelse av at flere ledere som ble nevnt som eksempler både i egen og andre bydeler var ildsjeler og bidro til å skape begeistring, men det ble understreket at det likevel måtte inn i en struktur for å sikre at det ble konkrete prosjekter, gjennomføring og gevinstrealisering. Noen bydeler har benyttet det som kalles endringsagenter, dette kom tydelig frem under intervjuene at tydelige mål og konkrete temaer eller oppgaver var nødvendig for å lykkes. Det å sette gode rammer gjør at man får mest mulig ut av engasjementet og begeistringen hos medarbeiderne. Det er også viktig at de som leder innovasjonsarbeidet og skal tilrettelegge for engasjement og idémyldring ikke har for store forventning til hva folk skal mene noe om.

Noen av de funnene som jeg synes er interessante i dette avsnittet er at det skjer en del innovasjon under radaren. Noe som tilsier at det ikke kan være en for stram struktur og for mye top-down styring for da kveles de små og noen ganger «geniale» initiativene. En kombinasjon av god forankring i toppledelsen, nok frihet til å eksperimentere langt nok nede i organisasjonen, samt økonomiske og faglige ressurser er avgjørende for å lykkes med innovasjonsarbeidet i bydelene. Det kom også frem under intervjuene at bydelene trenger ildsjelene som befinner seg på alle nivåer i organisasjonen, men de må styres inn i en god

struktur og prioritering slik at de ikke brenner ut. Det trengs både kreativitet og idemyldring på lik linje med struktur og gevinstplaner.

«Historien om Tim» Oslo kommunes digitale visjon



Figur 8 Historien om Tim, gjøre mindre av og gjøre mer av (Oslo kommune)

Et av spørsmålene i intervjuguiden handlet om Oslo kommunes digitale visjon og hvordan bydelene hadde jobbet med den siden «Tim» dukket opp i 2017 (Oslo Origo, 2022). Her var det veldig varierte svar, fra at det var kun ledergruppa som hadde et forhold til dette, til at hele organisasjonen var godt kjent med denne visjonen og hva det betydde for tjenestene og egen arbeidsplass. Et interessant funn i intervjuene var at det var opplevd stor avstand mellom «Tim» og arbeidshverdagen til frustrerte ansatte i bydelene som sitter med systemer på «steinalder-nivå» og ikke får hjelp fra fagetatene når de ber om det.

Innovasjonsprosjekter i bydelene

Da jeg ba informantene under intervjuet fortelle om et vellykket innovasjonsprosjekt i deres bydel fikk jeg veldig varierende svar her også. En av informantene kunne ikke komme på noen vellykkede innovasjonsprosjekter og hadde følgende utsagn: «vi har jo egentlig bare gjennomført det andre har pålagt oss å gjennomføre».

Ellers var det flere nærmiljø- og lokalsamfunnsprosjekter hvor samarbeid med frivilligheten var et av suksesskriteriene.

Andre prosjekter som ble trukket frem var ulike digitaliseringsprosjekter og tjenesteinnovasjon.

Noen kritiske suksessfaktor for innovasjonsprosjektene på bydelsnivå var at man klarte å snakke med folk før løsningen var ferdig, det at innovasjonsbegrepet ble fylt med et konkret innhold og at det var god forståelse for hva det betydde for hver enkelt av aktørene. Videre måtte det løse et konkret behov på bydelsnivå – svevende prosjekter fungerer ikke. Videre var utholdenhet nevnt, det er viktig å holde ut og ikke hoppe til noe nytt med en gang. Evaluering av det man gjør samt våge å slutte med det som ikke virker var også nevnt som viktige suksesskriterier. Bred involvering og modige ledere som tør å gå foran ble også nevnt som avgjørende.

En av informantene reflekterte over om de kanskje var for redde til å igangsette innovasjonsprosjekter fordi man ikke ønsket å havne på «grillfest» på rådhuset. Budsjettet må holdes for enhver pris og bydelen blir sittende med risikoen. Da var det bedre å forholde seg i ro og gjøre det man får beskjed om. Her vurderer jeg det slik at de ansatte står i spagaten mellom det som kanskje er de riktige tingene å gjøre i et langsiktig perspektiv og det som man blir målt på lenger opp i organisasjonen akkurat innenfor denne perioden i tildelingsbrevene (Oslo kommune, 2021).

En utfordring i lokale innovasjonsprosjekter som ble dratt frem under intervjuene er motstanden eller resistensen som man kan møte fra enkelte ansatte fordi det da handler om fagprofesjoner som står mot hverandre (Holmen & Ringholm, 2019). Det ble fortalt om et prosjekt som gikk på tvers av tjenester og sektorer. Selv om prosjektet har vært en suksess fra alle involverte parter og mye mer fornøyde innbyggere/ brukere er fortsatt motstanden stor i denne ansattgruppen. En mulig årsak som informanten reflekterte over var at de følte det som en trussel at andre skulle mene noe om hvordan de skulle utføre jobben sin og at andre faktisk hadde kloke forslag og «konkurrerende» løsninger. De måtte i tillegg utføre jobben sin «ute» der hvor brukerne var og måtte reise ut fra sitt trygge kontor.

De prosjektene som ble betraktet som vellykkede og som ble fortalt om under intervjuene speiler det innbyggernære og tjenesteutviklingsfokus som er i bydelene. Alle informantene mente at de store og med «bydelsøyne», radikale innovasjonene måtte bydelene ha bistand fra fagetatene Origo og Utdannings- og kompetanseetaten eller eksterne aktører siden en bydel ikke har ressurser til å gjennomføre slike prosjekter. Det fordrer en god dialog, kompetanse hos bydelen og en fagetat som anerkjenner bydelens innbyggernære kunnskap og innsikt,

samt at disse spiller på lag og møtes som likeverdige partnere også her og ikke «tar over» prosjektet.

Bydelenes rolle i innovasjonsarbeidet i Oslo kommune

Hva skal så bydelens rolle være i innovasjonsarbeidet i Oslo kommune. Som jeg skriver om i forrige avsnitt er det de innbygger- og tjeneste nære prosjektene som blir sett på som mest vellykket med bydelsøyne. Bydelenes styrke er at de er i daglig kontakt med innbyggerne og kjenner deres behov. Hvis Oslo kommune skal lykkes i å nærme seg kommune 3.0 og bli en samskapingkommune vil dermed bydelenes rolle være essensiell i innovasjonsarbeidet fremover.

Jeg vil i neste avsnitt ta for meg hemmere og fremmere for innovasjonsarbeidet, men når det gjelder bydelens rolle var det en unison tilbakemelding under intervjuene at organiseringen i Oslo kommune burde være mye enklere. Hver bydel trenger ikke ha egne ressurser for digitalisering og teknologiutvikling og det var stor forståelse for at det skulle være sentralisert i et felles fagmiljø, men dialogen på tvers og silotenkingen ble trukket frem som den aller største utfordringen.

En av informantene hadde en tanke om «hva hvis hele organisasjonen ble snudd på hodet», at de innbygger- og tjenestenære virksomhetene ble de viktigste i hierarkiet. Ikke som i dag hvor i noen sammenhenger bydelene står med «lua i hånda» og håper på å få hjelp fra etater som har lukket døra. Bydelene har den daglige relasjonen og jobber på en helt annen måte med mobilisering av innbyggere i alle aldersgrupper, på en måte som de ikke får til andre steder i kommunen. Det vil gi en helt annen innsikt når det er naturlig og som en del av tjenesteutviklingen, enn en kunstig og «iscenesatt» medvirkning for et bestemt formål.

Under mitt spørsmål om hva bydelens rolle i innovasjonsarbeidet i Oslo kommune bør være kom det frem mange gode forslag. Dersom kommunen jobber mer helhetlig i nettverk og i team istedenfor å fortsette i hver sine siloer kunne bydelenes kompetanse kommet mer til sin rett. Det ble foreslått å etablere endringsagentgruppe på tvers av bydeler og sektorer hvor sektordirektør møtet⁵ kunne få ansvaret for å prioritere hvilke innovasjonsprosjekter man skal gå for. Tenke mer felles istedenfor at alle sitter på hver sin tue var et ønske fra informantene.

⁵ Møte hvor alle toppledere i Oslo kommune møtes

Under intervjuene fremkom det at ansatte opplever i mange sammenhenger at bydelene blir undervurdert og oversett selv om det er her mye av kjernevirksomheten til kommunen ligger. En refleksjon fra en av informantene var at kommunen burde være mye bedre på å tenke synergier og ikke bygge opp store etater og avdelinger som begynner å leve sine egne liv langt unna innbyggerens behov og hverdag. Hvis ressursene som ligger i bydelene tas i bruk på en bedre måte vil det gi synergier til hele Oslo kommune.

Det fremkommer også under intervjuene at bydelene opplever at noen etater bestemmer selv hva de skal gjøre og at de som sitter tett på innbyggerne ofte møter en stengt dør. Silotekning gjør at det til syvende og sist rammer innbyggeren fordi prosjektet ikke passer inn. Det er bekymringsfullt hvis det skal gå utover hvorvidt man gjør de riktige satsingene i kommunen som en helhet.

*«Origo er ingenting hvis de ikke har innsikten fra tjenestene, og vi i tjenestene er heller ikke på vårt beste hvis vi ikke kan spille på den kompetanse som Origo besitter».*⁶

En undring som fremkom helt på slutten på et av intervjuene var «hvorfor er ikke Oslo kommune i teten blant de beste?» Det er svært mange kommuner både i Norge og internasjonalt som ligger langt foran på innovasjonsarbeid og digitalisering. Spørsmålet ble delvis besvart av informanten selv – det blir for stykkevis og delt – kommunen er for fragmentert.

Et funn jeg ønsker å fremheve er den unisone enigheten under intervjuene rundt den fragmenterte organiseringen i kommunen, lite anerkjennelse av bydelenes kompetanse og det som oppleves som silotenking.

4.2.5 Hemmere og fremmere i innovasjonsarbeidet på bydelsnivå

For å kunne besvare et av forskningsspørsmålene var nettopp hemmere og fremmere for innovasjonsarbeidet i bydelene viktig å få gode svar på. Som jeg har redegjort for tidligere i dette kapitlet virker det noen ganger som det er stor avstand mellom topp og bunn – ikke bare hierarkisk, men også i ord, uttrykk og virkelighetsforståelse.

⁶ Sitat fra en av informantene.

Hemmere i innovasjonsarbeidet

Noen av hemmerne har også fremkommet tidligere i dette kapitlet, men her har jeg samlet det som her fremkommet under intervjuene. I et av spørsmålene i intervjuguiden spurte jeg informantene i hvilken grad faktorene; organisering i Oslo kommune, ledelse og kultur, holdninger og kompetanse spiller inn for et vellykket innovasjonsarbeid. Jeg har i denne oversikten tatt med en faktor til som var veldig fremtredende i svarene, og det er økonomi. Punktene nedenfor er ikke satt opp i en bestemt rekkefølge.

ORGANISERING OG LEDELSE

- Struktur og organisering: Her var det litt ulik oppfatning hvorvidt størrelsen hadde noe betydning eller ikke, men det var stor enighet om at fragmentering og silotenkning var den største utfordringen for bydelene. Organisasjon oppleves på mange områder å være konservativ. Organisasjonen oppleves fragmentert og man er ikke enige med hverandre internt. Det er vanskelig å lykkes som en enkelt aktør, Origo og UKE ønsker ikke å ta tak i behovene som bydelene ser og adresserer. Dette til tross for at bydelene har tusenvis av innbyggermøter hver dag. Mye ligger også utenfor bydelenes handlingsrom.
- Anerkjennelse: Bydelene blir ikke hørt eller anerkjent for den kompetanse de besitter. Manglene tillit som en fullverdig aktør, kan bli undervurdert av etater og byrådsavdelinger. Bydeler føler på en «umyndiggjøring» fordi noen andre blir et filter og en hindring for å komme videre. Det forsinker utviklingen og blir en hindring for å finne raske løsninger.
- Ledelse: Manglende beslutninger og ingen som tar ansvar for områder som går på tvers. Altfor tunge prosesser, det blir ingenting når man prøver å løfte det. Initiativene dør hen og folk blir slitne og oppgitt av at initiativer som blir løftet ikke kommer noen vei og møter stengte dører. Ansatte gir opp og de flinkeste folkene slutter. Ledere og ansatte er redde for å gjøre feil og tør ikke satse. En av informantene hadde opplevd at det var en kultur for å ta folk i å gjøre feil, at det viktigste var at man fulgte reglene og ikke hva man gjorde. Dette punktet var det litt delte meninger om og det er nok litt forskjellig fra bydel til bydel og i hvilke fagmiljøer man tilhører.
- Politisk styring: Det er utfordrende med to linjer politisk- og administrativstyring hvor det kan komme ønsker fra politikken som ikke er faglig anbefalt og hvor man heller ikke har en øverste administrativ leder. Det oppleves også at det lokalt i

bydelsutvalgene blir mye markeringer og politisk spill uten ikke så mye konkret innhold.

- Lovregulering: Veldig mye er lovregulert og lovpålagt. Dette brukes ofte som påskudd der hvor det er lite endringsvilje i organisasjonen for å ikke gjøre noe, men fortsette som før.

KULTUR, HOLDNINGER OG KOMPETANSE:

- Bydelens kompetanse blir ikke utnyttet optimalt. Bydelene har en unik kompetanse til forstå innbyggerbehovene med sin daglige og nære innbyggerkontakt.
- Fagterminologi må operasjonaliseres slik at også ansatte i utøvende tjenester får et forhold til dette. Fagområdet innovasjon er forholdsvis nytt og har ord og begreper som kan oppleves fremmed og ukjent for ansatte i bydelene.
- Utålmodighet med utviklingsprosesser. Ikke alle tjenestene har like stor tålmodighet og ønsker seg umiddelbare og kortsiktige resultater og merverdi noe som kan avkorte og stoppe opp pågående prosesser.
- Motkrefter fra fagprofesjonelle og enkelte ledere mot endringer.
- Driftsfokus. Bydelene har lett for å bli fanget i driften slik at utviklingsarbeidet nedprioriteres.

ØKONOMI:

- Økonomiske rammer og mental kapasitet for å drive med utvikling. Stort trykk på tjenestene og ikke alltid at utviklingsarbeid blir prioritert. Bydeler med svak økonomi har heller ikke ressurser til innovasjon og utviklingsarbeid og kan da heller ikke gjøre de riktige omstillingsgrepene som skaffer handlingsrom slik at de er i stand til å møte fremtiden.
- Internkjøp Internt i kommunen fortsetter man å kjøpe tjenester av hverandre. Det blir en hindring og stor hemmer for bydeler med små budsjetter. Det blir en skjevfordeling hvor noen bydeler har store budsjetter og har mulighet å satse på innovasjon mens for andre er den satsingen nærmest ikke eksisterende.
- Fordelingskriteriene kan oppleves urettferdig. Noen rammer bør være stabile og forutsigbare for å sikre likeverdige tjenester i bydelene med et minimumskrav i fht. at nødvendige funksjoner er på plass.

Det var ganske mye som fremkom under intervjuene når det gjaldt hemmere. I det som har fremkommet ser vi tydelige spor etter «konservativ» organisasjon som en av informantene omtalte kommunen som. Det tradisjonelle byråkratiet er sterkt med en formalisert arbeidsdeling, regelstyrt og hvor lover og regler blir brukt som en unnskyldning til å ikke fornye seg. Da drar de «lov-pålagt» kortet. Det ligger også en sti-avhengighet i at gamle forståelser tas med inn i den nye. For å kunne løse fremtidens utfordringer må organisasjonen fri seg fra sti-avhengigheten.

Det er også en sterk kultur for New Public Management sine markedsmodeller, konkurranseutsetting, målinger og kontroll. Frykten for å gjøre feil var også en fremtredende hemmer noe som øker med indikatorstyring og standardisering. «Grillfest» på rådhuset var ikke noe som var ønskelig. Formaliseringen og den rigiditeten som oppleves som den aller største utfordringen for bydelenes innovasjonsarbeid kan være en del av arven etter Tradisjonelt byråkrati og New Public Management.

Fremmere og drivkrefter

Selv om informantene snakket mye om hemmere under intervjuene var det også noen fremmere på bydelsnivå.

ORGANISERING OG LEDELSE:

- Forankring av lokale initiativ i toppledelsen. God innovasjonsledelse er helt avgjørende og lederens rolle er viktig på alle nivåer. Skape kultur for innovasjon i hele virksomheten.
- Innovasjonsarbeidet er mye topp-styrt i dag. Til tross for det går ting veldig tregt å implementere. Her må koordinering og prioritering av ressursene til samt samarbeid med nye aktører; frivillige og næringsliv for å finne nye løsninger sammen.
- Et godt arbeidsmiljø, mestringsorientert ledelse, raushet og systematisk oppfølging av initiativ og ideer. Mulighet for å eksperimentere og teste ut nye løsninger.
- Bli modigere på ledernivå ved å la ansatte få prøve og feile og deretter tørre å ta noen beslutninger selv om vi ikke er helt sikre.
- Bryte ned siloene og se ting på tvers. Sammenslåing av bydeler løser ikke problemet.

- Flere bydeler kan gå sammen slik at det er større sjans for å bli hørt. Altfor få eksempler på at enkelt-bydeler har lyktes å trenge igjennom taket og fører til noe annet enn at folk blir slitne.
- Det er gode muligheter til å drive med inkrementell innovasjon på team nivå. Det bør utvikles gode verktøy og tilgang på relevant data slik at de ansatte og teamene selv kan ta bedre beslutninger. Ansatte kan bidra med sin kompetanse og får kunnskap til å gjøre løpende justeringer.

KULTUR, HOLDNINGER OG KOMPETANSE:

- Invitere ansatte med på en endringsreise hvor de må trene på å gjøre noe som de ikke er vant til. Man må ikke bare snakke, men gjøre.
- Bygge identitet. Ansatte identifiserer seg med målet og skape et «vi» og «slik gjør vi det hos oss» for utviklings- og innovasjonsarbeidet.
- Bydelene er gode til å dele kunnskap seg imellom, dette bør settes i system.
- God kompetanse og forståelse for innbyggerbehov blant bydelsansatte og fagpersoner på utviklingsarbeid bydelene. Når man er så tett på er det enklere å forstå det egentlige problemet.
- Bydelen er innrettet på tjenester og må få tilgang på kompletterende kompetanse for innovasjonsarbeid. Dette må samordnes slik at det ikke blir noen bydeler som får hele kaka.
- Flere bydeler oppgir å besitte god kompetanse på endringsledelse/ prosessledelse og er gode til å fasilitere endringsprosesser lokalt selv i den enkelte tjeneste. Det kan være enklere å nå frem med endrings-/ utviklings budskapet når det gir mening for den enkelte.
- Ta i bruk ny kompetanse i bydelene som f.eks. tjenstedesign. Viktig å vise resultater av arbeidet slik at det etterspørres.
- En mulighet kan være programmet «Sammen for Oslo» arrangert av Utdannings- og kompetanseetaten som bl.a. skal sikre at vi både gjør det samme og snakker mer sammen som likeverdige partere.

ØKONOMI:

- Enkelte oppgir at de har en stabil økonomi som gjør at de har råd til å investere i innovasjon. Dette var også et stort punkt under hemmere siden midlene oppleves å være svært ulikt fordelt.
- Etablering av en finansieringsordning og øremerkede midler til innovasjon i bydelene hvor man kan søke midler til å kjøre innovasjonsprosjekter.
- Avsatte og dedikerte ressurser til innovasjonsarbeid. Økonomi, fagressurser og organisering.

Etter å ha sett igjennom notatene mine fra intervjuene ser jeg at det også er mange muligheter i en bydel. Selv om systemet rundt bydelene virker lukket fremkommer det i intervjuene at bydelene er flinke til å dele og hjelpe hverandre. Det virker også som det er en veldig sterk vilje og motivasjon til å gjøre hverdagen til innbyggerne enklere og bedre, men at det for bydeler med svak økonomi blir vanskelig å få til noe annet enn å spare seg til fant i en evig negativ spiral. Bydelene har også en unik kompetanse på innbyggerbehov så en sterkere satsing på medarbeiderdrevet innovasjon og en mer bevisst satsing og fordeling av innovasjonsmidler kunne gi svært gode resultater.

4.3 Oppsummering funn i intervjuene

Intervjuene gav meg svært mye innsikt i hvordan innovasjonshverdagen føles på bydelsnivå. Innsikten og det jeg har fått kunnskap om gir meg et godt utgangspunkt for å svare på problemstillingen: «hvordan kan bydeler jobbe med innovasjon og hvilken rolle spiller de i organisasjonen Oslo kommune», jeg har også fått god innsikt i hemmere og fremmere, samt hvordan organisasjonen i enda større grad kan utnytte den kraften som ligger i bydelene.

Det er mange funn i intervjuene som jeg har oppsummert underveis i delkapitlene ovenfor. Hemmere og fremmere har jeg valgt å dele inn i 3 områder:

- Organisering og ledelse
- Kultur, holdninger og kompetanse
- Økonomi

Hovedfunnet handler om organisering, anerkjennelse, dialog og silotenkning. Informantene gir uttrykk for at noe har blitt bedre enn for noen år siden, mens på andre områder er dialogen internt i Oslo kommune blitt vanskeligere. Ting tar tid, men har Oslo tid til å vente?

5. Drøfting og konklusjon

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en lærerik reise hvor jeg har fått mer innsikt i hvordan innovasjonsarbeidet oppleves i noen bydeler, hvilke utfordringer støter de ansatte på i hverdagen og hvordan kan arbeidet ideelt sett organiseres. Informantenes mulighet til å være helt anonyme har kanskje gitt meg en innsikt jeg ellers ikke ville ha fått, men samtidig ville det vært fordelaktig med opptak og transkripsjon slik at det hadde vært mulig å ettergå funnene i analysen. Dette hadde også tillatt meg å benytte analyseverktøyet NVivo til å bedre strukturere dataen og lettere analysere innholdet. Ved en større studie ville det også med fordel vært et større utvalg informanter for å sikre bydelens representasjon i studien.

Gjennom problemstillingen søkte jeg å få svar på hvordan bydeler i Oslo jobber med innovasjon og hvilken rolle de spiller i organisasjonen Oslo kommune i dette arbeidet. Sentralt var også å få kunnskap om hemmere og fremmere for innovasjon på bydelsnivå.

Med bakgrunn i at bydelene er svært autonome på mange områder jobbes det i dag svært ulikt med innovasjon på bydelsnivå. Arbeidet er organisert forskjellig, bydelene har ulike økonomiske rammer og ulik tilgang på fagpersoner på området. Analysen av de strategiske dokumentene gav tydelige føringer for innovasjon og utvikling i Oslo kommune som helhet, men svært lite konkret om hvilken rolle bydelene skal ha i det arbeidet eller hvordan dialogen skulle være med fagetatene. Bydelenes uklare rolle og lite føringer i de strategiske dokumentene kan være en mulig årsak til den uttrykte frustrasjonen under intervjuene over at bydelene ikke ble hørt eller anerkjent for sin kompetanse og innsikt i tjenesteutvikling.

De funnene jeg har gjort som har vært felles for alle bydeler er at ved gjennomføring av lokale innovasjonsprosjekter som oppleves som nytt-nyttig og nyttiggjort er følgende kriterier gjeldene:

- Innbyggernære og konkrete tjenesteutviklingsprosjekter.
- Samarbeid med frivilligheten.
- Tidlig medvirkning og innbyggerinvolvering.
- Modige ledere som er utholdende og tør å gå foran. Mer at de ledertypene som jeg belyser i teorikapitlet som Utforsker og Nettverkssmed.
- Struktur på arbeidet og god lederforankring.
- Ved behov for bistand fra fagetater – god dialog og bestiller kompetanse hos bydelen.

Andre fellestrekk er at det jobbes i stor grad med inkrementell innovasjon og småstegsforbedringer lokalt. Ideer og initiativ som kan legge grunnlaget for radikal innovasjon adresseres til fagetater og byrådsavdelinger siden bydelene ikke sitter på denne kompetansen selv. Et annet fellestrekk er at denne samhandlingen ikke fungerer så bra i dag og at initiativer stopper opp og ansatte i bydelene mister sitt engasjement og gir opp. Dette kan bety at det er betydelig resistens innad i organisasjonen mot ideer som kommer fra lenger nede i hierarkiet og dermed kan disse ideene være tapte muligheter for innovasjon (Holmen & Ringholm, 2019).

Det fremkom mange hemmere og fremmere under intervjuene og i analysen valgte jeg å dele dem inn i:

- Organisering og ledelse.
- Kultur, holdninger og kompetanse.
- Økonomi.

Den største hindringen for arbeidet med innovasjon i bydelene oppgis å være organiseringen i Oslo kommune. Fragmentering, silotenkning og manglende dialog med fagetater og interne virksomheter som bydelene er avhengig av i sitt innovasjonsarbeid var oppgitt som den aller største utfordringen.

Andre gjennomgående hemmere var manglende anerkjennelse av bydelenes kompetanse og innsikt, helhetlig ledelse også for områder som går på tvers av virksomheter, mye er lovpålagt eller regelstyrt som innskrenker handlingsrommet, driftsfokus og sterke profesjoner og økonomiske rammer og tilgang på fagressurser.

Videre kan det synes som om de årlige detaljerte tildelingsbrevene fra byrådsavdelingene til bydeler og at etater detaljstyrer hva de ulike virksomhetene skal prioritere det kommende året og det som ikke står der blir dermed ikke så viktig. I en presset hverdag med svak økonomi, høyt driftsfokus og en fare for at man må stå til rette for eventuelle avvik på rådhuset dersom det går galt kan gjøre at flere bydeler ikke ønsker å begi seg inn i dette farefulle farvannet. Når det i tillegg er svært vanskelig å få svar eller bistand fra fagetatene er det enklest å forholde seg i ro gjøre det som en av informantene sa: «vi gjør det som andre pålegger oss».

Det er også en del positive elementer og drivere som er verdt å fremheve. Bydelene er som nevnt tidligere i dette kapitlet autonome, og det betyr også at de kan velge å gå i gang med utviklingsarbeid dersom de har tilstrekkelige økonomiske rammer til det eller de omprioriterer

tildelte ressurser. En toppleder som er opptatt av innovasjon har dermed gode muligheter til å igangsette prosjekter og innovasjonsprosesser lokalt i egen bydel. Bydelenes største fordel er den innsikten i innbyggerbehov som ansatte har gjennom sitt daglige arbeid og muligheten til å teste ut i det daglige.

Det ligger store hindringer i veien for en enkel vei til mål når det gjelder innovasjonsarbeidet i bydelene, men potensialet er stort dersom det satses mer systematisk på bydelene og at de får en tydeligere rolle knyttet til sin unike innsikt og kompetanse på innbyggernære tjenester.

Jeg ønsket også å undersøke mer spesifikt om medarbeiderdrevet innovasjon (MDI) var tatt i bruk på en systematisk måte, dette med bakgrunn i at bydelene har innbyggernære tjenester og ansatte som har tusenvis av innbyggermøter hver eneste dag.

Ingen av informantene oppgav at det var noe deres bydel hadde jobbet bevisst med eller lykkes med å få til. I teoridelen redegjør jeg for hvilke faktorer som må være tilstede for å lykkes med MDI. Kesting & Parm Ulhøi (2010); Autonomi i eget arbeid, innsikt i virksomhetens mål og strategier, høy grad av lederstøtte, slakk i form av tid og ressurser og samarbeid, satsing på innovasjon, kultur for å prøve og feile og kort maktavstand mellom ledelse og ansatte.

Den noe uklare rollen til bydelen når det gjelder innovasjonsarbeidet og at det er opp til den enkelte bydel om man vil satse på innovasjon kan være en av årsakene til at MDI ikke har blitt tatt i bruk. Videre viser funnene at økonomi til å satse spiller en stor rolle likeledes at man har en leder som setter tydelig retning og gir ansatte muligheter og rom til å prøve og feile. Organiseringen i Oslo kommune med lang avstand fra topp til bunn og en høy grad av silo-tenking ble oppgitt som den største hindringen for et vellykket innovasjonsarbeid i bydelene.

Føringer i de strategiske dokumentene peker på samfunnsfloker hvor kommunen må jobbe mer behovsdrevet og sette innbyggernes egentlige behov i sentrum for tjenesteutvikling. Her peker teorien på behovet for et paradigmeskifte hvor samskaping og samarbeidsdrevet innovasjon kan være en ny måte å jobbe på som bedre kan løse fremtidens velferdsutfordringer. Her viser funnene jeg har gjort at samskaping som begrep har vært jobbet lite med og det oppgis å være svært vanskelig å få til, ikke minst grunnet motstand fra fagprofesjonelle som må «gi fra seg makt».

Tillitsbasert styring og ledelse skal være et bærende prinsipp i kommunen med få og tydelige mål, redusert detaljstyring, gode beslutningsgrunnlag, bred deltakelse fra innbyggere, åpenhet og kommunikasjon, god samhandling mellom ledelse og medarbeidere og deres organisasjoner, god utnyttelse av medarbeiderens kompetanse og kreativitet, god samhandling og samordning på tvers og innbyggerorienterte tjenester.

Dette gir et godt utgangspunkt, men ut i fra mine funn er det et langt stykke å gå igjen før man kommer dit. Det er også avgjørende at innovasjonsarbeidet i bydelene ikke blir en flinkhetskonkurransse hvor det blir at A- og B-lag. De som har økonomiske rammer og ressurser og de som ikke har det. Det er til syvende og sist innbyggerne som taper på at ikke alle får likeverdige tjenester og ingen er tjent med at ansatte blir sliten og lei av å ikke bli hørt og dermed slutter.

Så har jeg fått svar på problemstillingen; **Hvordan kan bydeler jobbe med innovasjon og hvilken rolle spiller de i organisasjonen Oslo kommune?**

Her må svaret være ja, i den grad jeg kan generalisere fra utvalget mitt, så jobber bydelene i dag svært ulikt med innovasjon og de som oppgir å ha gjennomført vellykkede lokale innovasjonsprosjekter har både økonomiske rammer, fagressurser og god forankring i bydelens toppledelse. Så anbefalingen her må være at hvis bydelene skal lykkes, må disse faktorene være på plass. Den andre delen av problemstillingen hvilken rolle spiller bydelene i innovasjonsarbeidet så tilsier mine funn at bydelenes rolle kunne vært tydeligere og mer verdsatt ut i fra det som fremkommer rundt kompetanse om innbyggernære tjenester og innsikt i innbyggerbehovene.

Jeg utforsket videre hvilke hemmere og fremmere som oppleves på bydelsnivå. Her har funnene bidratt til å klargjøre hvor skoen trykker og hva som kan gjøres for at Oslo kommune skal lykkes i å nå sine ambisiøse mål enten det er historien om Tim eller samfunnsfloker som kommunen ikke kan løse alene, men må søke å finne løsninger sammen med andre.

Det kan virke som om at medarbeiderdrevet innovasjon (MDI) er et uutnyttet potensiale og det kan være at mange tenker på den utdaterte forslagskassen og grasrotinitiativ som ikke fører noen vei når de hører at medarbeidere skal delta i innovasjonsarbeidet. Det fremkommer i funnene at det er motkrefter til endringer og resistens mot nye ideer og innovasjoner både internt i bydelene, men også på tvers mellom de ulike virksomhetene i Oslo kommune. I teorikapitlet belyses hvordan MDI kan utvikle et mer helhetlig blick på tjenestene (Lindland, 2020).

Hvordan stemmer mine funn med de prinsippene som innovasjonsmeldingen er basert på for å fremme innovasjon i offentlig sektor:

Politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til å innovere – for bydelene er det fortsatt noe begrenset handlingsrom både når det gjelder økonomi og tilgang på fagressurser.

Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, der man har mot til å tenke nytt og lærer av feil og suksesser –her hører jeg at flere bydeler er på vei, men at den fragmenteringen som oppleves i Oslo kommune er ødeleggende for helheten.

Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid – på bydelsnivå søkes det samarbeid med bl.a. frivilligheten og lokalt næringsliv.

Min konklusjon blir med det, at det er mange og store hindringer som må overvinnes dersom de ressursene bydelene sitter på skal komme til sin rett. Bydelene har både vilje, kraft og kompetanse til å være en viktig aktør i det innbyggernære innovasjonsarbeidet, men sliter med å bli hørt og anerkjent.

Bydelene kan ved å ta i bruk medarbeiderdrevet innovasjon på en mer systematisk måte bygge kultur for innovasjon også blant ansatte i førstelinja og få fart på inkrementell innovasjon.

Hvis Oslo kommune skal lykkes i å realisere målene i de overordnede strategiske dokumentene må forståelsen for samskapingsbegrepet øke på alle nivåer i organisasjonen.

Litteraturliste:

- Agger, A., & Lund, D. H. (2011). Borgerne og brukerne i samarbejdsdrevne innovasjonsprosesser. I *Samarbejdsdrevet innovation- i den offentlige sektor*.
- Albury, D. (2005). Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, 25(1), 51–56. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00450.x>
- Amundsen, O., Gressgård, L. J., Hansen, K., & Aasen, T. M. (2011). Medarbejderdrevet innovasjon – en kunnskapsstatus. *Søkelys på arbeidslivet*, 28(3), 212–231. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2011-03-03>
- Andersen, T. (2010). *Barrierer og drivere for innovasjoner nedenfra* (ØF-notat nr. 05/2010; s. 47). Østlandsforskning.
- Askheim, O. G. A., & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Universitetsforl.
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society* (Second edition). Policy Press.
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Brinkmann, S., & Kvale, S. (2015). *InterViews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (3. ed). Sage.
- Byrkjeflot, H. (1997). *Fra styring til ledelse*. Fagbokforlaget.
- Christensen, T. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Fuglsang, L. (2010). Bricolage and invisible innovation in public service innovation: *Journal of Innovation Economics & Management*, n° 5(1), 67–87. <https://doi.org/10.3917/jie.005.0067>
- Grønmo, S. (2015). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforl.
- Guribye, E. (2016). *Mot «kommune 3.0». Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal*. (FOU-rapport Nr. 3/2016; s. 87). Agderforskning.

<https://static1.squarespace.com/static/5dd15233cf3c9512c32ddf10/t/5dd1a74c48fc02235997c6e8/1574020944751/FoU-rapport-3-2016-endelig.pdf>

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>

Heimburg, D. von, & Ness, O. (2021). *Aksjonsforskning: Samskapt kunnskap som endrer liv og samfunn*.

Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforl.

Holmen, A. K. T., & Ringholm, T. (2019). *Innovasjon møter kommune*. Cappelen Damm akademisk.

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Cappelen Damm akademisk.

Kesting, P., & Parm Ulhøi, J. (2010). Employee-driven innovation: Extending the license to foster innovation. *Management Decision*, 48(1), 65–84.

<https://doi.org/10.1108/00251741011014463>

Kobro, L. (2022, januar 5). Fri og villig i 2022. *Dagsavisen*.

<https://www.dagsavisen.no/debatt/2022/01/05/fri-og-villig-i-2022/>

Koch, P., Cunningham, P., Schwabsky, N., & Hauknes, J. (2006). *Innovation in the Public Sector* (Publin Report No. D24). NIFU STEP.

KS. (2018, januar 22). *KS, Guide til god ledelse*. <https://www.ks.no/arkiv/guide-til-god-ledelse/>

KS. (2019, juni 18). *Historien om Tim; En nasjonal fremtidsvisjon*. KS.

<https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/historien-om-tim.-en-nasjonal-fremtidsvisjon/>

KS. (2022a). *KS - Kommunesektorens organisasjon*. <https://www.ks.no/>

KS. (2022b, Lastet ned). *KS Innovasjon*. KS Innovasjon. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/>

Lindland, K. M. (2020). Realisert ledelse av medarbeiderdrevet innovasjon i en kommunal kontekst. I *Innovasjon møter kommune* (1. utg.). Cappelen Damm akademisk.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (expanded ed.). Russell Sage Foundation.

Norsk senter for forskningsdata. (2022). *Hvordan gjennomføre et prosjekt uten å behandle personopplysninger*. Norsk senter for forskningsdata.
<https://www.nsd.no/personverntjenester/oppslagsverk-for-personvern-i-forskning/hvordan-gjennomfore-et-prosjekt-uten-a-behandle-personopplysninger>

Nærings- og handelsdepartementet. (2011). *Håndbok i medarbeiderdrevet innovasjon* (K-0717 B). Nærings- og handelsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/vedlegg/veiledninger-og-brosjyrer/medarbeiderdrevetinnovasjon_handbok_des2012.pdf?id=2291738

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>

Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune, Byrådssak 1055/17 (23. mai 2017).
<https://docplayer.me/52687424-Oslo-kommune-byradslederens.html>

Oslo kommune. (2018). *Vår by, vår fremtid. Kommuneplan for Oslo 2018* [Kommuneplan, samfunnsdel]. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13324093-1572596131/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Vedtatt%20kommuneplan%202018/Kommuneplan%20Oslo%20%E2%80%93%20utskriftvennlig.pdf>

Oslo kommune. (2019). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019-2023*.
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13346154-1573659611/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Oslos%20byra%CC%8Adserkl%C3%A6ring%202019-2023.pdf>

Oslo kommune. (2020). *Planstrategi for Oslo kommune 2020-2023*. (s. 25) [Plandokument].

https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13389411-1608022773/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Planstrategi%202020-2023/Planstrategi%20for%20Oslo%20kommune_2020-2023.pdf

Oslo kommune. (2021). *Tildelingsbrev til bydelene 2022*.

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13436014-1643021165/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Tildelingsbrev/Tildelingsbrev%20bydelene%202022/Tildelingsbrev%202022%20Bydelene.pdf>

Oslo Origo. (2022, Lastet ned). *Historien om Tim, Oslo kommune* [Organisasjonsside]. Oslo kommune.

<https://labs.oslo.kommune.no/tim>

Paulsen Breimo, J., & Røiseland, A. (2021). "Samskaping" i norsk offentlig sektor. *Academic Quarter / Akademisk kvarter, Nr. 23*, 36-48 Sider.

<https://doi.org/10.5278/ACADEMICQUARTER.VI23.7027>

Regjeringen. (2019). *Meld. St. 30 (2019 –2020)*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000dddpdfs.pdf>

Regjeringen. (2020). *Perspektivmeldingen (Meld. St. 14 (2020-2021))*.

Reiter, B. (2017). Theory and methodology of exploratory social science research. *International Journal of Science & Research Methodology, Vol 5 (4): 129-150*.

Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Fagbokforlaget.

Rønning, R. (2016, august 25). Hva skal kommunen være? *Kommunal Rapport*.

<https://www.kommunal-rapport.no/debatt/hva-skal-kommunen-vaere/112397/>

Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor: Innover eller bli innovert*. Universitetsforlaget.

<https://doi.org/10.18261/9788215046235-2021>

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. Århundredets organisasjon*.

- Saxi, H. P. (2018). Systemoppfølging i byene med parlamentarisme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, Årgang 4*(nr. 1-2018, s 4–20). <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-01-01>
- Saxi, H. P., Bukve, O., & Gjertsen, A. (2014). PARLAMENTARISME I NORSKE BYER OG FYLKESKOMMUNER I SAMMENLIGNENDE PERSPEKTIV. *Universitetet i Nordland, Nr. 4 2014*, 144.
- Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data* (5. ed). Sage Publ.
- Solli, S. M., & Balsvik, E. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapene Bind 2. Bind 2*. Universitetsforl.
- Store Norske Leksikon. (2021). *Tordenskiolds soldater (forklaring)*. https://snl.no/Tordenskiolds_soldater
- Sønderskov, M. (2019). *Lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltakelse: En propp for demokratisk innovasjon?*
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforb. Forlag.
- Torfing Jacob, Sørensen Eva, & Røiseland Asbjørn. (2015). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat & Styling, 30*(4), 31–35. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2020-04-10>
- Tortzen, Anne. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?* [Roskilde University]. https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/60103449/Afhandling_samlet_FINAL_off.pdf
- Yardley, L. (2000). Dilemmas in qualitative health research. *Psychology & Health, 15*(2), 215–228. <https://doi.org/10.1080/08870440008400302>
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. The Belknap press of Harvard university press.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Innledning (5-10 min): Ønske velkommen, presentere meg og takke for at de vil dele sine erfaringer og kunnskap. Informasjon om studiet og oppgavens tematikk. Informere om at intervjuene gjennomføres anonymt og at persondata ikke vil bli lagret på noe tidspunkt. Det tas kun notater fra intervjuet, ikke lydopptak.

Først et par innledende spørsmål om din bakgrunn for å få forstå ditt utgangspunkt for innovasjonsarbeid i bydel:

Hva er dine hoved arbeidsoppgaver i bydelen?

Hvor lenge har du vært ansatt i Oslo kommune, bydelen?

Intervjuet er delt inn i 3 deler:

Del 1: generell forståelse av innovasjonsbegrepet og erfaringer med samskaping/samarbeidsdrevet innovasjon og medarbeiderdrevet innovasjon.

Del 2: hvordan bydelen jobber med innovasjon og et praktisk eksempel (hvis de har det)

Del: 3 Avsluttende del med et par korte spørsmål

Først ønsker jeg å høre litt om hva du tenker på når vi snakker om innovasjon som begrep.

1. Innovasjon har blitt et vanlig ord også i kommunal sektor. Hva er din forståelse av det? Ser du på det som noe positivt?

- a. Samskaping blir ofte nevnt som løsningen på samfunnsfloker / wicked problems. Utviklingen viser økende velferdsutfordringene; demografi, utenforskap og mangel på ressurser og kompetanse. Hva er din erfaring med samskaping i innovasjonsarbeidet?**

- b.** Medarbeiderdrevet innovasjon (MDI) brukes som en fellesbetegnelse for de ansattes aktive deltagelse i utvikling av nye løsninger som f.eks produkter, tjenester eller arbeidsprosesser.

Er du kjent med begrepet medarbeiderdrevet innovasjon og hva er i så fall din erfaring med dette? Alternativt – hvordan involverer dere ansatte i innovasjonsarbeidet?

2. Hvordan jobber din bydel med innovasjon?

Tilfeldig - Strukturert (skala fra 1 -5) hvor helt tilfeldig er 1 og svært strukturert er 5

Ildsjel-basert – Bredt og strategisk forankret (skala fra 1-5) hvor kun ildsjel basert er 1 og gjennomgående bredt og strategisk forankret er 5

- a. Hvorfor valgte du å score innovasjonsarbeidet slik?
- b. Hvilke hemmere og fremmere opplever du i innovasjonsarbeidet på bydelsnivå?
 - Hva er den største utfordringen?
 - Hva er drivkreftene?
 - Hvorfor bør Oslo kommune satse på bydelene i innovasjonsarbeidet og hvilken rolle bør bydelene ha?
 - I hvilken grad tenker du at disse faktorene spiller inn for et vellykket innovasjonsarbeid i bydelen (skala 1 -5) (Svært stor -stor – middels – liten – svært liten/ ingen betydning):
 - 1.Organisering i Oslo kommune
 - 2.Ledelse
 - 3.Kultur, holdninger og kompetanseKan du utdype hvorfor du mener at 1,2,3 har stor eller liten betydning?
- c. Kan du tenke på et vellykket innovasjonsprosjekt i bydelen: Hvordan oppstod ideen, hvilke aktører var involvert og hvordan var gjennomføringsprosessen?

3. Avsluttende del.

- a. Er du kjent med «Historien om Tim»? Hvordan har din bydel jobbet med dette og tenker du at de aller fleste ansatte (også i utøvende tjenester) har kjennskap til dette?

- b. Har det noe du lyst å utdype rundt innovasjonsarbeidet i bydelen eller er det noe annet som du ønsker å dele når det gjelder innovasjon, utvikling og endringsarbeid?

Tusen takk for at du ville stille opp, det var utrolig spennende og lærerikt å få innsikt i innovasjonsarbeidet i bydelen.