

Innovasjon møter kommune

Ann Karin Tennås Holmen og Toril Ringholm (red.)

Innovasjon møter kommune

CAppeLEN DAMM AKADEMISK

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2020

ISBN 978-82-02-67660-5

1. utgave, 1. versjon

E-utgaven baserer seg på 1. trykte utgave, 2019

Omslagsdesign: Gisle Lyng-Vagstein

Sats/design: [Bøk Oslo AS](#)

Elektronisk tilrettelegging: [Bøk Oslo AS](#)

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Cappelen Damm AS er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

www.cda.no

akademisk@cappelendamm.no

Forord

For bare få år siden var innovasjon et nytt begrep i kommunesektoren. Slik er det ikke lenger. Innovasjonsaktiviteten og samtalen om innovasjon i kommunesektoren er kommet høyt på dagsordenen. Nye spørsmål og teoretiske tilnærminger vokser fram i kjølvannet av dette.

Denne boka er inspirert av et ønske om å undersøke hvordan innovasjonsideer tas imot, påvirker og påvirkes av det mangfoldet av institusjonelle verdier, ordninger og regler som gjør seg gjeldende i norske kommuner. Tanken har vært å nyansere forståelsen av drivkrefter og barrierer for innovasjon i kommunesektoren. Hva skjer når innovasjonsideer møter kommune? Hva skjer med kommunen og hva skjer med innovasjonsideen? Dette er langt på vei nye spørsmål i diskusjonen om innovasjon i norske kommuner. Kapitlene i boka viser også fram noe av mangfoldet i kommunenes innovasjonsarbeid. De bygger på nye studier, som spenner over de fleste arbeidsområdene i norske kommuner, og vektlegger spørsmål om ledelse, demokrati, territorium og oversettelse. I avslutningskapitlet drøfter vi bokens bidrag med utgangspunkt i en modell. Modellen utgjør en ramme for å undersøke hva som skjer i møtet mellom innovasjonsideer og institusjon. Bokas bidrag viser at det er store forskjeller mellom hvordan innovasjonsideen påvirker institusjonen og hvordan institusjonen påvirker innovasjonsideen.

Arbeidet med boka har vært en god og fruktbar prosess, preget av solid innsats fra forfatterne og nyttige og grundige fagfellevurderinger. Vi takker hver og en av forfatterne som har deltatt og gått inn i bokprosjektet med oppriktlig engasjement, så vel for andres som for eget bidrag. I april 2018 var så godt som alle bidragsyterne samlet til et todagers seminar der førsteutkast til hvert kapittel først ble kommentert og deretter diskutert i plenum. Deretter ble en revidert versjon av kapitlene gjennomgått og kommentert av anonyme fagfeller. Vi vil benytte anledningen til å takke de til sammen fem fagfellene som ikke

kan nevnes ved navn her. De har gjort en svært viktig innsats for det ferdige produktet. Den siste revisjonen har redaktørene og forlagets konsulent stått for. Ikke minst skal forlaget takkes for et godt samarbeid, preget av raushet og fleksibilitet.

Vi ønsker at denne boka blir brukt og kommentert av forskerkollegaer. Vi mener også at den er interessant for fagfolk, politikere og administratorer i kommunesektoren. Den vil videre være nyttig og viktig for studenter på alle nivåer som er opptatt av innovasjon og av hva som skjer i kommunesektoren.

Stavanger og Tromsø, desember 2018

Ann Karin Tennås Holmen og Toril Ringholm

Innhold

Forord	5
 Kapittel 1	
Innovasjon i møtet mellom idé og institusjon	13
<i>Toril Ringholm og Ann Karin Tennås Holmen</i>	
Innovasjonsvind fra alle kanter	13
Innovasjon forstått som møter mellom nytt og gammelt	16
De enkelte bidragene	22
Oppsummering	27
Litteratur	27
 Kapittel 2	
Politisk lederskap som arena for innovasjon	31
<i>Asbjørn Røiseland</i>	
Innledning	31
Om politisk lederskap	32
To strategier for å styrke politisk lederskap	34
Metode og data	39
Norske innovasjoner for å styrke politisk lederskap	40
Konklusjon	44
Litteratur	45
 Kapittel 3	
«Innovasjonspolitikeren»: Betingelser for en interaktiv politikerrolle	49
<i>Mette Sønderskov</i>	
Innledning	49
Interaktiv styring – et bakteppe	50
Ulike former for demokrati	52
Politikerrollen i et skjæringspunkt	53

Data og metode	55
Politiske rollefunksjoner	56
Betrodd, dynamisk eller delegert?	58
Passende interaktiv atferd	60
Avslutning	62
Litteratur	63

Kapittel 4

Ordførerroller i kommunale innovasjonssystemer 67

Tord Willumsen, Hans Olav Bråtå, Ulla Higdem, Jon Helge Lesjø og Toril Ringholm

Innledning	67
Bakgrunn – tiltaksordføreren	68
Innovasjonssystemer, demokrati, nettverk og ordførerroller	70
De formelle rammene for ordførernes deltakelse i innovasjonssystemer	74
Hva sier ordførerne selv om sin egen rolle?	75
Drøfting	78
Konklusjon	80
Litteratur	81

Kapittel 5

Autonomi, ledelse og innovasjon 83

Harald Torsteinsen

Innledning	83
Kunnskapsstatus og teori	84
Metode	87
Empiri	88
Oppsummering av empiriske funn	96
Diskusjon	97
Begrensninger	99
Konklusjon	99
Litteratur	100

Kapittel 6

Sosial innovasjon som situert praksis i sykehjem 103

Catherina Øverås Totcheva, Charlotte Wegener og Elisabeth Willumsen

Innledning	103
Bakgrunn for kapitlet	104
Det sosiale i sosial innovasjon	105
Metode	106

Analyse	108
Diskusjon	112
Konklusjon	114
Litteratur	115

Kapittel 7

Realisert ledelse av medarbeiderdrevet innovasjon i en

kommunal kontekst	119
-------------------------	-----

Kristiane M. Lindland

Introduksjon	119
Medarbeiderdrevet innovasjon	120
MDI i offentlig sektor	122
Ledelse som prosessuelt og relasjonelt fenomen	122
Metode	125
Ledelsesutøvingens kontekst	126
Hvordan kan realisert ledelse for å fremme MDI arte seg på ulike måter?	127
Hvordan kan vi realisere en kultur for MDI gjennom ledelseshandlinger?	130
Konklusjon, implikasjoner og forslag til videre forskning	132
Litteratur	133

Kapittel 8

Klokskap og leiarskap i samarbeidsdriven innovasjon	135
---	-----

Roar Amdam

Innleiing	135
Styringsregime som strukturerande krefter i offentlig sektor	137
Samarbeidsdriven innovasjon og planlegging	139
Leiarskap, innovasjonsprosess og styrka legitimitet	148
Konklusjon	152
Litteratur	152

Kapittel 9

Innovasjonsallmenningen – å samle og forvalte ressurser

for innovasjon og nyskaping	157
-----------------------------------	-----

Ulla Higdem, Hans Olav Bråtå og Per Kristian Alnes

Innledning	157
Teoretiske perspektiver	160
Innovasjonsallmenningen og fellesressursene der	162
Metode og datainnsamling	164

Partnerskap for Næringsutvikling i Østfold – styringsnettverket for innovasjonsallmenningen	165
Muligheter og problemer for innovasjonsallmenninger	168
Innovasjonsallmenning – refleksjoner over betydningen for teori og praksis	171
Litteratur	173

Kapittel 10

Stiavhengighet eller stiendring: Vedvarer innovasjoner i

kommuner utsatt for eksterne sjokk?	177
---	-----

Maja Nilssen

Innledning	177
Eksterne sjokk som katalysator for innovasjon i kommuneorganisasjonen – en teoretisk diskusjon	179
To modeller for stiavhengighet og stiendring i innovasjonsprosesser	181
Metode og data	183
To byutviklingsprosjekter – to innovasjonsprosesser	184
Avslutning: Hvordan håndteres endringene?	190
Litteratur	191

Kapittel 11

Kommunal innovasjon som oversettelse	193
--	-----

Maria Røhnebæk og Tonje Lauritzen

Innledning	193
Teori: Fra diffusjon til oversettelse	194
Oversettelse i aktør-nettverksteori: Overbevise og omforme	195
Oversettelse i organisasjonsteori: Overføre og omforme	196
Kommunal innovasjon som oversettelse?	197
Metode og datamateriale	198
To fortellinger om spredning	199
Diskusjon: Spredning som oversettelse	205
Avslutning	206
Litteratur	207

Kapittel 12

Når idéen om arbeidsretting møter integreringsfeltets logikker	209
--	-----

Sigrid Myklebø

Innledning	209
Arbeidsretting og introduksjonsprogrammets kontekst	210
Teoretiske perspektiver	211

Samarbeidsdrevet innovasjon	213
Metode	213
Beskrivelse av innovasjonsprosessen	214
Møtet mellom innovasjonsidéen og praksisfeltet	216
Utdanning som mål og middel	217
Endringsagenter og bærere av logikkene	218
Samarbeid på tvers av faggrupper og institusjonelle logikker	221
Praksisfeltets møte med idéen om arbeidsretting	222
Drøfting og oppsummering	223
Litteratur	224
Kapittel 13	
Hva skjer i «møterommet»?	227
<i>Ann Karin Tennås Holmen og Toril Ringholm</i>	
Innledning	227
Den institusjonelle forståelsesrammen	228
Hva skjer i møtet mellom innovasjonsidé og institusjon?	230
Møterommet: Tid, sted og refleksivitet	236
Sluttbetraktninger	238
Litteratur	239
Forfatterpresentasjoner	243
Stikkord	247

Innovasjon i møtet mellom idé og institusjon

Toril Ringholm og Ann Karin Tennås Holmen

Innovasjon er på vei til å bli et dagligdags ord i kommunal virksomhet. Bevisstheten om kontinuerlig forbedring for borgere, ansatte og politikere er i ferd med å feste seg, og mye av anstrengelsene dreier seg om å finne ut hvordan drivkreftene for innovasjon kan forsterkes og barrierene overkommes. Denne dikotomien, mellom barrierer og drivkrefter, kan være med på å forsterke den svært vanlige forståelsen om at innovasjon utelukkende er positivt. Dikotomier er klargjørende, men har også det ved seg at nyanser kan gå tapt. Utgangspunktet for denne boka er møtet mellom institusjoner og innovasjonsideer. Dette møtet utgjør et potensial for ulike typer institusjonelle endringer som kan være omfattende, eller som kan være mindre justeringer. Samtidig er vi opptatt av hva som skjer med innovasjonsideene.

I dette innledende kapitlet gjør vi først rede for hvordan innovasjonstrykket påvirker kommunesektoren. Videre presenterer vi begreper om institusjonell logikk som et perspektiv for å forstå hvordan innovasjoner tas imot, påvirker og påvirkes av kommunene. Til sist presenterer vi de øvrige kapitlene i boka med hensyn til hvordan de bidrar til å utvikle perspektivet i en norsk kommunal kontekst.

Innovasjonsvind fra alle kanter

Selv om kommunene i alle år har initiert og samarbeidet om innovative løsninger når det gjelder tjenesteutfordringer, organisering og samfunnsutvikling (Teigen, Ringholm & Aarsæther, 2013), kan en trygt hevde at de nå opplever et annet innovasjonstrykk enn tidligere. Denne økte vektleggingen finner vi både i politiske dokumenter og i forskningen.

Politiske signaler

Innovasjonsmeldingen «Et nyskapende og bærekraftig Norge» (2008–2009) vektlegger offentlig sektor som en sentral virkemiddelaktør for innovasjon og som premissgiver for en nasjonal innovasjonspolitik. Kommunesektoren er knapt nevnt, men behovet for innovasjon i helse- og omsorgssektoren er vektlagt. I etterkant av denne meldingen kom utvalget for nye innovative løsninger, som la fram utredningen *Innovasjon i omsorg* (NOU 2011:11), der målet var å møte framtidens omsorgsutfordringer. Oppfatningen om offentlig sektor som en selvstendig aktør for tjenesteinnovasjon, og ikke bare som tilrettelegger for innovasjon i privat sektor, kommer tydelig fram her. Samfunnet står overfor komplekse omsorgsutfordringer, med et økende antall eldre, nye brukergrupper og knapphet på helse- og sosialpersonell samt frivillige omsorgsytere. Innovasjon holdes fram som redskapet for å løse utfordringene, og forventningene rettes mot kommunene:

«De kommunale omsorgstjenestene har et stort potensial for innovative grep og nyskaping i forhold til bl.a. ny teknologi, ny arkitektur og boformer, organisasjonsutvikling i form av brukerinnflytelse og forskning og utvikling» (NOU 2011:11; 10–11).

Selv om innovasjonsbegrepet ble oppfattet som fremmed for helsesektoren, fikk utredningen gradvis legitimitet og kan betraktes som en viktig kilde til den oppmerksomheten innovasjon etter hvert har fått i kommunene. Kommunene fikk større behov for å bli kjent med dette begrepet og få kunnskap om hvordan de kan arbeide med innovasjon på en systematisk måte. KS (kommunesektorens organisasjon) ble og er en viktig pådriver i dette arbeidet, både når det gjelder å utvikle kunnskap om innovasjonsprosesser, og ved å tilby konkrete verktøy for kommunene i deres innovasjonsarbeid. Et eksempel på dette er SLIK (systematisk ledelse av innovasjon i kommunene), som ble lansert av KS i 2014. Her fikk kommunene konkrete råd om hvordan de kunne komme i gang med en innovasjon.

Mer forskning

Forskningsrådet har satset sterkt på offentlig innovasjon, og kommunesektoren er en del av denne satsingen. De første nasjonale FoU-programmene som koplet utviklings- og effektiviseringsarbeid til innovasjon i offentlig sektor, var FIFOS (Forskning for fornyelse og innovasjon i offentlig sektor), som startet i 2002,

samt det veletablerte HELSEOMSORG-programmet. Programplanen til HELSEOMSORG (2011–2015) bygde delvis på innovasjonsmeldingen «Et nyskapende og bærekraftig Norge» og den kommende NOU'-en *Innovasjon i omsorg*. Kommunen trer tydeligere fram som innovasjonsaktør i denne programplanen enn i de(n) foregående. Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor (IPO) som prosjektform ble i større grad tilrettelagt for, selv om dette var et virkemiddel som også tidligere var mulig å iverksette (Årsrapport 2011 HELSEOMSORG). Målet med denne ordningen var å utløse FoU-aktiviteter som skulle bidra til innovasjon og bærekraftig verdiskaping – både i offentlig sektor og hos brukere. I «Policy for forskningsrådets arbeid for innovasjon i offentlig sektor» (2012) kommer det tydelig fram at arbeidet med forskningsbasert innovasjon og innovasjon med forskermedvirkning i offentlig sektor er «nybrottsarbeid», og at det vil være behov for å løfte fram et generelt forbedringsarbeid i offentlig sektor samt en mer systematisk problemforståelse, kunnskapsinnhenting og dokumentasjon. Mange programmer har senere gjennomført Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor (IPO) som den mest sentrale prosjektoppbyggingen i programmene, f.eks. Finnut, HELSEVEL og de regionale forskningsfondene (RFF). FORKOMMUNE-programmet, som er spesifikt innrettet for innovasjon i kommunesektoren, åpnet i 2017. Det ser med andre ord ut til å vokse fram et institusjonalisert system for å fremme innovasjon i kommunesektoren og for å omgjøre innovasjonsbegrepet fra noe fremmed til noe velkjent.

Forskningslitteraturen rundt innovasjon i offentlig sektor har vært en del av denne utviklingen. Spørsmål om hva innovasjon er, hvordan innovasjoner drives fram, eller hvordan de forhindres, reises i både internasjonal, skandinavisk og norsk forskning. Ikke minst har vårt naboland Danmark vært i front både når det gjelder konkrete satsinger og forskning på innovasjon i kommunesektoren. Reformen som trådte i kraft i 2007, satte press på kommunene i landet, noe som utløste behovet for innovasjon. Dokumentasjonen og forskningen som fulgte i kjølvannet av dette, kan trolig også betraktes som noe av inspirasjonen til den interessen for innovasjon vi nå ser i norske kommuner.

I vekselvirkningen mellom praktisk innovasjonsarbeid og forskning settes både begreper og praksis under debatt. Er innovasjon nødvendigvis et gode? Hvordan kan en forstå det som skjer, når en innovasjon skal innføres i en kommune? En god del toneangivende forskningslitteratur har vært opptatt av å undersøke hva som er henholdsvis barrierer og drivkrefter for offentlig innovasjon. Dette kan av og til framstå som en kamp mellom det gode og det onde – mel-

lom innovasjonen og de kreftene som yter motstand. Kan dynamikken omkring innovasjon forstås på andre måter? Innovasjon i kommunesektoren er et ungt forskningsfelt, og det er behov for ulike faglige perspektiver for å studere mangfoldet av det som foregår her. Vår tilnærming fremhever møtet mellom innovasjonsideer og de etablerte institusjonene, og vi argumenterer for at det er viktig å spørre hvordan påvirkningen foregår i dette møtet. Videre i kapitlet presenterer vi først den teoretiske forankringen for dette perspektivet, og deretter tar vi sikte på å knytte de øvrige kapitlene i boka til de ulike spørsmålene som det reiser.

Innovasjon forstått som møter mellom nytt og gammelt

Når vi foreslår å forstå innovasjon som møter mellom nye ideer og etablerte ordninger, henter vi inspirasjon både fra nye teoretiske perspektiver og ikke minst fra empiriske erfaringer. Selve innovasjonsbegrepet kan defineres på ulike måter, og vi vil ta utgangspunkt i en bred definisjon.

Innovasjonsbegrepet

Alle som skriver om innovasjon, er enige om at det innebærer endringer. I dagligtalen blir begrepet *innovasjon* ofte forstått som noe genuint nytt – noe ingen har gjort eller fått til før. Ut fra en slik oppfatning vil mye som i og for seg er nyskapinger, ikke falle inn under innovasjonsbegrepet. Likevel er det en felles oppfatning i fagmiljøene om at en innovasjon ikke behøver å være noe som ingen har sett før, noe «nytt under solen», som Utbult (2007) uttrykker det. Den klassiske forankringen for denne oppfatningen er det vi kan kalle Schumpeters kontekstualiserte forståelse av innovasjon (Schumpeter 1934/1975). I korthet går den ut på at innovasjon må forstås ut fra den sammenhengen den inngår i. Det som er velbrukte arbeidsmåter eller tjenester i én kontekst, kan være noe helt nytt i en annen. Dette betyr altså at innovasjoner også kan adopteres fra andre kontekster. Et mye brukt eksempel på dette handler om hvordan akuttmedisinske team på sykehus har innført metoder for teamarbeid fra de såkalte «pit-teamene» i Formel 1-konkurranser. For at endringen skal få merkelappen innovasjon, må den være ny i den spesifikke konteksten den iverksettes i.

Noen ganger skjer innovasjoner i form av store omveltninger, som gjerne blir betegnet som disrupsjoner, og andre ganger kan de beskrives som et takt-

skifte (Hartley, Sørensen & Torfing, 2013). Hvorvidt det er snakk om det ene eller det andre, er det ofte ulike oppfatninger om. Et godt eksempel på dette er innføringen av såkalte oppgaveutvalg i kommuner, etter modell fra Gentofte kommune i Danmark. Denne modellen går i korthet ut på at borgere og valgte kommunepolitikere deltar i ett og samme utvalg for å utrede et bestemt spørsmål og/eller en løsning knyttet til en samfunnsutfordring. Noen vil hevde det dreier seg om et taktskifte, ved at kontakt mellom borgere og politikere settes i system på en annen måte enn før. Andre vil betegne det som en disruptjon, ved at saksorientering framfor tilhørighet i bestemte lokalområder blir kriteriet for organisering av kommunens kontakt med innbyggerne. Til syvende og sist er slike distinksjoner noe som bare kan avklares ved empiriske studier av hvordan de slår ut i praksis. I dette kapitlet, og de øvrige kapitlene i denne boka, har vi lagt en vid definisjon av innovasjon til grunn. Den tar utgangspunkt i Schumpeters kontekstuelle forståelse og favner både disruptiv innovasjon og innovasjon i form av taktskifte.

Pådrivere og barrierer

Hva fremmer og hva hemmer innovasjon? Dette spørsmålet har mye av litteraturen om innovasjon i offentlig sektor fra de siste årene vært opptatt av. Noe av forklaringen på hvorfor en er opptatt av å identifisere pådrivere og barrierer for innovasjon, kan ligge i det som er nevnt innledningsvis: At forventningene til at offentlig sektor, kommunesektoren inkludert, skal skape innovasjoner, er blitt merkbart sterkere de siste ti årene. Særlig kan det tenkes at de før omtalte behovene i helse- og omsorgssektoren satte dagsorden for en forskning som var brukerrettet og mer pragmatisk (Willumsen & Ødegård (red.), 2014 og 2015; Støkken (red.), 2014). Tjenesteinnovasjon er omdreiningsspunktet i dette forskningslandskapet, og mange bidrag undersøker erfaringer med innovasjon for effektivisering av tjenester og prosesser, gjerne på tvers av tjenesteområder (Andersen, Gårseth-Nesbakk & Bondag (red.), 2015). Et gjennomgående trekk er at innovasjon i hovedsak blir forstått som noe positivt. Det er noe som skal skape positiv utvikling der inngrodde ordninger og forestillinger er hindre som må overvinnes.

Å betrakte innovasjonsdynamikken i organisasjoner som potensial eller pådrivere, og som barrierer, finner vi også i en god del av den internasjonale litteraturen om innovasjon i offentlig sektor. I Christian Basons bok *Velfærdsinnovation* (Bason, 2007), er barrierer for innovasjon det første temaet. Han peker

på at rammebetingelsene i offentlig sektor ikke er innrettet for å fremme innovasjon, og som eksempler på rammebetingelser nevner han politisk styring, statlig prosessregulering, sektorinndeling, dårlige vilkår for nytenkning i form av faglig monokultur og nullfeilskultur, samt at det ikke er tradisjon i offentlig sektor for å sette brukernes behov i sentrum (Bason, 2007:13–15). Videre knytter han både barrierer og potensial for innovasjon til de fire lagene i «innovasjonspyramiden», nemlig brukere, ledelse og medarbeidere, strategi og organisasjon, og på toppen struktur og politikk (Bason, 2007:111). Denne inndelingen ligger til grunn for den videre drøftingen av hvordan potensialet for innovasjon kan økes, og hvordan barrierene kan overvinnes eller reduseres. Pyramidemodellen er også brukt i analyse av innovasjonsprosesser i norske kommuner (Ringholm mfl., 2011).

Siden begrepet samarbeidsdrevet innovasjon har hatt en sterk posisjon i forskningen på innovasjon i offentlig sektor, er spørsmålet om drivkrefter og barrierer ofte knyttet til denne måten å gjennomføre innovasjonsprosesser på. Aagard (2011) identifiserer dem i form av regulative rammer, normative orienteringer og kulturelt-kognitive oppfatninger (Aagard, 2011:309), i en undersøkelse av Det kriminalpreventive råd i Danmark. En annen undersøkelse identifiserer de ti viktigste barrierene og drivkreftene for samarbeidsdrevet innovasjon (Larsen & Lund, 2011:415). Disse sammenfaller i vesentlig grad med de som Bason (2007) framhever, men er noe mer detaljerte. Aagaard og Sørensen (2014) oppsummerer funn fra flere undersøkelser av et knippe drivkrefter og barrierer som er mer bredspektrede, som f.eks. drivkrefter i form av funksjonell spesialisering og krav fra omgivelsene, og for mye styring / for lite frihet som eksempel på barrierer. En lignende typologi finner vi hos Svava (2013), som bygger på Walker (2006), og presenterer tre hovedtyper: eksterne omgivelser, organisatoriske determinanter og diffusjonsdeterminanter.

Den dikotomiske forståelsen, basert på pådrivere og barrierer for innovasjon, har med andre ord vært et markant tema i forskningen om innovasjon i offentlig sektor (De Vries mfl., 2016). Kunnskap om barrierer og drivkrefter for innovasjon er en nødvendig og viktig del av kunnskapstilfanget om hvordan offentlig sektor generelt, og kommunene spesielt, tar initiativ til og responderer på endring. Dette perspektivet er også svært relevant i arbeidet med å styrke innovasjonsevnen og -viljen i kommunene, noe som etter alt å dømme har vært en underliggende intensjon med flere av de forskningsbidragene som er nevnt ovenfor. Samtidig kan en stille spørsmål ved å bruke motsetningene drivkrefter og barrierer som betingelser for innovasjon.

For det første kan de samme faktorene opptre som både drivkrefter og barrierer. Eksempelvis framheves ledelse som en sentral faktor som fremmer innovasjon. Men ledelse kan også være en barriere for innovasjoner i tilfeller der ledelsesformen ikke er tilpasset et innovasjonsklima, der ledelsen mangler handlingsrom, eller der ledelsens prioriteringer begrenser innovasjonsprosesser.

For det andre bygger dikotomien opp om en oppfatning om at organisasjoner langt på vei kan utformes for innovasjon. Rasjonalet til innovasjoner og innovative ideer er nettopp å utfordre eksisterende forståelser og praksiser og skape rom for nye. Det nye vil finne fotfeste i ulik grad og på ulike måter i forskjellige typer organisasjoner. Slik variasjon kan også gjøre seg gjeldende mellom forskjellige deler av en og samme organisasjon. Større eller mindre deler av forklaringen på slike forskjeller ligger gjerne i at det institusjonelle «mottaksapparatet» varierer mellom organisasjoner, i dette tilfellet kommunene. Dette betyr også at det som er en pådriver for innovasjon i en institusjonell kontekst, kan være en barriere i en annen.

For det tredje tenderer dikotomien til å framstille innovasjon som noe utlukkende godt og tone ned selve maktaspektet ved å definere noe som innovasjon. Flere har påpekt den positive ladningen selve innovasjonsbegrepet ofte blir gitt, ikke minst i politiske dokumenter rettet mot å gjøre offentlig sektor mer innovativ. En taper lett av syne det faktum at innovasjonsbegrepet beskriver nye kombinasjoner, som i seg selv verken er gode eller dårlige. Det å definere verdien i offentlige innovasjoner er en politisk handling og prosess. En slik dikotomisk begrepsbruk som den som er beskrevet ovenfor, med en tydelig positiv og negativ pol, har kanskje også vært med på å skape bildet av at innovasjon skaper endring, at den i all hovedsak er positiv, og at gamle, inngrodde ordninger og forestillinger er til hinder for den. Innovasjoner fører til endringer som ikke alltid og av alle oppleves og oppfattes som positive. Konsekvenser på sikt av innovasjoner er heller ikke alltid gitt. Oppsummert kan en si at innvendingene mot dikotomiske forståelsesrammer generelt er at de kan virke tilslørende med hensyn til den sammensatte institusjonelle konteksten innovasjonene inngår i.

Møter innenfor en institusjonell logikk

Institusjoner kan forstås som både verdier og normer som definerer og styrer praksiser, og som mer eller mindre formaliserte regler (Douglas, 1986; March og

Olsen 1989, Peters 2011). Institusjoner opptrer slik sett i formelle og uformelle former. De viker både innenfor organisasjoner og i forholdet mellom organisasjoner (Scott, 1995). Institusjoner er med på å sikre stabilitet og forutsigbarhet i organisasjonen, men er likevel ikke uforanderlige. Nye institusjoner oppstår når de eksisterende utfordres, og denne prosessen blir beskrevet som et samspill mellom å «huske og glemme» (Douglas, 1986). Dette betyr at enkelte elementer kan overleve utfordringen, andre blir skjøvet til side, og atter andre gjennomgår større eller mindre forandringer. Perspektivet *Institusjonell logikk* (Thornton & Ocasio, 2008; Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012) bygger på flere tidligere arbeider om bl.a. forholdet mellom struktur og aktør, og om institusjonell endring. Det retter seg i særlig grad inn mot å overskride dikotomier, som for eksempel mellom rasjonell og ikke-rasjonell aktør, ved å:

... examine how action depends on how individuals and organizations are situated within and influenced by the spheres of different institutional orders, each of which represents a unique view of rationality (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012:10).

Slik sett kan dette perspektivet være et mer fruktbart utgangspunkt for å undersøke hvordan initiativ til innovasjon tas imot i kommunene. I kommuneorganisasjonen finner vi sammensatte institusjonelle mønstre, forankret i så vel administrative som politiske, faglige og territorielle institusjoner, og innovasjonsideer møter disse på ulike måter og i ulik grad. Denne boka inneholder en rekke eksempler på nettopp slike institusjonelle endringsprosesser. Nasjonale reformer eller programmer som implementeres lokalt, gir ulike løsninger alt etter hvordan de oversettes og fortolkes i møtet med institusjonen (kapittel 11 og 12). Det kommer også godt til uttrykk overfor politisk lederskap og andre lederroller i kommunene (kapittel 3 og 7). Alle de nevnte kapitlene viser samspillet mellom å huske og å glemme samt hvordan løsninger tilpasses, men samtidig hvordan institusjonen påvirkes av innovasjonene.

Når man skal undersøke og forklare hvordan innovasjon skjer i kommunene, gir det derfor en mer sammensatt analytisk tilgang å forstå innovasjon i kommuner som et møte mellom nye ideer og etablerte institusjoner – og at det er i dette møtet de innovative praksisene utmeisles. Dette kan bidra til å nyansere bildet av hvordan innovasjoner tas imot og tilpasses i kommunene, og kanskje også av oppfatningene om hva innovasjon er.

Mer sammensatte institusjonelle perspektiv på innovasjon er presentert de siste årene. Eksempel på en slik tilnærming finner vi blant annet i bidrag som