

Sosial innovasjon

ELISABETH WILLUMSEN og ATLE ØDEGÅRD (RED.)

– fra politikk til tjenesteutvikling

FAGBOKFORLAGET

Sosial innovasjon
– fra politikk til tjenesteutvikling

Elisabeth Willumsen og Atle Ødegård (red.)

Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling

FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave 2015 / 1. opplag 2015

ISBN: 978-82-450-2981-9
ISBN (trykt): 978-82-450-1587-4

Boken er utgitt med støtte fra
Kunnskapsdepartementet ved Universitets- og
høgskolerådet (UHR)

Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen
Forsidedesign ved forlaget
Forsidefoto (background):©iStock.com/KrulUA

Spørsmål om denne boken kan rettes til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling
bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

Forord

Tittelen på denne boka, *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*, er et uttrykk for vår vektlegging av helse- og velferdstjenestenes egenart, som gir andre rammevilkår for innovasjon enn et marked for omsetning av varer og tjenester. Vi mener at sosial innovasjon kan være en samlende betegnelse på svært mye av den innovasjonen som kan bli aktuell for helse- og velferdssektoren. Men som leserne vil oppdage, anvender forfatterne ulike definisjoner i kapitlene sine.

Redaktørene er begge gjennom bistillinger knyttet til Senter for innovasjonsforskning ved Universitetet i Stavanger. Det gjelder også Ragnar Tveteràs (senterets leder), Martin Gjelsvik og Rune Dahl Fitjar, samt doktorgradsstipendiat Gry Høiland og på oppdragsbasis Tore Sirnes. Forsker Sarah Hean og doktorgradsstipendiat Vibeke Samsonsen er knyttet til institutt for sosialfag ved Universitetet i Stavanger, med Elisabeth Willumsen som veileder. Doktorgradsstipendiat Siv Sæbjørnsen er knyttet til Høgskolen i Molde, med Atle Ødegård som veileder, og Elisabeth Willumsen og Ingunn T. Ellingsen som biveiledere, Universitetet i Stavanger. Rolf Rønning og Lars Fuglsang (bistilling) er begge knyttet til Høgskolen i Lillehammer, som nylig har påtatt seg oppgaven å tilby kommunene en særlig tilrettelagt utdanning i innovasjon. Dag Magne Berge, Hans Petter Iversen og Tor Johan Ekeland (bistilling) er knyttet til Høgskolen i Molde, mens forskerteamet Watson, Aghtaie og Cameron er engelske samarbeidspartnere ved University of Bristol.

Boka er relevant for en vid målgruppe og bør være særlig aktuell for studenter, lærere og forskere innen høyere utdanning. Vi som er knyttet til høyere utdanning, har ansvar for å forberede studentene på en yrkeshverdag i endring, hvor de selv må være åpne for å delta i innovasjonsprosesser og bidra som endringsagenter. Det vil gi utfordringer til høyere utdanning da det krever endring i kompetansen for å fornye praksis.

Videre er boka relevant for profesjonsutøvere, faglige og administrative ledere og rådgivere i offentlig og privat virksomhet på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. Dessuten håper vi at boka vil bidra med kunnskap

som kan være aktuell for pasienter og brukere i helse- og velferdssektoren, samt deres pårørende, nettverk og interesseorganisasjoner.

Takk til medforfatterne som har bidradd med kunnskap og inspirerende samarbeid. En spesiell takk til forfatterne fra Storbritannia som har tilført boka flernasjonale perspektiver. Tore Sirnes har bearbeidet kapittel 9 språklig og Atle Ødegård kapittel 15. Boka har vært et innovasjonsprosjekt i seg selv ettersom forfattere med ulik bakgrunn og kompetanse har vært villige til å delta i å skape noe nytt og annerledes som bidrag til ny kunnskap innenfor temaet innovasjon i velferdstjenestene. En spesiell honnør gir vi vår medarbeider, tidligere rådmann Tore Sirnes, som har tilført oss verdifulle faglige kunnskaper og perspektiver. Takk til Fagbokforlaget som har fulgt skriveprosessen og gitt gode råd underveis, og særlig Anne Myhrene og Knut Ebeltoft. Vi har også hatt god nytte av innspill fra forlagets «fagfellevurderere».

Stavanger og Molde, mai 2015
Elisabeth Willumsen *Atle Ødegård*
Redaktører

Innhold

Del I Innovasjon i en velferdskontekst 15

KAPITTEL 1
Innovasjon – et konsept i endring 17
Elisabeth Willumsen og Atle Ødegård

Bakgrunn 17
Formålet med boka 18
Noen problemområder knyttet til innovasjon innen helse og velferd 19
Innholdet i boka 20
Innovasjonsbegrepet i utvikling 23

KAPITTEL 2
Innovasjon innen helse og velferd – sosial innovasjon 25
Elisabeth Willumsen, Tore Sirnes og Atle Ødegård

Innledning 25
Innovasjon som fenomen 25
Innovasjonsprosessen 27
Sosial innovasjon 28
Ny kontekst – nye mål? 29
Politikk og praksis 30
Elementer i en nasjonal innovasjonsstrategi 31
Offentlig sektor som kontekst for innovasjon 33
Den kommunale konteksten 34
Lederskap og innovasjon 35
Profesjonsutøvere som innovasjonsdrivere 36
Brukerne som innovasjonsdrivere 37
«Bend over, here it comes again!» 38
Innovasjon i offentlig sektor byr på måleproblemer 39
Avslutning 40
Referanser 41

KAPITTEL 3
Innovasjon, incentiver og omstilling i offentlig og privat sektor 45
Ragnar Tveteraas
Innledning 45
Innovasjon og produktivitetsvekst 46
Innovasjoner og produktivitetsvekst 47
Innovasjon og omstilling av ressurser 49
Risiko og risikoaversjon 51
Markedet og markedssvikt 53
Innovasjon i offentlig sektor 54
«Public choice» og prinsipal–agent-forklaringsmodeller 54
Eksterne og interne prosesser 55
Individer og aktørtyper i offentlige innovasjonsprosesser 57
Innovasjon og omstilling av ressurser 58
Vridende innovasjoner og kommunestruktur 59
Oppsummering og utfordringer 60
Referanser 61

KAPITTEL 4
Innovasjon for utvikling i offentlig og privat sektor – prinsipielle forskjeller 63
Rune Dahl Fitjar
«Same shit, new wrapping?» 64
Hva er privat, og hva er offentlig? 66
Innovasjon som drivkraft for utvikling 69
Innovasjon og økonomisk utvikling 70
Hva er politisk utvikling? 71
Innovasjon og politisk utvikling 73
Kilder til innovasjon i privat og offentlig sektor 75
Kunder 76
Medarbeidere 79
Partier og politiske kanaler 80
Konklusjon 81
Om kapitlet 82
Referanser 82

Del II Perspektiver på innovasjon 85

KAPITTEL 5
Innovasjon i offentlig sektor – en nødvendig øvelse innen trange rammer? 87
Rolf Rønning og Lars Fuglsang

Innovasjon i offentlig tjenesteyting – en avklaring 87
Et teoretisk og tankemessig etterslep 89
Særtrekk ved innovasjon i offentlig sektor 91
Offentlige myndigheter skal følge kjente og aksepterte fordelingsprinsipper 91
Måloppnåelse er alltid overordnet kostnadseffektivitet 91
Offentlige tjenester er ofte mer komplekse og sammensatte enn private 92
Risikotaking må skje innenfor begrensede rammer 92
Mange offentlige institusjoner er en kombinasjon av forvaltning og markedsaktør 93
Offentlige tjenester og offentlig ressurstildeling er underlagt demokratisk styring 93
Hva gir offentlig verdi? 93
Avslutning 98
Referanser 98

KAPITTEL 6
Innovasjon og styring – logikker som knirker? 101
Tor-Johan Ekeland

Opptrappingsplanen for psykisk helse som innovasjon 102
Idealer og realiteter 103
Innovasjon i dag – feilgrep i morgen? 104
Nyliberal styring 105
Styringslogikk 106
Tilsynslogikk 107
Evidenslogikken 108
Profesjonslogikken 109
En systemteoretisk modell 110
Grenseoverskridelser 112
Avslutning 114
Referanser 114

KAPITTEL 7
Innovasjon – et begrep i drift 117
Dag Magne Berge
Innledning 117
Innovasjonskonkurransen – fra Schumpeter til neoschumpeterianisme 119
Politisk-økonomiske forutsetninger for det moderne innovasjonsfokuset – den schumpeterianske arbeidslinjestaten 122
Innovasjon i offentlig sektor – litt begrepshistorie 124
Innovasjonsbegrepet i samfunnsvitenskapelig forskning på offentlig sektor – noen eksempler og problemer 127
Avslutning 130
Referanser 132

KAPITTEL 8
Hverdagsinnovasjon – et kompleksitetsteoretisk perspektiv 135
Hans Petter Iversen og Atle Ødegård
Innledning 135
Innovasjon på dagsordenen 136
Innovasjon i offentlig sektor – hva kan det være? 138
Kompleksitetsteori 139
Innovasjon og menneskemodell 140
Innovasjon og det relasjonelle hverdagsperspektivet 142
Innovasjon, likhet og forskjellighet 145
Fremtidens velferdssamfunn – refleksjonens betydning for innovative prosesser 147
Referanser 150

KAPITTEL 9
Samarbeid, samproduksjon og sosial innovasjon 153
Sarah Hean
Innledning 153
Definisjon av sosial innovasjon 153
Et forskningsprosjekt 154
Identifikasjon av nye/udekkede/mangelfullt dekkede sosiale behov 154
Utvikling av nye løsninger som respons på sosiale behov 155
Evaluering 156
Oppskalering av sosiale innovasjoner 156
Integrerte koder og nye kunnskapsområder 157
Tilrettelegging og hindringer for et nytt kunnskapsterreng 158
Transformasjonslæring 161

Samarbeid på systemnivå 162
Konklusjon 166
Referanser 167

Del III Innovasjon og tjenesteutvikling 171

KAPITTEL 10
Kommunen som innovasjonsarena 173
Tore Sirnes
Innledning 173
Politisk ambisjon: en nyskapende offentlig sektor 173
Et makroøkonomisk perspektiv på kommunene 175
Fra nasjonal politikk til kommunal praksis 175
Innovative kommuner? 177
Innovasjon i Time kommune 179
Et statsvitenskapelig perspektiv på kommunene 180
Kommunestyret som politisk organ 181
Kommunen er samfunnsutvikler, myndighetsutøver og forvalter 182
Kommunen produserer tjenester 182
Barrierer og insentiver for innovasjon i kommunene 183
Veien videre 183
Kommunenes styringsevne 184
Forholdet mellom politikk og administrasjon 185
Kommunenes kompetanse 186
Gjennomføringsevne 186
Innovasjonsstrategi 187
Forankring hos ledere og medarbeidere 188
Seleksjon 188
Eksterne ressurser 189
Kommunesamarbeid om innovasjon? 190
Sammendrag 191
Referanser 191

KAPITTEL 11
Offentlige lederes holdninger som potensial for innovasjon 193
Martin Gjelsvik
Innledning 193
Innovasjon i offentlig sektor 194

Produktivitet i offentlig sektor 197
Behovet for innovasjon i offentlig sektor 199
Innovasjon i offentlig sektor – lederes holdninger 200
Likhet 201
Tillit 203
Distanse til makten 205
Inkludering 207
Åpenhet 208
Konklusjon 209
Referanser 211

KAPITTEL 12
Innovasjon for mer integrerte tjenester: samarbeid på tvers i arbeidsinkludering 213
Gry Høiland og Elisabeth Willumsen
Introduksjon 213
Offentlig kontekst for innovasjonssamarbeid 216
Velferdstjenestenes kontekst og kontekstens betydning for innovasjon og samarbeid 216
Arbeidsinkludering og samarbeid på tvers 218
Innovasjonsteoretiske analyseverktøy for innovasjon i arbeidsinkludering ... 220
Innovasjonsbegrepet 220
Innovasjonsprosessen 221
Innovasjonsgrader og innovasjonstyper 222
Innovasjonsdrivere 222
Arbeidsinkludering og innovasjonsdrivere i innovasjonsprosessen 223
Toppstyrte innovasjonsprosesser 224
Praksisnære innovasjonsprosesser 225
Brukerdrevne innovasjonsprosesser 227
Samarbeid på tvers i samarbeidsdrevet innovasjon 227
Avslutning 229
Referanser 230

KAPITTEL 13
Komparasjon som innovasjonsstrategi 233
Vibeke Samsonsen og Elisabeth Willumsen
Sosial innovasjon og innovasjonskompetanse 234
Det komparative perspektivet 236
Et komparativt forskningsprosjekt 238
Er det innovasjonspotensial i en komparativ tilnærming? 239

Komparasjon som berikende komponent i innovasjonskompetanse 239
Komparasjon som bidrag til refleksjon i lærende organisasjoner 241
Innovasjon og implementering 242
Implementering og kontekst 244
Avslutning 246
Referanser 246

KAPITTEL 14
Q-metode – et praktisk redskap ved innovasjon i kommunene 249
Siv Elin Nord Sæbjørnsen og Ingunn T. Ellingsen
Introduksjon 250
Q-metode 251
Første steg: Identifisere concourse 252
Andre steg: Utvikle utsagn for Q-studien 253
Tredje steg: Administrere Q-sortering 254
Fjerde steg: Analysere og tolke 256
En fleksibel metode 257
Hvordan kan Q-metode brukes til innovasjon i kommunen? 258
Perspektiver i personalgrupper 258
Perspektiver fra andre grupper og andre nivåer 261
Brukerperspektiver og mulighet for sammenligning 262
Multiple sorteringer med ulike instruksjoner 263
Etiske betraktninger 263
Avslutning 263
For videre lesning om Q-metodologi 264
Referanser 264

KAPITTEL 15
Forankrede tjenester for barn og familier – en modell for innovativt samarbeid innen barne- og familietjenester 267
Debbie Watson, Ailsa Cameron og Nadia Aghtaie
Innledning 267
Barnesentre 268
Oppnå engasjement i familiene 269
Integrering, samarbeid og problemer 271
Nettverk, sosial kapital og forankring i lokalsamfunnet 272
Metoder 273
Datapresentasjon og diskusjon 274
Helsepersonell 274

Sosialarbeidere ... 278
Samarbeid med andre institusjoner ... 279
Forankrede tjenester – muligheter for innovasjon og samarbeid? ... 280
Konklusjon ... 283
Referanser ... 284

Forfatterpresentasjoner ... 289

Stikkord ... 293



Del I Innovasjon i en velferdskontekst

Kapittel 1. Elisabeth Willumsen og Atle Ødegård: Innovasjon – et konsept i endring

Kapittel 2. Elisabeth Willumsen, Tore Sirnes og Atle Ødegård: Innovasjon innen helse og velferd – sosial innovasjon

Kapittel 3. Ragnar Tveterås: Innovasjon, incentiver og omstilling i offentlig og privat sektor

Kapittel 4. Rune Dahl Fitjar: Innovasjon for utvikling i offentlig og privat sektor – prinsipielle forskjeller

KAPITTEL 1

Innovasjon – et konsept i endring

Elisabeth Willumsen og Atle Ødegård

Noen vil hevde at innovasjon er et honnørord. Plutselig snakker alle om innovasjon og betydningen av å være innovativ. Det er vel få som vil reise seg i en forsamling og i fullt alvor hevde at de ikke ser noen mening i innovasjon, og at det beste er å bevare alt slik som det nå engang er. Men selv om innovasjon synes å bli populært, kan det være uklart hva begrepet innebærer, noe som kan illustreres av denne situasjonen som utspilte seg da en av oss var på Gardermoen og møtte en tidligere kollega:

> *«Innovasjon er vel et begrep som er på vei ut?» sa hun, litt spørrende. Kanskje visste hun at vi holdt på med en bok om nettopp innovasjon. Uansett var det noe forstyrrende med det spørsmålet, så jeg spurte i en lett anstrengt tone: «Hva tenker du på?» Hun fortsatte: «Innovasjon er jo et oppkonstruert begrep som egentlig ikke har noe innhold. Alle snakker om det, et skikkelig honnørord. Jeg er ganske sikker på at det er et moteord som kommer til å forsvinne ganske snart.» Jeg sa at jeg var helt uenig, tvert imot opplevde jeg at innovasjon var på full fart inn, ikke minst i kommunene …*

Bakgrunn

Episoden over illustrerer at det å introdusere nye begreper og konsepter, kan være utfordrende, og det oppstår mange spørsmål. Vil begrepet *innovasjon* bli noe mer enn et moteord? Hvilken betydning kan det få i offentlig sektor? Vil det seile inn og ut igjen og bli erstattet av andre begreper? Hvordan skal vi egentlig forstå innovasjon? Er innovasjon en ny «medisin» som myndighetene nå har bestemt at vi skal begynne å ta?

Vår oppfatning er at innovasjon er et begrep som vi kommer til å høre mye om i årene som kommer. Dette har sammenheng blant annet med at

antallet brukere som har behov for offentlige tjenester, vokser, og at ressursene (økonomiske og menneskelige) ikke vil kunne øke i samme takt. Det vil da oppstå en situasjon som krever nytenkning for at man skal kunne løse de utfordringene som oppstår.

Innovasjon som fenomen berører mange fagområder og kontekster. Det er ulik forståelse av hva begrepet innovasjon inneholder, og hvilken betydning det kan ha, og det er derfor viktig å ha et kritisk blikk på hva som er relevant og nyttig i praktisk virksomhet. Innovasjonsbegrepet har vært definert på mange måter, noe flere av forfatterne i denne boka synliggjør. I *Store norske leksikon* finner vi en generell og vid definisjon av innovasjon: «(…) å bringe fram endringer i måten økonomiske goder eller andre verdier blir produsert på» (https://snl.no/innovasjon).

Innovasjon har i hovedsak vært et begrep innenfor private og offentlige bedrifter som produserer varer og tjenester. Regjeringens strategi for styrket innovasjonsinnsats fra 2009 – fornyet i 2013 – og helse- og omsorgsmeldingene Samhandlingsreformen og Morgendagens omsorg (Omsorgsmeldingen) utfordrer hele offentlig sektor og særlig helse- og velferdstjenestene i kommunene til å ta i bruk innovasjon som del av en politisk strategi for fornyelse. Det krever beskrivelser av hva innovasjon er eller kan være i praksis, fordi innovasjon vil ha forskjellige implikasjoner i ulike kontekster – for eksempel utvikling av tjenestetilbudet i kommunene. I og med at vårt fokus er på innovasjon mellom personer og tjenester, har vi valgt å legge vekt på sosial innovasjon og EUs definisjon:

> *Social innovation is about new ideas that work to address pressing unmet needs. We simply describe it as innovations that are both social in their ends and in their means. Social innovations are new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations (Murray et al., 2010).*

Formålet med boka

I denne boka belyser vi hvordan man kan forstå begrepet innovasjon, og hvordan man kan ta det i bruk i helse- og velferdssektoren. Boka gir ikke en fullstendig oversikt over innovasjonsområdet. Fokuset er på innovasjon i offentlig sektor, særlig knyttet til helse- og velferdssektoren. Når vi avgrenser til denne konteksten, holder vi oss innenfor de politikkområdene som stortingsmeldingene Samhandlingsreformen og Morgendagens omsorg

handler om. Disse og andre offentlige styringsdokumenter vil bli utdypet i flere av kapitlene i boka.

Avgrensningen til offentlig sektor blir imidlertid noe snever, da tjenestene i praksis ofte består av kombinasjoner av bidrag fra offentlig, privat og frivillig sektor. Vi har derfor valgt å inkludere velferdstjenester i vid forstand, og ønsker at boka skal være relevant for ulike typer tjenester som bidrar til folks velferd. Selv om vi inkluderer en rekke tjenester hvor noen ikke nødvendigvis er offentlige, legger vi som premiss at de er regulert innenfor rammen av velferdsstaten vår og de verdier og kjennetegn den representerer, det vil si demokratiske rettigheter som likeverd, rettferdighet, respekt for personlig integritet og selvbestemmelse. Disse verdiene nedfeller seg i politikkutforming og beslutningsprosesser og bidrar til å ivareta de moralske standardene som gagner fellesskapet i samfunnet.

Vår antakelse er at deltakere i innovasjonsprosesser må være villige til å jobbe grenseoverskridende for nyskapende velferdstjenester. Det er følgelig behov for innsikt i og forståelse av innovasjon knyttet til ulike kontekster i velferdssamfunnet, herunder kombinasjoner av private og offentlige tjenester, ideelle organisasjoner og frivillige aktører med sine ulike strukturer og relasjoner, interaksjon og samarbeid. Vi legger til grunn at det er i interaksjonen mellom personer, organisasjoner/tjenester og forvaltningsnivå, at det finnes et innovasjonspotensial. En del av kapitlene utdyper nettopp disse grenseflatene.

Noen problemområder knyttet til innovasjon innen helse og velferd

Helse- og velferdstjenestene har i løpet av de siste tiårene blitt mer fragmentert, og differensieringen i oppgaver mellom virksomhetene har økt. Mer spesialisering, profesjonalisering og desentralisering har vært både ønskelig og nødvendig for tjenestenes utvikling. Men ulempen ved denne utviklingen er at den enkelte profesjon, spesialisttjeneste eller virksomhet i stor grad kan bli henvist til å etablere sitt eget domene, og blir mer opptatt av å definere grensene for sin egen aktivitet enn av samhandling med andre deler av tjenestene. Et innovasjonspotensial som vi ved flere anledninger kommer tilbake til senere i boka, er knyttet til økt behov for samarbeid for å motvirke fragmentering og for å bidra til bedre koordinering av tjenestene. Samarbeid er også nødvendig for å løse komplekse problemstillinger som den enkelte virksomheten ikke er i stand til å håndtere alene. Det kan skje