ØF-notat nr. 05/2010

Barrierer og drivere for innovasjoner nedenfra

Eksempel fra tverrfaglig samarbeid i norske kommuner

av

Torhild Andersen

Østlandsforskning

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med fylkeskommunene og høgskolestyrene/de regionale høgskolesentra i fylkene Oppland, Hedmark og Buskerud som stiftere i samarbeid med Kommunaldepartementet.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer og har i tillegg kontorer i Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Næringsliv og regional utvikling
Velferd, organisasjon og kommunikasjon

Østlandsforsknings viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

ØF-notat nr. 05/2010

Barrierer og drivere for innovasjoner nedenfra

Eksempel fra tverrfaglig samarbeid i norske kommuner

av

Torhild Andersen

østlandsforskning

Tittel: Barrierer og drivere for innovasjoner nedenfra

Forfatter: Torhild Andersen

ØF-notat nr.: 05/2010

ISSN nr.: 0808-4653

Prosjektnummer: 1027 og 1013

Prosjektnavn: Innovasjon og nettverk, TaKT casestudier

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd, Helsedirektoratet

Prosjektleder: Ingrid Guldvik, Torhild Andersen

Referat: Notatet er basert på empiri samlet inn etter TaKT opplæringsprogram i 2006 – 2008. Erfaringene fra arbeidet med implementering av ideer fra kurset i kommunene, diskuteres i lys av teorier om barrierer og drivere for innovasjon.

Emneord: Innovasjon, kommuner, organisasjonslæring, nettverk, tverrfaglig samarbeid, kompetanseutvikling, opplæring

Dato: Juni 2010

Antall sider: 44

Pris: Kr 80,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: post@ostforsk.no
http://www.ostforsk.no

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Dette notatet er knyttet til Østlandsforsknings strategiske instituttprogram med tittelen Nettverk – en modell for innovasjon i kommunene. Empirien er samlet inn gjennom oppfølgingsstudier etter TaKT opplæringsprogram, finansiert av Helsedirektoratet. Notatet er et arbeidsnotat på veien mot bearbeiding av stoffet til en kortere artikkel.

Lillehammer, mai 2010

Torhild Andersen

Innhold

1 Innledning 7

2 Er TaKT - ideene innovasjoner ? 9

Arbeider du med eller har ansvaret for tjenester til barn med spesielle behov og deres familier? 11

3 Drivere og barrierer i teorien 15

3.1. Organisatoriske betingelser for endring 15
3.1.1 Organisasjonsstruktur 15
3.1.2 Organisasjonens læringsevne 16
3.1.3 Organisasjonskultur 16
3.1.4 Ledelse 17

3.2 Erfaringer fra offentlig sektor 18
3.2.1 Barrierer for innovasjon 18
3.2.2 Drivere 20

4 Hva har bidratt til og hindret iverksetting av nye ideer etter TaKT? 23

4.1. Hva har bidratt til iverksetting av nye ideer? 24
4.1.1 Samarbeid på tvers av fag 25
4.1.2 Å være flere med samme forståelse 26
4.1.3 Forankring hos en støttende ledelse 26
4.1.4 Kunnskap om muligheter 27
4.1.5 Anerkjennelse av relevans 28
4.1.6 Påtrykk fra brukerne 28
4.1.7 Forpliktelse, konkretisering og ansvarsplassering 29
4.1.8 Endringsfokus og kultur for nye ideer 29

4.2 Hva har hemmet iverksetting av nye ideer? 30
4.2.1 Mangel på tid 30
4.2.2 Kommuneøkonomi 31
4.2.3 Å være alene med ideene 31
4.2.4 Manglende tverrfaglighet 31
4.2.5 Turnover og oppløsning av gruppa 32
4.2.6 Manglende plassering av ansvar 33
4.2.7 Gamle mønstre og fokus på begrensninger 33
4.2.8 Mangel på støtte fra ledelsen 34
4.2.9 Omorganiseringer 34
4.2.10 Kommunens organisering i adskilte resultatenheter 34

4.3 Oppsummering – drivere og barrierer 35

5 Kan erfaringene etter TaKT gi kunnskap om innovasjon? 37

5.1 Samarbeid på tvers av fag er en forutsetning 37

5.2 Ideer utenfra inspirerer innad 37

5.3 Læring har best vilkår i fellesskap 38
5.4 Iverksetting krever forankring og støtte hos ledelsen 38
5.5 Organisasjonens kultur har betydning 39
5.6 Dialog med tjenestemottakerne virker drivende 39
5.7 Stram økonomi er et hinder, men god økonomi er ingen forutsetning 39
5.8 Tidspress hindrer – utsikter til bedre tid driver 40
5.9 Organisasjonsendringer både hemmer og fremmer innovasjon 40
5.10 Hemmende byråkrati kan også være flatt 41
Referanser 42

1 Innledning

Innovasjonsbegrepet er tradisjonelt knyttet til verdiskaping i privat sektor, mens det først de senere er år er innført og anvendt som et teoretisk, analytisk og praktisk tema innenfor offentlig sektor. Det foreligger publisering fra flere større studier av innovasjon i offentlig sektor, som for eksempel PUBLIN - prosjektet med sitt fokus på blant annet barrierer og drivere for innovasjoner i offentlig sektor (Koch og Hauknes 2005, Koch m.fl. 2006). Den statlige innovasjonspolitikken favner i dag om både privat og offentlig sektor, noe som kommer til uttrykk blant annet i Stortingsmelding nr 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge.*

Innovasjonsbegrepet er under utvikling og utvidelse. Mens innovasjonsbegrepet tradisjonelt har vært knyttet til oppfinnelse, er det i dag også knyttet til tjenester, tilbud, produksjonsmåter og organisering. Den tradisjonelt dominerende teori er at innovasjoner finner sted først og fremst i et geografisk eller økonomisk sentrum og deretter sprer seg til en periferi (ovenfra og ned) (Teigen 2007). Dette perspektivet har ikke minst vært gjeldende innenfor offentlig sektor, så lenge ideen om et det idealtypiske byråkrati rådde grunnen og ideprosesser skulle styres fra toppen av et hierarki av medarbeidere som lojalt skulle følge de vedtak som fattes. Et nyere perspektiv på innovasjoner innebærer at behovet for endring og nye ideer like gjerne og heller oppstår hos dem som har skoen på og kjenner hvor den trykker, ”på gulvet" (nedenfra og opp). I tradisjonell litteratur om innovasjoner er ”nedenfra” – perspektivet på innovasjoner underfokusert, mens deltakelse nedenfra er mer beskrevne tema innenfor andre tilgrensende fagtradisjoner som planleggingsteori (f. eks. Friedman 1987, Aarsæther og Hagen 2001), iverksettingsteori (f. eks. Offerdal 2005) og organisasjons- og arbeidslivsforskning (f.eks. Berg 2007). I den senere tid er det også politisk satt fokus på medarbeiderdrevet innovasjon [1] .

Denne artikkelens empiri er ideer oppstått på bakkenivå i norske kommuner på deres vei mot implementering eller ikke implementering i kommunens virksomhet. Ideene kom til i forbindelse med opplæringsprogrammet TaKT (Tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier), som ble gjennomført i regi av Sosial- og helsedirektoratet i 2006 – 2008[2]. Denne artikkelens spørsmål er om erfaringene etter TaKT kan bidra med ny kunnskap om hindringer og betingelser for innovasjoner ”nedenfra” i kommunesektoren.

[1] Definisjon fra St. meld. nr. 7 (2008-2009): Medarbeiderdrevet innovasjon er en fellesbetegnelse for de ansattes aktive deltakelse i utvikling av varer, tjenester og produksjonsprosesser, og knoppskyting fra eksisterende virksomheter (intraprenørskap).
[2] Beskrivelser og erfaringer fra TaKT opplæringsprogram er formidlet i tidligere ØF-notat; Andersen 2006, 2007, 2008 og Andersen og Skålholt 2009

2 Er TaKT - ideene innovasjoner ?

Tradisjonelt har innovasjonsbegrepet vært knyttet til oppfinnelser, men det er ikke tilstrekkelig å finne opp en ny ting for at den skal kunne kalles en innovasjon. Oppfinnelsen er først en innovasjon når den er i vanlig bruk. Den "moderne" forståelsen av innovasjon knyttes gjerne til Schumpeters definisjon i fem punkt, som utvider forståelsen fra tilknytningen til et produkt (Teigen 2007):

- Introduksjon av et nytt produkt (eller tjeneste)
- Introduksjon av en ny produksjonsmetode
- Inntrengning i et nytt marked (produktet kan være gammelt)
- Utnytting av en ny type råvare eller halvfabrikat
- Ny organisering i eller av en næring Innovasjoner kan være nye kombinasjoner, kjente ting kombinert og satt sammen på nye måter. Innovasjonsbegrepet har blitt utvidet til også å inkludere nye produksjons- og arbeidsmetoder og nye måter å organisere på. I vår tid snakker vi også om organisatoriske og administrative innovasjoner (Bergum m.fl.), og tjenesteinnovasjon er vokst fram som et eget fagfelt, der også adferd omfattes av innovasjonsbegrepet. Det er altså ikke bare ting og organisasjonsstrukturer som endres, men og menneskelig adferd (Sundbo 2008). Innovasjonsbegrepet er altså ikke lenger forbeholdt oppfinnelser, men omfatter også tjenester og organisering av disse og endog endringer i adferd.

Innovasjonsbegrepet er under utvidelse og det bør det også være, dersom man for eksempel anlegger et kjønnsperspektiv på innovasjonsfeltet. Forskning om innovasjon og entreprenørskap har tradisjonelt hatt fokus på privat sektor og produksjon i bedrifter der menn og maskuline verdier dominerer, og for å inkludere kvinners bidrag til innovasjonsfeltet kan det være behov for en utvidet forståelse av innovasjon (Guldvik og Lauritzen 2009). Kvinner jobber i stor grad i offentlig sektor. Kvinner jobber i stor grad i tjenesteytende næringer. Og kvinner jobber i særdeles stor grad innen for helse, pleie og omsorgssektor og i funksjoner og tjenester som har med barn å gjøre, slike områder som TaKT opplæringsprogram var rettet mot, og der anslagsvis 90 % av deltakerne var kvinner.

Innovasjonsbegrepet må allikevel avgrenses for å kunne gis innhold, for å skille mellom dagligdagse endringsprosesser og innovasjon. Innovasjonsfenomenet avgrenses for å fylles med konsistent innhold. I innovasjonslitteraturen skilles det blant annet mellom radikale og inkrementelle innovasjoner. Inkrementelle innovasjoner kan skilles seg fra andre små endringer i en organisasjon ved at ”*dei små og stegvise endringane akkumulerer seg slik at endringane til saman får innovative kjenneteikn*”(Teigen 2007).

Organisatoriske innovasjoner defineres gjerne som skapelsen eller adopsjonen av en ide eller adferd som er ny for organisasjonen. Forsøk på innovasjon fører imidlertid ikke alltid til noe nytt og originalt og innovasjoner er heller ikke alltid intenderte. Innovasjonsprosesser kan sees på som spesialtilfeller av endringsprosesser der forskjellen ligger i nyheten av det som kommer ut i enden av prosessen Spørsmålet om en endring er en innovasjon er dermed et empirisk spørsmål som må bestemmes i ettertid (Pedersen 2007).

Deltakere i TaKT - opplæringen har vært kommuneansatte som arbeider med barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier. Kommunene var invitert til å delta med en bredest mulig sammensatt tverrfaglig gruppe. Det overordede målet for hele opplæringen var å bidra til gode løsninger for familier med barn med nedsatt funksjonsevne, og intensjonen var å skape en møteplass der ideer til gode og kanskje nye løsninger kunne oppstå i møtet mellom ulike profesjoner, funksjoner, enheter, kommuner og forvaltningsnivå. Kommunegruppene skulle i løpet av kurset presentere en ”god løsning” eller ”ide” og legge en plan for hvordan de skulle jobbe videre etter kurset for implementering av sin ide i kommunen. Etter to år med TaKT -kurs rundt i hele landet er det produsert og presentert omlag 150 ”Gode løsninger” fra tverrfaglige kommunegrupper og interkommunale grupper og det er lagt omlag 250 handlingsplaner for videre implementering og forankring av ideer og løsninger i kommunen etter endt kurs.

Ideene fra TaKT - opplæringen dreier seg definitivt om tjenester og ikke om ”produkt” i tradisjonell forstand. Mange av TaKT - ideene har som intensjon å bedre tverrfaglig og interorganisatorisk koordinering og samarbeid i tjenestetilbudet til målgruppa. De handlet om større og mindre endringer i organisering, som for eksempel å opprette en ny organisatorisk enhet eller ny tjeneste eller å innføre nye metoder for brukerdialog. Bare enkelte av ideene dreier seg om så radikalt nye løsninger at ingen av deltakerne hadde hørt om liknende ordninger før. Vi har her klart å gjøre med eventuelle innovasjoner som hver for seg er inkrementelle.

For de aller fleste kommunegruppene kan vi snakke om *adapsjon* av ideer – overføring av andre kommuners ordninger til egen kontekst. Dette var i tråd med en av målsetningene i opplæringsprogrammet; å spre kunnskap om og erfaringer med modeller og tiltak som kan bidra til å bedre tjenestetilbudet til familier. Organiseringen av hele kursopplegget var basert på ideen om at det å møte på tvers av fag, nivå og kommuner og utveksle erfaringer, i seg selv ville kunne bidra til nye ideer og innovasjoner i egen virksomhet. Det var lagt opp til fylkesvise samlinger der mange kommuner møttes, det ble etablert en idebank[3] på programmets hjemmeside som formidlet presentasjonene av ”gode løsninger” fra hele landet og det ble lagt til rette for etablering av videre kontakt mellom kursdeltakere på tvers av kommuner og fylker. Opplæringsprogrammet var med andre ord designet med et smitteformål. Selv om den enkelte kommunes ide eller løsning i seg selv kan virke beskjeden og ha form av et lite steg, er det grunn til å tro at eventuelle endringer i 282 kommuner/bydeler til sammen betyr en større forbedring for ”feltet” som omfattes av tjenester for familier med nedsatt funksjonsevne.

[3] Sosial og helsedirektoratets (nå Helsedirektoratets) hjemmesider
http://www.helsedirektoratet.no/takt/oppl_ring/idebank/

Opplæringsprogrammet ble i løpet av årene 2006 – 2008 gjennomført i alle fylker, i noen fylker også to ganger. I alt har ca. 1200 deltakere i tverrfaglige grupper fra 282 kommuner/bydeler gjennomført opplegget. Invitasjonen rettet seg i utgangspunktet mot en bred målgruppe – på tvers av fag, enheter og nivå i kommunen (se tekstboks). Hovedtyngden av deltakerne skulle vise seg å komme fra helse- og sosialfeltet; helsesøstre, fysioterapeuter, ansatte og ansvarlige i enheter med ansvar for koordinering av tjenester til barn med nedsatt funksjonsevne. Skole- og barnehagesektor var i mindre grad deltakende. Opplæringsprogrammet var ment å være en møteplass ikke bare mellom fag og enheter i kommunen, men også mellom ledere og tjenesteytere. Hovedtyngdene av kommunegruppene var imidlertid sammensatt av ansatte "på gulvet" innen ulike tjenester, og deres koordinerende ledelse var bare unntaksvis representert.

Arbeider du med eller har ansvaret for tjenester til barn med spesielle behov og deres familier?

Jobber du i skole, sosialtjeneste, helsetjeneste, barnevern eller på NAV-kontor? Er du helsesøster, ergoterapeut, lærer, førskolelærer, rektor, spesialpedagog, fysioterapeut, lege, PP-rådgiver, koordinator eller konsulent for funksjonshemmede, ansatt i avlastningsbolig, kultur- eller fritidsarbeider, informasjons- eller servicearbeider? Er du leder, saksbehandler eller tjenesteyter? Har du ansvar for noen av kommunens tjenester til barn med funksjonsnedsettelser? Eller arbeider du med familier med barn med funksjonsnedsettelser på annet vis?

(Fra invitasjonen til TaKT-opplæring)

Kurset var organisert i tre samlinger med mellomperioder på tre til fire uker. Det siste deltakerne gjorde før de reiste hjem etter tredje og siste kurssamling var, i den enkelte kommunale/interkommunale eller bydelsgruppe, å lage en handlingsplan for "veien videre", om hvordan de skal jobbe sammen etter endt kurs for å sette ut i livet det de har blitt opptatt av i løpet av kurset; en god ide, en endring eller en videreutvikling av noe som allerede gjøres. Det skulle formuleres et mål og tiltak for å nå dette. Gruppa skulle konkretisere hvem som må involveres i implementeringsarbeidet (i kommunen og utenfor) og hvilke ressurser som krevdes. For mange handlet minst ett av tiltakene i planen om en eller annen variant av å "forankre ideen hos ledelsen". "Ledelsen" var i mindretall blant deltakerne, mens gjennomføringen av mange av tiltakene i handlingsplanene krevde beslutninger som måtte fattes på et høyere nivå enn i TaKT - gruppa.

De fleste deltakerne kommer fra "gølvet" d.v.s. at de jobber med direkte tjenesteproduksjon og står i nær kontakt med brukerne av tjenestene, og kjenner "hvor skoen trykker". De ideene som oppstår og skal implementeres videre etter kurset er dermed øyensynlig utviklet nedenfra, og eventuelle endringer i etterkant er medarbeiderdrevet. Den konteksten ideene oppstår i, som ledd i et kurs, kompliserer imidlertid det bildet. TaKT- satsingen kommer "ovenfra", fra Sosial- og helsedirektoratet forankret i St. meld nr 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Det ligger i utgangspunktet føringer fra sentralt hold for hvilken retning opplæringsprogrammet skal føre deltakerne. Det overordnede målet for direktoratets satsing er bedre tilrettelegging av kommunale tjenester for barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier.

Og ”bedre tilrettelegging” betyr i følge Stortingsmeldingen blant annet mindre fragmentert, bedre samordnet, mer fleksibelt, mer brukerrettet og mer tilgjengelig.

Opplæringsprogrammet ble utviklet og gjennomført av forskere og undervisningspersonale ved Østlandsforskning og Høgskolen i Lillehammer som naturlig nok har satt sitt preg på det som formidles med sine ideologier, erfaringer og forskning. Det er ikke tilfeldig hva som løftes fram som eksempler på gode løsninger og modeller og det er ikke tilfeldig hvilke typer kunnskap og ferdigheter det legges vekt på å stimulere i kurset[4]. Det at forskere driver et slikt stort opplæringsprogram er i seg selv et interessant (og stort) tema. Det er neppe rom for slik virksomhet innenfor en konvensjonell objektiv forskerrolle. Her er vi over i aksjonsforskningens sfære. Aksjonsforskning handler om å fasilitere andres læring gjennom designgrep eller i dialog, *samskapt læring* er et begrep som brukes på slike prosesser (Levin og Klev 2002). I en slik tradisjon forsker forskeren *med*, ikke *på* folk (Blaikie 1993). Aksjonsforskningen forutsetter at forskerne involverer seg aktivt i forskningsfeltet.

Kursets klare intensjoner ”ovenfra” direktoratet og kursholdernes involvering i prosessene tilsier at vi ikke kan snakke om rene ”nedenfra”- ideer. Men den videre planleggingen og eventuelle implementeringen av ideer, er helt og holdent ”medarbeiderdreven”. Og de fleste deltakergruppene var avhengig av å informere, overbevise og involvere sin ledelse for å få gjennomført handlingsplanene. Vi mener derfor at TaKT - ideenes vei mot implementering eller ikke implementering i kommunens virksomhet likner mye på beskrivelsen av innovasjoner og adapsjon av slike. Med en litt raus anvendelse av innovasjonsbegrepet kan vi se videre på funnene etter TaKT i lys av teorier om hindringer og betingelser for innovasjoner - nedenfra.

[4] Opplegget for kurset er i hovedsak dokumentert. i Andersen, Torhild (red)/SHdir (2007): *Jakten på gode løsninger – for dere som jobber for barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier.* Studiehefte og DVD. Sosial- og helsedirektoratet

S2 Fi I 12.12.07

TaKT **Veien videre - Handlingsplan**

Vårt mål: Opplæring av koordinatorar

Hva skal gjøres? (tiltak)	Hvem må involveres – i kommunen og utenfor?	Hvilke ressurser trengs?	Ansvarlig	Når?
1. Planleggingsmøte i TAKT-gruppa	Takt-gruppa		Spes. omsorg v/ Margunn	Jan.
2. Tverrfaglig team-~~pt~~ møte	Takt-gruppa + helsesjef, barnevern, sosial, psykiatri, fysio		Anne-Helene	Jan./Feb.
3. Møte med rådmann	Rådmann Helsesjef TAKT-repr.		Spes. omsorg v/ Margunn	Feb./mars.

Neste skritt er: Oppnemna ein koordinansvarleg koordinator, som kursar koordinatorar

Navn og kommune/bydel/ instans på alle i gruppa: Ingeborg Øren, Margunn Øren, Anne-Helene F. Moe Siv Smedegård, PPT?, Årdal kommune

Eksempel på en kommunegruppes handlingsplan, fra Årdal kommune, 2007

3 Drivere og barrierer i teorien

I litteratur om innovasjoner og om læring i organisasjoner omhandles evnen til adapsjon og endring på både individ og organisasjonsnivå. Både på person- og organisasjonsnivå kan det skilles mellom de som er

- innovative
- adaptive
- ikke adaptive (Teigen 2007)

3.1. Organisatoriske betingelser for endring

Det er TaKT - ideenes reise som adapsjoner i *kommunen som organisasjoner* som er mest interessant i denne sammenhengen, og altså først og fremst trekk ved organisasjoners, og ikke individers, evne til adapsjon og endring. Vi holder her fokus på organisatoriske drivere og barrierer, og ikke individers evner til eller motstand mot endring. Det er skrevet mye innenfor organisasjonsteori og læringsteori om både strukturelle og kulturelle forhold som fremmer og hemmer endring og læring i organisasjoner. Innovasjon er et mer omfattende begrep enn organisasjonsendringer og organisasjonslæring, men innovasjonslitteratur omhandler mye av den samme tematikken m.h.t. organisasjonens forutsetninger for innovasjon og adapsjon som den omfangsrike organisasjonsteorilitteraturen.

3.1.1 Organisasjonsstruktur

Innenfor klassisk organisasjonsteori er det pekt på skillet mellom mekanistiske og organiske organisasjoner, statiske og dynamiske organisasjoner, segmentalistiske og integrative organisasjoner (Pedersen 2007). ”Standardkunnskap” innenfor organisasjonsteori er at byråkratier er lite endringsvillige, mens ad - hockratier, også kalt organiske organisasjoner er de innovative organisasjonene som stadig er i endring (Mintzberg 1979, Burns & Stalker 1961, Jacobsen 2004, Jacobsen og Thorsvik 2007). Slike innovative organisasjonsstrukturer kjennetegnes av

- matrisestruktur for autoritet, kontroll og kommunikasjon
- arbeidsoppgavene blir stadig omdefinert og tilpasset etter behov
- den enkeltes rolle er generelt definert
- kommunikasjon er både vertikal og horisontal – alt etter behov

Høy grad av formalisering og regelstyring har vært regnet som hemmende på en organisasjons muligheter for å lære og byråkratiet som organisasjonsform har blitt kritisert for å være lite

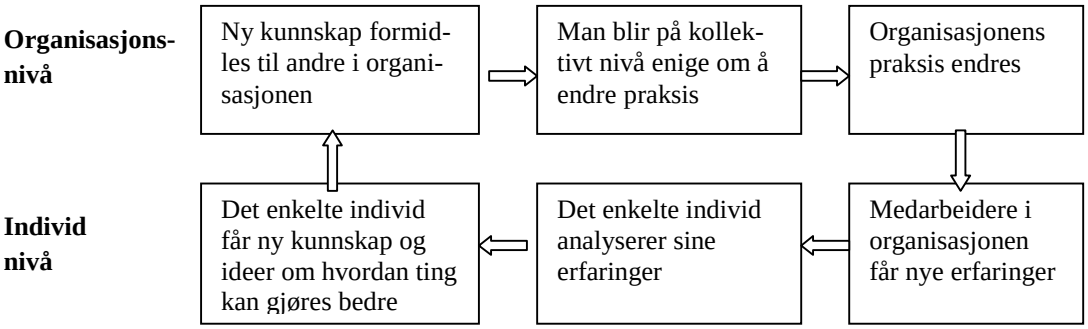
stimulerende på læring. I det andre ytterpunktet, de organiske organisasjonene er det antatt at effektiv kommunikasjon og rask spredning av informasjon noe som bidrar til læring. Det er generelt antatt at flat struktur, med lite innslag av hierarki fremmer læring.

Det kan selvfølgelig spørsmålstegn ved en slik generalisering og diskusjonen kompliseres når man legger til variable som organisasjonens størrelse, formell og uformell makt og typer av koblinger til organisasjonens ulike omgivelser. Men 1960- og 70- tallets "sosiotekniske skole" innenfor organisasjonsteorien dreier seg først og fremst om strukturelle forhold som kan fremme gode arbeidsforhold og muligheter for læring i organisasjonen.

3.1.2 Organisasjonens læringsevne

Temaet læring i organisasjoner har siden 1980-tallet vært ett av de mest sentrale temaer i organisasjonslitteraturen og preges av flere perspektiv enn det strukturelle (Jacobsen 2004, Jacobsen og Thorsvik 2007). Et slikt perspektiv er teoriene om lærende organisasjoner, som handler om at forutsetningene for læring innbygges som grunnleggende element i organisasjonen og ledelse. Det utvikles på ledelsesnivå en bevisst læringsstrategi for hele organisasjonen, forankret i systemtenkning d.v.s. at man forstår helheten og sammenhenger i egen organisasjon og den situasjon organisasjonen befinner seg i (Senge 1990). Organisasjoner kan altså beskrives som mer eller mindre *lærende*.

Sammenhengene mellom individuell og organisatorisk læring kan illustreres som i figuren nedenfor. Forutsetninger for at læring skal finne sted er at noen i organisasjonen må erfare noe av relevans for organisasjonens virksomhet, individer i organisasjonen må være i stand til å lære, det enkeltmennesket lærer må spres til organisasjonen, det må være sammenheng mellom hva organisasjonsmedlemmene erfarer og tilegner seg av ny kunnskap og den strategi som legges og kunnskapen må settes i livet.



Figur. Individuell og organisatorisk læring (Jacobsen og Thorsvik 2007)

3.1.3 Organisasjonskultur

Organisasjonens kultur spiller en viktig rolle i litteraturen om organisasjoners evne til læring og endring. Lærende organisasjoner preges av kultur som blant annet oppfordrer til avlæring, åpenhet for erfaringer, vilje til å akseptere feil og lære av dem, systemer som oppmuntrer til ansvarlig risikotaking og som ikke straffer at man gjør feil. Grupper må ha evne og frihet til å

tenke kreativt, skriftlige regler og rutiner bør holdes til et minimum og arbeidet bør defineres som roller, ikke jobber. Endringsvillige organisasjoner kjennetegnes ved at det finnes rutiner for å spre kunnskap og gjøre den taus kunnskapen eksplisitt. Slike kulturer er preget av tillit og at mennesker i ulike deler av organisasjonen bryr seg om hverandre.

Flere har påpekt at sterke og enhetlige kulturer ofte virker negativt inn på en organisasjons evne til å lære, som en barriere mot endring. Organisasjoner som har flere ulike kulturer eller kanskje ikke noen sterke kulturer idet hele tatt, vil framstå som lettere å endre. Siden begynnelsen av 1990-tallet har begrepet absorptiv kapasitet blitt en sentral forklaringsvariabel i teori om hvordan organisasjoner lærer (Jacobsen og Thorsvik 2007). Apsorptiv kapasistet definerer en organisasjons evne til å se hvilke relevans og verdi ny informasjon kan ha for virksomheten. Absorptiv og innovativ kapasitet hevdes å avhenge av hvor mangfoldig organisasjonen er. Mangfold knyttes i denne sammenhengen til mangfold i kunnskaper, bakgrunn og ferdigheter blant de ansatte, og til kulturelt mangfold. Jo mer mangfoldig en organisasjon er, desto større evne har den til å fange opp informasjon i ulike deler av omgivelsene. Dette er en erkjennelse som de senere år også søkes implementert i arbeidslivet gjennom mangfoldsledelse (bl.a. Bye og Haugum 2007). For at organisasjonen skal kunne utnytte informasjonen som hentes inn, må det legges til rette for kommunikasjon mellom enheter internt i organisasjonen. Mangfoldet må følges av en viss integrasjon, overlapping mellom enheter og arbeidsoppgaver, som gjør det mulig å spre ny kunnskap fra en enhet til en annen. Tilrettelegging av arenaer for tverrfaglig og interorganisatorisk samarbeid er eksempler på slik integrasjon.

3.1.4 Ledelse

Ledelse og makt er sentrale tema i teorier hvorfor noen endringsprosesser lykkes og andre ikke. Studier av forutsetninger for å lykkes med (lederstyrte) OU- prosjekter (French og Bell 1984) peker bl.a. på at ledelsen eller i hvert fall en dominerende koalisjon, må gi sin støtte til endringen. Hvis den formelle ledelsen signaliserer en manglende interesse, vil det få en negativ effekt. Videre forutsettes bred deltakelse av ansatte og mellomledere. Det må settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til å drive fram endringsprosesser.

Senere års forskning på suksessrike endringsstrategier peker i tillegg på at

- det er formulert en klar visjon for hva man skal oppnå ved endring og denne er kommunisert bredt ut til organisasjonen
- det kommuniseres ut til organisasjonen hva som skal endres, og hva som skal forbli stabil
- det er en klar og sterk koalisjon bak endringen
- endringsprosessen starter med små skritt som har stor sannsynlighet for å lykkes
- understrekning av sammenhengene mellom de endringer som foretas og de positive resultatene man oppnår (Jacobsen 2004).

Jo mer sammenfall det er mellom den reelle og formelle makten i organisasjonen, jo større muligheter er det naturligvis for å kunne gjennomføre lederstyrt endring. Motsatt kan det skje at ledelsen motsetter seg endring. Ledere som har vært lenge i en organisasjon, tenderer til å forsvare den kursen som er valgt. Slike mekanismer kan gjøre det enda vanskeligere å gjennomføre endringer når de er initiert nedenfra.

3.2 Erfaringer fra offentlig sektor

Innovasjon er som sagt ikke lenger et begrep eller en aktivitet som er forbeholdt privat sektor. Innovasjonsbegrepet brukes i økende grad i diskusjonen om utvikling i offentlig sektor. Stortingsmeldingen om ”Et nyskapende og bærekraftig Norge” vektlegger innovasjon også i offentlig sektor: *Fornying av offentlig sektor må skje ved innovasjon, det vil si at man jobber smartere og ikke bare ved at de store oppgavene tilføres mer ressurser og arbeidskraft. Det gjelder ikke minst i helse- og omsorgssektoren* (St. meld 7 2008 – 2009 s 123). Meldingen vises til en rekke eksempler på gjennomførte og pågående endringer, som i denne sammenhengen beskrives som innovasjoner i offentlig sektor.

Innovasjon holdes fram også internasjonalt som en nødvendighet i offentlig sektor blant annet for å møte kravet om begrensninger i budsjettene og kravet om kvalitet i tjenestene og forventninger til døgntilgang til service og skreddersydde tjenester. ..*innovation is not an optional luxury for public services and the public sector: it is core and needs to be institutionalized as a deep value* (Albury 2005 s.51) . Det er tid for å punktere myten om at offentlig sektor er mindre innovativ enn privat. Offentlig sektors historie er rik på innovasjoner og viser til både top - down- og bottom up- innovasjoner av den radikale sorten. Men de fleste innovasjoner i offentlig sektor er *ikke* radikale eller systemiske, de er inkrementelle: ..*but are the vitally important incremental changes – relatively minor changes and adaptions to existing services or processes – brought about by public service professionals to improve performance and then lives of service user* (ibid s.51). Å fremme innovasjon handler for det første om å generere muligheter, i følge Albury. Han viser til studier fra offentlig sektor som viser at halvparten av innovasjonene ikke var initiert fra toppen i organisasjonen, men fra medarbeidere. Gitt verktøy, muligheter og tillatelse kan ansatte på alle nivå (og brukere) være fruktbare kilder for ideer som kan føre til både inkrementelle og radikale forbedringer.

Erfaringer også fra offentlig sektor viser at innovative organisasjoner er de som søker inspirasjon og lærer fra andre. Spredning av innovasjoner dreier seg ofte om å beskrive eksempler på god praksis på konferanser, i rapporter, på hjemmesider o.s.v. Men ”overføringsverdi” har sine begrensninger, det lar seg ikke gjøre å kopiere ideer blindt. At en innovasjon er suksess i en kontekst betyr ikke at den vil fungere i en annen kontekst, i en annen kommune eller en annen etat. Dette er et mye beskrevet tema i diskusjonen om kopiering av styringsmodeller fra privet til offentlig sektor (New Public Management)

Alle innovasjoner innebærer risiko. Innovasjoner i offentlig sektor kan innebære endringer for individers og gruppers livskvalitet. Reformer og endringer i offentlig sektor har derfor medias søkelys på seg i alle faser, også gjerne før de har fått anledning til å bli fullt utviklet og utprøvd. NAV- reformen her til lands er et aktuelt eksempel på dette.

3.2.1 Barrierer for innovasjon

EU-prosjektet PUBLIN omfattet blant annet casestudier i ti deltakerland knyttet til innovasjoner innenfor helse- og sosialsektoren. Uti fra erfaringene med casestudiene oppsummeres det faktorer som kan virke som *"barrieres and drivers"* i forhold til innovasjoner (Koch og Hauknes 2005, Koch m.fl 2006). Vi ser her først på barrierene.

Størrelse, kompleksitet og ”silo-mentalitet”
En del offentlige organisasjoner er store og komplekse. Store organisasjoner genererer gjerne tilleggsfaktorer som kompetansegap, mangel på klare avtaler og mangel på kommunikasjon. Store og komplekse organisasjoner utvikler ”silo-mentalitet” mellom enheter og avdelinger, d.v.s. parallelle systemer med egne normer, verdier og praksis og lite kommunikasjon på tvers.

Arv og tradisjoner
Offentlige organisasjoner kan preges av befestet praksis og prosedyrer som har fungert i lang tid, og som ikke synes nødvendig å forandre. Effekter av innovasjoner og endringer kan virke forstyrrende på organisasjonens funksjoner - *“if it isn’t broke, don’t fix it”*. Forandring for forandringens skyld virker ikke fornuftig. Dessuten er man skeptisk til nye ideer som kommer *”utenfra”*.

Profesjonsskiller
Helsesektor, som PUBLIN -casene er hentet fra, er preget av tydelige og vel etablerte profesjonsgrupper, med sine eget fellesskap av praksis, rasjonalitet og perspektiver. Profesjonene ser ut til å henge fast i etablerte roller og kommandostrukturer som ikke faller sammen med organisasjonens offisielle systemer. Slike rangforskjeller og manglende dialog mellom profesjonsgrupper bidrar til mangel på eierforhold til, og motstand mot å spre, gode ideer.

Risikoaversjon
Også PUBLIN -prosjektet peker på ”offentlig” risikoaversjon som en hindring for innovasjon. I helsesektoren kan endringer i verste fall medføre risiko for liv og helse og man er med rette opptatt av at nye metoder skal være evidensbaserte. Man er også i andre deler av offentlig sektor var for at endringer ofte har direkte virkninger for folks livskvalitet og kan medføre utilsiktede midlertidige eller varige forverringer for innbyggerne.

Hensyn til image
Helse og sosialsektor har en særlig profesjonell plikt til å levere tjenester med god standard og helse er et viktig politisk tema. Både fagfolk og politikere er varsomme for endringer som kan gi negativt utfall, tiltrekke seg medias oppmerksomhet og svekke troverdighet og image.

Uklare konsekvenser
Et stort antall interessenter i offentlig sektor krever at enhver planlagt endring utredes og vurderes i forhold til mulige konsekvenser. Komplekse systemer kan gjøre konsekvensene uoversiktlige og utrulling av nye innovasjoner utgjør en stor administrativ oppgave. Det er en krevende oppgave å identifisere konsekvenser i et system der en endring kan gi uforutsette og uheldige virkninger i en annen del av systemet.

Mange reformer og høy endringstakt
Offentlig sektor har og er gjenstand for stadige og ofte radikale endringer og reformer. De mange endringene bidrar til en tilværelse av skiftende mål og utrygghet. Høy endringstakt fører til at det ikke blir tid og mulighet til å prøve ordentlig ut, reflektere over og evaluere konsekvensene av mange av innovasjonene.

Manglende kapasitet til organisasjonslæring
De fleste av disse hindringene kan oppsummere til mangel på strukturer og mekanismer for organisasjonslæring. Mangel på dialog mellom profesjoner og aktører i et komplekst system vanskeliggjør spredning av god praksis. Hyppige omorganiseringer svekker organisasjonens ”felles hukommelse”

Motstand hos brukere og publikum
Det forventes, ofte med rette, motstand fra tjenestemottakerne mot omorganisering og endring av måter tjenestene er levert på. *”Vi vet hva vi har, men ikke hva vi får.”*

Mangel på ressurser
Ikke alle helse- eller andre innovasjoner har økonomisk effektivitet som mål.
Et generelt ønske om forbedring i kvalitet av tjenester krever ofte tilførte ressurser, permanent eller i en innføringsperiode, i form av penger, kompetanse eller annen form for relevant støtte for å kunne gjennomføres.

Tekniske barrierer
Mangel på utstyr, på tilpasset teknologi og teknologisk kapasitet trekkes fram som en hindring for gjennomføring av ønskede nedringer

Andre studier fra offentlig sektor (Albury 2005) identifiserer i tillegg noen flere barrierer for innovasjon, som er verdt å nevne her:

Kortsiktig planlegging
Kortsiktig budsjett- og planleggingshorisont, som i kommunenes omskriftelige årsbudsjett kan være til hinder for gjennomføring av langsiktige endringer

Leveringspress
Leveringspress, tidspress og løpende forpliktelser hos førstelinjens tjenesteytere gir lite rom for å klekke ut nye ideer og å gjennomføre endringer og omorganiseringer samtidig som ”bussiness av usual” skal opprettholdes.

3.2.2 Drivere

I PUBLIN-prosjektet identifiseres også et sett *”drivers and facilitators”* for innovasjoner, faktorer som kan forekomme både nasjonalt, i innovasjonens omgivelser eller knyttet til innovasjonen selv.

Problem- orienterte drivere
Mange innovasjoner i offentlig sektor introduseres som et eller flere spesielle problem eller utfordringer, som demografiske forhold, eldrebølge, endrede familiestrukturer, livsstilproblem og andre sosiale problem.

Ikke-problem- orienterte forbedringer
Innovasjoner blir også introdusert rett og slett for å forbedre dagens situasjon. Det kan for eksempel handle om å gjøre ting fortere, eller mer effektivt og å forbedre kvalitet.

Politisk press
Strategiske endringer i offentlig sektor kan være ideologisk fundert og inkluderer adopsjon av verdisystem og tro på konsept som for eksempel markedsorienterte løsninger. På tjenestenivå, vil politiske mål synliggjøres gjennom pålegg av virksomhetsmål.

Kultur for måling og vurdering
De senere års framvekst av kulturer for resultatmålinger og vurderinger, krav til evidensbaserte metoder letter evaluering av innovasjoner og kan virke fremmende på organisasjonslæring. Men, som det også pekes på i PUBLIN-publikasjoner, kan krav til resultatmåling også virke hemmende i.f.h.t. nyskapning (kfr punktet om leveringspress)

Støttende mekanismer
På tilsvarende måte som mangel på ressurser kan være en barriere for innovasjon, vil selvfølgelig omfordeling av finansielle og andre relevante ressurser for å fremme innovasjoner og implementering, være drivende. Strukturer og systemer som fremmer feedback fra brukere og interessenter, kompetanseutvikling, nettverksbygging bidrar til innovasjoner. Innovasjonsfremmende organisasjoner og systemer som, bottom-up eller top-down, følger med på hva følger med hva som rører seg både innenlands og utenlands av praksis med overføringsverdi.

Konkurranse
Resultatmåling, ”bench-marking” og stykkprisfinansiering kan oppmuntre til innovativ tilnærming for å øke prestasjonsevnen. Men, som allerede nevnt, kan også slik ”målingskultur” virke hemmende for nyskaping.

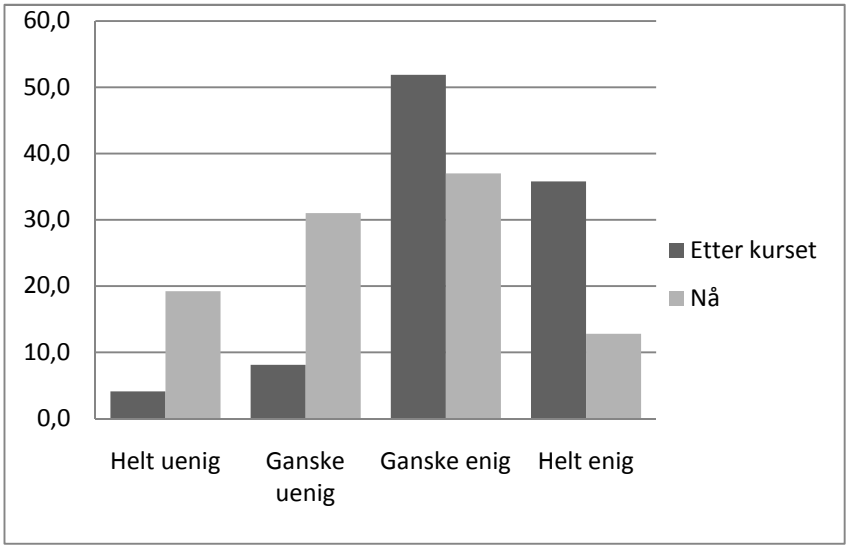
Teknologiske faktorer
Innføring av ny teknologi kan gi nye muligheter for og også kreve nye innovasjoner og implementering av disse.

Tredje sektors inspiraasjon
Samarbeid med, inspirasjon fra og overføring av tjenester til NGOs (non-governmental organizations) og private virksomheter påvirker innovasjoner i offentlig sektor. Tredje sektor er ofte fleksible og har en type kreativitet og klima for entreprenørskap. Nye praksiser utviklet av institusjoner drevet at frivillige organisasjoner adopteres av det offentlige.

4 Hva har bidratt til og hindret iverksetting av nye ideer etter TaKT?

I de årene TaKT -opplæringen pågikk ble deltakerne invitert til å svare på en spørreundersøkelse en til to uker etter kurset (Andersen 2008) og det ble gjennomført oppfølgende spørreundersøkelse til alle deltakerne ett til halvannet års tid etter kurset (Andersen og Skålholt 2009). Det er også gjennomført oppfølgende casestudier i et utvalg av kommuner/bydeler.

To uker etter kurset meldte 65 prosent at de hadde tatt det første skritt i forhold til handlingsplanen for ”Veien videre”, som de laget den siste kursdagen. 88 prosent trodde umiddelbart at de kom til å gjennomføre tiltakene i handlingsplanen. Ved oppfølgingsundersøkelsen, foretatt ett halvt til to år etter kurset, er det 50 prosent som oppgir at de hadde gjennomført tiltakene. Det har m.a.o. vært 50/50 prosent sjanse for at deltakernes ideer ble iverksatt. I figuren nedenfor har vi sammenlignet svarene på påstandene ”*Jeg tror vi kommer til å gjennomføre tiltakene i handlingsplanen”* og ”*Vi har gjennomført tiltakene i handlingsplanen”*. De 50 prosent som sier seg helt eller delvis enig i at de har gjennomført handlingsplanen de laget på kurset, fordeler seg nokså likt uavhengig av hvor lenge det var siden de hadde deltatt på kurset (innenfor variasjonen mellom et halvt til to år).



Figur.. Sammenligning gjennomføring av handlingsplanen, ved kursslutt og etter ½-2 år. N= ved første undersøkelse 652, N= ved siste undersøkelse 484

Oppfølgingsundersøkelsens kvalitative del omfatter to åpne spørsmål:

- Hva har (evt.) bidratt til at dere har lyktes i å iverksette nye ideer?
- Hva har (evt.) vært til hinder for å iverksette nye ideer?

219 svarte på det første spørsmålet og 273 svarte på det andre.

Analysen av de kvalitative dataene og den videre presentasjonen her bygger i utgangspunktet ikke på noen klart formulerte kategorier eller hypoteser. TaKT-prosjektets bakgrunn tilsier, slik det også er gjort rede for innledningsvis her, at vi ikke stiller helt uten forutgående antakelser. En av de forutgående antakelsene er at man vil ha større forutsetninger for å få gjennomført gode ideer i sin kommune i etterkant av et kurs om man deltar på kurset med en gruppe framfor som enkeltpersoner. Kurskonseptet var derfor lagt opp til at kommunen meldte på en tverrfaglig sammensatt gruppe. Det skulle gi en samlet kunnskapsplattform på tvers av fag og etater, som skulle gi grunnlag for å implementere felles løsninger i kommunen. Fra en del mindre kommuner ble det allikevel påmeldt en eller to enkeltpersoner. Et annet pedagogisk grep var å legge opp til at det gruppen på kurset laget en forpliktende handlingsplan for veien videre. Dette var fundert på en antakelse om at det skulle øke sannsynligheten for videreføring av ideer og intensjoner fra kurset. Disse og flere antakelser ligger uunngåelig i bunn for analysen, og danner grunnlag for gruppering og analyse av utsagn. De mønstre som ses, ses med andre ord mot et bakteppe av antatte og ønskede mønstre.

Men presentasjonen i dette kapittelet følger først og fremst de mønstre som synes mest framtredende, etter *"The Striking Method"* - relativt usystematisk generering basert på hva som først "møter øyet". Formålet er først og fremst å presentere de viktigste tema som berøres av deltakerne, rikt illustrert ved representative sitater.

4.1. Hva har bidratt til iverksetting av nye ideer?

- *Bra tverrfaglig samarbeid innad i kommunen, involvert øverste ledelse i avdelingen. Fokus på brukermedvirkning.*
- *Fokus fra ledelsen i bydelen på målgruppa, men trolig har tilsynet med habiliteringen bidratt med denne holdingen, spesielt siden vi fikk avvik. En positiv endring og vilje ligger i bunnen/organisasjonen, og så har utviklingen gått videre derfra. TaKT har bidratt til at deltakerne har hatt en god referanse til tiltak, holdinger og kunnskap som vi fikk under samlingene. Derfor viktig at flere deltakere fra bydel var med.*

Disse to sitatene oppsummerer de mest tydelige "innovasjonsfremmerne" i dette materialet: Samarbeid på tvers av fag, fokus fra ledelsen, felles forståelse og press utenfra her i form av tilsyn og brukernes innflytelse.

4.1.1 Samarbeid på tvers av fag

Bedre tverrfaglig samarbeid framstår i vår sammenheng både som et mål og et middel. Det er gjennomdokumentert av forskning på feltet at en av de viktigste forutsetningene for å gi familier med nedsatt funksjonsevne en god hverdag, er et tjenestetilbud og et hjelpeapparat som er samordnet på tvers av fag, organisasjon (etater, enheter og institusjoner) og forvaltningsnivå (bl.a. i Askheim m.fl. 2004). Dermed vil godt tverrfaglig samarbeid og et samordnet hjelpeapparat være et mål i seg selv, fordi det beviselig er en forutsetning for og et middel for å gi et godt tilbud til brukere.

I denne undersøkelsen trekkes da også det tverrfaglige samarbeidet i seg selv fram som en faktor som har bidratt til iverksetting av nye ideer.

- *Økt kompetanse på samhandling/ samarbeid og hva familiene kan forvente av tilrettelegging - har ført til et økt fokus på tverretatlig samarbeid. Dette har ført til bl.a. et fritidstilbud for funksjonshemmede der både helse- og sosial og skole/kultur har delt ansvar.*

I noen kommuner har det tverrfaglige samarbeidet fungert godt og vært godt forankret over tid, men det å være sammen på kurs har bidratt til å inspirere til videre samhandling på tvers som igjen har bidratt til å føre nye ideer ut i livet.

- *Vi har, etter min mening, en ganske god tverretatlig kommunikasjon i kommunen vår. ….Jeg syns det som har endret seg til det positive er at jeg føler større trygghet i forhold til kommunikasjon med de andre fagpersonene selv om vi ikke jobber i samme instans. Det er lettere å se på dem som kollegaer og ikke bare en samarbeidspart. Denne kommunikasjonen syns jeg bidrar til at de nye ideene vi har lettere kan bli iverksatt.*

Det å ha kunnskap om hverandres arbeidsområder og å kjenne til hverandre på tvers av enheter og på tvers av fag framheves som viktig. Det å ha felles arenaer på tvers av fag kan bidra til å skape og iverksette nye ideer.

- *Det at man har blitt brakt sammen og blitt kjent, har gjort det lettere å ta kontakt med andre tjenesteytere*
- *Økt kjennskap til og kompetanse om hverandres virkeområde, gir bevissthet om nødvendigheten av samarbeid*
- *Vi har blitt mer bevisst på hvor viktig det er å samarbeide med andre yrkesgrupper på tvers av enheter.*
- *At vi var flere som deltok og at vi jobbet videre sammen i gruppa en lengre periode etterpå. Vi ble kjent med hverandre og har hatt utbytte av det senere i samarbeid i enkeltsaker.*
- *Me kjenner betre til kvarandre sine føresetnader for å arbeida. Me er meir bevisste på å ta hensyn til muligheiter og begrensingar hjå ulike samarbeidspartnarar. Rir i mindre grad eigne kjepphestar.*

Noen poengterer formalisering av i det tverrfaglige samarbeidet/ samordningen som viktig.

- *Det er dannet en ny tverrfaglig sektor i kommunen*
- *Samarbeidet med andre instanser er blitt mer formelt i vår kommune. Ledelsen er enig at tverrfaglig samarbeid må prioriteres.*

- *Har samarbeidsmøter med andre enheter om konkrete utfordringer hvor vi sammen setter mål og tidsfrister. Da eier vi utfordringen sammen.*

4.1.2 Å være flere med samme forståelse

Det å ha deltatt på samme kurs og ha fått en felles forståelse - en plattform, som flere kaller det - gjør det lettere for den tverrfaglige gruppa å iverksette nye ideer. Her legges vekt på viktigheten av at man har vært samlet fra flere virksomheter i kommunen på samme kurs over tid.

- *Enklere å få til noe sammen når vi kommer hjem og har vært på kurs sammen*
- *Nettopp fordi vi var samlet fra 4-5 forskjellige andre virksomheter innad i kommunen, og hadde mer "slagkraft" sammen. Ideen var allerede i "støpeskjeen" da vi tok den videre.*
- *Vi er flere med de samme ideene.*

Noe av det kursdeltakerne har vært sammen om, er å høre om andre kommuners løsninger og erfaringer.

- *Sammen sett og hørt hva andre kommuner gjør*
- *Gruppa hadde et felles ståsted og utarbeidet et prosjekt for å få en bedre styring av det tverrfaglige samarbeidet… Vi fikk flere ideer om tverrfaglig samarbeid som vi etter hvert vil prøve ut.*
- *At vi sammen i egen kommune har vært på kurs for å høre hvordan andre gjør det, da er det enklere å få til noe når en kommer hjem.*
- *Gode ideer på kurset. Vi ble bedre kjent med andre fra samme kommune via kurset*

Flere av deltakerne har påpekt – både i tidligere evalueringer og i denne undersøkelsen – at kurset i seg selv ikke nødvendigvis brakte mye ny kunnskap, men at det ga en grunnleggende opplevelse av å få bekreftet sin egen kompetanse og handlingsmuligheter – i fellesskap.

- *Større felles forståelse og felles oppfatning av at § ikke styrer all tjenesteyting. Større tro på egne vurderinger gir trygghet som igjen speiler bedre tjenester til brukerne.*
- *Representanter på Takt-undervisningen fra ulike etater innad i bydelen har for oss vært en stor fordel i videre samarbeid. At vi har hatt en felles forståelse for at det forventes og at vi har lov å kunne finne kreative løsninger på ulike utfordringer.*
- *TAKT-kurset ga oss faglig påfyll og støtte i gå videre med nystarta jobbing i fht å innarbeide Individuell plan som arbeidsmetode i kommunen. Fikk en felles plattform, som gjorde det lettere i fht å få med samarbeidspartnere i kommunen. Vi har jobba mot å få til et bedre tverrfaglig samarbeid*

4.1.3 Forankring hos en støttende ledelse

TaKT- deltakerne er i hovedsak ”fotfolk”, som jobber nær brukerne, men det er også noen innslag av ansatte i lederposisjoner. Deltakerne er rekruttert til kurset via kommuneledelsen, ofte Sosial- og helsedirektoratets kontaktperson i kommunen. I noen kommuner er de ”beordret” på kurs, i andre kommuner er deltakelsen mer frikoblet fra ledelsen. Handlingsplanen som kommunegruppene la før de reiste hjem fra kurs, handlet i mange tilfeller om å formidle videre og forankre arbeidet med eventuelle nye ideer hos kolleger, ledelse og politikere. Forankring i

og støtte fra ledelsen trekkes fram som en viktig suksessfaktor når det gjelder å få ideer ut i livet.

- *Kurset var veldig inspirerende! Ledelsen har vært åpen for at vi kan igangsette nye ideer.*
- *Vi har fått først leiaren vår til å bli interessert i det å få i gang ei gruppe som kan gå heim til mennesker som treng noe hjelp/veiledning. Dette er nå også godkjent politisk..*
- *Samarbeidet med tverrfaglig lederteam (virksomhetsledere) i kommunen. Vi har utarbeidet nye rutiner for ansvarsgrupper etter det tiltaket vi hadde som første oppdrag. Begge deler er nå iverksatt.*
- *Vi har klart å sette i verk ei koordinerande eining i kommunen og div. rutiner rundt dette. Har forankra dette opp i systemet og fått utarbeid ein re/- og habiliteringsplan som nå er politisk vedtatt. Vi har satt i gang opplæring av koordinatorer og brukarane har nå ein plass å henvende seg.*
- *Har fått til avlastning for barn i en barnehage etter ide fra andre som har gjort det samme, arbeider med å få til permanent kommunal avlastning til barn/unge i avlastningsbolig. Vi har utvidet samarbeidet til ledere for etater som PU, rådmannsstab osv.*

Forankring av kursdeltakelsen hos ledelsen i utgangspunktet, har gjort implementering enklere.

- *Ledelsen sendte oss på takt opplæring, de ville at det skulle jobbes med videre etter kurset. Når det kommer fra ledelsen er det enklere å få aksept.*
- *Vi hadde ei aktiv tverretatleg gruppe før TAKT kurset og heile gruppa vart sendt på kurs av rådmannen. Det vil sei at den øverste leiinga i kommunen ønskja denne formen for arbeid.*
- *Ideene var diskutert med ledelsen først*
- *Velvilje fra kommunen allerede før kurset til at det burde gjøres en administrativ endring for å kunne ha bedre mulighet til dette. Og for å ha bedre mulighet å følge opp de aktuelle familiene og brukerne bedre.*

4.1.4 Kunnskap om muligheter

Et av kursets intensjoner var å spre ”gode løsninger” og ideer *og* å dele erfaringer på tvers av kommuner blant annet ved framlegg på kurssamlingene og en idébank på nett. Å blir kjent med de muligheter de aktuelle lovverk gir, og å bli inspirert av andres erfaringer trekkes fram som viktige bidrag til framvekst og iverksetting av nye ideer.

- *At Takt var i fylkesmannens regi, og viser til at andre kommuner gjør det "slik" eller "slik"...*
- *Tips/ideer fra kurset*
- *Fikk innspill på ting som ikke var i bruk i vår kommune*
- *Vi har fått kunnskap om nye måter å organisere arbeidet på og nye tjenester.*
- *Vi har tatt med oss en del kunnskap i forhold til hvordan andre kommuner løser utfordringene.*
- *Vi fikk inspirasjon ved arbeid med oppgaven og ved andre deltakere sine presentasjoner*
- *Idèer fra andre kommuner på metoder å jobbe frem gode resultater*
- *Vi fikk høre nye ideer, andre måter å løse oppgaver på, noe som fikk oss til å se nærmere på hvordan vi kunne prøve å endre våre måter å arbeide på for å nå flere, jobbe mer funksjonelt.*

Mange av deltakerne peker på at de ser flere muligheter og et større rom for handling etter å ha fått viten om andre kommuners løsninger og økt kunnskap om politikk og lovverk på området.

- *Bedre kunnskap om lover og regler, kunnskap om andre yrkesgruppers begrensninger og muligheter.*
- *Det er lettere å fronte ideer overfor ledelsen nå, føler at jeg har mer ballast og faglig tyngde når jeg kan henvise til kurset.*
- *Med støtte i TaKT-kurset er det lettere å argumentere for å bruke tjenester og paragrafer kreativt på brukers premisser*
- *Mer løsningsorientert tenkemåte, fokus på å løse behov. Føler oss mer fri i forhold til å foreslå tiltak som ikke tidligere har vært en del av tjenesten. Anvender lovverket mer fleksibelt.*
- *Jeg opplever at jeg prøve å tenke mer kreativt innenfor de rammene en har, for å se om en kan "strekke" de noe.*
- *Mer kunnskap, mer bevissthet rundt det komplekse temaet familier med funksjonshemmede barn.*
- *Den kunnskapen eg fekk på kurset gjorde at eg vart meir oppsøkjande og pågåande. Ein brukar har fått eit "nytt liv" iflg. mor, etter at ho fekk ein ny avlastingsplass. Dett fekk ho som eit resultat i at eg fekk auka kunnskapen som gjeld dette.*

4.1.5 Anerkjennelse av relevans

Å diskutere egne ideer på en arena der mange er opptatt av de samme spørsmålene, har i følge deltakerne, bidratt til styrket faglig selvtillitt og trygghet for flere. Gjennom å møte kolleger fra egen og andre kommuner og ha tid til å reflektere sammen kan egne vurderinger bekreftes som relevante. Økt trygghet og tro på egne vurderinger trekkes her fram som en faktor som bidrar til å få iverksatt nye ideer.

- *Fikk en del bekreftelse på at mine tanker/ideer var gode.*
- *Måten å snu tankegangen på gjennom Takt-oppgaven - sette ord på hvorfor vi handlet som vi gjør og hvorfor det er nødvendig. Veldig klargjørende prosess som kom via Takt - og som er i stadig bruk ved kursing eller fremlegg for ledere / politikere.*
- *God tid under kurset til arbeid med tiltak og handlingsplan - teori og praksis hånd i hånd. Godt gruppesamarbeid, vi fikk alle tro på prosjektet og vår egen oppgave og at denne var relevant i egen kommune. Så langt godt implementeringsarbeid i kommunen - ny prosedyre settes i verk neste uke :-)*

4.1.6 Påtrykk fra brukerne

Noen peker på at økt fokus på brukernes behov har generert nye løsninger. Mer dialog med brukerne og implementering av innpill fra brukere har bidratt til iverksetting av nye ideer.

- *Press fra brukergruppen*
- *Vi hadde flere foreldre med oss i begynnelsen. De var flinke til å bidra med sin kunnskap og hjelp.*
- *Vi har fått en bedre forståelse for en mer fleksibel avlastningsordning på vår "avdeling", som foreldrene/pårørende har nevnt ovenfor oss tidligere. Denne endringen går ut på en holdingsendring hos vår personalgruppen.*

- *Felles fokus på familien og barnets beste har gitt positive resultater. Fleksibilitet er mer benyttet i dag en før.*
- *Viktig å være lydhør for foreldres ønsker og tanker.*
- *Det er hele tiden nye ting å ta fatt i. Nye ideer kommer ofte "rekende på ei fjøl". Og ikke så sjelden fra brukere*

4.1.7 Forpliktelse, konkretisering og ansvarsplassering

Hver kommunegruppe avsluttet kurset med å lage en handlingsplan for veien videre etter kurset. Den skulle inneholde mål (hva de ønsket å iverksette i sin egen kommune), konkrete tiltak med tidsangivelse og ansvarlig for gjennomføring. Planen ble gjort forpliktende, ved at den ble underskrevet av alle i gruppa. At denne handlingsplanen omfattet så konkrete tiltak og med plassering av ansvar for iverksetting, har bidratt til at tiltak har blitt gjennomført.

- *Konkret handlingsplan*
- *At handlingsplanen vi laget på kurset, ble konkretisert i forhold til hverdagen.*
- *Arbeid med tiltaksplanen vi laga, deretter arbeidet med plan for habilitering og rehabilitering, samt arbeid med plan for avlastning. Planer som er vedtatt i K-styre og F-skap*
- *At vi fekk begynne å jobbe konkret med planlegging på kurset. At kurset var delt opp over tid. At vi overnatta og dermed fekk tid til å prate uformelt å bli betre kjende med kvarandre.*
- *Vi lykkes med planen fra takt kurset fordi vi der og da var inspirert og det ble forventet at vi samarbeidet om noe.*

Oppfølgingsundersøkelsen viser at flertallet av deltakerne ikke lenger har jevnlig samarbeid med den gruppen de dannet på kurs. Men noen av de om har holdt på samarbeidet, mener at dette har bidratt til at de har fått gjennomført sine planer.

- *At vi har hatt faste møter i Takt gruppa i vår kommune - det har gjort at vi har klart å holde fokuset. Det har også gjort at vi har brukt kunnskapen i andre fora vi er i.*
- *Et godt samarbeide innad i gruppene og positive enhetsledere som også har gitt oss oppgaver. Andre fagpersoner har vært innkalt og involvert i vårt arbeid når det har vært formålstjenlig.*
- *Vi har satt av tid til tverrfaglig samarbeid. Opprettet koordinator for gruppa og treffes månedlig. Vi har laget en TAKT-perm som oppslagsverk til alle tjenester/brukere i vår kommune. Vår siste ide er å forsøke å opprette en arbeidsplass med vekt på IKT for ungdommer med funksjonsnedsettelse.*
- *Samarbeid mellom deltakere i gruppa og god dialog til ledelsen.*

4.1.8 Endringsfokus og kultur for nye ideer

Det foregår mye utviklings- og endringsarbeid i de fleste kommuner. Mange kommuner har fokus på koordinering av tjenester til brukere, blant annet i form av etablering av koordinerende enhet og systematisk arbeid om individuelle planer. Pågående endringsprosesser kan være god timing for innspill og iverksetting av nye ideer.

- *Opplæringa gjekk parallellt med etablering av koordinerande eining, og prosjektarbeidet danna eit viktig grunnlag for ei skisse for både organisering og mynde for KOE.*

Dette har i ettertid har vorte vedteke politisk, som ein del av plan for habilitering og rehabilitering.

- *Kommunen oppretta koordinerande eining i tida etter at vi var ferdig på kurset. Koordinerande eining var under planlegging uavhengig av TaKT opplæringa. Leiar for koordinerande eining, var med på TaKT -opplæringa. Kommunen har fått utarbeidd plan for habilitering og rehabilitering. Arbeidet med planprosessen har, spesielt for arbeidsgruppa, vore bevisstgjerande for det tverrfaglege arbeidet i kommunen.*
- *Kommunen har vært i en omorganisering og har derfor vært mottakelig for innspill.*
- *Ny sjef -08*
- *Omorganisering - ny leder som har satt i gang omorganisering*

Vi har allerede beskrevet ulike former for støtte for nye ideer; fra ledelse, fra brukere, fra kolleger innenfor eget og andre fag og arbeidsfelt. Noen beskriver også hele organisasjonskulturen som åpen for nye ideer.

- *I kommunen vår prøver vi kontinuerlig å arbeide med å iverksette nye ideer. Vet ikke om Takt har gjort noen forskjell, da dette er vårt fokus i det daglige arbeidet.*
- *I vår kommune har vi kort vei opp til ledelsen og det er alltid mulig å komme med nye ideer.*

4.2 Hva har hemmet iverksetting av nye ideer?

Når TaKT -deltakerne blir bedt om å svare på hva som har vært til hinder for å iverksette gode ideer, er tid og økonomi de temaene som oftest trekkes fram, som for eksempel i følgende utsagn:

- *Hverdagen er travel, og det krever handlingsrom og tid for å endre en organisasjons handlemåte. Økonomi spiller inn, og mulighet til å gjennomføre de gode intensjonene vi har .. er små, men vi har da ikke gitt opp.....*
- *Økonomiske nedskjæringar i kommunen er eit hinder for samarbeid. All tid går til produksjon og lite til nytenkning. Det meste av tida er styrt av leiar, og gir lite inspirasjon til fri tenkning.*
- *Økonomien tillater ikke annet enn det som strengt tatt er aller nødvendigst. Tiden tillater heller ikke utviklingsarbeide.*

4.2.1 Mangel på tid

En travel arbeidsdag med mange presserende oppgaver gir ikke rom for mye nytenking, mener mange av TaKT-deltakerne.

- *Tidspress i det allerede forestående arbeidet. Man må ha tid for å greie å gjennomføre en del ideer…. Har behov for mer tid/ny tid for å ha mulighet til å arbeide med en del av ideene.*
- *Den daglige driften tar all tid - vanskelig å gjøre noe utenom det som presser på i det daglige. Det er tidkrevende og jobbe i arbeidsgrupper. Ikke satt av tid til dette /prioritert fra arbeidsgivers side.*

Det tverrfaglige samarbeidet generelt lider også under tidspresset, og dermed oppfølgingen av arbeidet med videreføring av handlingsplanene etter TaKT

- *I en svært hektisk hverdag har det ikke vært mulig å få tid til de samarbeidsmøtene innad i kommunen vi hadde ønsket.*
- *Arbeidspress gir arbeidsdagen lite rom for å tenke nytt og samarbeide med andre i TAKT fra kurset.*

4.2.2 Kommuneøkonomi

Det neste store hindringstemaet som trer fram fra svarene er kommuneøkonomien, som ofte synes å tillate bare det aller nødvendigste

- *Dårlig økonomi har vært fokusområde og overskygget stort sett alt annet. Det virker som om området samhandling er det som rammes mest - dessverre...*
- *Dårleg kommuneøkonomi, stor arbeidsbelastning på den enkelte tenesteytar i kommunen.*
- *Ideene er nedprioritert/lagt på is på grunn av kommunens nedskjæringsbudsjett.*

Nye prosjekter/ tiltak krever penger og det er ofte mangel på penger til å fullføre ideene**.**

- *Nye ideer kan bli kvalt ved budsjetter som ikke står i forhold til SHdir/Lovgivers intensjoner og retningslinjer. Ikke ofte at man er uenig i de gode løsningene. De er bare praktisk umulig å få til noen ganger..*

4.2.3 Å være alene med ideene

Å være alene med ideene er motsatsen til å ha en felles forståelse, en plattform, som ble beskrevet i forrige kapittel. Svarene her bekrefter betydningen av en slik felles forståelse for den videre gjennomslagskraft.

- *Jeg var den eneste fra min kommune som deltok. "En enslig svale gjør ingen sommer". Selv om jeg har formidlet til flere fora hva TAKT gikk ut på har ikke gjennomslagskraften vært stor*
- *Deltok bare en fra kommunen - vanskelig å få satt fokus på, få gjennomslag for nye ideer fra kurset alene*
- *Kun jeg av alle fra kommunen som fullførte opplæringen. Ingen er interessert i det jeg prøvde å bringe fram, ingen har etterspurt hva vi lærte. Fokuset har vært på andre tverrfaglige planer i egen kommune hvor dette programmet aldri ble integrert*

4.2.4 Manglende tverrfaglighet

I forrige kapittel omhandles tverrfaglig samarbeid som en viktig forutsetning for å ha lyktes med i verksetting av nye ideer. Svarene på spørsmålet om hindringer bekrefter denne sammenhengen. Noen trekker fram manglende tverrfaglighet i den gruppa som deltok på kurset

- *Deltakerne kom fra samme etat, burde vært ei gruppe fra ulike sektorer*
- *Skole og barnehage var ikke representert i Takt. De er viktige aktører som legger premisser for tverrfaglig arbeid*

- *Bakdelen var at deltakerne på TaKT-opplæringen fra vår kommune kom fra samme etat (helse- og sosial). Det burde vært ei gruppe med deltakere fra ulike sektorer som hver tok med seg sitt bidrag tilbake til sin etat.*

Her pekes også på manglende tverrfaglig organisering og forståelse i kommunen generelt.

- *Jeg opplever at det har skjedd noe med min egen tankemåte og noen av de andre som har tatt TaKT i forhold til å samarbeide med barn/familiene og tverrfaglig, men at det store flertallet av samarbeidspartnere fortsatt tenker fagspesifikt og jobber på en flerfaglig måte med faget i fokus og ikke de oppgavene vi skal løse. Opplever også en manglende forståelse for hva det vil si å jobbe tverrfaglig oppover i systemet.*
- *Den evige økonomien. Liten vilje til å gå utover eget ansvarsområde/fagfelt. Tenke alternative løsninger når de vi har ikke går. Se helheten hos tjenestemottaker sammen. Vi deler opp dagen i helse, skole, fritid og arbeider hver for oss. på noen områder har vi fått det til, men vi har langt igjen.*

Noen av deltakerne peker her spesielt på manglende deltakelse fra skolesektoren som part i tverrfaglig samarbeid

- *Samarbeid mellom helse og skole kunne fungert bedre. Vi har for lite kjennskap til hverandre og de ulike utfordringene vi har.*
- *- Det er har vært utfordringer med tanke på at etatene reguleres av ulikt lovverk og gir skole og barnevern mulighet til å definere seg ut- eks så kan skole definere seg ut av arbeidet rundt IP.*

Manglende tverrfaglig samarbeide sees i sammenheng med ulike krav til dette i sektorlovverket, og i sammenheng med organisatorisk forankring. Dette er en særlig utfordring i Oslo, der skolene er organisert i den bydekkende Utdanningsetaten, mens de samarbeidende tjenestene er forankret i bydelen.

- *Organisering i Oslo kommune, langt til toppen! Utdanningsetaten egen enhet og annet lovverk, kompliserer samarbeid f.eks. ang ind. plan/koordinator. Barnevernet heller ikke underlagt samme lovverk ift. IP.*

4.2.5 Turnover og oppløsning av gruppa

De fleste deltakerne har ikke fortsatt samarbeidet i den gruppa de var på kurs med, og for mange oppgis dette som en hindring for å få iverksatt sine planer og ideer.

- *At vi ikke har fortsatt å ha en tverrfaglig gruppe. Vi kunne også hatt en TAKT samling 1-2 år etterpå, for å videreføre samarbeide, en i hvert fylke.*

En viktig årsak til oppløsning av gruppa synes å være at deltakerne har byttet jobb.

- *Flere fra Takt gruppa har sluttet/gått ut i permisjon/bytte av arbeidsplass*
- *To av dem som deltok sluttet etterpå - vi burde vært et team*
- *Deltakere av TaKT har enten sluttet i jobben, eller gått ut i permisjon, så man blir færre til å formidle ideene og tankene til resten av kommunen, og dermed vanskeligere å komme få satt noe nytt i gang.*
- *To av de som var med på kurset sluttet straks etterpå. Vi var bare en fra min kommune, en fra den ene nabokommunen og tre fra den andre nabokommunen vår. Vi burde vært*

et TEAM som reiste fra kommunen. Uten å ha med noen fra administrasjonen så er det urealistisk å få gjennomført endringer

- *Det er en del som har gått over i andre stillinger/jobber/permisjoner innad i kommunen som har gjort det vanskelig å arbeide videre med det vi ble enige om i forhold til Handlingsplanen.*

4.2.6 Manglende plassering av ansvar

En hindring for å få gjennomført tiltak i handlingsplanen er at ansvaret ikke har vært klart nok plassert innenfor gruppa

- *Ingen kontaktperson ble oppnevnt/ ingen tar initiativ*
- *Det manglet en person med ansvar for oppfølging for koordinering*
- *Det er mange som deltok på studie fra min kommune. Det manglet en person med ansvar for oppfølging for koordinering av TaKt deltakere for iversetting av tiltak.*
- *Ideen ble ikke implementert i vanlig drift, da ingen i gruppa var sentralt plassert i videreføring i forhold til det feltet.*

Det pekes også her manglende forankring av oppfølging hos ledelsen

- *Savnet også deltagelse og engasjement fra ledelsesnivå.*
- *Ikke opprettet nettverksgrupper i ettertid av samlingen. Ser tydelige behovet men krever at personer blir ansvarliggjort under TAKT samlingene. Må forankres hos ledelse i kommunen, et viktig ledd som ikke var så tilstede på samlingene.*
- *Fremdeles er det for tette skott mellom avdelinger og etater, krangling om ansvarsfordeling og for lite overordnet styring. Tror kanskje ledere høyere oppe i systemet burde vært på TAKT-opplæring, de som har mer myndighet enn oss!*

4.2.7 Gamle mønstre og fokus på begrensninger

Vansker med å bryte mønstre både på individ og organisasjonsnivå trekkes fram som hinder.

- *Vanskelig å bryte gamle mønstre. Min tjeneste er organisert under helse, og de jeg samarbeider med er under oppvekst. Her er det mye som stopper for at mine løsninger blir hørt og gjennomført.*
- *Etter en stund kommer alt inn i den samme gamle tralten igjen. Jeg har lite tid og initiativ til å sette i gang noe nytt. Få forventninger fra ledelsen til dette også.*
- *Alle som er redde for forandringer og holder på det gamle*
- *Det er lett for at noen låser seg i gammel tenkning i forhold til "dette er ikke mitt bord".*
- *Faller lett tilbake i "gamle spor"*

En generell ”kultur” for begrensninger hindrer nye ideer.

- *Man blir preget av kommunens dårlige økonomi, som blir brukt i hver anledning. Det setter en "stopper" for å kunne tenke kreativt. Det er redsel for å kunne komme med mulige muligheter/løsninger som er litt uten om det vanlige. Det er i stor grad hemninger for slike tanker fordi det muligens kan utløse noe mer penger (men det er ikke sikkert, det gjør det) Ved å bli så låst, ser man ikke mer løsninger, bare begrensninger.*

4.2.8 Mangel på støtte fra ledelsen

Slik forankring i og støtte fra ledelsen trekkes fram som suksessfaktorer i forrige kapittel, beskriver mangler på støtte fra ledelsen som et hinder for iverksetting av nye ideer.

- *Har ikke fått gehør i kommunens etatssjefsgruppe for å etablere et system for tverrfaglig/tverretatlig samarbeide.*
- *Vilje til endring må sitte hos ledelsen. Vi har redegjort for ønske om endring, og dette har ledelse vært enig i. Men de har ikke tatt initiativ til handling. Det kan virke som ledelsen har alt for mange andre ting å tenke på, slik som veldig stram kommuneøkonomi. Innsparinger er mye av hverdagen.*
- *Det som har vært vanskelig har vært å få gehør for å kunne arbeide videre etter opplæringsprogrammet. Vi er i gang fra før av med et tverrfaglig arbeid med ulike etater/instanser og bruker nok det vi har lært da vi var på TaKT kurset. Det som er viktig er at det ikke bare er noen få som har dette kurset, men at flere vet hva TaKT er.*

4.2.9 Omorganiseringer

Flere deltakere rapporterer om hyppige omorganiseringer i kommunene som en årsak til at det kan være vanskelig å gjennomføre påbegynte planer. Omorganiseringene medfører skifte av ledere og ansvar.

- *Omorganisering innad kommunen*
- *Nye omorganiseringer, flytting av arbeidsoppgaver, sykemelding er hovedårsak*
- *Vi har vore igjennom ei stor omorganisering i kommunen vår, så formidling av ideane som vi i TaKT gruppa hadde, har heilt stoppa opp.*
- *Omorganisering i kommunen. Litt kaos med nye enhetsledere (52 enheter i flat struktur). Vanskelig å se hva som er naturlige faste samarbeidsfora.*

I disse tider er mange av TaKT- deltakerne som har vært knyttet til sosialtjenesten berørt av og involvert i etableringen av NAV-kontorer.

- *Omlegginga til NAV kontor har teke mykje av tida etter kurset.*

4.2.10 Kommunens organisering i adskilte resultatenheter

Mange kommuner er nå organisert etter en to-nivå-modell, med resultatenheter med egen personal- og budsjettansvar. Deltakerne erfaringer viser at organisering med resultatenheter kan være utfordrende på områder som krever løsninger på tvers.

- *Atskilte enheter med egne budsjetter og egne ledere der fokus er på å holde de økonomiske rammene, - mer enn å se på muligheter på tvers av enheter, setter klare begrensninger. Dette dreier seg ofte om barn/unge/familier som ikke passer inn i bare en enhet men som har behov for tjenester på tvers av enheter. Føler at det mangler, på overordnet nivå, en felles strategi og et felles mål som setter den enkelte brukers behov i fokus på tvers av faglige og økonomiske rammer.*
- *Jeg synes at det var personer høyere opp i organisasjonen som burde gått på dette kurset, vi kan ha mange gode ideer nede på "grasrota" som stopper lenger opp. Slitsomt å kjempe mot det at hver resultatenhet har eget budsjett og kjemper for sine "egne" penger.*

Kommunalt byråkrati generelt oppgis også som en hindring for iverksettelse av nye ideer

- *En kommune er et tungrodd byråkratisk system, hvor ting tar tid.*
- *Byråkrati og at ting som er nytt ofte krever mye i begynnelsen for så å bli besparende på sikt, både i penger og i tid.*

4.3 *Oppsummering – drivere og barrierer*

I tabellen nedenfor vises oppsummert de tydeligste temaene som kommer fram av svarene på spørsmålene om hva som har bidratt til og hemmet iverksetting av nye ideer. Noen av temaene framkommer som både drivere og barrierer – de virker fremmende når de er til stede og hemmende når de er fraværende, som for eksempel samarbeid på tvers. I tabellen er dette markert med pluss for drivere og minus for barrierer.

	Drivere	Barrierer
Samarbeid på tvers	+	-
Flere med samme forståelse	+	-
Forankring i/ støtte hos ledelsen	+	-
Kommuneøkonomi		-
Tid		-
Kunnskap om muligheter	+	
Anerkjennelse av egen kompetanse	+	
Innspill fra brukere	+	
Ansvarsplassering og forpliktelse	+	-
Kultur i organisasjonen	+	-
Organisasjonsendringer	+	-
Kommunal organisering	+	-

5 Kan erfaringene etter TaKT gi kunnskap om innovasjon?

Vi avslutter med å se på hva erfaringene etter TaKT kan bidra med av kunnskap om hindringer og betingelser for innovasjoner ”nedenfra” i kommunesektoren, sett i lys av de eksisterende teorier og erfaringer fra innovasjon i offentlig sektor vi har beskrevet her.

5.1 *Samarbeid på tvers av fag er en forutsetning*

Tverrfaglig samarbeid er allerede beskrevet som både et mål og et middel i denne sammenhengen (TaKT). At ”silo-mentalitet” (som det kalles i PUBLIN-publikasjonene) i store og komplekse organisasjoner er til hinder for nytenkning, utvikling og innovasjon er grundig dokumentert i organisasjons- og innovasjonslitteraturen. Respondentene i vår undersøkelsen bekrefter det tverrfaglige samarbeidet som en betingelse for å kunne iverksette nye ideer. Samarbeide på tvers av fag og enheter virker fremmende når det fungerer godt, og hemmende når det er fraværende eller fungerer mindre godt.

I PUBLIN - prosjektet pekes det på profesjonskiller med manglende dialog mellom profesjoner som en barriere for innovasjon. Dette er også et viktig tema for TaKT- deltakerne. Kunnskap om hverandres arbeidsområder på tvers av skiller mellom fag og enheter gir forutsetninger for å se nye løsninger. Formalisert samarbeid gir best betingelser.

5.2 *Ideer utenfra inspirerer innad*

Innovasjonslitteraturen beskriver på ulike måter at innovative organisasjoner er de som søker inspirasjon og lærer fra andre og som evner å tilpasse ideene egen kontekst. Erfaringene fra PUBLIN viser også at innovasjonsfremmende organisasjoner er de som (bottom -up og/eller top –down) følger med på hva som rører seg på aktuelle fag- og praksisfelt nasjonalt og internasjonalt, med overførings verdi til egne forhold.

TaKT- deltakerne viser til at inspirasjon fra presentasjon av andre kommuners løsninger og diskusjon av deres erfaringer fra disse har virket ide- fremmende for mange av deltakerne.
Å ha kunnskaper om muligheter har åpnet øynene for et større handlingsrom. Økt trygghet og styrket tro på egne vurderinger trekkes fram som forhold som har bidratt til iverksetting av nye

ideer. Gjennom møte med kolleger fra egen og andre kommuner på en arena der mange er opptatt av de samme spørsmålene, der det er tid til å reflektere, har man fått mer tro på egen kompetanse og vurderinger som relevante. Det har bidratt til at nye ideer har blitt iverksatt

5.3 *Læring har best vilkår i fellesskap*

Organisatorisk læring, slik vi har beskrevet det her, forutsetter (eller begynner med) at individer i organisasjonen erfarer noe av relevans for organisasjonen og får kunnskap og ideer om hvordan ”ting kan gjøres bedre” og reflekterer over sine erfaringer. TaKT -deltakerne framhever viktigheten og betydningen av at denne opplevelsen og refleksjonen finner sted i et felleskap. Det å være flere – gjerne fra ulike sektorer – med samme forståelse, samme plattform og en felles idé framstår som et viktig vilkår for realisering av ideene.

Konkrete handlingsplaner med tidsfrister og tydelig plassering av ansvar for de enkelte tiltak oppgis som en viktig årsak til at til at handlingsplanene har blitt gjennomført. At hver enkelt deltaker har undertegnet og med det forpliktet seg til videre samarbeid, har bidratt til å holde noen av gruppen i den videre prosessen med å iverksette planen. For dem som ikke har fortsatt samarbeidet i gruppa, har det vært vanskeligere å få gjennomført planen. At ansvaret ikke har vært klart plassert i gruppa, har virket som et hinder for å gå iverksatt nye ideer.

Når man i denne sammenhengen har vært en tverrfaglig gruppe fra kommunen på et felles kurs og blant annet fått ny felles kunnskap om andre kommuners løsninger gir det en klart bedre forutsetning for en videre prosess i kommunen enn når man er alene eller færre om det videre arbeidet. Dette er nyttig, om ikke ny, lærdom blant annet for organisering av opplæringstilbud. Det finnes mange erfaringer for at det å reise på kurs alene, vanskeliggjør overføring tilbake til organisasjonen.

5.4 *Iverksetting krever forankring og støtte hos ledelsen*

Organisatorisk læring handler videre om at det enkeltmenneskene lærer spres videre til organisasjonen og at det legges en strategi for å sette kunnskapen ut i livet ved at man på kollektivt nivå blir enige om å endre praksis. Vellykkede endringsprosesser forutsetter som regel at ledelsen i organisasjonen må gi støtte til endringen. Motsatt viser erfaring at manglende interesse hos ledelsen virker negativt inn.

Deltakerne på TaKT -kurset er i hovedsak fagfolk som jobber direkte med tjenesteyting, så ideenes retning er ”bottom -up”. En avgjørende suksessfaktor er formidling til, forankring hos og støtte fra ledelsen over eget nivå. De gruppene om har blitt ”sendt på kurs” av rådmannen med forventninger om å levere noe tilbake, har profitert på det når det gjelder realisering av handlingsplanen sin. Andre har drevet målbevisst formidling og forankring i ettertid og fått gjennomslag for sine ideer. Motsatt beskrives manglende støtte i ledelsen som en barriere.

5.5 *Organisasjonens kultur har betydning*

Noen av TaKT- deltakerne beskriver en organisasjonskultur som er åpen for nye ideer, og som med det har bidratt til at de har fått satt i sine ideer ut i livet. Motsatt beskrives kulturer med fokus på begrensninger i stedet for løsninger, som dermed virker hemmende for nye ideer og det å bryte gamle mønstre.

TaKT -deltakerne bekrefter med dette funderte teorier om organisasjonskulturens betydning for innovasjoner. I PUBLIN -prosjektet pekes det på arv og tradisjon som barriere, når det tviholdes på eksisterende praksis og prosedyrer og skepsis til nye ideer som kommer utenfra.
Andre studier viser at halvparten av innovasjonene i det offentliges er medarbeiderne, som i en kultur som gir muligheter og tillatelse kan være kilder til små og store innovasjoner.
Lærende organisasjoner preges av kultur som oppfordrer til avlæring, åpenhet for erfaringer og som ikke straffer at man gjør feil.

5.6 *Dialog med tjenestemottakerne virker drivende*

Tjenestemottakere og innbyggere for øvrig spiller en viktig rolle i det som i organisasjonsteorien regnes som ”organisasjonens omgivelser”, som driver for endringer.
I PUBLIN- publikasjonene regnes brukere og publikum som en barriere mot innovasjon når de viser motstand mot endring. Men det pekes også på at strukturer og systemer som fremmer feedback fra brukere kan virke drivende på innovasjoner.

TaKT -deltakerne trekker kun fram brukernes drivende rolle i forhold til nye ideer. Dialog med og aktiv innhenting av innspill fra brukere har bidratt til at det har oppstått nye ideer og at nye løsninger har blitt iverksatt.

5.7 *Stram økonomi er et hinder, men god økonomi er ingen forutsetning*

Et tydelig funn i undersøkelsen er at en stram kommuneøkonomi framstår som den viktigste hindringen for å få satt nye ideer ut i livet. Når kommunen knapt kan oppfylle det som er lovpålagt, synes det vanskelig å iverksette nye prosjekt og tiltak som har en kostnadsside. Liknende betraktninger framkommer også i PUBLIN -rapportene, der mangel på ressurser pekes på som en barriere. Deltakerne bekrefter også andre studier som peker på kortsiktige budsjetthorisonter, som kommunens årlige og omskiftelige, som hinder for langsiktige endringer.

Et påfallende funn i undersøkelsen er at økonomi, med noen få unntak, ikke nevnes som et forhold som har bidratt til at man har fått iverksatt sine ideer. Det kan skyldes at de TaKT - ideene som er iverksatt ikke er særlig ressurskrevende men er som de fleste av innovasjonene i offentlig sektor, av den inkrementelle sorten - mindre forbedringer drevet fram av tjeneseteytere

som ønsker å bedre tjenestene og tilværelsen for brukerne. Dette har vi imidlertid ikke analysert i denne omgang.

En annen forklaring kan handle om løsningsorientering versus problemorientering. Penger og tid er ofte de mest nærliggende forklaringene å ty til – og ofte med rette – for at man ikke får gjort det man ønsker, mens det som kjennetegner de som får gjennomført sine prosjekt er at de ser forbi disse hindringene og leter etter løsninger andre steder.

5.8 *Tidspress hindrer – utsikter til bedre tid driver*

Temaet tid – eller mangel på sådan – tas i undersøkelsen også bare opp under spørsmålet om hindringer. Arbeidsdagen beskrives som travel og med mange presserende driftsoppgaver. En presset arbeidssituasjon gir lite rom for å tenke nytt. Samarbeidet i arbeidsgruppen fra kurset om handlingsplanen nedprioriteres i en hektisk hverdag.

Dette er forhold som understøttes av andre studier som også peker på at stort leveringspress, resultatmålinger og krav til effektivitet i tjenesteproduksjonen kan være til hinder for endring og læring. Det er krevende å skulle opprettholde det samme tjenestenivå som ellers når man samtidig legger om rutiner eller endrer på andre sider ved organisasjonen

På den andre siden, er det ingen i undersøkelsen som peker på god tid som en driver for iverksetting av planene sine. Men erkjennelsen av at bedre rutiner eller ordninger, for for eksempel tverrfaglig samarbeid, kan være tidsbesparende på sikt, har vært en driver for noen.

5.9 *Organisasjonsendringer både hemmer og fremmer innovasjon*

Hyppige omorganiseringer av kommuneadministrasjonen tematiseres som årsak til at det har vært vanskelig å gjennomføre påbegynte planer og prosesser. Omorganiseringer fører til skifte av ledere og flytting av ansvar. Høy grad av turnover har også preget en del av TaKT-gruppene, som ikke har fått gjennomført det de har planlagt fordi de ”har gått i oppløsning” når sentrale deltakere har byttet jobb.

Det er kjent at mange reformer og høy endringstakt i kommunesektoren kan bidra til skiftende mål og utrygghet. Høy endringstakt gjør at det ikke blir tid til å prøve ut og evaluere konsekvenser av de mange endringene og i PUBLIN -prosjektet pekes det også på at hyppige organisasjonsendringer svekker organisasjonens ”felles hukommelse”.

På den annen side framhever også en del av respondentene i undersøkelsen pågående endringsprosesser som positive drivere og god timing for innspill og iverksetting av nye ideer. Lederskifter kan åpne for nye impulser og man kan surfe på endringsbølgen.

5.10 *Hemmende byråkrati kan også være flatt*

Den klassiske oppfatningen av organisasjonsstrukturens betydning for nyskaping er at regelstyrte og formaliserte byråkrati er lite innovative og endringsvillige. De innovative organisasjonene har matrisestruktur, fleksible arbeidsoppgavene som tilpasses og endres etter behov og kommunikasjonen flyter fritt både horisontalt og vertikalt. Det er generelt antatt at flate strukturer fremmer bedre fremmer læring enn de hierarkiske.

TaKT- deltakerne peker da også på kommunens generelt ”byråkratiske” organisering, der ting tar tid, som årsak til at planer ikke har blitt ført ut i livet som tenkt. Men mer konkret trekkes kommunens organisering i resultatenheter, med egne budsjett og resultatansvar, som et hinder for samarbeid om løsninger som krever felles innsats. Disse beskrivelsene understøtter ikke utflatingen av kommuneorganisasjonen fra tre til to -nivå-modeller med mange resultatenheter, som fremmende for innovasjon og organisasjonslæring.

Referanser

Aarsæther, Nils og Aksel Hagen (red) (2001): *planlegging.no* Kommuneforlaget, Oslo

Albury, David (2005): Fostering Innovation in Public Services. *Public Money and Management.* January 2005.

Andersen, Torhild (2006): *TaKT opplæring. Dokumentasjon og erfaringsrapport fra utviklingsfasen.* ØF -notat 14/2006

Andersen, Torhild (2008): *TaKT opplæring. Sluttrapport* ØF -notat 8/2008, Østlandsforskning

Andersen, Torhild (red)/SHdir (2007): *Jakten på gode løsninger – for dere som jobber for barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier.* Studiehefte og DVD. Sosial- og helsedirektoratet

Andersen, Torhild og Asgeir Skålholt (2009): *TaKT oppfølgingsundersøkelse* ØF-notat 4/2009, Østlands-forskning

Andersen, Torhild/SHdir (2006): *Gode løsninger – hva er det? – hvor finnes de?* Eksempelsamling. Sosial- og helsedirektoratet

Askheim, Ole Petter, Torhild Andersen og John Eriksen (red.) (2004): *Sosiale tjenester for familier som har barn med funksjonsnedsettelser.* Gyldendal Akademisk

Berg, Anne-Marie (2007): *Verdiskaping i offentlig sektor. Verdibegrepet i offentlig forvaltning – histo-rikk, implikasjoner og utfordringer.* Høgskolen i Lillehammer

Bergum, Svein, Vigdis Olsvik, Torhild Andersen, Trude Eide og Birgit Leirvik (2007): *Læringsnettverk – en modell for innovasjon i distriktskommuner*. ØF-notat 15/2007, Østlandsforskning

Blaikie, Norman (1993): *Approaches to Social Enquiry.* Cambridge, UK: Polity Press

Burns, T og G.M. Stalker (1961): *The Management of Innovation.* London, Tavistok

Bye, R. & M. Haugum (2009). *Mangfold i NTE. Et kunnskapsgrunnlag og anbefalinger.* Rapport 2009:1. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

French, W.L. og C.H.Bell jr. (1984): *Organization Development. Behavioral Science Interventions for Organization Improvement.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

Friedmann, John (1987) *Planning in The Public Domain,* Princeton University Press, New Jersey

Guldvik. Ingrid og Lauritzen, Tonje (2009): *Kjønnsperspektiver på innovasjon* i Johnstad, Tom og Atle Hauge (red): Samhandling og innovasjon. Aktører, systemer og initiativ i Innlandet. Oplandske bokforlag, Vallset.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer?* Fagbokforlaget, Bergen

Jacobsen, Dag Ingvar (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse.* Fagbokforlaget, Bergen

Koch, Per and Johan Hauknes (2005): On innovation in the public sector. Publin Report No. D20. www.nifustep.no

Koch, Per, Paul Cunningham, Nitza Schwabsky and Johan Hauknes (2006): *Summary and policy recommendations.* Publin Report No. D24. www.nifustep.no
Levin, Morten og Roger Klev (2002): *Forandring som praksis. Læring og utvikling i organisasjoner.* Bergen, Fagbokforlaget

Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

Offerdal, Audun (2005): Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? I Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (red.): *Det kommunale laboratorium.* Fagbokforlaget, Bergen

Pedersen, Tor Helge (2007): Innovasjon og organisatoriske former i Rønning, Rolf og Håvard Teigen (red): *En innovativ forvaltning?* Fagbokforlaget, Bergen

Senge, Peter (1990):*The Fifth Dicipline. The Art & Practice of The learning Organization.* New York, Doubleday.

St. meld. Nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer.*

St. meld. nr. 7 (2008-2009): *Et nyskapende og bærekraftig Norge*

Sundbo, J.(2008): Innovation and involvment in Services i Fuglesang, L. (red): *Innovation and the Creative Process. Towards Innovation with Care.* Cheltenham, Edward Elgar

Teigen, Håvard (2007): Innovativ forvaltning.Avgrensingar og omgrepsbruk i Rønning, Rolf og Håvard Teigen (red): *En innovativ forvaltning?* Fagbokforlaget, Bergen

Årdal kommune (2007): *Handlingsplan for veien videre etter TaKT*

http://www.helsedirektoratet.no/takt/oppl_ring/idebank/

Barrierer og drivere for innovasjoner nedenfra
Eksempel fra tverrfaglig samarbeid i norske kommuner

Notatet er basert på empiri samlet inn etter TaKT opplæringsprogram i 2006 – 2008. Erfaringene fra arbeidet med implementering av ideer fra kurset i kommunene, diskuteres i lys av teorier om barrierer og drivere for innovasjon.

Notat nr.: 05/2010
ISSN nr: 0808-4653