

NOTAT

2/2018
ISBN 978-82-7492-413-0
ISSN 1890-5218

OPPSUMMERING KOMII H-2017-V 2018

Arbeidsnotat i KOMII prosjektet – en kort, stikkordsbasert oppsummering

Forfattere: Geir Bye, May-Britt Ellingsen, Yngve Antonsen, Roar Skare, Rita Sørly

PROSJEKTNAMN: KOMII

Prosjektnr.: 4767

OPPDRAGSGIVER(E): RFF Nord

Oppdragsgivers ref.:

Dokumentnr.: 2/2018

Dokumenttype: Notat

Status: Åpen

ISBN:978-82-7492-413-0

ISSN:1890-5218

Ant. Sider: 10

Prosjektleder: May-Britt Ellingsen

Dato: 17.08.18

FORFATTER (E): Geir Bye, May-Britt Ellingsen, Yngve Antonsen og Roar Skare

[OPPSUMMERING KOMII H-2017-V 2018 Arbeidsnotat i KOMII prosjektet – en kort, stikkordsbasert oppsummering](#)

Arbeidsnotatet presenterer en kort oppsummering av de viktigste funnene i KOMI-prosjektet – Kommunal Innovasjonsledelse og Innovasjonskultur - høst 2017 og vår 2018. Notatet har to deler. Del 1 tematiserer erfaringer fra ulike deler av arbeidet knyttet opp mot implementering av arbeidspakker i Utviklingsprogrammet i Tromsø Kommune, høsten 2017. Del 2, våren 2018, undersøker suksessfaktorer knyttet til innovasjon og kulturbygning og har valgt ut Omsorgstjeneste Fastlandet som case. Notatet presenter kortfattet foreløpige funn, og analysene skal presenteres i vitenskapelige publikasjoner.

Emneord: kompetanse, implementering, ledelse, endring, tillit

Noter:

Forord

Prosjektet KOMII – Kommunal Innovasjon og Innovasjonskultur – er et samarbeidsprosjekt mellom Tromsø kommune og Norut, finansiert av RFF Nord. I tillegg deltar Universitetet i Tromsø - Norges Arktiske Universitet og kommunene Skjervøy, Sortland og Gjøvik. Hovedfokus for datainnsamling og analyse er Tromsø kommune. Arbeidsnotatet presenter i kort, stikkordsmessig form funn fra studien av arbeidet med innovasjon og omstilling i Tromsø Kommune i regi av Utviklingsprogrammet og et case fra Omsorgstjeneste Fastlandet. Analyser av data inngår ikke. Forskerteamet takker Tromsø kommune for imøtekommenhet og et konstruktivt og inspirerende samarbeid.

May-Britt Ellingsen
Prosjektleder KOMII

KOMMUNAL INNOVASJONSLEDELSE OG INNOVASJONSKULTUR (KOMII) 2017 – 2018. OPPSUMMERING AV NOEN HOVEDFUNN

Notatet er en oppsummering av hovedfunn i prosjektet Kommunal Innovasjonsledelse og Innovasjonskultur i tidsrommet vår 2017 – vår 2018. Prosjektet kan deles inn i to hovedfaser. I den første fasen (vår – høst 2017) har det vært lagt vekt på å få økt innsikt i kommunenes arbeid med endringsledelse, samt å systematisere og dokumentere kommunenes arbeid med innovasjon – særskilt knyttet opp mot implementeringen av *Program for utvikling av helse- og omsorg 2017-2018* i Tromsø kommune. Gjennom å anlegge et aksjonsforskningsperspektiv og anvende deltakerbaserte metoder (workshops, verksted og møter) har prosjektet hatt som mål å spille kunnskap tilbake til kommunen gjennom å følge konkrete utviklingsløp eller skape intervensjoner i kommunen.

Den andre fasen (våren 2018) har tonet aksjonsforskningsperspektivet noe ned og lagt vekt på hvordan kommunen i praksis fremmer innovasjonsledelse og innovasjonskultur. Formålet har her vært å få fram hva mellomledere og medarbeidere i kommunen i utvalgte case oppfatter som suksessfaktorer i eget innovasjonsarbeid.

Parallelt har forskerne fulgt samlingene knyttet til innflyttingen i Otium bo- og velferdssenter. Oppsummeringen i dette notatet inkluderer ikke Otium-prosessen da dette materialet ikke er systematisert ennå.

Samlet har det i prosjektperioden vært gjennomført intervju av til sammen 26 ledere og mellomledere innenfor helse- og omsorgssektoren i Tromsø kommune. Det har både vært gjennomført individuelle dybdeintervju og fokusgruppeintervju. I etterkant av fem fokusgruppeintervju har det blitt gjennomført workshops med innovasjonsverksted

Funnene i prosjektet er foreløpige, og intervjumaterialet speiler situasjonen slik informantene beskrev den på intervjutidspunktet. Det analytiske arbeidet med datamaterialet pågår ennå. Vi har valgt å presentere noen funn vi mener kan gi et innblikk i noen av utfordringene knyttet til innovasjon i kommunale helse- og omsorgstjenester.

DEL 1: VÅR – HØST 2017

Engasjerte og kompetente avdelingsledere

Kommunen har engasjerte og kompetente avdelingsledere. Ansvaret for videre kompetanseheving er dels individualisert ved at den enkelte selv tar initiativ til videre utdanning. En stor andel av avdelingslederne i materialet har selv tatt initiativ til kompetanseheving, for eksempel gjennom masterstudie i ledelse eller økonomi. Motivasjonen er at de trenger påfyll i forhold til nye oppgaver eller en ny lederrolle. For øvrig ble det pekt på at det er utfordringer generelt knyttet til kompetanse og rekruttering. Det er varierende grad av fagdekning i kommunen, og det er konkurranse om fagpersonell.

Kompleksitet

Utviklingsprogrammet, arbeidspakkene og tiltakene i disse oppfattes som relevante og nyttige. Samtidig oppfattes kompleksiteten i prosjektet som stor ved at utviklingsprogrammet er omfattende og ved at ansatte i varierende grad opplever at avdelingen deres er berørt av denne.

Ujevn kjennskap og informasjonsflyt

Det har vært ujevn kjennskap til og informasjonsflyt knyttet til utviklingsprogrammet. Kunnskapen om bakgrunnen for og innholdet i utviklingsprogrammet er god i lederteam, men avtar eller varierer sterkt nedover i organisasjonen. Dette skyldes manglende strategier for informasjonsspredning, at man mangler ressurser og at informasjonsspredning er avhengig av enkeltpersoner. Dette fører til at informasjon filtreres nedover i organisasjonen gjennom flere ledd og at endringsbudskapet blir uklart. I neste rekke leder dette til et variabelt eierskap blant ansatte samt manglende forankring av endringsbudskap i utviklingsprogram for helse og omsorg. Formidling av informasjon knyttet til nye initiativ, for eksempel heltidskultur, skjer ofte på store arenaer. Det gir lite form for drøfting og spørsmål. Avdelingsledere opplever at det blir gitt ulik informasjon på ulike arenaer

Avdelingsledere – en nøkkelrolle

Avdelingslederne er kritiske for implementeringen av utviklingsprogrammet. Det er disse som i størst grad har diskutert med og spredt informasjon til ansatte om innhold og konsekvenser utviklingsprogrammet. Samtidig kan avdelingsledere savne støtte fra enhetsledere i selve implementeringsarbeidet.

Iverksetting/implementering

Ansvar for å iverksette og implementere utviklingsprogrammet oppfattes som fragmentert. Dette fører til usikkerhet om hvem som har ansvar for å implementere ulike deler.

Utviklingsarbeid i kommunen – stykkevis og delt

Det bringes inn nye ideer og problemområder gjennom brainstorming, idémyldring, samlinger eller piloter. Dette gjør at man hele tiden har «mange baller i luften», men uten at det er en klar strategi når det gjelder hvordan og når disse skal landes/konkretiseres og hvem som har ansvaret for dette. Implementeringen av utviklingsprogrammet er utfordrende fordi den også krever en sterk koordinering av ressurser, blant annet er den avhengig av stabs- og støttefunksjoner. En uheldig side er at avdelingsledere kan oppleve å få delegert oppgaver uten økonomiske rammer.

Kontinuerlig omorganisering og turnover

Det er utfordrende å holde fokus og kontinuitet i utviklingsarbeidet når omstilling er kontinuerlig og hvor omorganiseringer avløser hverandre. I tillegg har kommunen opplevd turnover de siste årene hvor blant annet enhetsledere og avdelingsledere er skiftet ut, og da klarer man ikke å videreføre utviklingsarbeid eller erfaringer fra dette. Erfaringene fra tidligere prosjekter synes i beskjeden grad å ha blitt lagret i organisasjonen, eller så trekker man ikke veksler på tidligere erfaringer. Det iverksettes nye prosjekter uten at disse evalueres på en systematisk måte. Dette fremmer repetisjon fremfor innovasjon.

Variierende kjennskap og tematisering av verdigrunnlaget – RÅMAT

For å få til endringer må man kople seg til verdier og kultur – men det er utfordrende å kople verdigrunnlaget RÅMAT (Respekt, Åpenhet, Mot, Anerkjennelse, Tillit) til praktisk handling i det daglige. Det er varierende kjennskap til hva disse verdiene står for og hva de skal innebære i praksis for den enkelte. Verdigrunnlaget er i varierende grad tematisert og diskutert sammen med ansatte.

Uklare forventninger til lederrollen

Avdelingsledere er klar over at de får en ny lederrolle, men er det er uklare forventninger til denne. Kommunen gjennomfører opplæring av ledere i egen regi, en fire dagers lederskole. Den er viktig, men opplæringen gir, i følge informantene, lite kunnskap om hva det kan innebære å være ledere i framtiden. Man mangler et tilbud som sier noe om hva endringer innebærer i praksis for lederne. I tillegg er det liten eller ingen lederoppfølging i lederopplæringen. En rekke enheter mangler funksjonsbeskrivelser for enhetsleder, nestleder og avdelingsledere.

Tvetydighet i hva som er overordnede mål og styrende dokumenter

Overordnede planer konkurrerer om oppmerksomheten til ansatte. Det kan synes som om det rår en viss uklarhet ute i organisasjonen om hva som er det styrende dokumentet i sektoren – Forbedringsprogrammet eller Utviklingsprogrammet? På den annen side er det kanskje ikke så viktig å vite hvilket program som styrer hva. Det er innholdet i styringssignaler, mål, handlingsplaner og rapportering som skal legge føringer og som må være kjent i organisasjonen.

Lav sikring av progresjon ved implementering av tiltak

Det etterspørres i liten grad hva man har oppnådd når man har iverksatt nye tiltak i organisasjonen. Overordnede mål om budsjettbalanse, sykefravær og «bedre tjenester» er greit, men avdelingsledere savner måleparametere på hva man skal oppnå og en konkretisering av hva som skal rapporteres. Dette gjør det igjen vanskelig både for enhetsledere og avdelingsleder å måle progresjon i tiltak. Dette gjør også at initiativ kan renne ut i sanden.

Bruk av eksterne oppskrifter og eksempler utenfra

Initiativet, tenkningen omkring og implementeringen av Tjenstedesign fremstår for avdelingsledere som en ekstern oppskrift for rett organisering som er forsøkt implementert gjennom en top-down prosess. I formidlingen av tjenstedesign på samlinger trekkes det fram eksempler utenfra kommunen fremfor å trekke veksler på egne erfaringer. Egne suksesshistorier som viser at man har lykket med utformingen av tjenester gjennom bottom-up prosesser benyttes i liten grad. Det er et potensial for mer systematisk bruk av egne erfaringer.

Behov for endringsledelse

Summen av uklare forventninger til avdelingsledere, lav etterspørsel av resultater på utviklingsarbeid og et uttrykt behov for lederstøtte på mellomledernivå peker på et behov for endringsledelse.

«Verdens beste brannstasjon»

Ansatte i førstelinjetjeneste og mellomledere beskriver seg selv som «verdensmestere i brannslukking». På den ene siden gjør dette at man tilfredsstiller krav og behov fra bruker her og nå, men samtidig må man slippe tak i oppgaver som har med mer systematisk og langsiktig utvikling å gjøre. Stadige 'utrykninger' bidrar til at utviklingsarbeid skyves ut i tid og må nedprioriteres.

Ulike budskap og motstridende styringsideologier

Det er flere eksempler der overordnede planer og initiativ i kommunen representerer ulike budskap eller står for ulike styringsideologier. Finansieringsmodeller der tildelte ressurser baseres på vedtak er et uttrykk for New Public Management (NPM). Dette kontrasteres mot

avdelingslederens behov for å fordele ressurser på tvers av eller innad i avdelinger på en mer fleksibel måte. Et annet uttrykk for NPM er innføringen av Tjenestedesign, som av ansatte blir oppfattet som en top-down implementert oppskrift. Tjenestedesign er dels på kollisjonskurs med prosjektet 'Team og kulturutvikling' i prosjektplanen for innflytting i Otium Bo- og velferdssenter, hvor behovet er større for en involverende kultur for kontinuerlig dialog og deling av kompetanse fremfor en ferdigdesignet prosess. Parallelt introduseres det en tillitsreform i kommunen som er avhengig av initiativ, skjønn og handlingsrom fra den enkelte. Innføringen av ressursbaser oppfattes å stå i motstrid til prinsipper om nærledelse. Økt måling - samt dokumentasjon - av redusert ATA-tid (ansikt-til-ansikt-tid) oppfattes å gå på tvers av verdigrunnet i kommunen (Respekt, Åpenhet, Mot, Anerkjennelse og Tillit). Innføring av ressursbaser oppfattes å være uforenelig med nærledelse. Dette spennet i 'styringsideologier' er synlig/merkbart for avdelingsledere som mottar ulike styringssignaler og må foreta avveininger mellom disse.

Ansatte ønsker å bidra til utvikling – men mangler arena!

Intervjumaterialet og innovasjonsverkstedene, som ble gjennomført etter fokusgruppeintervjuene, viser at ansatte har konkrete forslag til forbedringer av tjenesten. Disse er knyttet til struktur, utøvelse av ledelse, opplæringsbehov, bruk av verktøy og metoder samt prosessarbeid (hvordan rigge prosesser og involvere ansatte). De ansatte ønsker med andre ord å bidra til utviklingen av tjenesten ut fra sitt ståsted og med sin kompetanse. Det finnes enkeltteksempler på at avdelingsleder etterspør innspill fra ansatte – men dette skjer i mindre omfang. Man har så langt ikke hatt en kanal/arena for dette eller en metode for å tenke prioriteringer og forbedringer i tjenesten. Innovasjonsverkstedet som metode møtte dermed et behov hos ansatte og synliggjør også et stort potensial som kommunen kan benytte seg av. Nytenkning er vanskelig å få til dersom det ikke er kultur eller struktur for å samle inn, diskutere og systematisere forslag. For øvrig kan det nevnes at innføring av heltidskultur er positivt mottatt i organisasjonen.

Aksjonsforskningselement

Forskningsprosjektet anla et aksjonsforskningsperspektiv der man gjennom deltakerbaserte metoder (workshop, verksted og møter) ønsket å spille kunnskap tilbake til kommunen gjennom å følge konkrete utviklingsløp eller skape intervensjoner i kommunen. Det har vært begrensede muligheter for aksjonselementet – dels pga knapphet på tid og skiftende fokus, dels fordi man har savnet en adressat for forskernes innspill. En medvirkende årsak kan også være at man ikke har hatt en strategi for å ta i bruk kunnskap/innspill som kom fram i prosjektet. I hvilken form skal kunnskap tilbakeføres, på hvilke arenaer, når og hvem skal være adressat for forskernes innspill?

DEL 2: VÅR 2018

Formålet har vært å peke på noen suksesskriterier som informantene selv trekker frem som viktige for en god kommunal innovasjonspraksis. Med innovasjonspraksis forstår vi evnen og muligheten for å drive fram og stimulere til et systematisk endringsarbeid bygd på prinsipper om involvering. En praksis er ikke en ad-hoc-preget, men en kontinuerlig aktivitet, ved at det gjentas regelmessig eller er et kjennetegn ved organisasjonen. Under beskrives trekk som ansatte ved Omsorgstjenesten fastlandet trekker frem som viktige suksesskriterier.

Tillitsbasert ledelse

Det er høy grad av tillit mellom alle ledd, mellom enhetsleder og avdelingsledere og mellom avdelingsledere og ansatte. Enhetsleder søker å erstatte detaljstyring med tillit. Det er takhøyde for ros og ris. Verdigrunnlaget (RÅMAT) er tatt opp og diskutert i medarbeidersamtaler.

Tydelig og synlig ledelse – praktisering av nærledelse

Enhetsleder beskrives som tydelig, synlig og tilgjengelig. Enhetsleder er mye ute i enheten og legger vekt på å bygge relasjoner til ansatte. Nærledelse innebærer at avdelingslederne er tilstede på rapporteringene - to ganger daglig- sammen med ansatte. Dette gjør at man også fanger opp signaler fra ansatte om hva de ønsker og hva som skjer og rører seg på arbeidsplassen. Dette gir avdelingslederne muligheten til å gripe tak i utfordringer på et tidlig tidspunkt, for eksempel omdisponering av personell.

Flat struktur og lavt kontrollspenn

Enheten kjennetegnes ved en flat struktur og kort avstand mellom enhetsleder, avdelingsledere og ansatte. Enhetsleder gir og delegerer ansvar, måler og etterspør resultater. Det er takhøyde for å komme med nye ideer. Ansatte beskrives som selvdrevne. Avdelingene er ikke store, ingen over 20 ansatte. Nærledelse vurderes som vanskelig dersom man har avdelinger med mer enn 25 ansatte.

Godt arbeidsmiljø

Det er jobbet mye fra enhetslederen med å ta vare på ansatte og skape forståelse av at de jobber på *EN* enhet. Det er gjennomført miljøturer årlig med mål om å bygge relasjoner mellom ansatte på tvers av avdelinger. Dette er en bevisst tillitsbygging fra enhetslederen sin side.

God kompetansedekning

Enheten har en svært god fagdekning på sykepleiere og andre fagarbeidere. God kompetansedekning beskrives som nøkkelen til et godt arbeidsmiljø, stabilitet og at enheten oppfattes om attraktiv. Enheten er bevisst i forhold til rekruttering og står selv for denne.

Godt omdømme

God fagdekning bidrar til at enheten har et godt omdømme og rennommé ellers i kommunen. Dette letter også rekrutteringen av nye fagarbeidere. Det gode ryktet knyttes også til et lavt sykefravær.

God økonomistyring

Enheten drifter i balanse/med overskudd og har god kontroll på økonomi, skiller mellom økonomi og fag, ledelsen tar seg av økonomi – ansatte kan tenke fag.

Samarbeid på tvers av avdelinger

Enheten består av 6 soner som ledes av hver sin avdelingsleder. Det er et samarbeid om personellressurser på tvers av sonene som er behovsstyrt. Hjemmetjenesten er svingende i oppdrag. Dersom en bruker har mange timer (midler fordeles etter vedtak), kan disse frigjøres til andre oppgaver og brukere på tvers av ulike soner. Avdelingslederne har delegert fullmakt fra enhetsleder til å løse denne utfordringen. Samarbeidet er et uttrykk for «vi-orientering» i enheten: «I dag trenger jeg hjelp, neste gang er det andre steder der jeg kan bidra».

Tillitsbasert ressursstyring

Fordeling av midler er vedtaksstyrt. Dette leder til økt fokus på timebruk. Enheten balanserer selv mellom å be om økte timeressurser, men den gir også tilbakemelding når de har for mye kapasitet. Ressurstilgangen er dermed basert på tillit, at man ikke krever mer ressurser enn man faktisk har behov for. Dette gjør det også enklere å be om økte ressurser ved behov. Når ressursene følger det faktiske behovet, bidrar det også til å styrke enhetens omdømme. Enheten har valgt å ikke innføre ressursbase da dette vurderes som unødvendig og uforenelig ved praktisering av nærledelse ved at den skaper avstand til brukere.

Langsiktig arbeid med sykefravær

Enheten har jobbet kontinuerlig med økt tilstedeværelse på jobb. Enhetsleder har innført visualisering av sykefravær som synliggjør egenmeldt fravær. Dette bevisstgjør ansatte. Det er stor åpenhet om fravær. Det gjennomføres oppfølgingsamtaler med ansatte med sikte på å få til tilpasninger. Det er lavt fravær i ledergruppen (avdelingslederne), de vet de er forbilder for andre ansatte i enheten.

Kultur, verdier og normer

Gjennom intervjuene med avdelingslederne og enhetsleder ble det identifisert kulturelle normer og verdier som er rådende innad i enheten og knytter lederteamet sammen. Eksempler som indikerer dette er:

- «Vi setter vår ære i å være på jobb» - kommer til uttrykk gjennom lavt sykefravær i mellomledelsen.
- «Du må tørre» - Det er takhøyde for ros og ris. Dersom man gjør en feil kan dette diskuteres, feil blir ikke sanksjonert. Avviksmeldinger blir ikke tatt ille opp dersom en kollega skriver denne.
- Likebehandling som verdi står sterkt. Lederne legger vekt på å ikke forskjellsbehandle de ansatte – det er små forskjeller mellom ansatte.
- Dugnadsånd og fleksibilitet. Dette kommer til uttrykk gjennom deling på personellressurser og fleksibilitet mht oppgaveløsning. Holdningen er at «du må være fleksibel og steppe inn der det er behov».
- «Vi-orientering» - Enheten preges av et sterkt samhold og omtaler seg selv som «Vi» og «en jobbfamilie». Enheten opptrer samlet i andre sammenhenger innad i kommunen og oppfattes også som en samlet enhet utad av andre.
- «Det er viktig å kunne snakke med hverandre» - kommunikasjon er viktig
- Humor er viktig i det daglige

Helt avslutningsvis vil vi anføre at systematisk erfaringslæring og refleksjon over egen praksis bidrar til engasjement og skaper eierskap til prosesser. Omsorgstjeneste Fastlandet har gjort mange gode grep i organiseringen av arbeid og tjenesteleveranse og kan brukes som et utgangspunkt for læring i organisasjonen.