



Entreprenørskap og innovasjon i offentlig sektor - *Noen perspektiver fra PUBLIN-prosjektet i Oslo*

Partnerforum 6.12.07

Helge Godø

NIFU Step

- Entreprenør og entreprenørskap innført i moderne innovasjonsteori av **Joseph Schumpeter** i 1950, i boken *Capitalism, socialism and democracy*
- Faghistorikerne sier at den irske økonomen og fysiokraten **Richard Cantillon** (1680-1734) var den første som ”oppfant” begrepet – basert på oversettelse fra fransk, dvs en *igangsetter*
- **Fredrik Barth** tidlig ute i norsk (og internasjonal) sammenheng med å benytte begrepet til å forklare sosial endring og samfunnsutvikling – noe han fikk sterk kritikk for fra sine kolleger
- Tette forbindelse entreprenør/entreprenørskap – innovasjon – diffusjon
 - En slags ”jerntriangel”

- En entreprenør: En person som setter i gang en helt *ny type* virksomhet, oftest basert på en idé om en innovasjon
- Entreprenør kjennetegnes av følgende, i følge Olav Spillings oppsummering:
 - *Et ønske om å oppnå noe*
 - *Utrettelig i sitt arbeid*
 - *Ønsker å arbeide selvstendig, være sin egen sjef.*
 - *Dyrker et kvalitetsideal*
 - *Ansvarsbevisste*
 - *Belønningsorientering*
 - *Optimisme*
 - *Organisering* (sosial intelligens og ferdigheter)
- Entreprenørskap = arbeidet og virksomheten utført av en entreprenør

- Omfang – ca 25-30.000 nyetableringer i Norge hvert år – sannsynligvis ”stor andel” av disse preget av entreprenørskap i forskjellige former
- Ulike former for intraprenørskap kommer i tillegg
- I tillegg: Alle former for entreprenørskap utenom privat sektor
 - Offentlig sektor
 - Sivile samfunn
 - Skjæringspunktet mellom disse
- Typer av entreprenørskap (Olav Spilling):
 - *Selvrealiseringsentreprenøren*
 - *Arbeidsledighetsentreprenøren*
 - *Lokalsamfunnsentreprenører* – mest vanlig i materialet fra Oslo-Publin

- Entreprenørskap i offentlig sektor utbredt, men:
 - Like vanskelig å måle omfang som i privat sektor
 - Eksisterer i høy grad – ”lett å kjenne igjen når man ser det”
 - Utfordringer mht indikatorer – enn så lenge vanskelig å måle
 - Hittil liten grad analysert fordi andre tilnærminger og begreper benyttes:
 - Organisasjonsendringer
 - ”fornyelse”
 - Reformert, rasjonalisering, effektivisering, forenklinger
- Entreprenørskap i offentlig sektor skjer i mer komplekse omgivelser
- Mange likhetstrekk med ”intraprenørskap”
- Mange generelle faktorer påvirker utforming – og *modus operandi*

- Eksterne faktorer – e.g.:
 - økende press på budsjetter,
 - Konkurransenutsetting og jakten på alternative løsninger,
 - teknologiutvikling, særlig innen IKT
 - ”Zeitgeist” – omskiftelige kulturelle og sosiale oppfatninger
 - Samfunnsendringer – for eksempel ”Eldrebølgen”
- Interne og organisatoriske faktorer (ledelse, struktur, ”bedriftskultur”, etc)
- Personlige egenskaper – yrke/stilling og utdanning, politisk holdninger, idealisme, identitet og stedstilhørighet

- Generelt lite forskningsbasert kunnskap
- Peter Drucker (1985) ambivalent: Mener offentlig sektor viktig, men meget problematisk – og skriver: "Most innovations in public-service institutions are imposed on them either by outsiders or by catastrophe".
 - Eksempel: von Humboldt opprettet Universitetet i Berlin i 1809 fordi de tradisjonelle universitetene hadde blitt "…completely destroyed by the French Revolution and the Napoleonic wars"
- Siden 2000 kommet noen flere publikasjoner av forskningsresultater
- Mest interessant (passer best til våre analyser): Zerbinati og Souiatis (2005) – basert på studie av prosesser omkring i lokalforvaltning vedr EU-finansiering av tiltak fra EU-strukturfond.

1. Profesjonell politiker

- Motiv: Oppnå et ideal eller politisk mål
- Styrke: Sikre politisk støtte og nettverk

2. "Spin-off"-skaper

- Motiv: Benytter politiske kontakter til egen forretningsutvikling og kommersialisering
- Styrke: Evne til å benytte både politiske og faglige kontaktnett

3. Kommersiell entreprenør i politikken

- Motiv: Utvikle lokal næringsliv
- Styrke: Anerkjent som en person med mye politisk makt

4. Karriere-entreprenør

- Motiv: Faglig og karrieremessig utvikling
- Styrke: Gode kunnskaper om interne organisasjonsforhold og prosesser – og evner til å utnytte disse

5. Tjenestemann (eller –kvinne) med politiske ambisjoner

- Motiv: Politiske ambisjoner (idealer og ønske om innflytelse)
- Styrke: Evner til å manøvrere i politisk landskap

- Handlingsplanen for eldreomsorgen (St meld nr 50 (1996-97)) → "Gjærvold-utvalgets innstilling" (NOU 1992:1)
 - Viktig prinsipp: Eldre skal i størst mulig grad få tjenester og tilbud slik at de kan bo i sine hjem så lenge som mulig
 - Utbygging av 24-timers tjenestetilbud med kapasitet til å dekke 25% av befolkningen over alder 80 år
 - Eldreboliger og eneromsreformen i pleiehjem
 - Kostet ca 28 milliarder kroner (pr 2005)

- Lokal autonomi
 - Kommunehelsetjenesteloven – endring i 1988 gir kommunene ansvar for pleiehjem
 - Sosialtjenesteloven – gir individbaserte rettigheter – og ansvar til kommunene

- Oslos spesielle situasjon – bydelenes rolle
 - Bydelene ansvar for eldreomsorgen – ergo autonomi
 - Men bydelsadministrasjonen underlagt kontroll fra Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester

Case-studien i Publin - bakgrunnen

- Utført i en bydel i Oslo – det som nå er Østensjø (tidligere Manglerud og Bøler)
 - Datainnsamling: Intervjuer med beslutningstakere med forskjellige roller i styre og stell innen eldreomsorgen i bydelen
- P.g.a funnene her: Utført intervjuer av tilknyttede byomfattende frivillige organisasjoner (NGO'er)
- Data om innovasjoner innsamlet på:
 - Politisk nivå
 - Tjenestenivå
- Politisk nivå: Innføring av nye tjenestetilbud og –modeller for eldre
- Tjenestenivå: Innovasjoner innen ledelse og organisering av tjenestetilbud
- Entreprenørskap på begge nivåer

- Politisk nivå: Politisk/ideologisk aktivist-entreprenør
- Tjenestenivå: Idealistisk entreprenør
- Skiller seg noe fra Zerbinati og Souiatis typer
- Kjennetegn med begge typer:
 - Sterkt motivert av et ideal (men ikke idealister)
 - Politisk støtte og nettverk i politiske miljøer
 - Politiske entreprenørene er deltidspolitikere (mer tillitsmenn – som de fleste bydelspolitikere)
 - Sterkt ønske om å oppnå politiske målsetninger (politisk agenda)
 - Sterk lokalsamfunnstilhørighet og ønske om velferd for stedets befolkning

Noen eksempler på innovasjoner og entreprenørskap

Tjenstenivå:

- Innføring av ”bestiller-utfører”-modell
 - Klarere roller
 - Mer systematikk
 - Bedre forvaltning
 - Lettere kvalitetskontroll
- Innføring av ”innsatsbasert finansiering”
 - Bedre budsjettstyring og oversikt
- Mer effektiv utfører
 - IKT til arbeidsorganisering og – planlegging
 - Bedre utnyttelse av hjemmehjelpere – bedre samarbeid med hjemmesykepleiere

Politisk nivå

- Innføring av ”Trygghetsavtale”
 - Nivå 1: Friske eldre
 - Nivå 2: Litt hjelp for de som kan bo hjemme
 - Nivå 3: Trygdeboliger, etc.
 - Nivå 4: Pleiehjem
 - Bruk av Frivillighetssentralene
- Omorganisering av pleiehjemmene
 - Karriereplanlegging og utdanning for ufaglærte
 - Arbeidsplanlegging og jobrotasjon
 - Ansvarsdeling på tvers av profesjongrenser
 - Dramatisk reduksjon av sykefravær og gjennomtrekk

- Typen ”idealistisk entreprenør” forekommer ofte innen tjenestenivå, særlig innen frivillige organisasjoner
- Mange aktive – og *innovative* - frivillige organisasjoner i Oslo:
 - Kirkens bymisjon
 - Franciskushjelpen
 - Røde Kors og Norsk Folkehjelp - Osloavdelinger
 - Frivillighetssentraler i bydelene
 - Menigheter, Lions, etc
 - Lange, historiske røtter: Oslo Hospital (1534) → Fransiskanerne
 - Organisasjoner tilknyttet spesielle lidelser – demens, etc
 - Noen tilknyttet omfattende nasjonale og internasjonale NGO'er
- Driver ”innovasjonsutvikling” innen nye tjenester gjennom utviklingsprosjekter
 - Utvikle unike tilbud – og foregripe NPM-tiltak
 - Organisatorisk fleksibilitet og legitimitet viktig

- Ofte finansiert av "såkornskapital" fra private legater
 - 2700 legater i Norge – noen få av disse viktige
 - Scheiblers legat (Fabritius-familien) – Nanna Maries Hjem, etc
 - Backes legat (Glass-Backe i Grensen) – Pårørendeskolen

- Eksempel på entreprenør:
 - Høy helsefaglig utdanning (mastergradsnivå)
 - Godt bevandret i innovasjonsteori
 - Jobbet først på et stort Oslo-sykehus
 - Sluttet i frustrasjon: Stanget hode mot profesjoner og administrasjon – umulig å utvikle nye tilbud for de som trenger det
 - Trives godt med jobb i NGO'ene – fleksibilitet og mulighet til utvikling av nye tilbud:
 - Utvikling av rekrutteringprogram for mobilisering av frivillige
 - "Sykepleiere på hjul" og "Fratello" tilbud til de mest elendige narkomane
 - Sorgtjeneste for pårørende for etterlatte (tabuiserte dødsfall)
 - Menn og sorg – enkemenn høy selvmordsrate
 - Besøksordning for hjemmeboende demente
 - Balansegang utvikling av nye tilbud og kommunens rolle

- Ikke forventninger til privatøkonomiske gevinster – men sterk identifisering med organisasjonens formål og langsiktig samfunnsrolle
 - Ikke (sterkt) motivert av karriereutvikling og –forfremmelse, eller politiske ambisjoner
 - Fortjeneste og økonomiske forhold underordnet
- Medlidenhet og empati for svake sterk motivasjonsfaktor – mye felles med politisk/ideologisk aktivist-entreprenør
- Politiske agendaer kan betraktes som innovasjonsmodeller
 - Korporativistisk velferdsmodell (AP, SV)
 - Markedsorientert velferdsmodell (H, FrP)
 - Kommunitariansk velferdsmodell (NGO'ene)
 - Familieorientert velferdsmodell (KrF, SP)
 - IKT-orientert, teknokratisk velferdsmodell

Noen refleksjoner - 1

- I innovasjonspolitikken inngår oppmuntring av entreprenørskap
 - betydning for bedriftsetablering og økonomisk utvikling,
 - fornyelse av næringlivet
- Entreprenører oppfattes positivt som viktige endringsagenter
- Entreprenører ser muligheter, tar kreative sjanser og krysser grenser
- Det samme foregår også i offentlig sektor
- Mange likhetstrekk mellom entreprenørskap i privat og offentlig sektor – og ”sivile samfunn” ellers
- ”Innovasjonslandskapet” mer komplekst enn i privat sektor
- Entreprenører i privat sektor har ofte samme motivasjoner som entreprenører i offentlig sektor

Noen refleksjoner - 2

- Pluralisme mht forskjellige tilnærminger og modeller for tjenestetilbud viktig – skaper heterogenitet
- Lokal autonomi (selvstyre) skaper heterogenitet
- Sterkt sivilt samfunn – særlig NGO'ene er viktige
- ”Såkorn-kapital” spiller en viktig rolle
- Konkurransen mellom forskjellige innovasjonsmodeller skaper læring
- Læring og debatt – og forskning som kan gi sikker kunnskap om innovasjonsprosesser og entreprenørskap viktig

- Zerbinati, S & V. Souitaris (2005), "Entrepreneurship in the public sector: A framework of analysis in European local governments", *Entrepreneurship & Regional Development*, vol 17, s. 43-64
- "Entrepreneurship in innovation of home based care for the elderly in Norway, a case study", in *Administration – Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*, vol. 53 (2005), no. 3, s. 66-79 (co-authors: Marianne Broch and Rannveig Røste)
- Godø, H., "Innovations in the public sector", kapittel i *The Nordic Modell: A recipe for success?*, Carlos Buhigas Schubert & Hans Martens (red), EPC Working Paper no 20, Brussels, 2005.
- Godø, H., *Case study report Norway: Innovation in home based services for elderly*, Working paper, D 18, i PUBLIN-prosjektet, Oslo, NIFUSTEP, mai 2005 – samforfattet med Marianne Broch og Rannveig Røste.
- Godø, H., "Social Services Case Study 1: Political advocacy, innovation models and entrepreneurship in providing care to the elderly", chapter accepted for publication by Edward Elgar, 2007, Paul Windrum and Per Koch editors. Title of book: *Innovation in Public Services: Management, Creativity and Entrepreneurship*.