

Å løse floker i offentlig sektor

En casestudie av prosjektet «Vilkår for førerrett» og bruk av systemorienterte metoder i offentlig samarbeidsinnovasjon

Kristine H. Angeltvedt



Masteroppgave

Senter for Teknologi, Innovasjon og Kultur

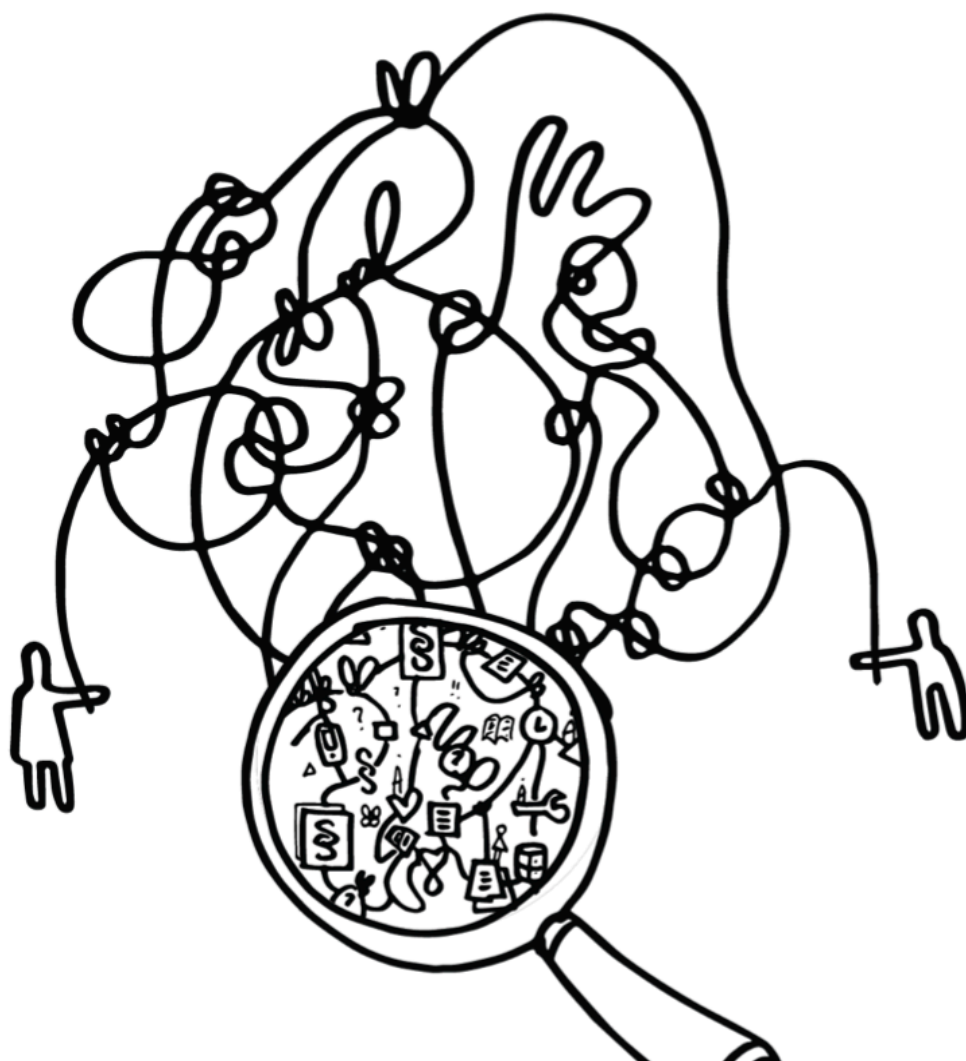
Samfunnsvitenskapelig fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

27. Mai 2019

Å løse floker i offentlig sektor

En casestudie av prosjektet «Vilkår for førerett» og bruk av systemorienterte metoder i offentlig samarbeidsinnovasjon



© Kristine H. Angeltvedt

2019

Å løse floker i offentlig sektor: En casestudie av prosjektet «Vilkår for førerett» og bruk av systemorienterte metoder i offentlig samarbeidsinnovasjon

Kristine H. Angeltvedt

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Illustrasjonen på forrige side er utviklet av Adrian Paulsen i forbindelse med prosjektet «Vilkår for førerett». © Halogen v/Adrian Paulsen

Sammendrag

Offentlig sektor står i økende grad overfor en rekke komplekse og tverrgående utfordringer som berører flere aktører, sektorer og politikkområder samtidig. For å bli i stand til å løse slike utfordringer, er offentlig sektor avhengig av å øke graden av samarbeidsinnovasjon på tvers av offentlig virksomheter. De er også avhengig av å ta i bruk nye tilnæringer, metoder og verktøy som tilrettelegger for verdiskapning og innovasjon i skjæringspunktet mellom ulike aktører. I forskningslitteraturen er det beskrevet et behov å ta i bruk mer systemorienterte metoder i arbeidet med å løse komplekse og tverrgående utfordringer. Det argumenteres for at systemorienterte metoder er bedre egnet for å håndtere kompleksiteten som oppstår når ulike aktører samarbeider om å løse et felles problem.

Denne masteroppgaven er en kvalitativ casestudie av et samarbeidsprosjekt som har tatt i bruk systemorienterte metoder for å fremme samarbeidsinnovasjon mellom fire direktorater på tvers av tre forvaltningssektorer. Casestudien undersøker spesielt hvilke barrierer prosjektet har møtt på, og hvilke suksessfaktorer som har vært avgjørende for å overkomme disse. Basert på dybdeintervjuer med aktører fra prosjektgruppen og virkemiddelapparatet for innovasjon i offentlig sektor, deltakende observasjon og dokumentanalyse, gir denne oppgaven innsikt i faktorene som har vært avgjørende for å lykkes med å etablere et tverrsektorielt samarbeid i prosjektet. Oppgaven deler også erfaringer som kan være nyttig for det pågående arbeidet med å øke innovasjon i offentlig sektor.

Av funnene fremkommer det at prosjektet har møtt på en rekke institusjonelle, organisatoriske og interorganisatoriske barrierer som har gjort det vanskelig å etablere et samarbeid på tvers, men at samarbeidsledelse og bruk av systemorienterte metoder har vist seg som en verdifull og egnet kombinasjon for å overkomme disse. Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling og det spesifikke fokuset på systemorienterte metoder, har jeg gjennom casestudien vist hvordan disse metodene utgjør et egnet verktøy for å fremme samarbeidsinnovasjon. Systemorienterte metoder legger til rette for en transformerende læringsprosess med mål om å utløse synergieffekter, og sørger for at aktørene ser verdien av samarbeidet og innovasjonspotensialet som kan realiseres i fellesskap. Metodene utløser også et eierskap og en forpliktelse hos den enkelte aktør som er avgjørende for å sikre at samarbeidet vedvarer og resulterer i innovasjon gjennom implementering av ideer og løsninger.

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på to krevende, men veldig lærerike år på Blindern. Når jeg nå ser tilbake, er det utrolig hvor mye jeg har lært og hvor stor interesse jeg har fått for et forskningstema jeg var helt ukjent med for et år siden.

Det er flere personer som har gjort det mulig å skape «mesterverket» du nå er i ferd med å lese.

Jeg ønsker først å fremst å takke StimuLab og alle aktørene som har inngått i prosjektet «Vilkår for førerrett». Takk for at dere har tatt dere tid til å stille opp som informanter i oppgaven, og for at dere har bistått med det som var nødvendig for å gi meg innsikt i det dere selv omtaler som «et skikkelig flokete og komplekst prosjekt». Takk for at dere har vist meg tillit, og gitt meg mulighet til å bidra med tanker, meninger og refleksjoner tilbake. Jeg vil også takke prosjektgruppen bak arbeidet med stortingsmeldingen for innovasjon i offentlig sektor. Det at dere anser min oppgave som et nyttig bidrag til arbeidet, er jeg både ydmyk og stolt over.

Videre vil jeg takke min veileder Taran Mari Thune for all tiden du har brukt på meg, og for alle kloke råd og anbefalinger underveis. Din kompetanse innen forskningsområdet har vært svært verdifull.

Jeg vil også takke min arbeidsgiver for at jeg har fått fleksibiliteten jeg trengte til å fullføre denne mastergraden. Det har vært krevende å kombinere masteroppgaven med en fulltidsjobb, men jeg er glad for at vi har funnet en løsning sammen.

Til slutt vil jeg takke Ane, Erica og Pappa for tiden dere har brukt på å korrekturlese oppgaven. Takk for oppmuntrende ord i marginen, og for at dere alltid heier på meg!

Oslo, 27.05.2019. Kristine Angelvedt

Forkortelser

KMD – Kommunal- og Moderniseringsdepartementet

Difi – Direktoratet for IKT og Forvaltning

Doga – Design og Arkitektur Norge

SV – Statens Vegvesen

VD – Vegdirektoratet

HD – Helsedirektoratet

DEH – Direktoratet for e-helse

POD – Politidirektoratet

NPM – New Public Management

KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING.....</u>	<u>1</u>
1.1	Presentasjon av formål, problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.2	Oppgavens begrepsbruk	4
1.3	Vilkår for førerett: En floke i forvaltningsapparatet	5
1.4	Oppgavens videre oppbygning.....	7
<u>2</u>	<u>INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR</u>	<u>9</u>
2.1	Offentlig forvaltning	9
2.1.1	Særtrekk 1: Organisasjonsstruktur	10
2.1.2	Særtrekk 2: Styringsstruktur.....	11
2.2	Forskning på innovasjon i offentlig sektor	12
2.2.1	Definisjon av innovasjon i offentlig sektor	14
2.2.2	Ulike typer innovasjon i offentlig sektor	16
2.3	Nye perspektiver på tjenesteinnovasjon i offentlig sektor	18
2.4	Oppsummering.....	19
<u>3</u>	<u>TEORETISK RAMMEVERK.....</u>	<u>21</u>
3.1	Samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor.....	21
3.1.1	Barrierer for samarbeidsinnovasjon.....	24
3.1.2	Ledelse og styring av samarbeidsinnovasjon.....	32
3.1.3	Måling av effekt og evaluering av samarbeidsinnovasjon	34
3.2	Designdrevet tjenesteinnovasjon i offentlig sektor.....	35
3.2.1	Designeres rolle i tjenesteinnovasjon og effekten av design.....	35
3.2.2	Systemorientert design som tilnærming til designdrevet innovasjon	38
3.3	Oppsummering.....	41

<u>4</u>	<u>METODISK TILNÆRMING.....</u>	<u>43</u>
4.1	Forskningsdesign.....	43
4.1.1	Casestudier.....	43
4.1.2	Valg av designstrategi.....	45
4.1.3	Valg av case og analyseenheter.....	45
4.2	Datainnsamling.....	46
4.2.1	Kvalitativt dybdeintervju.....	47
4.2.2	Deltakende observasjon.....	51
4.2.3	Kvalitativ dokumentanalyse.....	52
4.3	Analyse og koding av datamaterialet.....	54
4.4	Etiske hensyn.....	54
4.5	Refleksjon over forskningens pålitelighet og gyldighet.....	55
<u>5</u>	<u>PRESENTASJON AV CASE.....</u>	<u>57</u>
5.1	StimuLab.....	57
5.2	Vilkår for førerrett.....	58
5.2.1	Prosjektets aktører og organisering.....	58
5.2.2	Identifisert gevinstpotensial og målsettinger.....	59
5.2.3	Gjennomføring.....	60
5.2.4	Prosjektets resultater og nåværende status.....	63
<u>6</u>	<u>PRESENTASJON AV EMPIRISKE FUNN.....</u>	<u>65</u>
6.1	Barrierer for samarbeidsinnovasjon i prosjektet «Vilkår for førerrett».....	65
6.1.1	Institusjonelle barrierer.....	65
6.1.2	Organisatoriske og interorganisatoriske barrierer.....	72
6.1.3	Oppsummering av barrierer.....	78
6.2	Suksessfaktorer i prosjektet «Vilkår for førerrett».....	80
6.2.1	Ledelse og organisering.....	80
6.2.2	Metodisk tilnærming.....	84
6.2.3	Oppsummering av suksessfaktorer.....	91

7	<u>DISKUSJON.....</u>	<u>93</u>
7.1	Barrierer for samarbeidsinnovasjon	93
7.2	Suksessfaktorer for å overkomme barrierer for samarbeidsinnovasjon	97
8	<u>KONKLUSJON.....</u>	<u>105</u>
8.1	Forskningens begrensninger	105
8.2	Effekten av systemorienterte metoder	106
8.3	Implikasjoner.....	109
8.3.1	Avsluttende anbefalinger	111
8.4	Videre forskning	112
	<u>LITTERATURLISTE.....</u>	<u>113</u>

LISTE OVER FIGURER:

Figur 1: Visualisering av prosessen for å fornye førerett

Figur 2: Analytisk rammeverk for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor

Figur 3: Et prosessperspektiv på barrierer for samarbeidsinnovasjon

Figur 4: Oppsummering av barrierer for samarbeidsinnovasjon

Figur 5: Den metodiske prosessen i prosjektet «Vilkår for førerett»

Figur 6: Oversikt over funn

LISTE OVER TABELLER:

Tabell 1: Oversikt over informanter og gjennomførte intervjuer

Tabell 2: Oversikt over observerte konferanser og seminarer

Tabell 3: Oversikt over sekundærkilder i kvalitativ dokumentanalyse

Tabell 4: Oppsummering av institusjonelle barrierer

Tabell 5: Oppsummering av organisatoriske og interorganisatoriske barrierer

Tabell 6: Oppsummering av suksessfaktorer tilknyttet metodisk tilnærming

1 Innledning

Innovasjon i offentlig sektor er et område som har fått stor politisk oppmerksomhet i løpet av de siste årene. Bakgrunnen for dette er ifølge Borins (2014) at innovasjon ansees som et verktøy for å håndtere den økende graden av komplekse utfordringer som offentlig sektor står overfor. Ifølge Sørensen og Torfing (2012) har blant annet *endrede brukerbehov* hos innbyggere og private aktører, resultert i *nye og økte krav* til offentlig tjenester som utfordrer måten offentlig sektor utvikler og forvalter tjenester. Selv om offentlig sektor ønsker å levere mer brukervennlige og effektive tjenester til samfunnet, finnes det begrensede ressurser og midler til å oppnå dette. Det medfører at endrede brukerbehov og økte krav ikke nødvendigvis kan imøtekommes ved å bruke mer penger, men at offentlig sektor må finne nye og mer innovative måter å løse utfordringer på (Sørensen og Torfing 2012). Den økende graden av *globalisering* binder også offentlig sektor tettere til innbyggere og private aktører, og gjør offentlig sektor avhengig av å løse problemer gjennom samhandling med både interne og eksterne aktører (Sørensen og Torfing 2012). I tillegg står offentlig sektor overfor en økende grad av komplekse utfordringer som berører flere politikkområder og sektorer samtidig. Slike utfordringer betegnes i litteraturen som «*wicked problems*», og beskriver utfordringer som er vanskelig å løse internt i én enkelt virksomhet fordi de er tverrgående og forutsetter samarbeid mellom en rekke gjensidig avhengige aktører (Torfing 2016).

I forskningslitteraturen innen studier av innovasjon i offentlig sektor har flere forskere pekt på *samarbeidsinnovasjon* som et verktøy for å håndtere kompleksitet og for å løse slike tverrgående utfordringer (Osborne og Brown 2013; Torfing 2016; Sørensen og Torfing 2013; Hartley, Sørensen og Torfing 2013; Ansell og Torfing 2014). Samarbeidsinnovasjon innebærer å tilrettelegge for en innovasjonsprosess hvor offentlige aktører samarbeider med hverandre eller med private aktører og innbyggere, for å utvikle eller forbedre offentlige tjenester (Torfing 2016). Selv om offentlig sektor har en lang tradisjon for både samarbeid og innovasjon, ansees disse aktivitetene fortsatt som ustrukturerte og sporadiske (Osborne og Brown 2013). Cook og Tonurist (2016) mener dette tar utgangspunkt i at dagens tradisjonelle verktøy for utvikling og innovasjon i offentlig sektor ikke er egnet for å håndtere kompleksiteten som oppstår når flere aktører samarbeider om innovasjon (Cook og Tonurist 2016).

Forskningslitteraturen argumenterer derfor for å ta i bruk nye metoder og tilnærminger i innovasjonsarbeidet, og har foreslått *systemorienterte metoder* som et egnet verktøy for å øke graden av samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor (Cook og Tonurist 2016; Edmonstone, Pedler og Lawless 2019; Vries et al. 2015). Systemorienterte metoder er ifølge OECD (2017) forstått som et paraplybegrep for å beskrive et sett med aktiviteter, metoder og verktøy som har et felles mål om å oppnå innovasjon i et system. Det innebærer å ta i bruk metoder som anerkjenner den gjensidige avhengigheten mellom aktører i et system, og som anerkjenner at kontekstuelle faktorer vil påvirke innovasjon i offentlig sektor (Santonen et al. 2007).

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (heretter kalt KMD) arbeider for øyeblikket med en stortingsmelding for innovasjon i offentlig sektor. Allerede under oppstartsmøtet for arbeidet beskrev Kommunal- og Moderniseringsminister Monica Mæland behovet for å ta i bruk systemorienterte tilnærminger for å stimulere innovasjon på tvers av offentlige aktører. Statssekretær i KMD Paul Chaffey (2018) har også pekt på samarbeid som et verktøy for å løse tverrgående og komplekse utfordringer i offentlig sektor, og har i flere foredrag uttrykt behovet for nye metoder som fremmer tjenesteinnovasjon gjennom et system- og brukerperspektiv. Et av hovedområdene i arbeidet med stortingsmeldingen er derfor å undersøke hvordan offentlige virksomheter i større grad kan benytte samarbeidsinnovasjon som et verktøy å løse det KMD omtaler som «tverrsektorielle floker». Det innebærer å forstå hvilke faktorer som påvirker samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor, og hvilke institusjonelle og organisatoriske barrierer som hindrer offentlige aktører i å oppnå dette. Målet med stortingsmeldingen er å etablere et sett med prinsipper som gjør det mulig å øke innovasjonstakten og graden av samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor.

På grunnlag av pågående arbeidet med stortingsmeldingen og det argumenterte behovet for nye metoder og tilnærminger til innovasjon i offentlig sektor, har jeg valgt å studere *bruk av systemorienterte metoder for å fremme samarbeidsinnovasjon* i denne oppgaven. Jeg ønsker å forstå hvordan disse metodene tilrettelegger for samarbeid på tvers og dermed gjør offentlige aktører bedre rustet for å løse tverrgående og komplekse utfordringer.

1.1 Presentasjon av formål, problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med denne oppgaven er å bidra med ny kunnskap og innsikt til to områder som forskningslitteraturen beskriver som verktøy for løse komplekse og tverrgående utfordringer i offentlig sektor, nemlig *samarbeidsinnovasjon* og *bruk av systemorienterte metoder*.

Litteraturen beskriver et behov for ny forskning som undersøker hvordan offentlige virksomheter og ledere i større grad kan lykkes med samarbeid på tvers, og forskning som gir ledere og ansatte nye metoder og verktøy som kan brukes i arbeidet med tverrgående tjenesteinnovasjon (Potts og Kastle 2010; Arundel, Bloch og Ferguson 2019).

Formålet med denne oppgaven er derfor todelt. På den ene siden skal oppgaven bidra med mer kunnskap om bruk av systemorienterte metoder for å skape innovasjon på tvers av aktører i offentlig sektor. Dette er forstått som et bidrag til forskningsområdet «innovasjon i offentlig sektor» og herunder forskningsområdet «samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor». Her er jeg spesielt interessert å undersøke og avdekke hvilke faktorer som påvirker samarbeid mellom offentlige aktører i dag, og hvordan systemorienterte metoder kan bidra til å overkomme sentrale barrierer for innovasjon og samarbeid. På den andre siden skal oppgaven bidra til å spre kunnskap om effekten av å benytte systemorienterte metoder i offentlige samarbeidsprosjekter. Oppgaven søker å gi politikere, byråkrater og offentlige ledere mer kunnskap om samarbeidsinnovasjon, og gjøre dem bedre rustet for eksperimentering med nye metoder og tilnærminger. Oppgaven ønsker også å bidra med innsikt til arbeidet med stortingsmeldingen, gjennom å dele erfaringer fra et samarbeidsprosjekt som har tatt i bruk systemorientert metoder.

Basert på oppgavens formål har jeg formulert følgende problemstilling:

Hvordan fremmes samarbeidsinnovasjon gjennom bruk av systemorienterte metoder?

For å sikre et grundig og helhetlig svar på problemstillingen har jeg utformet to forskningsspørsmål:

1. Hvilke barrierer for samarbeidsinnovasjon har prosjektet «Vilkår for førerrett» støtt på under prosjektperioden?

2. Hvilke suksessfaktorer har vært avgjørende for å overkomme barrierer i prosjektet «Vilkår for førerett»?

Formålet med forskningsspørsmålene er å navigere det teoretiske og empiriske datamaterialet mot et svar på problemstillingen. Forskningsspørsmålene har fungert som «knagger» under empirisk datainnsamling, og stått sentralt under analyse av empiriske funn opp mot teoretisk rammeverk.

Jeg vil besvare forskningsspørsmålene og den overordnede problemstillingen gjennom en casestudie av samarbeidsprosjektet «Vilkår for førerett». Dette prosjektet har tatt i bruk systemorienterte metoder for å skape innovasjon på tvers av aktører fra fire direktorater i tre ulike forvaltningssektorer. Prosjektet hadde som mål å løse flere komplekse og tverrgående samordningsutfordringer mellom aktørene, og jeg anser denne casen som en relevant kontekst for å forske på min problemstilling. Jeg vil komme tilbake til en innledende presentasjon av casen i del 1.3.

1.2 Oppgavens begrepsbruk

Innledningsvis ser jeg det som hensiktsmessig å forklare egen begrepsbruk gjennom oppgaven. Først og fremst ønsker jeg å forklare anvendelsen av begrepet «floker». Selve begrepet har fremkommet gjennom informantenes språkbruk, og er en metafor for å beskrive komplekse og tverrgående utfordringer i offentlig sektor akkurat slik litteraturen beskriver «Wicked Problems». Denne oppgaven tar utgangspunkt i en «tverrsektoriell floke», ettersom casen som er studert har omhandlet samarbeidsinnovasjon for å løse komplekse og tverrgående utfordringer på tvers av tre offentlige forvaltningssektorer. Jeg har valgt å anvende «floke»-begrepet i kombinasjon med begrepene «utfordringer på tvers», «tverrgående utfordringer» og «tverrsektorielle utfordringer» for å illustrere utfordringer som angår aktører på tvers av ulike sektorer. Det innebærer at begrepet «samarbeidsinnovasjon» i denne oppgaven er forstått som samarbeid for å skape innovasjon på tvers av sektorer. Ettersom oppgaven er avgrenset til å omhandle offentlig sektor, har jeg videre i oppgaven kun benyttet begrepet «sektor/-er» i stedet for «forvaltningssektorer». Jeg vil komme tilbake til en forklaring av sektor-begrepet i kapittel 2 og en forklaring av hva som inngår i begrepene «tverrsektoriell» og «samarbeidsinnovasjon» i kapittel 3.

1.3 Vilkår for førerett: En floke i forvaltningsapparatet

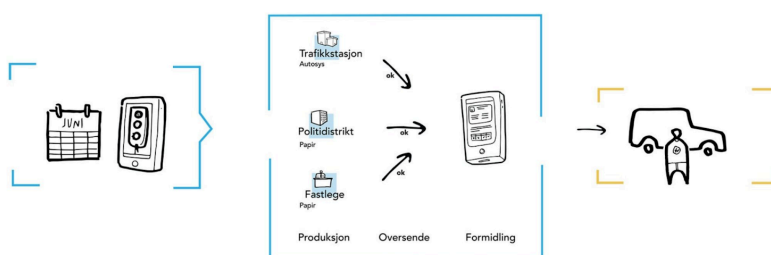
Denne oppgaven tar utgangspunkt i en casestudie av prosjektet «Vilkår for førerett» som ble gjennomført med støtte fra Stimuleringsordningen for innovasjon i offentlig sektor (heretter kalt StimuLab) i 2017. Innovasjonsprosjektet er et samarbeid mellom fire store offentlige direktorater på tvers av tre sektorer, og flere andre offentlige og private aktører som er tilknyttet føreretten. De fire direktoratene som deltok i prosjektet var Vegdirektoratet, Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse og Politidirektoratet. En grundig redegjørelse av casen finnes i kapittel 5, men jeg ønsker innledningsvis å gjøre rede for bakgrunnen til prosjektet - og det informantene og virkemiddelapparatet omtaler som «en floke i forvaltningsapparatet».

Vegdirektoratet (og herunder Statens Vegvesen), Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse og Politidirektoratet er ansvarlige for å forvalte innbyggernes rett til å kjøre bil, også kalt «førerett». For å oppnå førerett som norsk innbygger er det tre vilkår som må være oppfylt: *fullført kjøreopplæring og godkjente kjøreferdigheter, god vandel og god helse*. Statens vegvesen (heretter kalt SV) utsteder årlig 450 000 førerkort, hvor omtrent 200 000 av disse utgjør fornyelse av førerkort. Disse fornyelsene er saker som må behandles av SV, og søknadene fordeler seg omtrent likt mellom tungbilsjåfører og sjåfører over 75 år. Fellesnevneren for alle fornyelser er at sjåføren må ha dokumentert god helse fra sin fastlege for å bekrefte at helsekravet for førerett er oppfylt.

Saksflyten mellom fastlege og SV er papirbasert, og innbyggerne må selv frakte den skriftlige helseattesten fra fastlegen til en saksbehandler på trafikkstasjonen. Helseattesten inneholder flere sensitive helseopplysninger, men saksbehandleren er kun interessert i hva legen har konkludert med, ettersom SV ikke har noen forutsetning for å vurdere hvorvidt helseopplysningene stemmer. Dette medfører at sensitive helseopplysninger spres uten å være til nytte for selve saksbehandlingen, og at SV fatter vedtak om førerkort uten helsefaglig kompetanse. Politiet har også behov for å se helseattestens konklusjon slik at de er i stand til å utstede kjøresedler eller dra inn ugyldig førerkort under trafikk kontroll. Omtrent 90% av alle søknader om fornyelse av førerkort som SV mottar, oppfyller helsekravene. Hvis man derimot tar i betraktning de 10% hvor innbyggerne ikke oppfyller helsekravet eller får avslag på søknad om fornying og velger å klage, øker kompleksiteten og flere aktører i systemet må involveres (Dolven og Von Marion 2018).

Det er Vegdirektoratet som eier forvaltningsområdet for førerett i Norge. Samtidig involverer prosessen som fører frem til førerett, og forvaltning av den, en kompleks interaksjon mellom fire direktorater i tre ulike sektorer. Helsedirektoratet eier og forvalter rammebetingelsene for innbyggernes helse, og er i tillegg ansvarlig for alle kommunale fastleger. I samarbeid med Direktoratet for e-helse, forvalter Helsedirektoratet også innbyggernes digitale helseopplysninger. Politiet forvalter føreretten gjennom deres rett til å inndra førerkort under trafikkontroll, dersom det er mistanke om sviktende helse eller at kravene for førerett ikke er oppfylt.

I tillegg til de fire direktoratene, finnes det også flere mindre aktører som er direkte eller indirekte tilknyttet føreretten. Selvstendig næringsdrivende leger i Legeforeningen, optikere i Norsk Optikerforbund og psykologer i Psykologforeningen er alle direkte tilknyttet førerett gjennom helsekravene. Datatilsynet, fylkesmannsembetene, Trygg Trafikk, NAF og Norges Lastebileier-Forbund er derimot indirekte tilknyttet føreretten gjennom deres interesseorganisasjoner (Isachsen 2018). Forvaltningsapparatet bak føreretten utgjør med andre ord et komplekst system bestående av flere aktører som eier og forvalter ulike deler av føreretten, og som er gjensidig avhengig av hverandre for å levere en god og effektiv tjeneste til innbyggerne. Fra aktørene sin side er systemet uoversiktlig og det bærer preg av manglende samordning i skjæringspunktet mellom direktoratene (Dolven og Von Marion 2018).



Figur 1: Visualisering av prosessen for å fornye førerkort (Halogen 2018)

Flere tidligere utredninger innen førerettsområdet har identifisert et stort gevinstpotensial i en digital overføring av helseattest fra fastlege til trafikkstasjon, men manglende samordning mellom aktørene har ført til at tidligere innovasjonsarbeid har mislyktes. De enkelte direktoratene forvalter sin del av føreretten med utgangspunkt i egne målsettinger,

tildelingsbrev, budsjetter og lovverk, og fagområdet er ulikt organisert og prioritert på tvers av direktoratene. Direktoratene har også egne analoge og digitale IT-systemer som ikke kommuniserer med hverandre, og det gjør det vanskelig å overføre og dele informasjon på tvers (Isachsen 2018). Disse faktorene danner utgangspunktet for det aktørene i prosjektet «Vilkår for førerrett» har beskrevet som en «tverrsektoriell floke», og som er bakgrunnen for at samarbeidsprosjektet ble satt i gang i 2017. Aktørene innså at de var avhengig av å samarbeid på tvers for å løse samordningsutfordringene som eksisterte mellom dem. Det var kun gjennom å løse opp «floken» at aktørene ville bli i stand til å realisere det identifiserte gevinstpotensialet i en digital overføring av helseattesten (Dolven og Von Marion 2018).

Før prosjektperioden var det uklart for alle involverte aktører hvilket handlingsrom som eksisterte i skjæringspunktet mellom direktoratene, og hvordan aktørene skulle angripe den tverrgående utfordringen knyttet til å digitalisere helseattesten. Det eneste som var klart var at aktørene måtte samarbeide om en løsning, men at de manglet kunnskap og erfaring til å håndtere kompleksiteten som ville oppstå i innovasjonsarbeidet (Dolven og Von Marion 2018). Direktoratene søkte derfor om støtte fra StimuLab til å hente inn ekstern kompetanse for å bistå arbeidet. Prosjektet mottok 1,3 millioner kroner i prosjektmidler fra StimuLab og direktoratene bidro med et tilsvarende beløp. Midlene ble brukt til å finansiere anskaffelse av designkompetanse fra designbyrået Halogen og forvaltnings- og ledelseskompetanse fra konsultentselskapet Rambøll (Isachsen 2018). Jeg vil komme tilbake til en grundigere redegjørelse av prosjektperioden i kapittel 5.

1.4 Oppgavens videre oppbygning

I **kapittel 2**, vil jeg gjøre rede for den faglige konteksten som mitt arbeid er knyttet til. Dette kapitlet er bygget opp av teorier som omhandler offentlig forvaltning og innovasjon i offentlig sektor. Disse teoriene er ikke direkte relevant for analyse av empiriske data, men er essensielle for å forstå forskningsområdet og konteksten som mitt arbeid inngår i.

I **kapittel 3** vil jeg gjøre rede for det teoretiske rammeverket som skal benyttes for å analysere og diskutere empiriske funn. Det teoretiske rammeverket består av to deler. Den første delen er bygget opp av teorier fra forskningsområdet «samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor», mens den andre delen består av teorier fra forskning innen «designdrevet tjenesteinnovasjon i offentlig sektor».

I **kapittel 4** vil jeg gjøre rede for den metodiske tilnærmingen som er benyttet i studien, og valgene jeg har tatt under forskningsprosessen. Jeg vil også gjøre rede for etiske hensyn, og reflektere over forskningens pålitelighet og gyldighet.

I **kapittel 5** vil jeg gå i dybden på casen som er studert i denne oppgaven. Dette kapitlet er bygget opp ved hjelp av empiriske data fra informanter og prosjektdokumenter, og er derfor lagt tett opp mot presentasjon av funn. Formålet med kapitlet er å gi innsikt i prosjektets organisering, målsettinger og gjennomføring.

I **kapittel 6** vil jeg presentere de empiriske funnene som har fremkommet under analyse av data. Funnene er presentert ved hjelp av informantenes egen begrepsbruk, og illustrerer informantenes tanker, meninger og erfaringer fra prosjektperioden.

I **kapittel 7** vil de empiriske funnene analyseres og diskuteres i lys av det teoretiske rammeverket, med mål om å besvare mine to forskningsspørsmål. Den siste delen av diskusjonen danner også grunnlaget for å besvare min overordnede problemstilling.

I **kapittel 8** vil jeg reflektere over forskningens begrensninger og gi et konkluderende svar på oppgavens problemstilling. Jeg vil også beskrive forskningens teoretiske og praktiske implikasjoner. Avslutningsvis vil jeg beskrive behovet for videre forskning.

2 Innovasjon i offentlig sektor

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for teorier og forskning som jeg mener er sentrale for å forstå konteksten, forskningsområdet og forskningstemaet som mitt arbeid er knyttet til. Teoriene er ikke direkte relevant for analyse av empiriske funn, men fungerer som et innledende teoretisk grunnlag.

2.1 Offentlig forvaltning

Windrum og Koch (2008, 6) beskriver offentlig sektor som et system av ulike offentlige institusjoner som påvirker menneskers hverdag på utallige måter. I Norge består offentlig sektor av både *offentlig forvaltning* og *offentlig eide eller kontrollerte virksomheter* (Idsø 2012). Offentlig forvaltning består videre av Statsforvaltningen og Kommuneforvaltningen, og har ansvaret for å produsere og administrere tjenester for å møte samfunnets felles behov. De fleste tjenester under offentlig forvaltning utgjør det vi i Norge kaller Velferdsstaten, og omfatter blant annet helse- og omsorg, utdanning, sosialpolitikk og familiepolitikk (Meinich 2014; Christensen og Berg 2014). I denne oppgaven vil jeg kun ta utgangspunkt i den delen av offentlig sektor som omfatter offentlig forvaltning, og herunder *statsforvaltningen*. Denne avgrensningen er gjort med utgangspunkt i at casen som er studert i oppgaven involverer aktører fra ulike direktorater i statsforvaltningen.

Ifølge KMD (2015) består statsforvaltningen av regjeringen og statsadministrasjonen, som videre består av ulike *departementer, direktorater* og andre typer statlige virksomheter. Departementer ledes av en statsråd utnevnt av Statsministeren, og fungerer som et faglig sekretariat for politisk ledelse. Departementene har ansvaret for gjennomføring av sektorpolitikk gjennom styring og oppfølging av tilhørende direktorater og andre underliggende etater. Direktoratere er videre forklart som et landsdekkende myndighetsorgan under et departement, og er ifølge Difi (2013) ansvarlig for å iverksette vedtatte tiltak, prosjekter og handlingsplaner i tråd med tilskuddsordninger og regelverk. De er også ansvarlig for å systematisere og formidle styringssignaler fra departementet, og å organisere, lede og utvikle regionale enheter. Tilslutt fungerer direktorater også som faglige rådgivere for departementet, og er ansvarlig for faglige innspill til budsjetter, lovutkast og stortingsmeldinger (Difi, 2013).

Ifølge Christensen et al (2015) kjennetegnes statsforvaltningen, og offentlig sektor generelt, av et sett med organisatoriske særtrekk som regulerer hvordan aktørene i forvaltningsapparatet opererer og interagerer med hverandre. Jeg vil nå gjøre rede for to særtrekk som litteraturen mener har stor betydning for innovasjons- og samarbeidspotensialet i offentlig sektor, nemlig *organisasjonsstruktur* og *styringsstruktur*.

2.1.1 Særtrekk 1: Organisasjonsstruktur

Ifølge Osborne og Brown (2013) er offentlig forvaltning organisert etter en byråkratisk organisasjonsmodell. Torfing (2016) beskriver byråkratiet ved hjelp av Webers idealmodell som «et avgrenset og formalisert system for arbeidsdeling som styres ved hjelp av regler». Byråkratiet kjennetegnes av høye hierarkier, sentralisert beslutningsmyndighet og høy grad av formalisering i form av formelle regler, rutiner og prosedyrer. Byråkratiet kjennetegnes også av både vertikal og horisontal spesialisering, og har klare skiller mellom over- og underordnede. Den vertikale spesialiseringen kommer til uttrykk gjennom fordeling av arbeidsoppgaver på ulike organisasjonsnivåer, mens horisontal spesialisering kommer til uttrykk gjennom gruppering av oppgaver i ulike enheter på samme nivå i hierarkiet. Denne grupperingen av enheter tar ofte utgangspunkt i formål, sektorer, prosesser eller geografi (Christensen et al 2015, s. 39-40).

I forhold til statsforvaltningen, utgjør departementer en vertikal spesialisering under regjeringen, mens direktorater utgjør en horisontal spesialisering under departementene. Den horisontale spesialiseringen av direktorater omtales ofte som *sektorprinsippet* eller *sektororganisering*, og beskriver hvordan offentlig statsforvaltning deles inn i ulike sektorer med utgangspunkt i faglig kompetanse. Ifølge Smiths (2015) beskrivelse av sektorprinsippet, vil offentlige saker alltid tilhøre én konkret forvaltningssektor, og saken vil behandles og besluttes i den respektive sektoren uten innblanding fra andre forvaltningssektorer. Argumentet for inndeling av offentlig forvaltning i ulike sektorer tar utgangspunkt i at det er intuitivt fornuftig og effektivt å samle saker i en avgrenset enhet av mennesker som har kompetanse til å løse dem. I offentlig forvaltning brukes også begrepet «siloeer» som en metafor for å beskrive hvordan den byråkratiske organisasjonsstrukturen oppfordrer til spesialisering og oppgaveløsning i én sektor, fremfor arbeids- og kunnskapsdeling på tvers (Smith 2015).

Ifølge Koch et al. (2006) påvirker sektororganisering innovasjon i offentlig sektor gjennom å hindre informasjonsflyt og kunnskaps- og erfaringsdeling mellom sektorene. Den faglige spesialiseringen gjør at det prioriteres midler til innovasjonspotensialet i den enkelte sektor - fremfor å prioritere midler til innovasjonspotensialet som kan realiseres gjennom samarbeid på tvers. Cankar og Petkovsek (2013) mener også at den høye graden av formalisering i byråkratiet påvirker innovasjonspotensialet, og at manglende fleksibilitet i lover, regler og prosedyrer gjør det vanskelig å lykkes med implementering av innovasjon i offentlig sektor. Dette gjelder spesielt lover og regler for digitalisering, og retningslinjer tilknyttet offentlig anskaffelse av ny teknologi, IT-systemer, arbeidskraft eller konsulenttjenester (Cankar og Petkovsek 2013).

2.1.2 Særtrekk 2: Styringsstruktur

Den horisontale sektorspesialiseringen har videre bidratt til fremveksten av spesifikke styringsformer og -prinsipper i offentlig sektor. Dagens styringssystem er bygget med utgangspunkt i New Public Management (heretter kalt NPM), som er en fellesbetegnelse for ulike prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlige virksomheter. NPM bygger på en antakelse om at offentlige virksomheter vil operere mer effektivt dersom de kopierer praksiser, kompetanser og lederstil fra private selskaper som opererer i en markeds- og konkurranseposisjon (Hansen 2018; Osborne og Brown 2013; Windrum og Koch 2008). Torfing (2016) beskriver også hvordan NPM bygger på antakelser om at offentlige effektivitetsproblemer kan løses gjennom en kombinasjon av økt konkurranse, økt strategisk ledelse og økt resultatstyring.

Ifølge Osborne og Brown (2013) tar NPM utgangspunkt i strukturert *etatsstyring*. Etatsstyring er forklart som departementenes styring og oppfølging av underliggende direktorater (Opstad 2013). Direktoratene mottar politiske målsettinger fra departementene, og er ansvarlig for å levere på mål ved hjelp av statlige bevilgninger. Tildelingsbrev er et sentralt styringsverktøy mellom departementer og direktorater som gir oversikt over økonomiske rammer, hvilke prioriteringer direktoratene skal foreta og hvilke resultatmål som skal anvendes. Når budsjettåret er omme, må direktoratene rapportere tilbake til departementet med utgangspunkt i tildelingsbrevet. Hver sektor mottar et eget tildelingsbrev, og etatsstyring bidrar derfor til å forsterke sektorprinsippet i forvaltningen (Opstad 2013).

Ifølge Windrum og Koch (2008, 15) bidrar tildelingsbrev som styringsverktøy til å innskrenke innovasjonspotensialet i offentlig sektor, fordi offentlige ledere belønnes for å levere i henhold til målsettinger i tildelingsbrevet - og ikke for å skape innovative løsninger gjennom kreativ forvaltning av tildelte midler. For å sikre at direktoratet når målsettingene som er pålagt fra departementet, påføres offentlige ansatte et strengt styringsregime og ledere gir lite rom for utviklingsarbeid som ikke kan knyttes til politiske målsettinger (Arundel, Bloch og Ferguson 2019).

Mål- og resultatstyring er et utbredt styringsverktøy i offentlig forvaltning for å ivareta kontroll over offentlig midler, men det er flere som stiller seg kritiske til dette styringsverktøyet. Blant annet mener Windrum og Koch (2008, 15) at streng mål- og resultatstyring fører til detaljstyring av offentlige ansatte, og at det snevrer inn handlingsrommet til direktorater og underliggende fagområder. De mener også at det bidrar til risikoaversjon hos offentlige ledere og ansatte, fordi man er redd for sanksjoner eller konsekvenser av eksperimentering utenfor målsettinger. Offentlige ledere må alltid være i stand til å forsvare anvendte penger og ressurser ved å vise til målbare effekter eller gevinster av tiltak, og Windrum og Koch mener dette skaper manglende insentiver for innovasjon i offentlig sektor. Kombinasjonen av en byråkratisk organisasjonsstruktur som ikke evner å delegere beslutningsmyndighet og handlingsrom nedover i hierarkiet og manglende insentiv- og belønningsstrukturer for innovasjon hos den enkelte medarbeider, bidrar også til å hindre medarbeiderdrevet «bottom-up» innovasjon i offentlig sektor (Borins 2014).

2.2 Forskning på innovasjon i offentlig sektor

I innovasjonslitteraturen har forskning på innovasjon i privat sektor stått sentralt siden 1950-tallet, men det er først i løpet av de siste tiårene at *innovasjon i offentlig sektor* har vokst frem som et eget forskningsområde. Ifølge Moore og Hartley (2008) har privat sektor fått en større plass i innovasjonslitteraturen fordi privat sektor, i større grad enn offentlig sektor, har anerkjent verdien av innovasjon. Forskere har også hatt mer innsikt i- og kunnskap om ledelsesprosesser i privat sektor, noe som har gjort det lettere å studere og dokumentere effektene av innovasjon. Ifølge Bloch og Bugge (2013) har man lenge antatt at innovasjon i offentlig sektor kun handler om å adoptere og etterligne praksiser fra privat sektor, noe som ble forsterket gjennom innføringen av NPM i offentlig sektor på 1990-tallet (Poole et al. 2006).

Selv om man lenge har vært klar over de fundamentale forskjellene mellom offentlig og privat sektor i form av monopol fremfor konkurranse, og leveranse av komplekse tjenester fremfor produkter - var det ikke før på tidlig 2000-tallet at man begynte å undersøke hvilke forskjeller som var sentrale i forbindelse med innovasjon. Gjennom slutten av 1990-tallet og tidlig 2000-tallet vokste det frem flere innovasjonsstudier som søkte å avdekke sentrale forskjeller mellom offentlig og privat sektor (Arundel og Hollanders 2011). Noen av disse studiene tok utgangspunkt i *organisatorisk kontekst*, og ønsket å avdekke hvordan organisasjonskultur og ledelse påvirker innovasjon i offentlig sektor til forskjell fra privat sektor. Andre studier tok derimot utgangspunkt i den *institusjonelle konteksten* som offentlige virksomheter opererer i, og undersøkte hvordan politikere og offentlige ledere påvirker innovasjon på en annen måte enn ledere i privat sektor (Osborne og Brown 2013). Den siste gruppen av studier mener at det er de institusjonelle rammebetingelsene som skiller innovasjon i offentlig sektor fra privat sektor, og at den institusjonelle konteksten har stor innvirkning på innovasjonspotensialet (Osborne og Brown 2013; Borins 2001; Crosby og Bryson 2005).

Fra midten av 2000-tallet økte oppmerksomheten tilknyttet den første gruppen av studier som tok utgangspunkt i organisatorisk kontekst. Forskere gjennomførte et mangfoldig antall studier for å identifisere faktorer ved offentlige virksomheter og ledere som påvirker innovasjon (Bernier et al 2015, som referert i Arundel, Bloch og Ferguson 2019, 790). Dette har resultert i at store deler av litteraturen innen forskningsområdet består av studier som beskriver strategier for politisk og administrativ ledelse av innovasjon, og modeller for ledelse av innovasjon i offentlige virksomheter (Bessant, Hughes og Richards 2010).

Den andre gruppen av studier som tok utgangspunkt i institusjonell kontekst, har derimot ikke fått like stor oppmerksomhet i forskningslitteraturen. Ifølge Osborne og Brown (2013) har det inntil nylig eksistert lite kunnskap om rollen som institusjoner spiller i forbindelse med innovasjon i offentlig sektor. Tidligere forskning har ikke evnet å studere innovasjon i offentlig sektor i et stort nok bilde, i den form at studier er gjennomført på et organisasjonsnivå og ikke på et systemnivå. Dette har ifølge Osborne og Brown medført at vi ikke har nok innsikt i konteksten som innovasjon inngår i, og de institusjonelle faktorene som påvirker innovasjon.

På grunnlag av dette, har det vokst frem flere nyere studier innen forskningsområdet som retter fokus mot å identifisere og analysere hvordan institusjonelle faktorer påvirker innovasjon i offentlig sektor (Santonen et al. 2007). Det har også vokst frem studier som tar i bruk mer tverrfaglige og systemorienterte tilnærminger for å forstå hvordan man bedre kan tilrettelegge for innovasjon i- og på tvers av offentlige virksomheter. Disse studiene vokser frem i takt med den økende graden av komplekse utfordringer som offentlig står overfor (Osborne og Brown 2011; Torfing 2016). Som nevnt i kapittel 1, står offentlig sektor overfor en rekke komplekse og tverrgående utfordringer som krever at innovasjonstakten øker på tvers av offentlig sektor. Jeg vil komme tilbake til noen nyere innovasjonsstudier som tar utgangspunkt i dette, i forbindelse med mitt teoretiske rammeverk i kapittel 3.

2.2.1 Definisjon av innovasjon i offentlig sektor

Innovasjon i offentlig sektor kan, ifølge Grünfeld et al (2016, 33), ta mange former og omfatte flere ulike aktiviteter innen politikktutforming, forvaltning, offentlig tjenesteproduksjon, offentlige anskaffelser og regelverk. Innovasjonsbegrepet er relativt nytt i offentlig sektor, og det eksisterer mange ulike oppfatninger av hva som ligger i begrepet. Selve begrepet *innovasjon* har en lang historie, og innen innovasjonslitteraturen eksisterer det flere ulike definisjoner. Historisk sett har definisjonen og forståelsen av innovasjon, på lik linje med tidligere forskning på feltet, tatt utgangspunkt i privat sektor. Schumpeters (1961) beskrivelse av innovasjon som en «creative disruption» og som en dynamisk mekanisme som gir noen selskaper konkurransefortrinn foran andre i et marked, står fortsatt sentralt i innovasjonsfaget (Potts og Kastle 2010). Selv om Schumpeters definisjon av innovasjon står sentralt i litteraturen, har nyere studier vist at denne definisjonen ikke er egnet for å definere og måle innovasjon i offentlig sektor. Offentlig sektor opererer per definisjon ikke i en markeds kontekst, og står heller ikke i en direkte konkurranseposisjon med andre selskaper ettersom de i all hovedsak har monopol på tjenestene de leverer til samfunnet (Potts og Kastle 2010). Dette har skapt behovet for en ny og mer tilpasset definisjon av innovasjon i en offentlig kontekst.

I arbeidet med å etablere en felles forståelse og definisjon for innovasjon i offentlig sektor, er det flere forskere som har bidratt med beskrivelser og definisjoner av begrepet. For eksempel har Bloch (2011) definert innovasjon i offentlig sektor som «implementering av betydelige endringer i måten man arbeider på, eller i produktene/tjenestene man leverer». Albury (2005) har på sin side definert innovasjon i offentlig sektor som «utforming og implementering av

nye prosesser, produkter, tjenester og leveringsformer som fører til vesentlige forbedringer av effekter, effektivitet, prestasjoner eller kvalitet». Mens både Blocks og Alburys definisjon av innovasjon i offentlig sektor fokuserer på økt effektivitet i offentlig tjenester, har Bason (2010) forklart innovasjon i offentlig sektor som en prosess for utvikling av kreative ideer som videre blir implementert i nye løsninger som gir verdi til samfunnet. Hartley (2005) presiserer også viktigheten av diffusjon i sin definisjon, og beskriver hvordan erfaringsoverføring og spredning av en «beste praksis» til andre organisasjoner eller fagområder er karakteristisk for innovasjon i offentlig sektor.

Gjennom en systematisk gjennomgang av litteraturen på området, samlet Perry (2010) flere titalls definisjoner av innovasjon i offentlig sektor. Selv om de ulike definisjonene varierer i omfang, er alle definisjonene enige om at innovasjon i offentlig sektor handler om å *introdusere noe nytt* og å *implementere* det nye i en eksisterende kontekst. Ifølge Perry (2010, 23) kan de ulike definisjonene samles i følgende beskrivelse:

«Innovasjon omfatter prosessen med å utvelge, utvikle og implementere kreative ideer for å skape en målrettet diskontinuerlig endring. Denne endringen finner sted gjennom introduksjonen av noe nytt eller en betydelig forbedret tjeneste, prosess, praksis eller system - og gjennom eksisterende eller nye former for samarbeid».

Norske myndigheter benytter i dag OECDs definisjon av innovasjon i offentlig sektor. Ifølge OECD (2017, 23) skal innovasjon forstås som *«en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjon for å oppnå verdiskapning og/eller samfunnsnytte»*. OECD definerer med andre ord innovasjon i offentlig sektor basert på tre karakteristika. Innovasjon må være noe nytt og introdusere nye *tilnærminger* i en kontekst. Innovasjon må også være noe som er *implementert og tatt i bruk*, og ikke bare en idé. Tilslutt må innovasjonen søke å *forbedre offentlige resultater*. I offentlig sektor handler dette om å skape verdi gjennom økt kvalitet, økt effektivitet, økt produktivitet og/eller økt tilfredshet hos brukerne, offentlig ansatte eller private selskaper. Innovasjon handler derfor om å benytte nye tilnærminger og metoder for å øke offentlig verdi, både for individet og samfunnet. Det handler om å finne nye måter å oppnå mål, og nye måter å levere tjenester til befolkningen gjennom en kombinasjon av eksisterende kunnskap, evner og ressurser (OECD 2017; Fagerberg 2005). KS har også brukt OECDs definisjon som utgangspunkt for deres enkle, men svært populære forståelse av

innovasjon i offentlig sektor. Ifølge KS (2015) kan noe defineres og anerkjennes som en innovasjon dersom det er *nytt, nyttig og nyttiggjort*.

2.2.2 Ulike typer innovasjon i offentlig sektor

Ifølge Bloch og Bugge (2013) gir OECDs definisjon av innovasjon, anvendt i offentlig sektor, rom for en rekke ulike innovasjoner. Ettersom definisjonen er bredt formulert, vil innovasjon i offentlig sektor forstås som alt fra små inkrementelle forbedringer i rutiner eller arbeidsprosesser, til mer disruptive og transformerende innovasjoner som fullstendig endrer eller erstatter nåværende prosesser og/eller tjenester (Osborne og Brown 2013; Vries et al. 2015). I innovasjonslitteraturen beskrives innovasjon som *inkrementell* eller *radikal* (Freeman 1982; Tidd og Bessant 2013; Miles 2013). En inkrementell innovasjon innebærer introduksjon og implementering av noe nytt gjennom forbedring av et produkt, en tjeneste eller en prosess. Begrepet «diskontinuerlig endring» eller introduksjonen av noe nytt står helt i sentralt i innovasjonsbegrepet. Det betyr at innovasjon ikke er det samme som *kontinuerlig kvalitetsforbedring*, som er et kjent begrep og en svært verdifull aktivitet i offentlig sektor fordi det bidrar til effektivisering og kostnadsbesparelser (Osborne og Brown 2013, 3). Det at innovasjon er forskjellig fra kontinuerlig kvalitetsforbedring gjør at innovasjon ofte blir stående i konkurranse med tid og ressurser tilknyttet kvalitetsforbedring. Radikal innovasjon beskrives derimot som introduksjonen av noe helt nytt som bryter med eksisterende strukturer, mønstre, aktiviteter og relasjoner - og som ofte medfører større endringer i et system (Tidd og Bessant 2013).

I sin systematiske gjennomgang av litteraturen innen forskningsområdet, identifiserte Vries et al. (2015) fire ulike typer innovasjon som kjennetegner offentlig sektor. Ifølge Vries et al. kan innovasjon kategoriseres som enten *prosessinnovasjon*, *produkt og/eller tjenesteinnovasjon*, *politisk innovasjon* eller *konseptuell innovasjon*. Prosessinnovasjon tar utgangspunkt i Walkers (2014) beskrivelse av innovasjon som forbedring av kvalitet og effektivitet i interne og eksterne prosesser, og omfatter både administrativ prosessinnovasjon og teknologisk prosessinnovasjon (Edquist, Hommen og McKelvey 2001). Produkt og/eller tjenesteinnovasjon er beskrevet av Damanpour og Schneider (2009) som utviklingen av nye offentlige tjenester eller produkter, mens politisk innovasjon er beskrevet av Moore og Hartley (2008) som utvikling av nye prosesser for å løse spesifikke samfunnsproblemer. Konseptuell innovasjon er tilslutt beskrevet av Bekkers et al (2011) som introduksjonen av

nye konsepter, metoder eller tilnærminger som bidrar til å tenke nytt rundt løsning av problemer man står overfor i offentlig sektor.

Windrum og Koch (2008, 8-10) har også identifisert seks ulike typer innovasjon i offentlig sektor gjennom sine studier: *tjenesteinnovasjon*, *tjenesteleveranse innovasjon*, *administrativ eller organisatorisk innovasjon*, *konseptuell innovasjon*, *politisk innovasjon* og *systemisk innovasjon*. I likhet med Vries et al. (2015) er tjenesteinnovasjon beskrevet som introduksjon av en ny tjeneste eller forbedring av allerede eksisterende, mens tjenesteleveranse innovasjon omfatter nye eller endrede måter å levere tjenester til brukere eller nye måter å interagere med brukere. Den tredje typen, administrativ eller organisatorisk innovasjon, er definert i tråd med Walker's (2014) forståelse av prosessinnovasjon og omhandler endringer i administrative prosedyrer og rutiner. Den fjerde og femte typen, konseptuell innovasjon og politisk innovasjon, beskrives også likt med Bekkers et al. (2011) og Moore og Hartleys (2008) definisjon. Den sjette typen, systemisk innovasjon, er beskrevet som nye eller forbedrede måter å interagere med andre offentlige eller private organisasjoner og fagområder (Windrum og Koch 2008, 8-10).

Torfinng (2016, 35) beskriver videre hvordan ulike typer innovasjon springer ut av verdien man ønsker å skape gjennom innovasjon. Den største forskjellen mellom privat og offentlig sektor når det gjelder innovasjon, er hvilken verdi innovasjon skaper. I offentlig sektor skaper innovasjon verdi for det offentlige og samfunnet som helhet, og offentlig innovasjon kan dermed ta forskjellige former ved å målrettet endre deler av den offentlige verdikjeden. Torfinng (2016) og Hartley (2005) beskriver hvordan produktinnovasjon tar sikte på å skape verdi gjennom nye produkter til offentlig eller privat sektor, mens tjenesteinnovasjon skaper verdi gjennom nye og forbedrede tjenester og/eller måter å levere tjenester til brukerne på. Prosessinnovasjon søker videre å skape verdi gjennom nye måter å produsere offentlige goder og tjenester på. Organisatorisk innovasjon søker tilslutt verdiskapning gjennom nye måter å organisere det offentlige byråkratiet på, eller gjennom nye interaksjonsmønstre med brukere av tjenester. Torfinng legger spesielt vekt på offentlig sektors ansvar i å skape og forvalte gode og helhetlige tjenester til befolkningen, og mener at de fleste innovasjoner i offentlig sektor vil ta utgangspunkt i en tjeneste. Selv om innovasjonsprosessen har som mål å skape innovasjon i tjenester, så kan verdiskapningsprosessen likevel lede frem til parallelle prosesser av prosessinnovasjon, organisatorisk innovasjon og politisk innovasjon. Det betyr at innovasjon kan ta flere former samtidig (Torfinng 2016, 37).

Det at tjenesteinnovasjon utgjør en sentral og viktig type innovasjon i offentlig sektor, støttes også av Potts og Kastle (2010, 124) som beskriver hvordan offentlig sektor spiller en viktig rolle i leveransen av sosiale tjenester til befolkningen. På den ene siden består offentlig sektor av politiske institusjoner som styrer politikk og lovgivning, men på den andre siden finner man offentlige virksomheter og kommuner med det operative ansvaret for å levere gode, helhetlige og effektive tjenester til befolkningen. Disse virksomhetene, i form av statsforvaltningen og den enkelte kommune, er ansvarlig for å drive kontinuerlig forbedring av sosiale tjenester og tjenesteleveransen (Potts og Kastle 2010, 124). Det er derfor naturlig å anta at den mest vanlige typen av innovasjon i offentlig sektor er *tjenesteinnovasjon*.

2.3 Nye perspektiver på tjenesteinnovasjon i offentlig sektor

Mange forskere omfavner ideen om tjenesteinnovasjon som nøkkelen til å håndtere økende globalisering, høyere krav fra brukere og privat sektor - samt den økende andelen av «wicked problems» i offentlig sektor. Den felles ideen er at tjenesteinnovasjon kan bidra til å løse en rekke utfordringer gjennom å gjøre tjenester mer brukervennlige og kostnadseffektive (Damanpour og Schneider 2009). Ifølge Junginger (2017) oppstår offentlige tjenester i en samskappingsprosess mellom offentlige virksomheter og brukere, og tjenester kommer først til live når brukeren samhandler med de materielle og immaterielle elementene som offentlige virksomheter tilbyr. Van der Bijl-Brouwer (2017) har beskrevet offentlige tjenester som *immaterielle* fordi tjenester ikke oppstår med mindre det er interaksjon mellom tjenesteleverandør og brukere, og som *heterogene* fordi kvaliteten på tjenesten avhenger av tid, sted og involverte aktører. Miles (2005) beskriver også offentlige tjenester som *interaktive, dynamiske og svært komplekse*. Offentlige tjenester spenner ofte over flere sektorer og innebærer et bredt sett med aktiviteter og prosesser for å levere tjenester til befolkningen. Offentlige virksomheter står ofte i et gjensidig avhengighetsforhold til brukere og andre offentlige og private aktører i forbindelse med tjenesteleveransen. Ifølge Miles (2005) innebærer dette at involvering av brukere, sentrale aktører og andre interessenter utgjør en sentral del av tjenesteinnovasjon i offentlig sektor.

Van der Bijl-Brouwer (2017) beskriver offentlige tjenestevirksomheter som *komplekse sosiale tjenestesystemer*, og mener at tjenesteinnovasjon i offentlig sektor handler om å skape gode og velfungerende tjenestesystemer. Van der Bijl-Brouwer mener at offentlige tjenestevirksomheter utgjør *systemer* bestående av flere ulike deler, og som er avhengig av at

delene i systemet interagerer med hverandre på en god og effektiv måte for å levere tjenester til befolkningen. Tjenestesystemer er også *sosiale og komplekse*, i den grad at de utgjør et stort nettverk av aktører som må samarbeide for å levere velfungerende tjenester til befolkningen. Aktørene i systemet er individer med fri vilje og egne formål, men som tilpasser seg hverandre gjennom interaksjon og samspill for å skape gode tjenestesystemer (Van der Bijl-Brouwer 2017). Offentlige tjenestesystemer forstås som en verdifull sammensetning av mennesker, teknologier og andre ressurser som er avhengig av å interagere med andre tjenestesystemer for å samskape verdi (Trischler og Scott 2016).

Van der Bijl-Brouwers (2017) systemperspektiv på tjenesteinnovasjon i offentlig sektor er et eksempel på et av flere nye perspektiver på offentlig tjenesteinnovasjon som har vokst frem i takt med det økende fokuset på innovasjon i offentlig sektor. Felles for disse nye perspektivene er anerkjennelsen av tjenesteinnovasjon som en «samskappingsprosess» mellom offentlige virksomheter, brukere, interne og eksterne aktører og andre interessenter (Osborne og Brown 2013; Sørensen og Torfing 2012). Tjenesteinnovasjon er noe som skapes gjennom interaksjon og samarbeid, og det handler om å skape nyttige og meningsfulle arbeidsprosesser for aktørene som er involvert - og nyttige og meningsfulle tjenester for befolkningen som tar dem i bruk (Adebajo 2018; Van der Bijl-Brouwers 2017).

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort rede for konteksten av min forskning i form av *offentlig forvaltning* og gjort rede for to særtrekk ved offentlig forvaltning som påvirker innovasjons- og samarbeidspotensialet. Jeg har også gjort rede for forskningsområdet «Innovasjon i offentlig sektor» som denne forskningen tilhører, og vist til ulike definisjoner og typer av innovasjon. Dette er gjort med formål om å forstå hva innovasjon i offentlig sektor er og hvordan ulike typer innovasjon kan oppstå som et resultat av en innovasjonsprosess mellom offentlige aktører. Jeg har også vist hvordan offentlige virksomheter fungerer som komplekse sosiale tjenestesystemer, og hvordan dette har dannet grunnlaget for fremveksten av nye og mer systemorienterte perspektiver, metoder og tilnærminger til tjenesteinnovasjon i offentlig sektor. I neste kapittel vil jeg bygge videre på noen av disse tilnærmingene i forbindelse med mitt teoretiske rammeverk.

3 Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet har som formål å gjøre rede for det teoretiske rammeverket som vil tas i bruk for å analysere mine empiriske data. Ettersom jeg i utgangspunktet studerer et fenomen bestående av to selvstendige fenomener, i form av «systemorienterte metoder» og «samarbeidsinnovasjon», har jeg utformet et rammeverk som består av to deler. Den første delen tar utgangspunkt i forskningsområdet «samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor» og beskriver et analytisk rammeverk utviklet av Torfing (2016) for å studere samarbeid på tvers av aktører i offentlig sektor. Den andre delen av rammeverket består av teorier som beskriver «designdrevet tjenesteinnovasjon i offentlig sektor». Denne delen er bygget som et teoretisk utgangspunkt for å studere effekten av systemorienterte metoder i forbindelse med tjenesteinnovasjon og samarbeid på tvers. I slutten av kapitlet vil jeg oppsummere hvilke deler av rammeverket som vil benyttes for å besvare forskningsspørsmålene og problemstillingen.

3.1 Samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor

«Samarbeidsinnovasjon» har i løpet av de siste årene vokst frem til å bli et svært populært forskningsområde under det mer overordnede forskningsområdet «Innovasjon i offentlig sektor». Samarbeidsinnovasjon er min egen oversettelse av Torfing (2016) sitt engelske begrep «Collaborative Innovation», og beskriver dynamikken hvor flere aktører på tvers av organisatoriske grenser samarbeider for å skape innovasjon, og innebærer bruk av *interaktive nettverk* for å utløse innovasjon. Interaktive nettverk er beskrevet som en samling av aktører som står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre, og som gjennom interaksjon danner et nettverk på tvers av roller, virksomheter, offentlig og privat sektor. Samarbeidsinnovasjon handler om å samle et mangfold av offentlige og/eller private aktører på en felles arena for å skape innovasjon gjennom samarbeid og samordning (Torfing 2016, 7). Selv om samarbeidsinnovasjon per definisjon omfatter samarbeid mellom offentlige og/eller private aktører, kommer jeg i lys av min case, kun til å fokusere på samarbeid mellom aktører fra offentlig sektor.

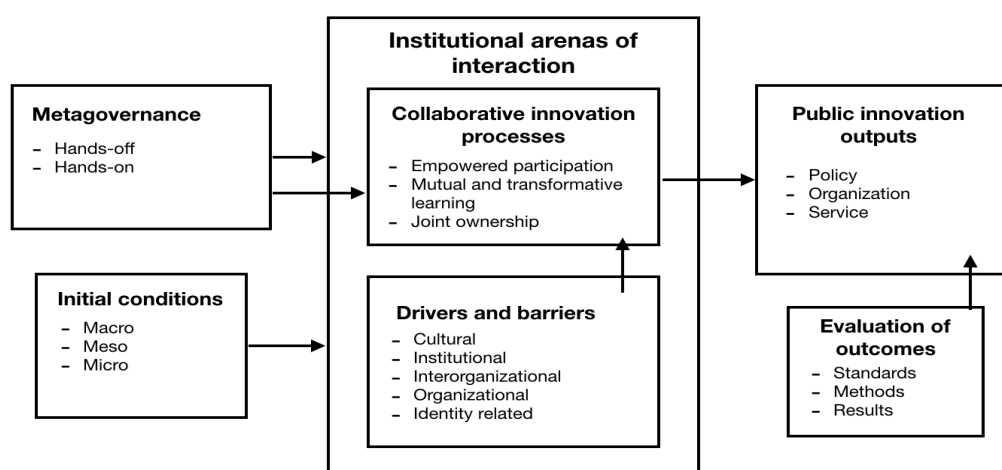
Ifølge Pollitt (2003, 35) kan samarbeid på tvers av offentlig virksomheter ta form som enten *tverrfaglig*-, *tverretatlig*- og/eller *tverrsektorielt samarbeid*. Tverrfaglig samarbeid er beskrevet som et samarbeid mellom ulike fagområder eller faggrupper i en offentlig virksomhet, eller på tvers av offentlige virksomheter (Glavin og Erdal 2007, 28). Tverretatlig

samarbeid er forklart som samarbeid mellom aktører fra ulike offentlige direktorater (etater) i forvaltningen, mens tverrsektorielt samarbeid er forklart som samarbeid mellom aktører fra ulike forvaltningssektorer. Tverrsektorielt samarbeid er den mest overordnede formen for samarbeid på tvers av offentlig sektor, og kan innebære både tverrfaglig og tverretatlig samarbeid under ett (Yukl 2013). Ettersom oppgaven er avgrenset til å omhandle samarbeidsinnovasjon på tvers av offentlige forvaltningssektorer, kommer jeg kun til å ta utgangspunkt i denne typen samarbeid heretter.

Ifølge Torfing (2016) tar samarbeidsinnovasjon utgangspunkt i en anerkjennelse av at offentlige virksomheter er avhengig av å samarbeide og samordne ressurser, evner, kunnskap og ferdigheter for å løse politiske utfordringer eller for å skape bedre tjenester til befolkningen. Samarbeid er et verktøy for å utveksle informasjon eller å koordinere tiltak på tvers av ulike aktører i forbindelse med et bestemt prosjekt, men er også et verktøy for å etablere en «institusjonell arena» for langvarig samarbeid mellom ulike aktører (Torfing 2016, 61). Samarbeidsinnovasjon ansees som en prosess hvor flere aktører samarbeider med mål om å oppnå en felles definisjon og forståelse av et problem, og felles løsninger som alle aktørene har eierskap til og ønsker å realisere. Gjennom felles utforskning, løsningsutvikling og realisering bidrar samarbeidsinnovasjon til å åpne opp «byråkratiske siloer» (Torfing 2019; Ansell og Gash 2008).

Samarbeidsinnovasjon utgjør en alternativ tilnærming til innovasjon i offentlig sektor. Litteraturen innen forskningsområdet har en tverrfaglig tilnærming til innovasjon, og kombinerer teorier fra blant annet innovasjonsteori, offentlig ledelses- og administrasjonsteori, institusjonell teori og kompleksitetsteori (Torfing 2016). En av de grunnleggende antakelsene innen studier av samarbeidsinnovasjon, er innovasjon som et systemisk fenomen. Tilnærmingen til innovasjonssystemer står sentralt i innovasjonsfeltet (Nelson 1993; Lundvall 1992; Fagerberg 2006; Edquist 2006) og Torfing anser innovasjon, på lik linje med innovasjonslitteraturen, som et resultat av interaksjon og samarbeid mellom aktører i et system. Med utgangspunkt i innovasjonsteori mener Torfing at samarbeid på tvers av systemets aktører og utover den enkelte organisasjons grenser er en forutsetning for å lykkes med kompleks tjenesteinnovasjon i offentlig sektor. Torfing vektlegger også viktigheten av institusjoner i arbeidet med samarbeidsinnovasjon. Her er det spesielt Scotts (2008) beskrivelse av regulative, normative og kognitive institusjoner som står sentralt. Disse vil bli nærmere redegjort for i del 3.1.2.

Ifølge Torfing (2016) finnes det empiriske studier innen flere ulike fagområder som understreker viktigheten av samarbeid for å øke innovasjonstakten i offentlig sektor. Under arbeidet med å samle det tverrfaglige forskningsgrunnlaget som omtaler samarbeid som et verktøy for å øke innovasjonstakten, bygget Torfing et analytisk rammeverk for å studere samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor. Rammeverket er bygget med forutsetning om at samarbeid er en prosess som kan analyseres, og at prosessen bidrar til å skape et sett med offentlige resultater som kan måles og evalueres. Det er også bygget med forutsetning om at samarbeid finner sted på «institusjonelle arenaer» hvor en rekke drivkrefter og barrierer påvirker prosessen. Rammeverket er gjengitt i sin helhet i figuren under, og det er denne modellen jeg har valgt å ta utgangspunkt i for å bygge mitt teoretiske rammeverk.



Figur 2: Analytisk rammeverk for å studere samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor (Torfing 2016, 105).

Modellen illustrerer et dynamisk samspill av faktorer som påvirker samarbeidsinnovasjon offentlig sektor. Modellen illustrerer først og fremst hvordan ulike kontekstuelle forhold i omgivelsene og internt i offentlig sektor påvirker i form av *kulturelle, institusjonelle, interorganisatoriske, organisatoriske og identitetsrelaterte* drivkrefter og barrierer. Disse drivkreftene og barrierene har videre direkte påvirkning på aktørenes samarbeidsevne og innovasjonsskapabiliteter, og regulerer hvorvidt aktørene i fellesskap klarer å oppnå det Torfing (2016) beskriver som *kraftfull og autorisert deltakelse, felles, gjensidig og transformerende læring og felles eierskap* til problemet og løsningen. Videre viser modellen hvordan ulike «hands-on» og «hands-off» strategier som samarbeidsledelse, innovasjonsledelse og politisk ledelse kan bidra til å overkomme barrierer og øke sjansen for å lykkes med samarbeid. Tilslutt viser modellen hvordan samarbeidsinnovasjon resulterer i

en rekke effekter på både politisk-, organisasjon- og/eller tjenestenivå, som alle kan og bør måles og evalueres ved hjelp av ulike standarder og metoder (Torfing 2016, 206).

Ifølge Torfing (2016) danner rammeverket et utgangspunkt for å forstå hvilke faktorer som påvirker og regulerer samarbeid i ulike offentlige innovasjonsprosjekter, og hvordan man i større grad kan tilrettelegge og målrettet arbeide for å overkomme barrierer. Jeg vil i de følgende avsnittene gjøre rede for de områdene i modellen som jeg anser som relevant for min analyse. Med utgangspunkt i forskningsspørsmålene og den overordnede problemstillingen, har jeg valgt å avgrense det teoretiske rammeverket til kun å omfatte områdene i modellen som omhandler «Barrierer for samarbeidsinnovasjon», «Ledelse og styring av samarbeidsinnovasjon» og «Måling og evaluering». Selv om drivkrefter er et sentralt område å analysere for å skape et helhetlig bilde av faktorer som påvirker samarbeid, har jeg valgt å ekskludere disse. De drivkreftene som Torfing illustrerer i sitt rammeverk, er i stor grad sammenfallende med drivkreftene for innovasjon i offentlig sektor som ble beskrevet innledningsvis i kapittel 1. For å oppnå mer dybde i det teoretiske rammeverket har jeg under noen av områdene valgt å supplere Torfings teoretiske beskrivelser med annen teori og forskning.

3.1.1 Barrierer for samarbeidsinnovasjon

På tross av flere drivkrefter for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor i form av økt politisk oppmerksomhet og konkrete virkemidler, er det flere faktorer ved den institusjonelle konteksten og de ulike offentlige organisasjonene som gjør det vanskelig å lykkes med samarbeid på tvers (Torfing 2016). Basert på en gjennomgang av litteraturen som beskriver barrierer for samarbeidsinnovasjon og generelle barrierer for innovasjon i offentlig sektor, har jeg sett det som hensiktsmessig å dele barrierene inn i to ulike kategorier. Litteraturen beskriver nemlig et stort antall barrierer, og det finnes ikke en felles kategorisering.

Litteraturen skiller blant annet mellom *interne* og *eksterne* barrierer (Sørensen og Torfing 2012; Torfing 2019; Ansell og Gash 2012; Metze og Levelt 2010), og mellom *institusjonelle barrierer* og *organisatoriske barrierer* (Cinar, Trott og Simms 2019; Moussa, McMurray og Muenjohn 2018). Jeg har valgt å ta utgangspunkt i listen av barrierer i Torfings rammeverk, men har slått sammen de kategoriene av barrierer som jeg anså som overlappende beskrevet i litteraturen. Det har resultert i to kategorier av barrierer: «*Institusjonelle barrierer*» og «*organisatoriske og interorganisatoriske barrierer*». Jeg vil presentere en oppsummerende modell av alle barrierene i del 3.1.1.3.

3.1.1.1 Institusjonelle barrierer for samarbeidsinnovasjon

Ifølge Torfing (2016) er institusjonelle barrierer forstått som eksterne barrierer, skapt av regulative, normative og kognitive institusjoner i det offentlige systemet. Institusjonelle barrierer ansees som universelle for alle samarbeidsprosjekter, og påvirker samarbeid uavhengig av hvilke aktører som deltar og relasjonen mellom dem. Torfing beskriver institusjonelle barrierer som svært sentrale i forbindelse med samarbeid på tvers, men går ikke i dybden på de ulike institusjonelle barrierene i sitt arbeid. Jeg har derfor valgt å trekke inn arbeidet til Scott (2008) og Cinar, Trott og Simms (2019) for å beskrive disse barrierene nærmere. Torfing hevder nemlig at institusjonelle barrierer for innovasjon i offentlig sektor også er gjeldende for samarbeidsinnovasjon.

Ifølge Scott (2008, 48) er institusjoner beskrevet som regulative, normative og kognitive prosesser som gir stabilitet og mening til sosiale relasjoner, og som regulerer atferden til aktører i et system. Institusjoner er kun meningsfulle dersom aktører interagerer med dem, og må legitimeres av aktørene for å være i stand til å regulere deres atferd. Scott forstår institusjoner som skapere av «spilleregler» i et system, og beskriver tre ulike former for institusjoner. *Regulative institusjoner* er beskrevet som eksplisitte strukturer som formelt styrer og begrenser atferd og samhandling i et system. Eksempler på regulative institusjoner er lover, regler, prosedyrer, insentivstrukturer, belønningssystemer, styringsstrukturer og politisk styring. Formålet med regulative institusjoner er å gi spilleregler som regulerer og begrenser aktørenes atferd (Scott 2008, 52). Ifølge Torfing (2016) spiller regulative institusjoner en viktig rolle i forbindelse med innovasjon fordi de direkte hemmer eller fremmer innovasjon gjennom for eksempel belønningssystemer.

Normative institusjoner er videre forklart som sosiale regler i et system, og består av verdier, normer og rolleforventninger. Sammen skaper de et grunnlag for å justere atferd i den retning som er ønsket og gir retningslinjer for hva som er legitime måter å oppnå dette på. Normative institusjoner knyttes ofte til kultur, og gir aktørene en forståelse av «hvordan vi gjør ting» i systemet (Scott 2008). Ifølge Torfing kan normative institusjoner utgjøre en barriere for samarbeidsinnovasjon dersom man ikke lykkes med å skape en god gruppekultur og får etablert et sett med felles verdier, normer og sosiale regler mellom aktørene. Normative barrierer kan også oppstå dersom aktørene har dårlig samarbeidserfaring fra tidligere (Torfing 2016). Tilslutt er *kognitive institusjoner* forklart som prosesser som skaper mening i systemet, i form av prioriteringer, problemagendaer, tanke sett og språk. Kognitive

institusjoner er implisitte, og blir ofte tatt for gitt (Scott 2008). Torfing (2016) beskriver hvordan kognitive institusjoner kan utgjøre barrierer for samarbeid dersom involverte aktører ikke har en felles forståelse av målet med innovasjonsarbeidet eller ikke snakker samme «språk». Dersom man ikke lykkes med å få aktørene til å jobbe mot et felles mål på en koordinert måte, vil det være vanskelig å lykkes med samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor.

I litteraturen innen forskningsområdet «innovasjon i offentlig sektor» er det også identifisert og beskrevet en rekke institusjonelle barrierer for innovasjon. De fleste barrierene tar utgangspunkt i de to særtrekkene ved offentlig forvaltning som ble illustrert innledningsvis i kapittel 2. Blant annet har Borins (2001) pekt på barrierer i form av byråkratiske regler, NPM, statlige prosedyrer, mangel på konkurranse og fravær av økonomiske insentiver i form av fortjeneste, patenter og bonusordninger. Hartley (2005) har også identifisert fraværet av risikokapital og offentlig sektors budsjetteringssystem som en barriere for innovasjon, ettersom de bidrar til å gjøre finansiering av innovasjon og måling av gevinster vanskelig. Generelt sett opplever offentlige virksomheter en rekke institusjonelle barrierer for innovasjon fordi politiske retningslinjer og sektorielle rammebetingelser er svært komplekse av natur, multifunksjonelle og basert på nasjonale lover og rettigheter. Dette gjør det vanskelig å drive innovasjon uten å møte på hindringer i «systemet» (Hartley 2005).

Cinar, Trott og Simms (2019) beskriver også hvordan høy grad av formalisering i form av lover, reguleringer, forskrifter og prosedyrer i offentlig sektor, utgjør en institusjonell barriere for samarbeid mellom ulike offentlige aktører. Lover og regler setter begrensninger for hva som er mulig å oppnå med innovasjonsarbeidet, og ikke minst hva som er mulig å gjennomføre. Det finnes flere studier som har beskrevet innovasjonsprosjekter hvor innovasjonsidéen måtte forkastes i møte med den regulative delen av det offentlige byråkratiet. Torfing (2016) og Cinar, Trott og Simms (2019) mener også at den *byråkratiske sektororganiseringen* og den *rigide organisasjonsstrukturen* utgjør en institusjonell barriere, fordi de bidrar til å rette offentlige ledere og ansattes fokus innover mot egen sektor, i stedet for utover og på tvers. De ulike sektorene fokuserer all sin oppmerksomhet mot egne politiske målsettinger, de offentlige tjenestene de er ansvarlig for å levere og budsjetttrammene og antallet ressurser de har til rådighet for å oppnå dette. Sektorene bruker stadig mer tid og ressurser på intern koordinering og administrasjon, og mindre tid og ressurser på utvikling og innovasjon (Downs 1967, referert i Torfing 2019, 5).

Selv om det eksisterer en felles anerkjennelse av det byråkratiske systemet som en barriere for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor, har Wegrich (2018) stilt seg kritisk til «vektingen» av de institusjonelle barrierene. Basert på hans gjennomgang av innovasjonslitteraturen, mener han at institusjoner har fått «ufortjent» mye skyld for mislykkede innovasjons- og samarbeidsprosjekter. Han mener at litteraturen søker å forklare en rekke organisatoriske barrierer med utgangspunkt i institusjonelle rammebetingelser og styringsformer, men at disse egentlig tar mer utgangspunkt i offentlige lederes rolle og ansvar i innovasjonsarbeidet. Ifølge Wegrich har offentlige ledere et stort nok handlingsrom under politiske målsettinger til å skape innovasjon med tilgjengelige midler, og mener det handler mer om risikoaversjon hos ledere enn det handler om institusjonelle barrierer. Han mener derfor at organisatoriske- og ledelsesorienterte barrierer står mer sentralt for å forklare den lave graden av innovasjon og samarbeid i offentlig sektor.

3.1.1.2 Organisatoriske og interorganisatoriske barrierer for samarbeidsinnovasjon

Litteraturen innen «samarbeidsinnovasjon» og «innovasjon i offentlig sektor» beskriver totalt sett en rekke ulike organisatoriske og interorganisatoriske barrierer som påvirker samarbeid på tvers i offentlig sektor. De organisatoriske barrierene tar utgangspunkt i den enkelte offentlige virksomhet, mens de interorganisatoriske barrierene tar utgangspunkt i forskjeller mellom offentlige virksomheter, og oppstår som et resultat av at disse interagerer og samarbeider med hverandre. Selv om Torfing (2016) skiller mellom organisatoriske, interorganisatoriske, kulturelle og identitetsrelaterede barrierer, har jeg valgt å legge de to sistnevnte gruppene av barrierer under interorganisatoriske ettersom beskrivelsene av dem er svært sammenfallende. I litteraturen som beskriver organisatoriske og interorganisatoriske barrierer for innovasjon på et generelt grunnlag i offentlig sektor, er det mulig å gjenfinne flere av Torfings barrierer for samarbeidsinnovasjon. Jeg har derfor valgt å supplere Torfings barrierer med blant annet arbeidet til Cinar, Trott og Simms (2019) som beskriver et sett med organisatoriske og interorganisatoriske barrierer for innovasjon som gjelder på tvers av ulike sektorer og politikkområder.

Cinar, Trott og Simms (2019) gjennomført en systematisk gjennomgang av litteraturen innen forskningsområdet «innovasjon i offentlig sektor» med mål om å etablere en felles klassifisering av organisatoriske og interorganisatoriske barrierer for innovasjon. De ønsket også å forstå hvordan disse barrierene påvirker innovasjonsprosessen og i hvilken fase barrierene var mest fremtredende. Basert på arbeidet som ble gjennomført, identifiserte

Cinar, Trott og Simms *ineffektiv administrasjon av innovasjonsaktiviteter og motstand eller mangel på støtte fra spesifikke aktører* som de mest fremtredende organisatoriske barrierene for innovasjon. Cinar, Trott og Simms beskriver innovasjon som en prosess bestående av flere ulike aktiviteter og aktører hvor samspillet mellom disse må reguleres og administreres på en god måte. Dersom man ikke lykkes med dette, kan organisatoriske barrierer føre til en rekke logistikkproblemer og interessekonflikter. Ansell og Gash (2008) og Raipa og Giedraityte (2014) beskriver også viktigheten av støtte og prioritet fra ledere og personer med beslutningsmyndighet for å skape pågangsmot, engasjement og motivasjon hos dem som er ansvarlig for å gjennomføre innovasjonsarbeidet. Dersom offentlig ledere eller sentrale politiske aktører ikke anerkjenner verdien av innovasjon, og ikke prioriterer tid og ressurser til innovasjonsarbeidet, vil arbeidet med stor sannsynlighet stoppe opp eller mislykkes. Videre beskrives *mangel på tilgjengelige ressurser* som en barriere for innovasjon (Cinar, Trott og Simms 2019). Dette støttes også av Page (2005) som beskriver manglende menneskelig eller finansiell kapital som en sentral organisatorisk barriere i offentlig sektor.

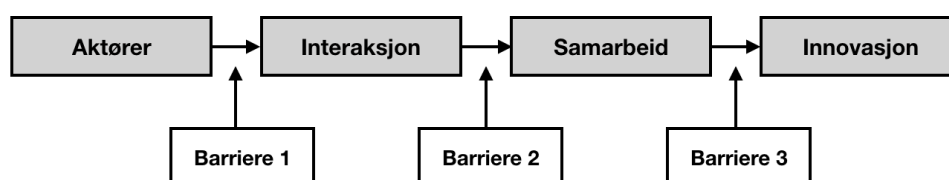
Når det gjelder samarbeid på tvers av offentlig aktører, har Cinar, Trott og Simms (2019) beskrevet en rekke interorganisatoriske barrierer som potensielt kan forhindre samarbeid. Her beskrives *manglende felles forståelse* som en barriere dersom offentlige organisasjoner ikke klarer å bli enige om mål, beslutninger, visjoner og aktiviteter tilknyttet innovasjonsarbeidet (Ansell og Gash 2008). Videre er *manglende ansvarsfølelse* identifisert som en interorganisatorisk barriere. Denne barrieren oppstår typisk dersom én av de offentlige aktørene som inngår i samarbeidet står for finansiering av prosessen alene. Ifølge Cinar, Trott og Simms (2019) vil en slik situasjon med stor sannsynlighet føre til at de andre aktørene ikke føler like stort ansvar og forpliktelse til å bidra. Det kan også gi aktørene lavt eierskap til løsningen som skapes, noe som videre vil danne barrierer for implementering. Cinar, Trott og Simms poengterer at det er vanskelig å oppnå en felles forståelse og felles ansvarsfølelse mellom offentlige aktører fordi aktørene alltid vil forhandle med hensikt om å oppnå beslutninger som kommer dem selv til gode.

Ifølge Metze og Levelt (2012, 4) finnes det også to typer interorganisatoriske barrierer tilknyttet kultur, identitet og tankesett. Den ene typen av interorganisatoriske barrierer beskriver hvordan *organisasjonskultur* påvirker innovasjon- og samarbeidspotensialet mellom offentlige virksomheter. Cinar, Trott og Simms (2019) har også identifisert organisasjonskultur som en barriere for innovasjon, og beskriver hvordan en kultur preget av

risikoaversjon bidrar til at offentlige ledere og ansatte blir værende hos det som er «trygt», fremfor å utforske det ukjente. Raipa og Giedraityte (2014) beskriver også hvordan den offentlige organisasjonskulturen oppfordrer ansatte til å håndtere endring på en mest mulig «trygg» måte, og at dette bidrar til å undertrykke innovasjonspotensialet. For å utløse innovasjon i offentlig sektor er man avhengig av en innovasjonskultur som tilrettelegger for, fremmer og støtter innovasjon og risikoen det innebærer (Moussa, McMurray og Muenjohn 2018). Den andre typen av interorganisatoriske barrierer er relatert til den enkelte aktørs *tankesett*, og er et direkte resultat av organisasjonskulturen som aktøren inngår i. Tankesett er omtalt av Metze og Levelt som utgangspunktet for *interessekonflikter* i forbindelse med innovasjon. Det at aktørene kommer fra ulike organisasjonskulturer gir dem et spesifikt tankesett som videre kan medføre *gruppetenkning*, *maktkonflikter*, *rollekonflikter* og/eller «*identitetskriser*» i møte med andre aktører (Metze og Levelt 2012).

Metze og Levelt (2012) beskriver videre en siste type interorganisatorisk barriere i form av *manglende tilrettelegging og fasilitering* av den institusjonelle arenaen for innovasjon. Denne barrieren henger tett sammen med Cinar, Trott og Simms (2019) beskrivelse av *mangel på effektiv nettverksstyring* som en interorganisatorisk barriere for innovasjon i offentlig sektor. Ifølge Cinar, Trott og Simms er det krevende å tilrettelegge for samarbeid mellom offentlige aktører, og det er vanskelig å tilrettelegge for kommunikasjon og kunnskapsdeling på tvers. Samarbeidsinnovasjon krever derfor god og målrettet ledelse for å overkomme ulike organisatoriske og interorganisatoriske barrierer som vil oppstå underveis (Torfing 2016).

I motsetning til Cinar, Trott og Simms (2019) kategorisering av barrierer som organisatoriske og interorganisatoriske, har Torfing (2016) kategorisert de samme barrierene ved hjelp av et prosessperspektiv. Som man ser av figuren under, har Torfing valgt å ta utgangspunkt i samarbeidsprosessen og kategorisert barrierer med utgangspunkt i når de oppstår i prosessen.



Figur 3: Et prosessperspektiv på barrierer for samarbeidsinnovasjon (Torfing 2016)

Ifølge Torfing (2016, 242) oppstår den første kategorien av barrierer når en gruppe med aktører samles for å samarbeide om innovasjon, og starter å interagere med hverandre. Dersom aktørene ikke føler behovet eller presset for å løse utfordringen i samarbeid med andre, eller ikke anerkjenner den gjensidige avhengighet mellom aktørene - kan dette hindre interaksjon allerede i starten av prosessen. Det kan også oppstå barrierer dersom aktørene har dårlig samarbeidserfaring fra tidligere og derav mangler tillit til hverandre, eller at aktørene kommer fra organisasjoner med lav tradisjon for samarbeid. Torfing mener også at uklare gevinster kan skape barrierer i denne fasen. Hvis det ikke eksisterer et klart og tydelig bilde av gevinstene som kan realiseres gjennom samarbeid, vil aktørene ha liten motivasjon for å bruke tid og energi på formell og uformell samhandling. Denne beskrivelsen av «tidligfase-barrierer» støttes også av Ansell og Gash (2012) som beskriver hvordan manglende tradisjon for samarbeid, dårlig samarbeidserfaring, manglende gjensidig tillit, usikkerhet knyttet til fordeling av gevinster og kostnader og manglende evne til å håndtere risiko utgjør organisatoriske barrierer for samarbeid i offentlig sektor.

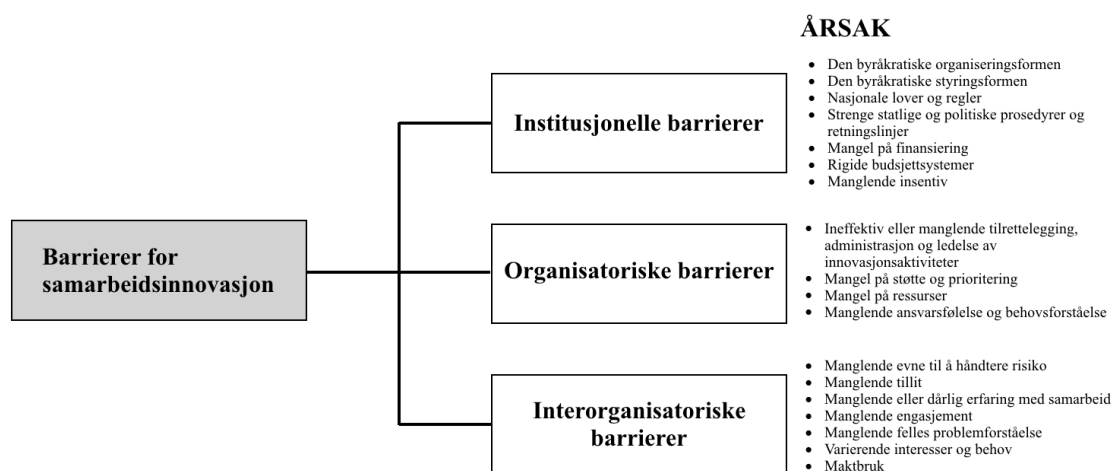
Den andre kategorien av barrierer oppstår når gruppen av aktører skal gå fra å interagere, til å faktisk samarbeide. Ifølge Torfing (2016, 243) er det ingen garanti for at interaksjon fører til samarbeid, og han identifiserer flere barrierer som kan oppstå i denne fasen. For det første kan overgangen fra interaksjon til samarbeid hindres av *maktbruk*, hvor for eksempel skjev maktfordeling kan friste sterke aktører til å overkjøre svakere aktører med hensikt om å oppnå egen vinning. For det andre kan samarbeid hindres av komplekse og strategiske usikkerheter tilknyttet innovasjonsarbeidet. Dersom aktørene ikke klarer å forutse utfallet av tiltak og vurdere risikoen som alternativene medfører, klarer de heller ikke å bli enige om det tiltaket som gir høyest gevinst eller som kommer flest til gode. Torfing peker også på mentale og organisatoriske «siloeer» som hindrer samarbeid i denne fasen, og beskriver hvordan manglende insentiv for samarbeid, forskjellige organisasjonskulturer og tankesett påvirker aktørenes samarbeidsevne.

Den siste kategorien av barrierer oppstår i siste fase av samarbeidsprosessen (Torfing 2016, 242). Selv om aktørene engasjerer seg i prosessen, er det ikke gitt at samarbeid vil resultere i innovasjon. Realisering av innovasjonspotensialet kan for eksempel hindres dersom aktørene har gjennomført et innsiktsarbeid uten tydelig retning, dersom løsningene verken er kreative eller nye, dersom idéene ikke er mulig å realisere i praksis eller dersom det ikke eksisterer nok kompetanse til å realisere og implementere innovasjonen som planlagt. I tillegg kan

sterke eller mektige aktører hindre gruppen i å fatte en felles beslutning, og bruke makt for å overtale aktørene til å velge en spesifikk løsning, eller oppfordre aktørene til å velge mer inkrementelle løsninger for å unngå risiko. Selv om Torfing har knyttet de ulike organisatoriske og interorganisatoriske barrierene til ulike faser av prosessen, mener han det er viktig å ivareta et dynamisk perspektiv. Noen barrierer kan oppstå i andre steg enn der de er tilknyttet, men det kan også oppstå barrierer som man ikke hadde hatt mulighet til å forutse i forkant. Det er en konstant fare for at ulike organisatoriske og interorganisatoriske barrierer vil hindre samarbeid (Torfing 2016, 242).

Med utgangspunkt i de ulike organisatoriske og interorganisatoriske barrierene som er beskrevet i de foregående avsnittene, ser man at alle barrierene i hovedsak springer ut av faktorer ved «ledelse og styring» og «kultur og tankesett» i de enkelte virksomhetene som samarbeider (Cinar, Trott og Simms 2019; Torfing 2016; Ansell og Gash 2008; Metze og Levelt 2012; Moussa, McMurray og Muenjohn 2018). Ifølge Cinar, Trott og Simms er organisatoriske og interorganisatoriske barrierer fremtredende gjennom hele innovasjonsprosessen, og påvirker samarbeidsevnen under både idéutvikling, løsningsutvikling og implementering. De er også fremtredende i forbindelse med forvaltning av implementert løsning i etterkant av innovasjonsprosessen. Dette antyder at man må jobbe målrettet og kontinuerlig med å overkomme denne kategorien av barrierer i forbindelse med samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor.

3.1.1.3 Oppsummering av barrierer for samarbeidsinnovasjon



Figur 4: Oppsummering av barrierer for samarbeidsinnovasjon

3.1.2 Ledelse og styring av samarbeidsinnovasjon

Ifølge Sørensen og Torfing (2012, 8) er god samarbeidsledelse en kritisk suksessfaktor for å overkomme barrierer og for å utløse samarbeid mellom offentlige aktører. For å sikre at prosessen drives fra interaksjon, via samarbeid og tilslutt ender i innovasjon - må offentlige aktører utøve ledelse som sørger for å tilrettelegge, ivareta og realisere innovasjonspotensialet. I litteraturen finnes det mange studier som støtter opp om viktigheten av ledelse og styring for å lykkes med samarbeid på tvers (Straus 2002; Crosby og Bryson 2010; Morse 2010; Page 2005; Ansell og Gash 2012; Hartley, Sørensen og Torfing 2012; Bason 2010). Blant annet har Ansell og Gash (2008, 2012) identifisert fasiliterende ledelse som en viktig variabel for samarbeid, og mener man er avhengig av en type ledelse som sørger for at «andre får ting til å skje». Selv om samarbeid til en viss grad kan pålegges aktører, er det i bunn og grunn en frivillig dynamisk prosess mellom aktører. Det medfører at lederens rolle blir å fasilitere, heller enn å dirigere.

Med utgangspunkt i studiene til Ansell og Gash og flere andre tilsvarende studier av samarbeidsledelse, har Torfing (2016) identifisert og beskrevet tre ulike lederroller for å lykkes med samarbeidsinnovasjon. Den første rollen er beskrevet som «*convener*», og beskriver lederens ansvar for å samle relevante aktører på en felles arena og utløse den første interaksjonen mellom dem. Ifølge Torfing innebærer dette at ledere må velge hvilke aktører som skal inngå i samarbeidet, og motivere dem til å delta gjennom å illustrere gevinstene som kan oppnås. En «*Convener*» må tydeliggjøre forskjeller mellom de enkelte aktørene, men samtidig tydeliggjøre den gjensidige avhengigheten som er knyttet til problemet man ønsker å løse. Tilslutt er «*converen*» ansvarlig for å sikre politisk og økonomisk støtte, og må ta en sentral rolle i arbeidet med å kommunisere arbeidet til eksterne aktører. Ifølge Torfing er rollen som «*convener*» spesielt viktig for å ivareta en felles retning på arbeidet, og for å justere den enkelte aktørs mål og forventninger underveis.

Den andre rollen er beskrevet som «*fasilitator*» og innebærer lederens ansvar for å få aktørene til å samarbeide. Den fasiliterende lederen må få aktørene til å håndtere sine interne forskjeller på en konstruktiv måte og engasjere aktørene i gjensidig læring og kreativ problemløsning, fremfor å kjempe sin egen sak (Torfing 2016, 246). Ifølge Torfing innebærer denne rollen en rekke ulike ansvarsområder. En «*fasilitator*» må sørge for å redusere transaksjonskostnader for samarbeid gjennom å arrangere gode og effektive møter, og må til enhver tid jobbe aktivt for å opprettholde god kommunikasjon og tillit mellom aktørene.

Dette innebærer å legge til rette for både formell og uformell sosial interaksjon. Det innebærer også å etablere en gruppekultur med et felles sett av verdier, normer og regler for samarbeidet, og å utvikle et «felles språk» for arbeidet. En «fasilitator» må også ta en aktiv rolle i å løse opp konflikter dersom disse skulle oppstå underveis, og sørge for at interessekonflikter snus til produktive diskusjoner. Tilslutt er en «fasilitator» ansvarlig for å forankre arbeidet og gruppens løsninger hos sentrale beslutningstakere, og må ta en sentral rolle i forhandlinger om fordeling av kostnader og gevinster (Torfing 2016, 246).

Den tredje rollen er beskrevet som «*catalyst*» og innebærer lederens ansvar for å få aktørene til å tenke «utenfor boksen» og å bruke sine ulike kompetanser, evner og erfaringer til å utvikle nye, kreative og disruptive løsninger (Torfing 2016, 246). For å lykkes med dette må ledere forhindre «tunnelsyn» hos aktørene, og oppmuntre dem til å forandre perspektiv. Dette kan oppnås ved å sette aktørene opp mot hverandre eller ved å hente inn eksterne data. En «*catalyst*» er videre ansvarlig for å stimulere til kreativ problemløsning gjennom å variere miljøet i samarbeidsprosessen. Dette kan innebære å endre møtested, invitere eksterne gjester inn i gruppen, organisere utflukter, eller å variere bruk av ulike metoder og verktøy. Tilslutt er denne rollen ansvarlig for å redusere risikoen som er forbundet med løsningen, gjennom å koordinere implementeringsprosessen. En «*catalyst*» må også sørge for at aktørene omformes til ambassadører som formidler sin kunnskap og erfaring med samarbeid til det eksterne miljøet utenfor gruppen (Torfing 2016, 246). Torfing poengterer at de tre rollene av samarbeidsledelse må utføres sekvensielt, og at ledere må skifte roller i takt med prosessen. Dersom det kommer nye aktører til underveis i prosessen eller det oppstår konflikter som splitter gruppen, vil det være nødvendig å kombinere noen av rollene for å finne tilbake til riktig modus.

I tillegg til de tre ulike lederrollene, har Ansell og Gash (2012) beskrevet to ulike typer av ledere i forbindelse med samarbeidsinnovasjon. Den første typen er *profesjonelle fasilitatorer* som er trent og har erfaring med å tilrettelegge og fasilitere samarbeid mellom ulike aktører. Profesjonelle fasilitatorer er ofte eksterne konsulenter som hentes inn for å fasilitere som en nøytral og uavhengig part, ettersom de ikke har egeninteresse for utfallet av innovasjonsarbeidet. Den andre typen ledere er *organiske fasilitatorer*, og beskriver ledere som enten er representanter fra offentlige virksomheter som inngår i samarbeidet eller som er hentet inn fra andre virksomheter i aktørenes omgivelser. De organiske fasilitatorene er ofte

godt kjent med aktørene som inngår i samarbeidet og omgivelsene som prosjektet inngår i (Ansell og Gash 2012).

Sørensen og Torfing (2012, 8) beskriver også, på lik linje med Ansell og Gash hvordan samarbeidsledelse enten kan gjennomføres av trente fasilitatorer eller offentlige ledere som er tilknyttet aktørene i samarbeidsprosjektet. Uavhengig om det er offentlige ledere, eksterne konsulenter eller rådgivere som leder samarbeidsprosessen, mener Sørensen og Torfing at alle typer ledere er avhengig av å oppnå legitimitet og tillit hos aktørene. I offentlig sektor er man også nødt til å ha innsikt i offentlige prosesser for å lykkes med samarbeid på tvers. Der profesjonelle og trente fasilitatorer har kompetansen og erfaringen til å skape gode samarbeidsprosesser, men mangler legitimitet og autoritet i den offentlige konteksten - vil organiske ledere ha mer legitimitet og kompetanse, men mangle evnen til å fasilitere komplekse forhandlinger på en nøytral måte. De to ulike ledertypene har dermed motsatte styrker og svakheter, og det er viktig at man er bevisst på dette under prosessen (Sørensen og Torfing 2012; Ansell og Gash 2012).

3.1.3 Måling av effekt og evaluering av samarbeidsinnovasjon

Det siste området hentet fra Torfings rammeverk for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor er *måling av effekt og evaluering*. Selv om dette området ikke er direkte relevant for å besvare mine forskningsspørsmål, er området relevant opp mot min problemstilling og ikke minst for å si noe om forskningens implikasjoner. Ifølge Torfing kan effekten av samarbeidsinnovasjon enten ta form som *politiske effekter*, *organisatoriske effekter* eller *tjenestespesifikke effekter*. Politiske effekter kan utgjøre omformulering av politiske problemer, nye politiske mål, nye politiske verktøy eller fremveksten av nye styringsformer. Organisatoriske effekter kan ta form som ny organisering, nye arbeidsformer eller ny arbeidsfordeling mellom de offentlige virksomhetene. Tilslutt kan tjenestespesifikke effekter ta form som forbedrede tjenester, utvikling av nye tjenester eller bedre brukeropplevelse av tjenesten (Torfing 2016, 105).

Torfing (2016, 234) beskriver videre at det er vanskelig å måle effekten av samarbeid i offentlig sektor. Aktører vil ofte ha forskjellige forventninger til utfallet og anvende ulike standarder for å måle og evaluere resultatene av samarbeidet, og dette gjør at det lett kan oppstå problemer i form av hvilke resultater som skal måles, hvordan effekten skal måles, når effektene skal måles og hvordan man tolker resultatene av måling. Ifølge Torfing vil det ofte

ta tid før positive effekter av samarbeid og transformerende læringsprosesser får utspring i en målbar effekt. I tillegg er det ofte problematisk og vanskelig å måle demokratiske effekter og den offentlige verdien som innovasjonen har gitt utover den enkelte virksomhet. I tillegg til å måle selve samarbeidsprosessen og hvorvidt prosessen har resultert i diffusjon og implementering av en innovasjon, mener Sørensen (2012) at det er viktig å måle og evaluere *læringseffekten* som prosessen har hatt på aktørene, organisasjonen de kommer fra og offentlig sektor som helhet. Hun foreslår en slags «360 graders vurdering» hvor man undersøker effekten som samarbeidsprosjektet har hatt på politiske myndigheter, offentlige organisasjoner, enkelte aktører og brukere. Evaluering av læringseffekt og dokumenterte resultater kan stimulere til spredning av en «beste praksis» for samarbeid på tvers av offentlig sektor, eller søket etter nye metoder og verktøy for å bedre lykkes med samarbeidsinnovasjon i fremtiden (Torfing 2016, 106).

3.2 Designdrevet tjenesteinnovasjon i offentlig sektor

Denne delen av rammeverket er bygget som et teoretisk utgangspunkt for å studere bruk av systemorienterte metoder i samarbeidsinnovasjon. Ettersom det eksisterer lite forskning og litteratur som beskriver bruk av systemorienterte metoder i innovasjonsarbeid, eksisterer det heller ikke et helhetlig og konsistent rammeverk for å studere metodene i forbindelse med innovasjon i offentlig sektor. Det finnes flere rapporter som beskriver bruk av systemorienterte metoder for å håndtere kompleksitet i offentlig innovasjonsarbeid, men det er få studier som faktisk har klart å dokumentere effekten av å benytte metodene. Det finnes derimot en del forskning som beskriver designdrevet tjenesteinnovasjon i offentlig sektor, og som beskriver ulike roller som design og designere spiller i offentlige innovasjonsprosesser. Ettersom den systemorienterte metoden som er anvendt i prosjektet «Vilkår for førerrett» har sine røtter i designfaget, anså jeg forskningsområdet «Designdrevet tjenesteinnovasjon i offentlig sektor» som et hensiktsmessig teoretisk utgangspunkt for å analysere empiriske data.

3.2.1 Designeres rolle i tjenesteinnovasjon og effekten av design

Designdrevet tjenesteinnovasjon er en kilde til brukerorientert innovasjon i offentlig sektor som har fått stor oppmerksomhet de siste årene. Bakgrunnen for dette er at designdrevet tjenesteinnovasjon anser samskapning mellom virksomheter, brukere og aktører som helt kritisk for å lykkes med innovasjon, og fokuserer innovasjonsprosessen mot involvering,

interaksjon, samarbeid og åpen dialog mellom aktører i et tjenestesystem (Verganti og Dell’Era 2014, 13). Selv om offentlig sektor tradisjonelt sett har hatt et fokus på brukerinvolvering i innovasjon av tjenester, er det fortsatt mangel på metoder, tilnærminger og verktøy i offentlig sektor som anerkjenner den iboende kompleksiteten i tjenesteinnovasjon - og som legger til rette for brukerinvolvering i praksis. Dette er bakgrunnen for at designdrevet innovasjon har vokst frem som en populær metode og tilnærming i offentlig sektor. Gjennom å låne metoder og tilnærminger fra designfaget har offentlige aktører blitt i stand til å skape tjenesteinnovasjon gjennom brukernes «øyne» og flyttet fokuset fra egenskaper ved tjenesten, til å fokusere på den *meningen* som brukere tilegner tjenesten og som er utgangspunktet for at tjenesten tas i bruk. Det har også fått offentlige aktører til å innse at de er avhengig av å forstå konteksten som tjenester inngår i, og konteksten som tjenester brukes i. Designdrevet innovasjon har også åpnet opp for samarbeid og tettere interaksjon mellom aktører som står i et direkte eller indirekte avhengighetsforhold til tjenesten man ønsker å forbedre (Verganti og Dell’Era 2014, 13).

Ifølge Hernández et al. (2018) har designdrevet innovasjon gått fra å være noe man «legger til» innovasjonsprosessen, til å bli en integrert, funksjonell og verdifull del av offentlig tjenesteinnovasjon. På bakgrunn av dette, har det vokst frem en rekke studier og artikler som beskriver bruk av design som en suksessfaktor for innovasjon i offentlig sektor. Samtidig mener Hernández et al. at det er få av disse studiene som klarer å gi en konkret beskrivelse av hvordan design *faktisk* bidrar og hvilken rolle design har i innovasjonsarbeid. Basert på en systematisk gjennomgang av litteraturen på området har Hernández et al. identifisert flere roller for design, og har blant annet beskrevet hvordan design brukes for å *differensiere*, for å *introdusere og fasilitere nye innovasjoner i markedet*, for å *transformere ideer til konsepter*, for å *skape brukerinnsikt*, for å *skape en kreativ tankeprosess* og for å *artikulere ideer og integrere konsepter, mennesker og tjenester*.

Ut ifra disse rollene, mener Hernández et al. (2018) at design fungerer som et verktøy i en «verktøykasse» for innovasjon, og at design er kritisk for å binde sammen teknologi, tjeneste, brukere og aktører i innovasjonsprosessen. Videre beskriver Hernández et al. også hvilke styrker *designeren* som fagperson har i innovasjonsarbeidet. Ut fra studiene som er gjennomgått, beskrives designerens styrke i form av evnen til å *skape nye og kreative løsninger*, evnen til å *«tenke utenfor boksen»*, evnen til å *ta risiko og håndtere tvetydighet og kompleksitet*, og ikke minst evnen til å *visualisere og kommunisere komplekse systemer og*

gjensidige avhengigheter. Hernández et al. beskriver også evnen til å jobbe med og forstå brukere som en sterk styrke, og hevder at designeres evne til å skape gode samarbeidsprosesser for involverte aktører og brukere er noe som skiller dem betydelig fra andre fagpersoner i forbindelse med innovasjon.

Mulgan (2014) har også beskrevet en rekke styrker ved designere i forbindelse med innovasjon. Den første styrken er beskrevet som designerens evne til å forstå og kommunisere *brukeropplevelser*. Gjennom et «grundig innsiktsarbeid» og involvering av brukere, sørger designere for å skape en klar og tydelig forståelse av det *reelle* behovet for endring med utgangspunkt i brukerens opplevelse av tjenesten. Designere har også en evne til å *tenke kreativt* og å skape *nye løsninger*. Mulgan forklarer at bruk av ulike verktøy og metoder gjør designere i stand til å identifisere løsninger som ikke har blitt identifisert tidligere. Designere har også en evne til å *visualisere* problemer og potensielle løsninger som sikrer at alle involverte aktører får samme forståelse av problemet og løsningene som diskuteres. Mulgan mener at visualisering bidrar til å skape et grunnlag for diskusjon og analyse, og fungerer som et kommunikasjonsverktøy for å utløse produktive diskusjoner. Tilslutt er designernes evne til å tenke *systemisk* trukket frem som en viktig styrke, og Mulgan forklarer at designere har tatt til seg ideer fra systemtenkning som gjør dem i stand til å avdekke bakenforliggende årsaker gjennom å stille de «riktige spørsmålene».

Inns (2007) og Wilson og Zamberlan (2015) har også beskrevet ulike roller som designere kan innta. Hvilken rolle designeren inntar, har direkte innvirkning på hvilke styrker som kommer til syne og effekten designeren skaper. Inns har beskrevet designeres roller til blant annet å omfatte designere som en *tilrettelegger for kreativ tenkning*, som en *nøytral mellommann mellom aktører*, som en *koordinator for utforskning*, som en *visualiserer av det immaterielle*, som en *navigator av kompleksitet* og som en *forhandler av verdi*. I tillegg til disse rollene, har Wilson og Zamberlan identifisert designere som en «*co-creator*» av innovasjon, og begrunner dette med designerens unike evne til å fasilitere samarbeidsinnovasjon mellom et sett med ulike aktører og brukere. Dette støttes av Adebajo (2008) som beskriver designere som «*co-producers*» av innovasjon i offentlig sektor. Ifølge Adebajo arbeider designere på en måte som fremmer samarbeid mellom offentlige virksomheter og andre interessenter for å skape nye tjenester eller å forbedre eksisterende tjenester fra et brukerperspektiv. Designere gir også struktur og legitimitet til offentlige innovasjonsprosjekter, og bruker sin kompetanse til å stimulere frem organisasjonsendring og kulturell reposisjonering. Designere utgjør med

andre ord «endringsagenter» i offentlig sektor, og spiller en viktig rolle i arbeidet med å transformere offentlige virksomheter fra passive aktører til aktive eiere av innovasjonsprosessen (Adebajo 2008).

Basert på den økende graden av studier som beskriver designere som sentrale «endringsagenter» for innovasjon i offentlig sektor, gjennomførte Trischler og Scott (2016) en studie for å undersøke effekten av design i offentlig tjenesteinnovasjon. Studien undersøkte effekten av tre ulike designmetoder, og bidro til å dokumentere hvordan *grundig brukerinnsikt*, *kartlegging av systemer* og *observasjon av brukere* er nyttige metoder som designere tar med seg inn i innovasjonsprosessen. Trischler og Scott trekker spesielt frem «grundig brukerinnsikt» og «kartlegging av systemer» som suksessfaktorer for offentlig tjenesteinnovasjon, og mener at disse metodene bidrar til å gi offentlige aktører et bredere systemperspektiv som gjør dem i stand til å forstå bakgrunnen for problemene de opplever. Dette gjør det videre mulig å identifisere et større gevinstpotensial enn det som opprinnelig var beregnet, og lettere å identifisere endringer som er nødvendig for å realisere det totale innovasjonspotensialet. Studien viser også hvordan systemorienterte designmetoder tilbyr et sett med tilnærminger, metoder og verktøy som er egnet for å skape tjenesteinnovasjon i offentlig sektor med utgangspunkt i brukere, og ikke minst for å skape samarbeid mellom aktører. Ifølge Trischler og Scott bidrar studien til å bekrefte behovet for mer systemorienterte tilnærminger til tjenesteinnovasjon i offentlig sektor, slik blant annet Osborne et al. (2014) og Maglio og Sophrer (2013) har uttrykt gjennom sine studier.

3.2.2 Systemorientert design som tilnærming til designdrevet innovasjon

Tradisjonelt sett har den mest anvendte metoden for designdrevet tjenesteinnovasjon i offentlig sektor vært *tjenstedesign* (Mulgan 2014). Tjenstedesign er en fagretning innen design som søker å skape mer brukerorienterte tjenester gjennom å forbedre kvaliteten og samspillet mellom tjenester, leverandører og brukere (Polaine, Løvlie og Reason 2013). Tjenstedesign har i løpet av de siste årene blitt en integrert del av offentlig tjenesteinnovasjon, og flere offentlige virksomheter ansetter i dag egne tjenstedesignere med mål om kontinuerlig forbedring av tjenester. Ifølge Wildhagen (2016) ansees tjenstedesign som en egnet metode for å skape innovasjon i konkrete tjenester eller tjenester som eies av én spesifikk offentlig aktør. Metoden har derimot vist seg mindre egnet for å skape innovasjon i komplekse tjenester som eies og forvaltes av flere offentlige aktører.

Med utgangspunkt i dette har det i løpet av de siste årene vokst frem en ny tilnærming til designdrevet tjenesteinnovasjon i form av *systemorientert design*. Systemorientert design er i motsetning til tjenstedesign ikke en egen fagretning, men en *tilnærming* til designdrevet innovasjon som har vist seg svært nyttig i forbindelse med kompleks og tverrgående innovasjon i offentlig sektor. Ifølge Evenson (2008, referert i Trischler og Scott 2016) har offentlig sektor behov for å ta i bruk nye tilnærminger som angriper tjenesteinnovasjon med et systemperspektiv, og som tilrettelegger for meningsfull og verdiskapende interaksjon mellom aktører i ulike tjenstesystemer. Systemorientert design er en tverrfaglig tilnærming som er skapt gjennom en fusjon av systemtenkning og designtenkning (Broadbent 2003; Lurås 2016). Systemorientert design utgjør en «systemorientert metode» som kombinerer tjenstedesign og systemtenkning for å gjøre designere bedre rustet i arbeidet med å skape innovasjon i komplekse systemer. Kombinasjonen av disse bidrar til å plassere brukeren i sentrum av komplekse systemer i arbeidet med innovasjon og endring (Lurås 2016).

Systemorientert design setter, på lik linje som tjenstedesign, brukeren i fokus - men fokuserer minst like mye på den gjensidige avhengigheten mellom aktørene som eier, forvalter og leverer tjenesten til brukeren. I tillegg er systemorientert design mer opptatt av kontekst, og spesielt den institusjonelle konteksten som tjenesten inngår i. Hill (2012) omtaler institusjonell kontekst som en «mørk materie» og mener dette utgjør et sammenvevd nett av myndigheter, politikk, organisasjonskultur, markedsmekanismer, lovgivning, økonomiske modeller, styringsstrukturer, tradisjon, lokale kultur og nasjonal identitet. Systemorientert design anerkjenner at alle disse kontekstuelle faktorene påvirker hvordan tjenester utvikles og leveres til brukerne, og at man er nødt til å forstå konteksten for å lykkes med innovasjon i offentlig sektor. Systemorientert design innebærer derfor design av tjenester uten å isolere den fra konteksten, men også design av konteksten for å utløse nødvendige endringer.

Systemorientert design har hentet mye inspirasjon fra kompleksitetsteori, og mener man er avhengig av å forstå systemet som helhet og ivareta et holistisk perspektiv, dersom man skal lykkes med innovasjon i *komplekse systemer*. Komplekse systemer er i følge Rotmans og Loorbach (2009, 186) forstått som åpne og ofte uoversiktlige systemer med flere nivåer av aktører som interagerer med omgivelsene, og som kontinuerlig vokser og utvikler seg. En viktig anerkjennelse i kompleksitetsteori er at systemer er *adaptive*, i den grad at de kan formes og endres gjennom læring (Rotmans og Loorbach 2009, 186). Anerkjennelsen av

komplekse systemer som adaptive, utgjør selve fundamentet for bruk av systemorientert design i offentlig tjenesteinnovasjon. Systemorientert design anerkjenner nemlig den institusjonelle konteksten og forvaltningsapparatet som noe som kan formes, og som man gjennom ulike læringsprosesser kan påvirke for å øke innovasjonspotensialet. Systemorientert design i offentlig sektor handler derfor om å finne *innflytelsespunkter* hvor en liten endring i systemets bestanddeler eller interaksjonen mellom aktører, kan skape store endringer på tvers av hele systemet (Meadows 1999).

Junginger (2017) beskriver systemorientert design som en egnet metode for å identifisere *systemisk svikt*. Ifølge van de Walle (2016) og Boin og 'T Hart (2000) implementerer offentlig sektor ofte feil løsning for å løse et problem, eller implementerer løsninger for å løse et problem som i utgangspunktet var misforstått eller feilaktig. I de fleste tilfeller vil årsaken til for eksempel «dårlig brukeropplevelse» av en tjeneste, ta utgangspunkt i en mer overordnet svikt i systemet. Junginger mener derfor at man i arbeidet med tjenesteinnovasjon i offentlig sektor bør benytte systemorienterte metoder for å identifisere og analysere bakenforliggende årsaker til problemene man opplever. Dersom man får avdekket hva den *reelle* utfordringen er, kan man gripe inn i kjernen av problemet for å skape endring.

I praksis innebærer systemorientert design et sett med flere ulike metoder og verktøy. Tilnærmingen låner ofte metoder fra andre fagområder, men felles for alle metodene og aktivitetene som gjennomføres, er at de ivaretar et systemperspektiv og et holistisk perspektiv på innovasjon. Ifølge Jones (2014) vil enhver systemorientert designprosess se ulik ut basert på de valgene som designerne tar i forkant og underveis i prosjektet. Samtidig vil systemdesignere alltid designe innovasjonsprosessen med utgangspunkt i et felles sett med prinsipper. Disse er beskrevet som det å *verdsette kompleksitet, idealisere virkeligheten, identifisere handlingsrom, skape felles forståelse, kartlegge og avgrense systemet* og å tilrettelegge for *samarbeid og samordning på tvers* av aktørene som er involvert i prosessen.

3.3 Oppsummering

I forhold til mitt første forskningsspørsmål: «Hvilke barrierer for samarbeidsinnovasjon har prosjektet «Vilkår for førerrett» støtt på under prosjektperioden?», anser jeg den første delen av rammeverket som beskriver institusjonelle, organisatoriske og interorganisatoriske barrierer for samarbeidsinnovasjon – som direkte relevant for å analysere og diskutere barrierer som fremkommer av mitt empiriske datamateriale. Når det gjelder det andre forskningsspørsmål «Hvilke suksessfaktorer har vært avgjørende for å overkomme barrierer i prosjektet «Vilkår for førerrett», vil elementer fra både den første og andre delen av rammeverket være relevant. Her vil spesielt teoretiske beskrivelser av de tre rollene for «ledelse og styring av samarbeidsinnovasjon», og beskrivelser av design og designeres rolle i offentlig tjenesteinnovasjon være relevant for diskusjon av empiriske funn.

Avslutningsvis ønsker jeg å poengtere at jeg er bevisst på svakhetene som er knyttet til mitt teoretiske rammeverk. Begge forskningsområdene er relativt nye og «umodne», og det finnes flere kunnskapshull i litteraturen. Jeg har ansett Torfings (2016) rammeverk som relevant for å analysere faktorer som påvirker samarbeid på tvers av offentlige aktører, men jeg er klar over at det å kun ta utgangspunkt i én analytisk modell kan gi et begrenset perspektiv. For å unngå dette har jeg forsøkt å supplere modellen med annen litteratur og forskning, og vist til kritikk som er rettet mot rammeverket. Når det gjelder den andre delen av rammeverket, utgjør dette et teoretisk utgangspunkt som jeg har satt sammen for å få innsikt i bruk av design i offentlig tjenesteinnovasjon. Jeg anser litteraturen som relevant for å analysere mine funn, men er klar over at sammensetningen av teorier ikke utgjør en helhetlig modell for å studere bruk av systemorienterte metoder i forbindelse med samarbeidsinnovasjon.

4 Metodisk tilnærming

Denne forskningen er gjennomført som en kvalitativ casestudie. Kvalitative studier er kjennetegnet ved at de søker å forstå hvorfor sosiale fenomener oppstår, og hvordan fenomener oppfattes av mennesker som interagerer med dem. Målet er å oppnå forståelse og innsikt gjennom å studere én eller få enheter (Jacobsen 2015).

Ifølge Widerberg (2001, 15) tar kvalitative studier utgangspunkt i forskerens interesse for et bestemt fenomen, og forskeren ønsker å forstå betydningen av fenomenet i en spesifikk kontekst. Fenomenet jeg har hatt interesse for- og studert i denne oppgaven har vært *bruk av systemorienterte metoder for å fremme samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor*. Jeg har ansett et kvalitativt forskningsdesign som hensiktsmessig for å undersøke samarbeidsprosessen i casen, og ikke minst for å undersøke informantenes meninger og erfaringer knyttet til bruk av systemorienterte metoder. Jeg anså også problemstillingen og forskningsspørsmålene som relevante for en kvalitativ studie, ettersom disse er både deskriptive og eksplorerende. Forskningsspørsmålene har som mål å forstå, beskrive og evaluere fenomenet i en kontekst, og slike forskningsspørsmål er ifølge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2016, 58) godt egnet for kvalitative studier.

4.1 Forskningsdesign

Ifølge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2016, 73) utgjør forskningsdesign et rammeverk for gjennomføring av en studie, og legger føringer for hva som skal undersøkes, hvem som skal undersøkes og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Hvilket forskningsdesign man velger å anvende, bør ifølge Jacobsen (2015) ta utgangspunkt i forskningens problemstilling og formålet med studien. Med utgangspunkt i forskningens formål og en deskriptiv og eksplorerende problemstilling - valgte jeg å anvende en *casestudietilnærming*. Jeg vil i de følgende avsnittene begrunne valget av casestudier som forskningsdesign og beskrive valg av designstrategi, case og analyseenheter.

4.1.1 Casestudier

Jeg har siden starten av masterprosessen hatt et ønske om å gjennomføre en evalueringsstudie av et prosjekt som har benyttet nye metoder og tilnærminger for å løse komplekse og tverrgående utfordringer i offentlig sektor, og det har derfor vært viktig for meg å velge et forskningsdesign som er egnet for å dokumentere, analysere og evaluere offentlige prosjekter.

Ifølge Yin (2014) er casestudier et egnet forskningsdesign for å studere et eller flere studieobjekter, hvor studieobjektet kan utgjøre et prosjekt, et program, en aktivitet, et individ eller et sammensatt system. Videre er casestudier godt egnet for å studere utviklingsprosjekter eller programmer, fordi forskningsdesignet søker en systematisk innsamling av data for å skildre og analysere effekten av et forsøk på å skape endring innen et gitt område. Under en casestudie er forskerens oppmerksomhet avgrenset til den spesifikke casen med mål om å gi en grundig, detaljert og inngående beskrivelse (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2016, 86).

Yin (2014) og Johannessen, Tufte og Christoffersen (2016, 86) beskriver videre casestudier som et velegnet forskningsdesign dersom man ønsker å undersøke spørsmål som inneholder «hvordan» og «hvorfor». Utgangspunktet for dette er at casestudier søker å forstå hva som har skjedd, hvorfor det har skjedd og hvordan det skjedde. Yin argumenterer også for casestudier som et egnet design dersom forskeren ønsker å opprettholde en åpen og holistisk tilnærming til fenomenet, og ikke har behov for- eller mulighet til å kontrollere kompleksitet eller utenforliggende variabler som påvirker fenomenet. Disse argumentene for casestudier som forskningsdesign passer godt overens med min problemstilling, ettersom den søker å forstå *hvordan* fenomenet har utspilt seg i casen, og effekten av fenomenet i konteksten den inngår i. For å oppnå et godt svar på denne problemstilling har jeg vært avhengig av å holde en åpen tilnærming til fenomenet, og har valgt å anse kompleksiteten tilknyttet fenomenet, konteksten og andre utenforliggende variabler som verdifulle - ettersom de har bidratt med dybde og nyanse til datamaterialet.

Ifølge Yin (2014) er det knyttet en del misforståelser til nytteverdien av casestudier i forskning ettersom tilnærmingen mangler en klar og trinnvis prosedyre for gjennomføring av forskningsprosessen. For å unngå at prosessen og resultatene ansees som lite pålitelig og konsistens blant andre forskere, stilles det strenge krav til forskeren når det gjelder planlegging, gjennomføring og dokumentering av forskningsprosessen (Yin 2014). Med utgangspunkt i dette, har det vært viktig for meg å planlegge, gjennomføre og dokumentere en god metodisk forskningsprosess. Som relativt uerfaren forsker har det vært viktig å skape et design som gir gode og tydelige rammer for hva som inngår i studien, og en god og strukturert fremgangsmåte for å sikre svar på mine forskningsspørsmål og problemstilling. I de neste to avsnittene vil jeg kort forklare de ulike valgene jeg har i forbindelse med forskningsdesignet.

4.1.2 Valg av designstrategi

Yin (2014) beskriver valg av designstrategi som et viktig utgangspunkt for casestudier. Dette innebærer valg av *antall caser* og *antall analyseenheter* som skal inngå i casestudien (Johannesen, Tufte og Christoffersen 2016, 88). Caser er beskrevet som studiet av et eller flere avgrensede systemer, og det trekkes et skille mellom *enkeltcasedesign* og *flercasedesign*. Analyseenheter er beskrevet som den eller de enhetene man undersøker i casen, og både enkeltcasedesign og flercasedesign kan bestå av én eller flere analyseenheter (Yin 2014). Jeg har valgt å designe mitt forskningsdesign som et enkeltcasedesign, hvor prosjektet «Vilkår for førerrett» utgjør min avgrensede case. Videre har jeg valgt å inkludere flere analyseenheter. Jeg har samlet data fra flere ulike enheter i casen, både i form av individer, institusjoner, organisasjoner og grupper. Bakgrunnen for å velge flere analyseenheter i casestudien var å oppnå nyansé i datamaterialet, og for å sikre et bredt og dypt nok grunnlag for analyse. Yin argumenterer for viktigheten av flere analyseenheter når casestudien omhandler offentlige programmer. Dette begrunnes med at offentlig programmer ofte involverer mange aktører og flere relaterte prosjekter. I neste del vil jeg gå nærmere inn på de ulike analyseenhetene som er studert i min casestudie.

4.1.3 Valg av case og analyseenheter

Som beskrevet innledningsvis i kapittel 1, valgte jeg prosjektet «Vilkår for førerrett» som case for denne oppgaven. Bakgrunnen for at dette prosjektet ble valgt, tok utgangspunkt i tre kriterier som jeg hadde formulert i forkant av forskningsprosessen. Det første kravet tok utgangspunkt i at jeg ønsket å studere et prosjekt som var gjennomført med hensikt om å oppnå *tjenesteinnovasjon* og mer *brukerorienterte tjenester* i offentlig sektor. Det andre kravet omhandlet å finne et prosjekt som var gjennomført med mål om å løse en tverrgående utfordring som hadde involvert samarbeid mellom flere *aktører fra ulike sektorer* i det offentlige byråkratiet. Til slutt satt jeg også et krav om at prosjektet måtte ha benyttet *nye metoder og tilnærminger* for å løse utfordringen. Etter å ha definert disse kravene startet jeg, i samarbeid med StimuLab, arbeidet med å finne et prosjekt som møtte kriteriene og som jeg anså som realistisk å studere innenfor rammene av en masteroppgave. Jeg ble tidlig introdusert for prosjektet «Vilkår for førerrett» og skjønnte raskt at dette var en velegnet case å studere for å besvare min problemstilling. Prosjektet «Vilkår for førerrett» er ifølge StimuLab anerkjent som et av de mest komplekse prosjektene som er gjennomført i stimuleringsordningen, ettersom det involverer aktører fra fire ulike direktorater på tvers av tre sektorer. I tillegg hadde prosjektet anvendt nye metoder i form av «systemorienterte

metoder», og jeg ble fortalt at dette hadde vært en stor suksessfaktor for å løse samordningsutfordringene som eksisterte mellom aktørene. Jeg fikk raskt stor interesse for kompleksiteten som lå til grunn for prosjektet, metodene de hadde anvendt og prosessen de hadde vært gjennom under prosjektperioden. I løpet av tiden som fulgte brukte jeg mye tid på å bli kjent med prosjektets kompleksitet, og spesielt de systemorienterte metodene som var anvendt. Det var på bakgrunn av dette at mitt endelige forskningstema og konkrete problemstilling ble utformet. Så fort jeg hadde formulert forskningstema, formål og overordnet problemstilling for oppgaven, startet jeg arbeidet med å velge ut analyseenheter for min casestudie.

Jeg valgte å rette oppmerksomheten mot tre viktige grupper av aktører i casen som utgangspunkt for analyseenheter. Alle analyseenhetene er direkte tilknyttet casen, men ikke alle enhetene har vært delaktige i prosjektgruppen under prosjektgjennomføring. Den første analyseenheten består av faglige representanter fra de fire ulike direktoratene som utgjorde prosjektgruppens aktører under prosjektperioden. Den andre analyseenheten består av de eksterne konsulentene som ble leid inn for å fasilitere og lede innovasjonsarbeidet under prosjektperioden. Den tredje analyseenheten består av virkemiddelapparatet rundt prosjektet «Vilkår for førerett». Virkemiddelapparatet består av aktører som fordeler midler, tilrettelegger for- og setter mål for arbeidet med innovasjon i offentlig sektor. Informasjon om de ulike informantene fra hver analyseenhet er nærmere beskrevet i del 4.2.1.1.

4.2 Datainnsamling

I tillegg til valg av designstrategi, case og analyseenheter, står man som forsker også overfor valg knyttet til datainnsamling i forbindelse med casestudier. I følge Yin (2014) kjennetegnes casestudier ofte ved *trianglering av data*, hvor data samles inn ved hjelp av ulike metoder fra forskjellige kilder, tidspunkter, steder og personer. I min casestudie har jeg valgt å triangulere data gjennom tre ulike datainnsamlingsmetoder: *kvalitativt dybdeintervju*, *kvalitativ dokumentanalyse* og *deltakende observasjon*.

Formålet med datainnsamling er å oppnå et empirisk datagrunnlag som beskriver casen i dybden og som gir svar på forskningens problemstilling. For å oppnå dette er man avhengig av en god plan for når data skal samles, hvor det skal samles og hvem som skal samle det (Yin 2014). Jeg utarbeidet en plan for datainnsamling allerede sommeren 2018, og satt av

perioden September 2018 - Januar 2019 for å gjennomføre datainnsamling på tvers av mine tre kvalitative datainnsamlingsmetoder. Så fort jeg hadde utarbeidet en plan, startet jeg arbeidet med å forberede meg selv som forsker. Casen jeg har valgt inngår i en kontekst jeg kunne lite om fra før, i form av offentlig sektor og statsforvaltning, og innebærer bruk av en metode jeg hadde lite kjennskap til fra før. Dette medførte at jeg var helt avhengig av å lese meg opp og etablere en grunnforståelse for casens dimensjoner gjennom ulike sekundærkilder. Så fort en akseptabel grunnforståelse var på plass, startet jeg datainnsamlingsprosessen. Jeg vil gjøre rede for de ulike metodene og min fremgangsmåte i avsnittene som følger.

4.2.1 Kvalitativt dybdeintervju

Kvalitativt dybdeintervju er ifølge Kvale og Brinkmann (2009) forklart som en samtale mellom forsker og informant, hvor hensikten er å avdekke informanternes tanker, følelser, motiver og holdninger knyttet til fenomenet som undersøkes. Hvilken type informasjon som samles inn gjennom dybdeintervju, tar ifølge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2016, 136) utgangspunkt i forskningens problemstilling og forskningsspørsmål. I mine dybdeintervjuer har jeg vært interessert i å samle inn beskrivelser av prosjektperioden, og spesielt informantenes egne beskrivelser og erfaringer knyttet til barrierer for samarbeidsinnovasjon samt suksessfaktorer for å overkomme disse. Jeg har også vært interessert i å samle informasjon tilknyttet bruk av systemorienterte metoder under prosjektperioden.

4.2.1.1 Utvalg

Mine dybdeintervjuer har hatt som mål å samle inn så mye informasjon som mulig fra et begrenset antall informanter, som i fellesskap utgjør studiens utvalg. Valg av informanter er et viktig element i kvalitative forskningsstudier, ettersom hvem som inngår i utvalget vil ha direkte innvirkning på informasjonen som samles inn og datamaterialets evne til å besvare forskningsspørsmålene (Dunn 2016, 124). Utvalgets størrelse har derimot ikke like stor betydning i kvalitative studier, og utvalgets størrelse bestemmes ofte av det tidspunktet hvor forskeren ikke mottar noe ny informasjon fra informantene eller at informasjonen repeterer seg selv - og datainnsamlingen avsluttes. Utgangspunktet for rekruttering av utvalg til kvalitative forskningsdesign er å henvende seg til personer som anses som *hensiktsmessige*, fremfor personer som er representative (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2016, 117).

Ifølge Johannessen, Tufto og Christoffersen (2016, 118) bør informanter velges gjennom en strategisk utvelgelsesprosess, og det finnes flere ulike utvalgsstrategier for å identifisere og velge ut informanter som skal inngå i studien. I forbindelse med min casestudie har jeg valgt å benytte *kriteriebasert utvelgelse*. Kriteriebasert utvelgelse handler om å rekruttere informanter som oppfyller forhåndsbestemte kriterier (Johannessen, Tufto og Christoffersen 2016, 113). Jeg gjennomførte en kriteriebasert utvelgelse av informanter basert på deres deltakelse i prosjektet «Vilkår for førerrett» som enten prosjektdeltaker, prosjektleder eller som en del av virkemiddelapparatet. På grunnlag av den tette dialogen med StimuLab fikk jeg rask tilgang på en liste med aktører som hadde vært involvert i prosjektet under prosjektperioden og som det ville være relevant for meg å komme i kontakt med. Alle informantene ble kontaktet og rekruttert via e-post. I e-posten var det vedlagt et informasjonsskriv om formålet med studien, formålet med deres deltakelse og planlagt tidsperiode for gjennomføring av intervjuer. Alle informantene som ble kontaktet samtykket til å delta som informant i casestudien. Som man ser av tabellen under gjennomførte jeg kvalitative dybdeintervjuer med 11 ulike informanter fordelt på tre ulike analyseenheter.

Informant	Analyseenhet	Organisasjon	Dato	Lengde
Informant A	Prosjektdeltaker	Vegdirektoratet (VD)	18.10.18	60 min
Informant B	Prosjektdeltaker	Helsedirektoratet (HD)	05.11.18	60 min
Informant C	Prosjektdeltaker	Politidirektoratet (POD)	09.11.18	60 min
Informant D	Prosjektdeltaker	Direktoratet for e-helse (DEH)	20.11.18	60 min
Informant E	Prosjektleder	Halogen	04.01.19	80 min
Informant F	Prosjektleder	Halogen	14.01.19	60 min
Informant G	Prosjektleder	Rambøll	11.01.19	60 min
Informant H	Virkemiddelapparat	Difi	07.01.19	60 min
Informant I	Virkemiddelapparat	Doga	21.01.19	60 min
Informant J	Virkemiddelapparat	StimuLab	11.01.19	60 min
Informant K	Virkemiddelapparat	StimuLab	23.01.19	60 min

Tabell 1: Oversikt over informanter og gjennomførte intervjuer

Hver analyseenhet består av 3-4 informanter, og det er gjennomført ett intervju per informant. Selv om utvalgets størrelse var noe forhåndsbestemt på grunn av antall involverte aktører,

anså jeg utvalgets størrelse og antall intervjuer som hensiktsmessig. Størrelsen bidro til å gi et rikt datagrunnlag per analyseenhet, men ikke så rikt at det ble overveldende eller uoverkommelig basert på den tiden jeg hadde til rådighet. Jeg merket også at noe av informasjonen gjentok seg selv mot de siste intervjuene, og det tok jeg som et tydelig tegn på at utvalgsstørrelsen var riktig.

4.2.1.2 Design av intervjuguide

Intervjuguide er beskrevet som et viktig verktøy under gjennomføring av kvalitative dybdeintervjuer (Dunn 2016, 150). Det finnes flere strategier for å designe en intervjuguide for kvalitative dybdeintervjuer, og ofte skiller man mellom *struktureerte dybdeintervjuer*, *semi-struktureerte dybdeintervjuer* og *ustruktureerte intervjuer*. De ulike strategiene skilles fra hverandre i form av hvor rigid listen med intervju spørsmål i intervjuguiden er, og i hvilken grad man styrer informanten i samtalen eller lar informanten dele informasjon fritt. Jeg valgte å designe intervjuguiden ved hjelp av en semi-strukturert strategi, hvor målet var å bygge en liste med temaer og spørsmål som skulle gjennomgås og utforskes sammen med informanten i løpet av intervjuet. Jeg brukte mye tid på å identifisere de mest sentrale temaene som måtte dekkes for å samle datamaterialet jeg var avhengig av for å besvare mine forsknings spørsmål.

Jeg endte opp med å en liste med fem hovedspørsmål som tok utgangspunkt i oppgavens forsknings spørsmål, og under disse hadde jeg utarbeidet oppfølgingsspørsmål. Formålet med spørsmålene var å oppmuntre informantene til å utdype temaet nærmere, og å dele dypere tanker og meninger. Jeg var også opptatt av å utforme spørsmål som la til rette for deling av erfaringer og mer situasjonsbestemt informasjon fra informantene. Ettersom prosjektet var avsluttet et år før intervjuene ble gjennomført, var jeg avhengig av at informantene evnet å gjenfortelle historier, tanker og erfaringer fra denne perioden. Intervjuguiden ble derfor designet slik at den la til rette for gjenfortelling og refleksjon, og inneholdt spørsmål som sørget for å dra informantene tilbake til den aktuelle perioden.

Ved å velge en semi-strukturert strategi fikk jeg også mulighet til å variere rekkefølgen på temaer og spørsmål ved behov, og å bevege meg frem og tilbake i intervjuguiden sammen med informanten. Det ble ikke gjort noen informantspesifikke endringer i intervjuguiden underveis, annet enn at jeg valgte å legge til mer tilpassede introduksjonsspørsmål i starten av intervjuguiden. Sett bort i fra disse introduksjonsspørsmålene ble alle informantene stilt

samme spørsmål, med hensikt om å lettere kunne sammenligne informasjonen som fremkom under dybdeintervjuene.

4.2.1.3 Gjennomføring

Med utgangspunkt i en nøye gjennomtenkt og grundig designet intervjuguide var det lite usikkerhet knyttet til selve gjennomføringen av de kvalitative dybdeintervjuene. Jeg hadde sørget for at alle informantene var godt informert i forkant av intervjuet, og jeg valgte å gjennomføre alle intervjuene ute hos informantene. Dette var et bevisst valg for å sikre at informantene følte seg komfortabel i intervjusituasjonen og for å vise at jeg respekterte deres tid. Intervjuene varte mellom 45 og 60 minutter, og ble gjennomført som en semi-strukturert samtale mellom meg som forsker og informanten. Jeg startet alle intervjuene med å presentere meg selv og bakgrunnen for casestudien. Deretter gikk jeg gjennom samtykkeskjemaet og sørget for at informanten hadde forstått innholdet i skjemaet, hva samtykket innebar og hvordan dataene ville bli behandlet. Når informanten hadde samtykket til å delta i forskning og til å benytte lydopptak, startet jeg intervjuet.

Gjennom intervjuet sørget jeg for å ivareta en åpen, lyttende og observerende holdning. Dette innebar at jeg nikket bekreftende og holdt øyekontakt med informanten underveis, samtidig som jeg sørget for å observere informantens kroppsspråk. Jeg var opptatt av å holde en viss grad av struktur gjennom dybdeintervjuet ettersom det var begrenset tid avsatt til gjennomføring. Dette innebar at jeg i så naturlig grad som mulig forsøkte å styre samtalen med informanten, men lot informantene snakke uavbrutt etter at spørsmålet var stilt. En følge av dette ble at intervjuet i noen tilfeller drev mot ikke-relevante temaer. Dette anser jeg som vanskelig å unngå i en semi-strukturert intervjusituasjon, og for å minimere effektene av dette fokuserte jeg på å styre samtalen tilbake til hovedspørsmålene i intervjuguiden så fort informanten var ferdig å snakke. I noen situasjoner anså jeg det som verdifullt at informantene styrte samtalen inn på temaer de var opptatt av og som de ville dele mer informasjon om. Dette bidro til et rikere og mer nyansert datamateriale, i motsetning til de dybdeintervjuene hvor jeg som forsker styrte hele samtalen.

4.2.1.4 Transkribering av datamaterialet

I de første intervjuene forsøkte jeg å supplere lydopptaket med notater underveis. Det viste seg midlertidig fort at det var krevende å kombinere rollen som intervjuer med det å skrive gode notater, så jeg bestemte meg for å sette av tid rett etter intervjuet for å skrive ned tanker

og refleksjoner. Slike notater refereres til som *feltnotater* (Dunn 2016, 173) og inneholder ofte både personlige og analytiske refleksjoner. Feltnotatene ble utarbeidet så fort dybdeintervjuet var avsluttet med den enkelte informant. Jeg forsøkte å finne meg et stille og rolig sted hvor jeg kunne sitte uavbrutt for å skrive ned de viktigste tingene jeg satt igjen med etter intervjuet. I kombinasjon med utskrivning av feltnotater, transkriberte jeg også intervjuet fra lydopptaket. I forbindelse med planlegging av datainnsamlingsprosessen hadde jeg satt av 3-4 timer i etterkant av intervjuet for å transkribere. Ifølge Dunn (2016, 170) er transkribering en svært tidkrevende aktivitet, og det anbefales å sette av god tid så raskt som mulig etter intervjuet slik at informasjonen fortsatt er friskt i minne. Jeg valgte å transkribere informasjonen fra lydopptaket i sin helhet og lagret det digitale tekstdokumentet i en passord-beskyttet mappe i henhold til NSDs retningslinjer. Etter at informasjonen var transkribert i sin helhet, gikk jeg også gjennom dokumentet for å markere ut begreper, refleksjoner eller sitater som jeg anså som relevant for analyse.

4.2.2 Deltakende observasjon

I tillegg til kvalitative dybdeintervjuer, har observasjon utgjort en viktig komplementær datainnsamlingsmetode i min casestudie. Observasjon innebærer at forskeren er tilstede i situasjoner som er relevante for studien og registrer egne inntrykk gjennom å erfare, se og lytte (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2016, 119). I kvalitative studier skiller man ofte mellom to typer av observasjon: *deltakende* og *ikke-deltakende observasjon* (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2016; Kearns 2016). Deltakende observasjon innebærer at forskeren deltar i situasjonene som oppstår og får nærkontakt med feltet, mens ikke-deltakende observasjon innebærer at forskeren observerer som utenforstående uten å samhandle med aktørene. Det skilles også mellom *åpen* og *lukket* observasjon, som omhandler hvorvidt aktørene er klar over at de blir observert eller ikke (Kearns 2016).

Observasjonen som er gjennomført i denne casestudien er kategorisert som en åpen og deltakende observasjon, og ble gjennomført på de fire ulike konferansene som er listet i tabellen under. Jeg deltok som deltaker på lik linje med aktørene som ble observert, men jeg hadde informert arrangørene om at jeg deltok med formål om å observere og samle data til min casestudie. Jeg hadde også navneskilt under alle konferansene som indikerte at jeg var masterstudent, og jeg fortalte åpent om formålet med min deltakelse dersom jeg mottok spørsmål om det.

Dato	Konferanse	Arrangør
19.03.17	Oppstartsmøte for arbeidet med Stortingsmeldingen om Innovasjon i offentlig sektor	Kommunal- og Moderniseringsdepartementet
16.11.18	Dialogmøte om innovasjon i offentlig sektor	Kommunal- og Moderniseringsdepartementet
21.11.18	Forvaltningskonferansen 2018	Direktoratet for forvaltning og IKT
10.01.19	Doga Dagen	Doga

Tabell 2: Oversikt over observerte konferanser og seminarer

Alle konferansene var arenaer hvor mine informanter deltok for å dele tanker og refleksjoner rundt prosjektet i form av foredrag, eller som en del av en arbeidsgruppe med andre aktører fra offentlig sektor. Dette ga meg mulighet til å samle data fra informantene i mer naturlige omgivelser, og en anledning til å samle data fra andre sentrale aktører. Under Dialogmøtet for innovasjon i offentlig sektor fikk jeg blant annet observere en rekke ledere på tvers av offentlig sektor, og fikk innsikt i deres tanker, følelser, meninger og refleksjoner knyttet til samarbeid for å oppnå kompleks tjenesteinnovasjon i offentlig sektor.

Observasjon har derfor vært en nyttig metode for å hente *kontekstuelle data* tilknyttet forskningstemaet og forskningsområdet. Observasjon har vært kritisk for å forstå hvordan innovasjon i offentlig sektor finner sted, og hvilke drivkrefter og barrierer som er reelle for de involverte aktørene. Det har også vært en nyttig metode for å samle *komplementære data* fra aktører utenfor mitt utvalg. Det å observere sentrale aktører på ulike arenaer har vært kritisk for å forstå hva som egentlig finner sted i omgivelsene og hvilket arbeid som pågår for å øke innovasjon i offentlig sektor.

4.2.3 Kvalitativ dokumentanalyse

Til slutt har dokumentanalyse vært en nyttig, komplementær metode for å samle inn informasjon. Ifølge Askheim og Grenness 2008, 111) kan både *primærdata* og *sekundærdata* benyttes i dokumentanalyse. Primærdata består av data forskeren selv har samlet inn ute i feltet, og utgjør i denne oppgaven skriftlige transkriberinger fra dybdeintervju og feltnotater fra deltakende observasjon. Sekundærdata består derimot av data samlet inn av andre forskere eller aktører på et tidligere tidspunkt, og utgjør i denne oppgaven en rekke dokumenter, rapporter og artikler som beskriver prosjektet «Vilkår for førerrett» eller som beskriver

innovasjon i offentlig sektor på et mer overordnet nivå. Dokumentanalyse har vært en nyttig metode for å samle inn *prosjektspesifikk data og supplerende data* knyttet til konteksten som casen inngår i. En fullstendig liste over dokumenter som er analysert i denne studien finnes i tabellen under. I presentasjon av case i neste kapittel, vil jeg blant annet referere til en rekke av disse dokumentene ved hjelp av dokumentnummeret, forfatternavnet og publiseringsdatoen som er listet i tabellen.

Dokument Nr.	Tittel	Forfatter	Dokumenttype	Publisert
1	Vilkår for førerrett: Status, gevinst og mulige løsningsområder	Statens Vegvesen v/Jan E. Isachsen	Prosjektrapport (internrapport)	2017
2	Vilkår for førerrett: Prosjektomtale for NUIT	Statens Vegvesen v/Jan E. Isachsen	Prosjektomtale (internt dok.)	2017
3	Erfaringer fra et tverrsektorielt samarbeid	Statens Vegvesen v/Jan E. Isachsen	Presentasjon (internt dok.)	2018
4	Vilkår for førerrett: Utvikle brukersentrert og effektiv saksflyt mellom flere aktører	Prosjektgruppen v/Jan E. Isachsen	Presentasjon	2018
5	Fører kort og floker	Halogen	Artikkel	2018
6	Vilkår for førerrett: eksempel på innovativ problemløsning fra fire direktorater	Statens vegvesen v/Jan E. Isachsen	Presentasjon	2018
7	Vegdirektoratet: Vilkår for førerrett	Difi	Artikkel/ Prosjektomtale	2018
8	Erfaringer – Vilkår for førerrett	Halogen v/Heidi Dolven og Rambøll v/Lars von Marion	Sluttrapport	2018
9	Innovasjon i offentlig sektor – oppstart av arbeidet med en Stortingsmelding	KMD	Artikkel	2018
10	Dialogmøte om innovasjon i offentlig sektor	KMD	Rapport (Internrapport)	2018
11	Dialogkonferanse om innovasjon i offentlig sektor: innspill til stortingsmeldingen	KMD	Presentasjon (Intern presentasjon)	2018

Tabell 3: Oversikt over sekundærkilder i kvalitativ dokumentanalyse

4.3 Analyse og koding av datamaterialet

Etter at datainnsamlingsprosessen var avsluttet, startet jeg arbeidet med å kode det empiriske datamaterialet. Kodingen ble gjennomført med mål om å identifisere empiriske data som kunne bidra til å besvare mine forskningsspørsmål. Både primær- og sekundærdataene ble analysert ved hjelp av en todelt prosess, hvor formålet var å identifisere både manifest og latent innhold, og å utlede koder som senere kunne benyttes for å diskutere funnene (Dunn 2016, 175). Jeg startet prosessen med å lete etter innhold i datamaterialet som var relevant for å besvare mine forskningsspørsmål og problemstilling. Etter å ha markert relevante setninger og avsnitt i de ulike dokumentene, gjennomførte jeg en mer latent analyse av dokumentene hvor formålet var å skape mening ut av de skriftlige dataene. Dette ble gjort gjennom en åpen kodeprosess hvor de empiriske funnene ble tolket og kategorisert ut fra deres innhold. Jeg valgte å kategorisere det empiriske datamaterialet i to hovedkategorier med utgangspunkt i mine to forskningsspørsmål. Under hovedkategoriene «*barrierer*» og «*suksessfaktorer*» samlet jeg grupper av koder som ble identifisert i datamaterialet. Disse gruppene av koder ble skapt med utgangspunkt i koder som omhandlet eller omtalte samme faktorer, temaer eller områder i datamaterialet - og inngikk som egne underkategorier under hovedkategoriene. De ulike underkategoriene har fått navn ut ifra hva kategorien beskriver, og er alle presentert og empirisk redegjort for i kapittel 6.

4.4 Etske hensyn

Som forsker er man forpliktet til å ivareta en rekke etiske hensyn under forskningsprosessen. Ifølge Jacobsen (2015, 42) innebærer dette at man som forsker må tenke over hvordan forskningen kan gjennomføres uten at det får etisk uforsvarlige konsekvenser for enkeltmennesker, grupper av mennesker eller den generelle offentligheten. Jacobsen beskriver fire områder man som forsker bør ta spesielt hensyn til. Det første området er *informert samtykke*, og omhandler at informanter skal delta i forskning på et frivillig grunnlag, og være innforstått med eventuelle gevinster og farer som deltakelsen medfører. For å ivareta dette hensynet, har jeg vært nøye med å informere informantene om formålet med studien, hvilken informasjon som ble samlet inn, hva informasjonen skulle brukes til og hvordan den ville bli lagret. Denne informasjonen ble formidlet til informantene gjennom samtykkeskjemaet som ble sendt ut i forkant av intervjuet. Skjemaet ble også, som nevnt tidligere, gjennomgått sammen med informanten i starten av intervjuet. Jeg informerte også informantene om at deltakelsen var frivillig, og at de når som helst kunne trekke tilbake

samtykket uten å måtte oppgi en begrunnelse. Det er per dags dato ingen av informantene som har uttrykt et ønske om å trekke tilbake sitt samtykke.

Det andre området forskeren må ta hensyn til er informantens *krav til privatliv* (Jacobsen 2015, 43). For å ivareta dette hensynet, satt jeg fra start en generell standard om konfidensiell databehandling og anonymisering av informantenes identitet. Dette innebar at informantenes navn, kjønn og alder ble fjernet fra datamaterialet - og at eventuelle personopplysninger som fremkom under intervjuet ble ekskludert. Ettersom casestudien involverte en bestemt gruppe med aktører som er vanskelig å anonymisere i sin helhet, vil det være mulig å identifisere informantene indirekte gjennom datamaterialet. Alle informantene ble informert om dette i forkant, og samtykket. De samtykket også til at deres stillingstittel og arbeidsgiver ble nevnt i oppgaven, og disse dataene er derfor lagret og behandlet. Det tredje området som må tas hensyn til, er *meldeplikten* til NSD. Denne casestudien ble rapportert inn og mottok godkjenning til å starte datainnsamling høsten 2018. Det fjerde og siste området omhandler forskerens ansvar for *riktig presentasjon av data*. For å ivareta dette hensynet har jeg etterstrebet å gjengi data fullstendig i riktig sammenheng, og har gitt alle informantene tilbud om å lese gjennom det transkriberte materialet i etterkant av intervjuet. Det var ingen av kandidatene som uttrykte et ønske om dette.

4.5 Refleksjon over forskningens pålitelighet og gyldighet

Som en avslutning på dette kapitlet ønsker jeg å dele min egen refleksjon over forskningens pålitelighet og gyldighet. *Pålitelighet* er ifølge Kvale og Brinkmann (2009, 250) forstått som forskningsresultatenes konsistens og troverdighet, og beskriver hvorvidt det er mulig for andre forskere å reprodusere samme forskningsresultat på et senere tidspunkt. Forskningens pålitelighet knytter seg til hvilke data som samles inn, hvordan de samles inn og hvordan de bearbeides. Ifølge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2016) er pålitelighet et lite hensiktsmessig mål i kvalitative studier fordi forskningen uansett vil påvirkes av en rekke forhold i omgivelsene hvor datainnsamling finner sted eller av forhold ved forskeren. I tillegg bruker man sjeldent strukturerte datainnsamlingsmetoder i kvalitativ forskning, noe som gjør det vanskelig å reprodusere data. Selv om pålitelighet ikke ansees som et hensiktsmessig kvalitetsmål i kvalitativ forskning, har jeg likevel gjort flere forsøk på styrke forskningens pålitelighet. Jeg har blant annet beskrevet åpent og detaljert hvordan jeg har gått frem for å samle data gjennom mine ulike datainnsamlingsmetoder og hvordan dataene er behandlet i

etterkant. Det er også mulig å spore dokumentene som er analysert i forbindelse med kvalitativ dokumentanalyse. Selv om subjektivitet er en viktig del av kvalitativ forskning, har jeg under gjennomføring av intervju og observasjon vært bevisst på min egen påvirkningskraft og forsøkt å ivareta en mest mulig nøytral rolle for å unngå ulike intervju-, kontekst- og observatøreffekter. Jeg føler jeg har gjort mitt beste for å unngå store utslag i forskningens pålitelighet under datainnsamling, og heller latt min subjektivitet og egne meninger få komme til syne under analyse av datamaterialet.

Forskningens *gyldighet* eller validitet handler derimot om hvorvidt forskeren har lykket med å måle det han/hun hadde til hensikt og ønsket å måle (Ringdal 2013, 96). Det finnes flere ulike fasetter innen validitet, men de mest sentrale målene i kvalitativ forskning er begrepsvaliditet og overførbarhet. *Begrepsvaliditet* handler om relasjonen mellom fenomenet som undersøkes og dataene som samles inn, og i forbindelse med min forskning har jeg forsøkt å sikre høy begrepsvaliditet gjennom å forankre datainnsamling og dataanalyse i eksisterende forskning innen samme forskningsområde. Samtidig har forskningen hatt som mål å utvikle ny innsikt og kunnskap på et område hvor det eksisterer lite forhåndskunnskap, og jeg har derfor hatt behov for å bevege meg utenfor rammene av eksisterende forskning. Dette kan med stor sannsynlighet ha påvirket forskningens begrepsvaliditet.

Forskningens *overførbarhet* handler om forskningens interne og eksterne validitet. Intern validitet handler om å beskrive et fenomen på riktig måte, og på en måte som ansees som gyldig for informantene, mens ekstern validitet beskriver hvorvidt forskningens funn kan generaliseres utover utvalget i den aktuelle studien (Jacobsen 2015, 237). For å sikre høy intern validitet har jeg som nevnt tidligere, gitt informantene anledning til å lese gjennom transkriberinger og vært åpen om hvordan jeg planlegger å forske på fenomenet. Ettersom ingen av informantene ønsket tilgang til datamaterialet, har jeg ikke fått bekreftet om den interne validitet er like høy som antatt. Jeg tror likevel at jeg med utgangspunkt i korrekte gjengivelser og åpen dialog har klart å skape resultater som informantene vil oppfatte som gyldige. Når det gjelder ekstern validitet, jeg komme tilbake til dette i kapittel 8.

5 Presentasjon av case

Dette kapittelet bygger på empiriske data som ble samlet inn ved hjelp av mine tre ulike datainnsamlingsmetoder. Materialet representerer derfor informantenes begrepsbruk og egne beskrivelser av prosjektet og prosjektperioden, som ble formidlet under intervjuer og/eller i ulike rapporter og presentasjoner. Før jeg går i dybden på prosjektet «Vilkår for førerett», ønsker jeg å starte med en kort redegjørelse av «StimuLab» som prosjektet mottok støtte og finansiering fra.

5.1 StimuLab

«StimuLab» er et oppdrag som ble gitt fra KMD til Difi i 2016. Oppdraget hadde som mål å etablere en offentlig ordning for å sikre tverrfaglig kompetanse i komplekse innovasjonsprosjekter. Ifølge Informant H (Difi) ble ordningen gjennomført som en prøveordning i 2016 og 2017, men ble i 2018 etablert som en fast ordning mellom Difi og Doga under navnet «StimuLab». Informant I (Doga) beskrev videre hvordan StimuLab har som mål å fange opp prosjekter og problemstillinger som «faller mellom to stoler» på grunnlag av uklart sektoransvar, manglende finansiering eller samordningsutfordringer blant aktørene. De ønsker også å fange opp offentlige og kommunale prosjekter som ikke har lykkes med innovasjon tidligere, og som har problemer med å løse «tverrgående floker» ved hjelp av eksisterende kompetanse, metoder og tilnærminger.

Prosjektene som får innvilget støtte mottar økonomiske midler til anskaffelse av ekstern kompetanse for å teste nye metoder og tilnærminger til tjenesteinnovasjon. Informant H (Difi) mente at dette i de fleste prosjekter omhandler anskaffelse av kompetanse innen tjenstedesign, endringsledelse og/eller ledelsesutvikling. Informant H beskrev også at et viktig mål med StimuLab er å øke bruken av innovative arbeidsmetoder gjennom anskaffelse av ekstern kompetanse, samtidig som man sprer kunnskap og erfaringer om bruk av nye tilnærminger og metoder i innovasjonsarbeid på tvers av offentlig forvaltning. Ifølge Informant I (Doga) fokuserer ordningen på involvering av tverrfaglig kompetanse og nye tilnærminger til tjenstedesign i «tidligfasen» av innovasjonsarbeidet, slik at problemer blir diagnostisert på riktig måte. Målet er å avsløre sammenhenger og mønstre, og å skape en felles problemforståelse som kan brukes for å løse «reelle» utfordringer (Informant I, Doga). Ifølge Informant H (Difi) skal prosjektene som inngår i ordningen oppnå nye måter å samarbeide og samordne oppgaver på, slik at man evner å skape mer helhetlige tjenester for

brukerne, og en mer effektiv og innovativ forvaltning. StimuLab stiller krav til at arbeidet under støtteperioden enten skal resultere i en forankret løsning som er implementert eller som skal implementeres gjennom en plattform for videreutvikling av løsningen. Hvilket resultat de enkelte prosjektene klarer å oppnå vil avhenge av prosjektets kompleksitet og størrelse (Informant H, Difi).

5.2 Vilkår for førerett

Som nevnt i kapittel 1, tar prosjektet overordnet utgangspunkt i forvaltningsapparatet som er ansvarlig for føreretten i Norge, og fokuserer spesielt på forvaltning av helsekrav for førerett. Dette er ifølge informant F (Halogen) ansett som en kompleks «samfunnsflope» bestående av to tunge sektormyndigheter, helse og veg, som må samarbeid med øvrige aktører som blant annet politiet, fastleger og fylkesmann for å forvalte føreretten.

5.2.1 Prosjektets aktører og organisering

Prosjektet ble startet i Februar 2017 og Vegdirektoratet, Helsedirektoratet, Direktoratet for E-helse og Politidirektoratet hadde i forkant inngått en forpliktende samarbeidsavtale og mottatt midler fra StimuLab til å hente inn eksterne konsulenter. Prosjektet besto av en prosjektgruppe, en referansegruppe og en styringsgruppe (Dokument 8, Dovlen og von Marion 2018). Ifølge informant F (Halogen) ble *Prosjektgruppen* satt ned med formål å samle aktører fra de fire ulike direktorater på en felles arena for samarbeid. Prosjektgruppen bestod av 1-3 representanter fra hver av de fire direktoratene, og disse var enten fagansvarlige, systemansvarlige eller jurister tilknyttet fagområdet i sine respektive organisasjoner. Informant F (Halogen) beskrev behovet for bred faglig representasjon i prosjektgruppen, og de vektla representantenes ansiennitet i direktoratene.

Prosjektgruppen bestod også av et «kjerneteam» fra konsultentselskapene som fikk i oppdrag å lede og fasilitere arbeidet. Dette kjerneteamet bestod av én konsulent fra Rambøll og to designere fra Halogen. I tillegg ble det i perioder hentet inn juridisk kompetanse og annen spisskompetanse til gjennomføring av ulike innovasjonsaktiviteter (Dokument 2, Isachsen 2017). Disse var kun involvert i perioder der det var behov, og utgjorde ikke en fast del av prosjektgruppen. Ifølge informant F (Halogen) ble det overordnede ansvaret for prosjektet tildelt fagansvarlig for føreretten hos SV, mens de innleide konsulentene hadde det operative ansvaret for koordinering og prosjektledelse. Prosjektgruppen var den viktigste møteplassen

mellom aktørene under prosjektperioden, og det ble totalt avholdt 17 møter i prosjektgruppen (Dokument 8, Dolven og von Marion 2018).

Det ble også satt ned en *styringsgruppe* med avdelings-/divisjonsdirektører fra de deltagende direktoratene. Denne styringsgruppen var ansvarlig for kommunikasjon i linjen til de respektive departementene Helse og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Styringsgruppen hadde beslutningsansvar for prosjektgruppen, og var ansvarlig for å beslutte hvilke områder prosjektgruppen skulle utforske videre. Under prosjektperioden ble det avholdt 6 møter med styringsgruppen. Tilslutt ble det også satt ned en *referansegruppe* bestående av aktører og interesseorganisasjoner tilknyttet føreretten. Formålet med referansegruppen var å opprette dialog med sentrale aktører, og sørge for at prosjektgruppen hadde tilgang på informasjon og kunnskap fra disse. Prosjektgruppen brukte også referansegruppen til å drøfte funn og mulige løsninger. Referansegruppen ble samlet to ganger i løpet av prosjektperioden (Dokument 8, Dolven og von Marion 2018).

5.2.2 Identifisert gevinstpotensial og målsettinger

Ifølge informant G (Rambøll) knyttes det mye tid og ressurser til tjenesteleveranse på tvers av forvaltningen når fire direktorater har ansvaret for å levere én tjeneste til innbyggerne. Informant G beskrev hvordan SV bruker ressurser på bemanning for å ta imot og manuelt behandle helseattesten som leveres på trafikkstasjonen, mens fastlegene knytter mye tid og ressurser til å fylle ut helseattesten. Informant F (Halogen) beskrev også hvordan dagens helseskjema er svært komplekst utformet, og at det gjøres mange logiske feil under utfylling som i verste fall fører til at innbyggerne må oppsøke fastlegen på nytt for riktig utfylling – for deretter å returnere til trafikkstasjonen. Tungbilsjåfører må fornye føreretten hvert femte år, og som yrkessjåfører må de bruke arbeidstiden sin på å fornye førerkortet. Hele tjenesteprosessen koster samfunnet flere milliarder av kroner hvert år, blant annet i tapt arbeidsfortjeneste (Dokument 5, Halogen 2018).

Informant G (Rambøll) beskrev hvordan det i forbindelse med søknadsprosessen til StimuLab ble identifisert et stort gevinstpotensial knyttet til digitalisering og tjenesteinnovasjon innen føreretten. Gevinstpotensialet utgjorde både kvalitative og kvantitative gevinster som kunne oppnås gjennom større eller mindre endringer. Helt overordnet ble det anslått at et målrettet innovasjonsarbeid for å digitalisere tjenesteprosessen og for å skape bedre samarbeid og

samordning på tvers av forvaltningen, ville gi en besparelse på ca. 100 millioner kroner i året. Disse besparelsene tok utgangspunkt i redusert tidsbruk på trafikkstasjonen for mottak og behandling av helseattester, samt redusert tidsbruk for eldre og yrkessjåfører som trenger å fornye førerkortet. I tillegg til kostnadsbesparelser, ville et samarbeid på tvers av aktørene også bidra til å vesentlig styrke brukervennligheten hos innbyggerne gjennom å bygge et mer helhetlig og oversiktlig forvaltningsapparat - og en mer effektiv arbeidsfordeling. Potensielt ville personvernet også komme styrket ut av innovasjonsarbeidet (Dokument 1, Isachsen 2017).

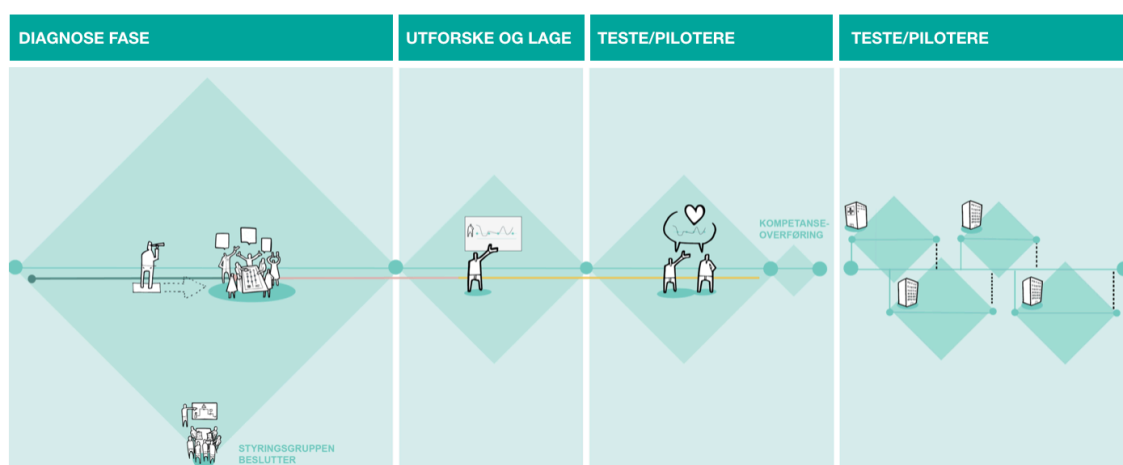
I tillegg til gevinstpotensialet, ble det også identifisert fire områder som skulle stå i fokus for innovasjonsarbeidet: *bedre håndtering av helseopplysninger, bedre brukertilfredshet, redusert reisetid for sluttbruker og reduserte kostnader hos forvaltningen* (Dokument 8, Dolven og von Marion 2018). Med utgangspunkt i disse områdene, skulle prosjektet arbeide for å fjerne tidstyver og utnytte selvbetjeningspotensialet hos brukerne, øke tilfredsheten hos innbyggerne, skape en mer effektiv og smidig samarbeidsform mellom involverte aktører, skape et forenklet og transparent forvaltningssystem som reduserer kostnader, og å utvikle forpliktende og hensiktsmessig samarbeidsmodeller for tjenesteleveranse til innbyggerne. For å oppnå disse målene var det i forkant bestemt at føreretten skulle angripes med et systemperspektiv, og at systemorienterte metoder skulle tas i bruk for å oppnå en mer effektiv samordning på tvers og for å oppnå innovasjon i både tjenester, prosesser og organisasjoner (Dokument 8, Dolven og von Marion 2018).

5.2.3 Gjennomføring

En del av detaljene tilknyttet prosjektets gjennomføring inngår som en del av det empiriske datamaterialet som er presentert i neste kapittel. Jeg har likevel valgt å inkludere en oppsummering av prosjektperioden i dette kapitlet. Formålet er å gi innsikt i informantenes beskrivelser av metoden som ble anvendt, den metodiske prosessen som ble gjennomført og valgene som ble tatt underveis.

Prosjektet ble gjennomført under ledelse av tre konsulenter fra Halogen og Rambøll. To av konsulentene var tjenstedesignere, mens den siste var statsviter med lang erfaring fra offentlig sektor. Ifølge informant I (Doga) ble konsulentene valgt på bakgrunn av konkurransegrunnlaget hvor StimuLab hadde etterlyst kompetanse innen kompleks tjenesteinnovasjon i offentlig sektor, og bruk av systemorientert metoder for å angripe

føreretten med et systemperspektiv. Ettersom konsulentene hadde tung kompetanse innen design, ble *systemorientert design* valgt som metodisk tilnærming for å angripe den tverrgående samordningsutfordringen (Informant I, Doga). Ifølge informant E (Halogen) er systemorientert design en tilnærming til tjenstedesign som er bedre egnet for å jobbe med innovasjon i tjenstesystemer, ettersom den anerkjenner kompleksiteten som oppstår når aktører og institusjoner interagerer med hverandre i et system. Systemorientert design er en tilnærming som fokuserer på systemet fremfor tjenesten, og som ifølge informant F (Halogen) gjorde det mulig for konsulentene å utnytte det fulle potensialet av deres design- og forvaltningskompetanse. Ifølge informant G (Rambøll) ble systemorientert design kombinert med andre systemorienterte metoder som blant annet *gevinstrealisering*, *foresight* og *scenarioøvelser* gjennom prosessen.



Figur 5: Den metodiske prosessen i prosjektet «Vilkår for førerett» (Halogen, 2018)

Ifølge informant E (Halogen) tok den metodiske prosessen utgangspunkt i tre faser: *diagnose*, *utforske og lage* og *teste/pilotere*. På grunnlag av prosjektets «flokete» preg, ble det gjort et bevisst valg om å prioritere tid og ressurser til en lang diagnosefase (Informant E). Dette anså både informant E og F (Halogen) som nødvendig for å etablere dialog mellom aktørene og for å sikre en felles problemforståelse og forståelse av innovasjonspotensialet før løsninger ble utforsket og utformet. Informant E (Halogen) beskrev hvordan de under «diagnosefasen» la vekt på å etablere et detaljert og helhetlig bilde av strukturene og samhandlingen mellom de ulike aktørene. Gjennom ulike kartleggingsøvelser og bruk av systemorienterte metoder fikk prosjektgruppen etablert en grundig forståelse for forvaltningsapparatet og hvor gjensidig avhengig aktørene var av hverandre for å lykkes (Dokument 8, Dolven og von Marion 2018).

Dette resulterte ifølge informant F (Halogen) til en felles forståelse av innovasjons- og utviklingspotensialet som lå i et samarbeid på tvers av aktørene, og et utgangspunkt for arbeidet med å identifisere løsningsområder. Ifølge informant G (Rambøll) ønsket prosjektgruppen å gå bredt ut for å finne løsninger i «spennet mellom kvalitetsforbedring og radikal innovasjon». Dette innebar å identifisere løsninger som var mulig å oppnå i systemet slik det er utformet i dag, men også løsninger aktørene vurderte som usannsynlige og/eller ikke ønskelige i dagens forvaltningssystem. Prosjektgruppen landet på det tidligere foreslåtte løsningsforslaget som omhandlet å digitalisere helseattesten for førerrett og å tilrettelegge for en digital utveksling av helseattestens konklusjon mellom fastleger og forvaltningsapparatet (Dokument 8, von Marion og Dolven 2018).

Informant F (Halogen) beskrev hvordan prosjektgruppen, etter å ha landet på et løsningsforslag, startet arbeidet med å utforme ulike løsningskonsepter for digitalisering, og at det totalt ble utformet tre ulike løsningskonsepter som varierte i kompleksitet. Ifølge Dokument 8 (Dolven og von Marion 2018) og Dokument 1 og 2 (Isachsen 2017) ble disse løsningskonseptene beskrevet i form av betegnelsene «grønt trafikklys», «gult trafikklys» og «rødt trafikklys». Det første konseptet, *grønt trafikklys*, ble beskrevet som digitalisering av helseattesten i saker der vilkår for førerrett var oppfylt, og helseattestens konklusjon uten problemer kunne overføres digitalt fra fastlege til trafikkstasjon. Det andre konseptet, *gult trafikklys*, tok utgangspunkt i digitalisering av helseattesten i saker der vilkår for førerrett er oppfylt med visse betingelser (som for eksempel ved bruk av briller). I slike saker må man ifølge informant F (Halogen) koble på flere aktører i forvaltningsapparatet, som for eksempel politiet, og det stilles høyere krav til digital overføring av helseattestens konklusjon. Det tredje konseptet, *rødt trafikklys*, ble beskrevet som saker der vilkår for førerrett ikke er oppfylt. Dette er ifølge informant E (Halogen) komplekse saker som ofte danner utgangspunkt for klager, og som direkte utløser et behov for å interagere og samarbeide med en rekke andre aktører i systemet. Ifølge Informant F (Halogen) er det ikke mulig å digitalisere de røde sakene i dagens forvaltningssystem, ettersom det vil kreve både institusjonell, juridisk, teknisk og organisatorisk endring.

Informant G (Rambøll) beskrev videre hvordan de tre løsningskonseptene dannet et beslutningsgrunnlag for styringsgruppen. Det var styringsgruppen som hadde beslutningsmyndighet til å vedta hvilke saker prosjektgruppen skulle fokusere tid og krefter på å løse, og de besluttet til slutt at prosjektgruppen skulle arbeide for å utforme en samordnet

løsning for konseptet «grønt trafikklys». Ifølge Informant G ble denne beslutningen tatt med utgangspunkt i gevinstanalysene som var gjennomført. Her hadde det blitt synliggjort at 90% av søknadene om fornyelse av førerkort var «kurante». En digitalisert og samordnet løsning av disse sakene ville dermed generere raske gevinster og effekter både for aktørene og brukere (Informant G, Rambøll). Ettersom de to andre løsningskonseptene ville kreve mer tid og ressurser å realisere enn det som var tilgjengelig innen rammen av StimuLab, besluttet styringsgruppen at prosjektgruppen skulle jobbe parallelt med å etablere en plattform for langsiktig realisering av de øvrige løsningskonseptene (Dokument 8, Dolven og von Marion 2018).

I den siste fasen av prosjektet ble det satt i gang en forberedende innsats for å pilotere en digital overføring av helseattestens konklusjon mellom fastlege og trafikkstasjon (Dokument 1, Isachsen 2017). Selv om prosjektgruppen la til dette for pilotering, viste det seg umulig å realisere en pilot innen prosjektets rammer. Dette tok ifølge Informant G (Rambøll) utgangspunkt i at de store og samfunnskritiske IT-systemene i veg- og helsesektoren satt sperrer for deling av digital informasjon mellom sektorene. Det viste seg vanskelig å «åpne» disse systemene for å pilotere løsningskonseptet, og prosjektet hadde heller ikke tid til å vente på formaliserte beslutningsprosesser (Informant G, Rambøll). Piloten ble derfor terminert før den kom i gang, og informant F (Halogen) fortalte at styringsgruppen da besluttet at prosjektet heller skulle jobbe for å bygge et detaljert løsningsforslag med mål om «fullskala utvikling og implementering». Etter at denne beslutningen ble tatt, startet prosjektgruppen arbeidet med å utforme et program for langvarig samarbeid på tvers av aktørene, med mål om å oppnå innovasjon i både tjenester, prosesser og samarbeidsformer (Informant E, Halogen). Det ble også utarbeidet en plan for å utløse de institusjonelle endringene som var nødvendig for å lykkes med implementering (Dokument 8, Dolven og von Marion 2018).

5.2.4 Prosjektets resultater og nåværende status

Prosjektet er i etterkant beskrevet som et «nullfaseprosjekt» hvor målet var å avdekke riktige problemstillinger fremfor å realisere nye løsninger (Dokument 5, Halogen 2018). Ifølge informant I (Doga) har aktørene lyktes med å identifisere et omfattende innovasjons- og utviklingspotensial i forvaltningsapparatet og brukeropplevelsen tilknyttet helsekrav for førerrett. Informant F (Halogen) uttrykte også hvordan de har fått utviklet flere ulike løsningskonsepter, og kommet til enighet om en løsning som fungerer for alle involverte aktører – og som alle aktørene ønsker å samarbeide om å løse. Prosjektet har også lyktes med

å etablere en ny arbeidsform mellom aktørene som gjør dem i stand til å samarbeid og samordne oppgaver på tvers av sektorer over tid (Dokument 8, Dolven og von Marion 2018).

Ifølge Dokument 1 og 2 (Isachsen 2017, 2018) ble det besluttet at prosjektet skulle videreføres som et «tverrsektorielt samarbeidsprogram» fra og med 2018, ettersom prosjektet ikke lyktes med å teste og implementere en innovasjon innen prosjektperiodens slutt. Programplanen tar utgangspunkt i løsningsforslaget som forelå etter prosjektperioden, og formålet med programmet er å implementere løsningene over en lengre periode. I programplanen er det lagt fokus på faktorer som bidrar til å sikre videre engasjement, involvering og eierskap hos de involverte aktørene. Aktørene har inngått en ny samarbeidsavtale og programmet mottok 15 millioner kroner i støtte fra medfinansieringsordningen til Difi i 2018. I tillegg har alle aktørene bidratt til et større spleiselag for å dekke kostandene som er beregnet for gjennomføring.

Ifølge Informant G (Rambøll) har det tverrsektorielle samarbeidsprogrammet som mål å gjennomføre 7 ulike delprosjektet over en periode på 3 år. Noen av prosjektene involverer radikal innovasjon i teknisk infrastruktur og datasystemer, mens andre omhandler juridiske prosesser og vedtak. I tillegg involverer programmet inkrementell innovasjon i arbeidsformer og -prosesser. De ulike direktoratene har fått ansvar for ulike delprosjekter, og det er tilrettelagt for langvarig samarbeid og samordning på tvers av forvaltningen. Per dags dato går programmet under navnet «Digital førerrettsforvaltning» og ledes av SV på vegne av HD, DEH og POD. Konsulentene som var involvert i prosjektperioden er fortsatt involvert i programmet (Dokument 8, Dolven og von Marion 2018).

6 Presentasjon av empiriske funn

I dette kapitlet vil jeg presentere funnene som er identifisert i mitt empiriske datamateriale. Jeg har valgt å beskrive funnene ved hjelp av informantenes egen begrepsbruk og har brukt sitater for å illustrere informantenes synspunkter og meninger. Kapitlet har to deler. I den første delen vil jeg presentere empiriske funn tilknyttet forskningsspørsmål 1, og i den andre delen vil jeg presentere empiriske funn tilknyttet forskningsspørsmål 2. Hver del vil avsluttes med en tabell som oppsummerer funn.

6.1 Barrierer for samarbeidsinnovasjon i prosjektet «Vilkår for førerrett»

Hvilke barrierer for samarbeidsinnovasjon har prosjektet «Vilkår for førerrett» støtt på under prosjektperioden?

For å besvare dette forskningsspørsmålet har jeg samlet inn data som omhandler informantenes erfaring med samarbeidsinnovasjon, erfaring med metodene som er benyttet og deres erfaring med å innovasjonsarbeid i en «institusjonell kontekst». Dette er forstått som en kontekst hvor offentlige rammebetingelser, lover og regulerer innovasjons- og samarbeidspotensialet. Informantene brukte ikke begrepet «barrierer» i sine beskrivelser, men beskrev en rekke «utfordringer, hindringer og flaskehals» som har oppstått underveis i prosjektperioden. Først og fremst beskrev de utfordringer med utgangspunkt i konteksten som prosjektet inngår i. Disse utfordringene ble beskrevet som «eksogene» i den form at de var knyttet til faktorer utenfor prosjektgruppen og dens aktører. Jeg har valgt å kategorisere funn som beskriver denne typen av utfordringer som *institusjonelle barrierer*. Videre beskrev informantene også hvordan faktorer ved de enkelte aktørene og virksomhetene de kommer fra, hadde skapt utfordringer for innovasjon og samarbeid på tvers. Disse faktorene ble forstått som mer «endogene» og jeg har valgt å kategorisere disse utfordringene som *organisatoriske og interorganisatoriske barrierer* i likhet med mitt teoretiske rammeverk.

6.1.1 Institusjonelle barrierer

Ut ifra datamaterialet som ble samlet inn, var det ganske tydelig at prosjektet hadde støtt på en rekke utfordringer i møte med det byråkratiske systemet og den institusjonelle konteksten. Gjennom informantenes beskrivelser av disse utfordringene, ble det identifisert fire ulike kategorier av barrierer: *Sektororganisering, Rammebetingelser, Styring og måling* og

Manglende metoder og verktøy. Informantene beskrev disse barrierene på et generelt nivå i form av hvordan faktorer ved den institusjonelle konteksten påvirker innovasjon i offentlig sektor. Samtidig påpekte de at alle barrierene også hadde vært tilstedeværende i prosjektet.

Sektororganisering

Sektororganisering utgjorde den mest fremtredende institusjonelle barrieren for samarbeid på tvers prosjektet. Informantene beskrev sektororganisering som en barriere for å utnytte det fulle innovasjonspotensialet, fordi den byråkratiske organiseringen av offentlig sektor i ulike «siloeer» ikke er rigget for at ting skal skje på tvers. Informantene beskrev hvordan sektororganisering generelt er hensiktsmessig for å sikre at problemer blir løst der de hører hjemme, men at organiseringen byr på problemer når problemene er komplekse og hører hjemme i flere sektorer eller etater samtidig:

«Tverrsektorielle floker faller ofte mellom to stoler fordi det ikke passer inn i måten vi er vant til å løse problemer på. Man forsøker å løse problemet i sin egen sektor, men det man egentlig gjør da - er bare å stramme floken ytterligere. Dersom man trekker i tråden uten å ta hensyn til andre aktører, bidrar man bare til å stramme floken enda mer» (Informant E, Halogen).

Ifølge Informant G (Rambøll) bidrar sektororganisering til en markedsbasert tilnærming til problemløsning. Dette forklarte informant G ved å vise til hvordan offentlig virksomheter går ut i det private markedet for å «kjøpe» løsninger på problemene sine, i stedet for å rette blikket på tvers og se om problemet kan løses gjennom samarbeid med andre sektorer eller etater. Informant B (HD) trakk også frem sektororganiseringen som en sentral barriere når det gjelder digitalisering. Ifølge Informant B (HD) er ikke offentlige IT systemer og løsninger bygget for å fungere på tvers av sektorer, og streng lovgivning hindrer kommunikasjon og informasjonsflyt mellom systemer. Dette var en barriere prosjektgruppen selv hadde fått erfare i forbindelse med pilotering av løsning i prosjektets siste fase. Som beskrevet i kapittel 5, utgjorde dette en såpass stor barriere at prosjektet måtte videreføres til et 3-årig program for testing, utvikling og implementering av løsningen. Ifølge informant D (DEH) skaper sektororganisering en «*suboptimalisering av infrastruktur hvor systemer og løsninger bygges for å dekke behov i én enkelt sektor*».

Informantene mente at det mangler et overordnet offentlige innovasjonssystem som legger til rette for og gir insentiv til innovasjon på tvers, og som muliggjør samarbeid mellom ulike sektorer. Ifølge informant H (Difi) er det vanskelig å få til tverrgående samarbeidsprosjekter fordi «*dagens forvaltningsrigg ikke klarer å bidra*». Dette illustrerte også informant A (VD) ved:

«Systemet er ikke rigget for samarbeid på tvers. Det at vi hele tiden tenker den enkelte sektor hver for seg gjør at vi skaper rammebetingelser og prinsipper for ledelse og styring som også tar utgangspunkt i den enkelte sektors behov».

Basert på informantenes utsagn kan sektororganisering også tolkes som et utgangspunkt for utfordringer knyttet til rammebetingelser for innovasjon.

Rammebetingelser

Informantenes beskrivelser av rammebetingelser som en institusjonell barriere for samarbeid på tvers i offentlig sektor, var tett knyttet til sektororganiseringen. Informantene forklarte blant annet hvordan tildelingsbrev, budsjetter og andre styringsverktøy er knyttet til etablerte forvaltningssektorer.

«Rammebetingelser er utrolig rigget mot sektor. Ta budsjettssystemet for eksempel. Hver sektor blir tildelt sin del av potten og for et år av gangen. Stortinget bevilger penger til enkeltformål, mot enkelte sektorer og til spesifikke deler av landet. Dette er oppskriften på suboptimalisering» (Informant G, Rambøll).

Blant informantene var det knyttet spesielt stor oppmerksomhet til rammebetingelser i form av finansiering og budsjetter. Først og fremst var det tydelig at tilgangen til økonomiske midler utgjør en stor barriere for innovasjon. Informantene beskrev hvor vanskelig det er å få tak i penger til innovasjon, fordi innovasjon ikke er beskrevet spesifikt i tildelingsbrev, lister over faste oppgaver eller interne budsjetter. Dette var noe aktørene i prosjektgruppen hadde fått kjenne på før de mottok midler fra StimuLab, ettersom de hadde slitt med å finne penger til å utvikle førerrettsområdet i egne budsjetter og tildelingsbrev. Informant B (HD) beskrev også at det ikke settes av verken tid, penger eller menneskelige ressurser til målrettet innovasjonsarbeid, og at det er vanskelig å forsvare ressursbruk tilknyttet innovasjon.

Informant A (VD) mente også at det finnes lite handlingsrom i rammebetingelsene til å drive innovasjon på tvers.

«Det finnes ingen finansieringsordning i dagens system for tverrgående innovasjonsprosjekter. Gevinstene i tverrsektoriell innovasjon er ofte skjevfordelt, og det vil si at den som betaler for loddet ikke får gevinsten» (Informant A, VD).

Informant A (VD) mente at skjevfordeling av gevinster ikke passer inn i dagens budsjetteringssystemer, og at rammene i dagens budsjetteringssystemer skaper barrierer for innovasjon på tvers. Dagens budsjettssystemer er utviklet for å kontrollere fordelingen av kostnader og gevinster i den enkelte sektor, og når disse kostnadene og gevinstene fordeler seg skjev mellom aktørene i et samarbeidsprosjekt byr dette på utfordringer. Informantene beskrev videre hvordan tverrgående samarbeidsprosjekter er kostbare prosjekter for aktørene som er involvert, ettersom alle bidrar med midler til en gevinst som kommer samfunnet til gode, og ikke nødvendigvis den enkelte aktør. Det er vanskelig å måle «input opp mot output» i slike innovasjonsprosjekter, og aktørene får dermed problemer med å synliggjøre eget bidrag og å forsvare kostnaden i eget budsjettssystem (Informant A, VD).

Informantene trakk også frem at finansieringsmodellene som er tilgjengelig støtter innovasjonsarbeid for å utvikle nye ideer og løsninger, men finansierer ikke implementering av innovasjon. Dette var noe prosjektgruppen hadde fått kjenne på under prosjektperioden, ettersom de økonomiske midlene fra StimuLab kun dekket kostnader tilknyttet idé- og løsningsutvikling, og ikke implementering og forvaltning av valgt løsning. Ifølge Informant A (VD) medførte dette at aktørene selv måtte finne midler i egne budsjetter for å finansiere implementeringsfasen, og at de i tillegg måtte søke støtte fra Medfinansieringsordningen til Difi for å dekke opp den totale kostnaden. Selv om flere av informantene mente at manglende økonomiske midler var en barriere for innovasjon, var det noen som mente at det ikke handler om å tilføre mer penger til systemet - men å putte pengene på de riktige stedene. Dette illustrere informant G (Rambøll) ved:

«Det er ikke for lite penger, men tunge og langsomme budsjettprosesser som gjør smidige prosesser vanskelig» (Informant G, Rambøll).

I tillegg til finansiering og økonomiske midler, trakk informantene også frem tunge prosedyrer, lover og regler som en institusjonell barriere for innovasjon og samarbeid på tvers. Informant B (HD) beskrev blant annet hvordan offentlige aktører er underlagt et sett med lover og forskrifter som må følges. Disse gir retningslinjer og veiledere for hva som er faglig forsvarlig, og hva som er mulig å gjennomføre. Dette illustrerte også informant A (VD) ved: *«Vi kan ikke innovere og digitalisere mer enn det loven tillater».*

Ifølge informantene bidrar prosedyrer, lover og regler til en forsvarlig forvaltning, men gjør det vanskelig å lykkes med innovasjonsarbeid. Det at lover og regelverk er skreddersydd til den enkelte sektor, gjør det vanskelig å få til løsninger på tvers. Informant A (VD) beskrev blant annet hvordan solide brannmurer mellom sektorene er hensiktsmessig for å ivareta lovens føringer om personvern, men utgjør en barriere som er vanskelig å overkomme i tverrgående innovasjonsprosjekter. Ifølge informantene skapte kombinasjonen av sektorspesifikke IT-systemer og lovens krav til behandling av personopplysninger en reell barriere for pilotering av løsning i prosjektet. Det var tydelig at dette hadde bidratt til en del frustrasjon hos prosjektgruppen, og informant A (VD) illustrerte dette godt ved:

«Det at loven stiller strenge krav er bra, men det gir store begrensninger for oss. Hvis ikke IT systemene snakker sammen, så hjelper det jo ikke at vi snakker sammen - for det stopper jo opp på et tidspunkt uansett»

Flere av informantene uttrykte også at rammebetingelsene bidrar til å sette offentlige hensyn i første rekke. Ifølge informant B (HD) vil «god, forsvarlig og effektiv forvaltning alltid gå foran bedre tjenester og gode brukeropplevelser». Informantene var enige om at dagens rammebetingelser er bygget slik at innovasjonsarbeid alltid skal komme offentlig sektor til gode, og dermed setter begrensninger for hva som er mulig å oppnå. Informant A (VD) beskrev hvordan samarbeidet i prosjektet hadde bidratt til å skape nye løsninger på problemene, men at disse løsningene forutsatte at arbeidsoppgaver og ansvarsområder ble flyttet fra et direktorat til et annet.

«Selv om denne forflytningen av ansvar bidrar til en bedre opplevelse av tjenesten for brukeren, må man alltid stille seg spørsmålet om hvorvidt dette er rasjonelt i statsforvaltningen. En bedre brukeropplevelse betyr ikke nødvendigvis en bedre forvaltning» (Informant A, VD).

Styring og måling

Styring og måling ble beskrevet som en barriere i tett sammenheng med sektororganisering og den byråkratiske styringsstrukturen. Ifølge informantene kan nesten all mangel på innovasjon i offentlig sektor spores tilbake til en lite funksjonell styringsstruktur.

Informantene beskrev hvordan økonomiske midler, prosedyrer og regelverk gir rammer for hvordan offentlige ledere styrer og måler ansatte. Informant I (Doga) beskrev blant annet hvordan dagens målings- og resultatstyringsmodeller er rettet mot å optimalisere den daglige driften av offentlige virksomheter, og motiverer overhodet ikke ledere til å drive med innovasjon. Informant A (VD) beskrev også hvordan styringsstrukturen er skapt for å opprettholde kontroll, og skaper ledere som ikke våger å ta risiko.

«Den profesjonelle ryggmargsrefleksen gjør at ledere avviser radikale innovasjonsforslag, og mulighetsrommet skrenkes inn for tidlig» (Informant A, VD).

Samtidig mente både informant J (KMD) og informant G (Rambøll) at denne barrieren ikke er et resultat av rammebetingelser i offentlig sektor, men et resultat av offentlige lederes egen risikoaversjon. Informant J (KMD) mente blant annet at ledere *«skylder på manglende handlefrihet som en unnskyldning for å ikke ta mer initiativ og risiko, og at handlefriheten til offentlig ledere generelt er for dårlig utnyttet»*. Dette støttet også informant G (Rambøll) ved å beskrive at det er viktig å jobbe med gode rammebetingelser, men at *«man aldri må slutte å gi inntrykk av at ansvaret for å skape innovasjon og samarbeid på tvers ligger hos den enkelte virksomhet og dens toppleder»*. Ifølge Informant G vil det aldri finnes optimale betingelser og insentiv for samarbeid på tvers, og det blir derfor en lederoppgave å skape riktige rammer og insentiver i den enkelte virksomhet.

«Det er mye festtaler fra toppledernivå om samarbeid på tvers, men få ledere som faktisk gir insentiver på ekte. Lederes risikoaversjon og manglende insentiver er en skikkelig stor barriere for tverrsektoriell innovasjon» (Informant B, HD).

Det var tydelig at der noen av prosjektdeltakerne skyldte på ledelse og styring som en barriere for samarbeidsinnovasjon, mente andre at dette var en barriere som tok utgangspunkt i den enkelte organisasjon og den enkelte toppleder. Selv om informantene var uenige om bakgrunnen for denne barrieren, så var alle informantene enige om at den byråkratiske styringsstrukturen bidrar til å skape insentivstrukturer og belønningssystemer som er lite

velegnet for å skape innovasjon og samarbeid på tvers. De var også enige om at dagens mål- og resultatstyring utgjør en barriere for tverrgående innovasjonsarbeid. Dagens styringsmodell er svært detaljorientert, og bidrar til å undertrykke kreativitet og den enkeltes evne til å tenke utenfor boksen (Informant F, Halogen). Målene er også rettet mot den enkelte sektor, og fungerer som styringsverktøy for å forvalte sektorens tildelte midler:

«Problemet er at vi for eksempel styres og måles på hvor mange veier vi klarer å lage, ikke på vår evne til å transportere folk fra A-Å. Målene er helt feil, og skaper ikke riktige rammer for samarbeid» (Informant A, VD).

Selv om samarbeidsinnovasjon på tvers av sektorer er forankret på et politisk nivå, finnes det ingen måleparametere som regulerer eller gir incentiver dette per dags dato. Dette var noe informantene trakk frem som en sentral utfordring, og som gjorde det vanskelig å styre aktørene mot et felles mål.

Manglende metoder og verktøy

Den siste kategorien av institusjonelle barrierer ble beskrevet som manglende metoder og verktøy for innovasjon på tvers. Dette var ikke en barriere som prosjektet hadde støtt på under prosjektperioden, ettersom metodene som ble anvendt i prosjektet skiller seg betydelig fra de eksisterende metodene og verktøyene i offentlig sektor. Likevel var det flere av informantene som beskrev «eksisterende metoder og verktøy som en generell barriere for innovasjon og samarbeid i offentlig sektor».

Informantene beskrev hvordan tilnærminger, metoder og verktøy er noe som skapes på et «institusjonelt nivå» i offentlig sektor, og som legger grunnlaget for hvordan offentlige aktører arbeider med innovasjon og utvikling. Informantene beskrev hvordan forvaltningens tradisjonelle arbeidsverktøy for innovasjon i stor grad er analysebasert, og at man bruker analyserende metoder fremfor utforskende metoder for å finne nye løsninger. Man angriper utfordringer basert på problemene man opplever, og anvender ikke metoder som evner å avdekke den bakenforliggende årsaken. Løsninger baseres i stor grad på aktørens egne behov og tidligere erfaringer. Informant A (VD) beskrev blant annet hvordan metodene som anvendes i dag er laget for å sikre at utvikling skjer i tråd med lovverk og god forvaltningsetikk. De eksisterende metodene legger ikke til rette for kreativt arbeid, noe

informant A (VD) påpekte at offentlig sektor er avhengig av dersom man skal lykkes med å øke innovasjonstakten.

Informantene beskrev også hvordan dagens metoder og verktøy for innovasjon begrenser innovasjonspotensialet. Dette begrunnet informantene blant annet med å henvise til «prosjektveiviseren», en felles prosjektmodell for offentlig sektor, som i dag er grunnlaget for alle utviklings- og innovasjonsprosjekter. Informant A (VD) mente at hovedproblemet med modellen er at den gir for lite rom og tid til utforskning og problemforståelse. Modellen starter etter at problemet er definert, i stedet for å starte med å utforske hva det *reelle* behovet eller det *faktiske* problemet er. Ifølge Informant A (VD) risikerer man da å starte et innovasjonsarbeid på feil grunnlag. Informant B (HD) mente også at modellen gir lite rom for involvering av brukere og andre aktører i utviklingsarbeidet, ettersom metodene er «bygget for å sikre god forvaltning og ikke helhetlige tjenester som gir god brukeropplevelse».

I tillegg til å begrense innovasjonspotensialet i form av manglende innsiktsarbeid og involvering, mente informantene at eksisterende metoder og verktøy også gir begrensninger for samarbeid på tvers:

«De eksisterende verktøyene beskriver hvordan tiltak skal prioriteres og gjennomføres i den enkelte virksomhet, og ikke på tvers av sektorer, fagområder og kompetansemodeller» (Informant A, VD).

Ifølge informantene klarer ikke eksisterende metoder og verktøy å fange innovasjonspotensialet som er mulig å oppnå gjennom samarbeid på tvers av sektorer, og de var overbevist om at de systemorienterte metodene som ble benyttet under prosjektperioden er bedre egnet for å utløse samarbeid i offentlig sektor.

6.1.2 Organisatoriske og interorganisatoriske barrierer

Den neste kategorien av barrierer omhandler informantenes beskrivelser av utfordringer som har oppstått på grunnlag av forskjeller mellom direktoratene, og utfordringer som har oppstått som et resultat av at ulike aktører interagerer og samarbeider med hverandre. Under denne hovedkategorien ble det identifisert fem underkategorier av barrierer: *Manglende prioritet*, *Manglende kapasitet*, *Variierende drivkraft*, *Skiftende fokus* og *Gjensidig avhengighet*.

Manglende prioritet

Basert på datamaterialet som ble samlet inn, var det tydelig at føreretten er et lite og uprioritert fagområde i de ulike direktoratene som eier og forvalter den. Ifølge informant B (HD) er føreretten et fagområde som havner i skyggen av andre større prosjekter og utviklingsområder, og som er kjennetegnet av svært uklare ansvarsområde. Fagområdet er også ulikt organisert i de ulike direktoratene, og ifølge informant F (Halogen) måtte prosjektgruppen bruke mye tid på å bli kjent med aktørenes organisering og ledelse av føreretsområdet. Ifølge informant B (HD) er føreretsforvaltning et område som har hatt vansker for å utvikle seg, og som historisk sett har vært preget av dårlig ledelse.

«Det at det ikke finnes noen tydelige mål for utvikling, eller noen penger til å starte et utviklingsarbeid skapte en barriere for oss. Vi måtte bruke mye tid på å kartlegge fagområdet slik at vi kunne forsvare behovet for forvaltningsutvikling» (Informant B, HD)

I tillegg beskrev informant A (VD) hvordan prosjektet var *«et engasjement fra fagmiljøene i de ulike etatene, og ikke et top-down initiativ»*. Det var ingen toppledere som hadde snakket sammen og funnet ut at etatene burde samarbeide for å løse utfordringene, men derimot ulike fagledere som hadde skjønnet at et tverrsektorielt samarbeid ville være nøkkelen til å løse samordningsutfordringene de sto overfor. Dette medførte at prosjektet hadde støtt på en rekke barrierer når det gjaldt å forankre arbeidet på et politisk- og toppledernivå. Prosjektgruppen var helt avhengig av at det ble prioritert midler til innovasjonsarbeidet, og at toppledere i de ulike direktoratene så potensialet og gevinstene i et tverrsektorielt samarbeid om føreretten.

«Vi måtte få lederne på direktørnivå til å forstå at dette arbeidet ville være verdt å bruke penger på. Vi måtte overbevise dem om at vegdirektoratet handler om mer enn bare veier, asfalt og broer, og at helsedirektoratet handler om mer enn plastre, operasjoner og sykehus. Vi måtte få dem til å prioritere en effektiv og brukerorientert forvaltning» (Informant A, VD).

Manglende prioritet fra toppledernivå medførte, ifølge informantene, at prosjektgruppen måtte bruke mye tid og ressurser på å «forsvare» arbeidet sitt, i stedet for å bruke tid på utvikling. Manglende prioritet var også utgangspunktet for den neste barrieren som ble identifisert i datamaterialet.

Manglende kapasitet

Det fremgikk tydelig av datamaterialet at manglende kapasitet hadde utgjort en stor flaskehals i prosjektet. Manglende kapasitet hadde i første omgang gjort aktørene avhengig av å leie inn konsulenter til å lede og fasilitere innovasjonsarbeidet. Videre hadde manglende kapasitet ført til at prosjektgruppen ble bemannet opp med mange kortsiktige engasjementer, noe som førte til store utskiftninger av gruppemedlemmene underveis. Dette ble blant annet illustrert ved:

«Jeg var egentlig erstatter for linjeleder ved behov. Men så pensjonerte linjeleder seg helt i starten av prosjektet, og det resulterte i at jeg var med under hele prosjektperioden som erstatter» (Informant B, HD)

«Det var egentlig helt tilfeldig at jeg ble prosjektleder. Sjefen min var opprinnelig prosjektleder, mens så sluttet hun og ble ikke erstattet. Plutselig falt ansvaret på meg» (Informant A, VD)

Informant A (VD) beskrev det som svært utfordrende å koordinere bemanningen til prosjektgruppen på tvers av de ulike direktoratene, og at det var helt umulig å oppnå «en konsistent og sammenspleiset gruppe som samarbeidet målrettet gjennom prosjektperioden». Ifølge Informant A bidro manglende prioritet hos toppledere til «en manglende kapasitet på taktisk nivå og en høy utskiftning av gruppens medlemmer». Dette førte videre til redusert fremdrift i prosjektperioden, ettersom prosjektgruppen hele tiden var avhengig av å gi nye gruppemedlemmer samme innsikt som tidligere gruppemedlemmer hadde oppnådd. Dette illustrerte informant G (Rambøll) ved:

«Når det var så stor utskiftning i gruppen underveis, ble det vanskelig å skape fremdrift i prosjektet. Vi følte ofte at vi hadde nådd neste nivå av enighet, også plutselig ble store deler av gruppen byttet ut og vi måtte rykke tilbake noen steg. Det å få ombord nye underveis har vært en barriere for fremdrift og redusert innovasjonspotensialet fordi dette har gått på bekostning av tid til å tenke løsninger»

Informantene beskrev også hvordan høy utskiftning i gruppen bidro til å forstyrre gruppens kultur. Det ble lagt mye vekt på å skape en god gruppekultur i prosjektperioden, og for hver gang et nytt medlem ble skiftet ut måtte kulturen formes på nytt. Flere informanter uttrykte at

de synes det ble brukt for mye tid på å gjenskape «god dialog» mellom aktørene, men at de i etterkant anerkjenner nødvendigheten av en felles forståelse for å lykkes med samarbeid.

Variierende drivkraft

Informant D (DEH) beskrev hvordan prosjektets aktører hadde hatt svært sprikende mål for innovasjonsarbeidet, og ulik oppfattet nytteverdi av å bruke tid og ressurser på samarbeidsprosjektet. Informant A (VD) beskrev hvordan varierende drivkraft hadde skapt en barriere for samarbeid:

«Det har vært stor forskjell mellom etatene i forhold til hva som er drivkraften for prosjektet. Siden den største besparelsen ligger hos den enkelte bruker som slipper å reise til trafikkstasjonen for å overlevere helseattesten, har det vært utydelig for de enkelte aktørene hvorvidt de vil få noe ut av tiden og ressursene som brukes».

De sprikende målsetningene med innovasjonspotensialet var også tydelig i datamaterialet, hvor blant annet Informant C (POD) beskrev hvordan politiet ønsket å komme ut av forvaltningsapparatet for førerrett, mens Informant D beskrev hvordan DEH ønsket å bli koblet tettere på forvaltningsapparatet gjennom å utvikle nye digitale løsninger for helseopplysninger. Dette ble illustrert gjennom de to følgende sitatene:

«Fra politiet sin side er vi ikke nødvendigvis så opptatt av å tilby mer brukervennlige tjenester eller å få gode tilbakemeldinger fra brukerne. Vi er opptatt av at de offentlige hensynene og lovene er ivaretatt» (Informant C, POD).

«Vi så stort potensiale i å digitalisere helseattesten for førerrett. Vi tror på involvering i dette prosjektet, og at samarbeidsinnovasjon kan være en utløsende faktor for å få til en standardisert teknisk løsning på tvers av digitale systemer» (Informant D, DEH).

Det fremgikk også av datamaterialet at aktørene hadde hatt et svært varierende ambisjonsnivå for arbeidet, og at dette var knyttet til prosjektets gevinstpotensial. Informant A (VD) forklarte at «*gevinstpotensialet i å løse floken er veldig stort, men at gevinstene er veldig skjevfordelte*». Dette medførte at noen aktører så gevinster for egen del og gevinster som kommer flere til gode, mens andre bare så økte kostnader og merarbeid i egen sektor. Det påvirket videre hvor mye ressurser den enkelte aktør så det som hensiktsmessig å legge i

arbeidet. Basert på informantenes utsagn var det tydelig at barrieren i form av varierende drivkraft hadde gjort det vanskelig å holde et jevnt og felles engasjement blant aktørene under prosjektperioden, ettersom aktørene ble dratt i ulike retninger basert på egne mål og ambisjoner for arbeidet.

Skiftende fokus

Den varierende drivkraften hadde videre bidratt til å skape et «skiftende fokus» hos aktørene, som opptil flere ganger under prosjektperioden hadde skapt utfordringer for samarbeidet. Informant F (Halogen) beskrev flere utfordringer knyttet til fokus, og en av tingene som ble dratt frem var hvor utfordrende det hadde vært å holde et «felles og konsistent fokus over tid». Informant F illustrere dette ved:

«Tverrsektoriell innovasjon er seige greier. Du må holde fokus på samme mål over lang tid, og du må sørge for at humøret og motivasjonen holdes opp over tid - ofte flere år. Det var en stor utfordring å gi aktørene energien til å stå i dette over lang tid og å ikke miste fokus underveis».

En annen utfordring knyttet til fokus var å få prosjektgruppen til å fokusere på de riktige tingene og å unngå at aktørene hang seg opp i detaljer. Ifølge informant F (Halogen) ble innovasjonsarbeidet fort «uoversiktlig og komplekst dersom aktørene begynte å dykke i detaljer», og de var derfor avhengig av å finne et nivå hvor alle aktørene ble dratt i samme retning. Informant F (Halogen) og Informant G (Rambøll) beskrev også hvordan fokus ble forstyrret av dårlig samarbeidserfaring mellom noen av aktørene. Gamle konflikter og interne strider kunne plutselig «blusse opp» og føre til at hele gruppen mistet fokus.

«Det oppstod på et tidspunkt et maktspill mellom noen av aktørene, hvor fokuset var å komme seirende ut av diskusjonen. De var for opptatt av å si hva de selv ville og lyttet ikke til hverandre» (Informant F, Halogen).

Disse barrierene knyttet til aktørenes tankesett og fokus, ble beskrevet av informantene som barrierer for samarbeid i prosjektgruppen. I tillegg dette, beskrev informantene hvor utfordrende det hadde vært å holde fokus på systemet som helhet over en lengre periode. Informant G (Rambøll) beskrev hvordan prosjektgruppen var avhengig av å holde fokus på flere ulike nivåer av systemet samtidig, både politisk, strategisk, taktisk og operativt. Det

viste seg svært vanskelig å få aktørene til å holde fokus på så mange nivåer samtidig, og spesielt på tvers av direktorater. Informant C (POD) beskrev at det var vanskelig å se verdien av å «veksle mellom det detaljerte og det overordnede», spesielt når dette innebar å «dypdykke i et operativt nivå i en helt annet sektor». Samtidig var informantene enige om at det å danne seg et helhetlig bilde av forvaltningsapparatet gjennom et fokus på «systemet som helhet», hadde vært avgjørende for å skape løsninger som fungerte for alle involverte aktører.

Gjensidig avhengighet

Den siste barrieren i denne kategorien ble beskrevet i form av den gjensidige avhengigheten til aktører utenfor prosjektgruppen. Informantene forklarte hvordan prosjektets kompleksitet har forutsatt samarbeid og samordning med en rekke aktører i systemet utenfor prosjektgruppen.

«Tverrgående innovasjonsprosjekter krever endring på mange nivåer i et system og endring i interaksjonen mellom aktører. Det er et tungt arbeid og vi måtte bruke mye krefter på å finne løsninger som gir mening for alle. Vi var avhengig av alle for å lykkes, og avhengig av å få med oss mange forskjellige fagområder og aktører tilknyttet føreretten» (Informant A, VD).

Informant F (Halogen) beskrev også hvordan innovasjon på tvers av sektorer har trigget en del omkringliggende avgjørelser på høyere nivåer i det offentlige systemet, og at det har vært utfordrende å kommunisere arbeidet og gruppens tanker og meninger til et strategisk og politisk nivå - for å sikre at riktige beslutninger ble tatt. Det at prosjektgruppen ikke hadde beslutningsmyndighet, ble også beskrevet som en barriere knyttet til gjensidig avhengighet. Informant D (DEH) mente at den gjensidige avhengigheten gjør at «veien til målet blir både tyngre og lengre», og beskrev videre at:

«Vi må ta hensyn til hver eneste aktør som inngår i forvaltningsapparatet og som er tilknyttet føreretten utenfor offentlig sektor. Deretter må vi sørge for at alle disse aktørene eier løsningen like mye som vi i prosjektgruppen gjør og dermed føler seg forpliktet til å ta den i bruk» (Informant D, DEH).

6.1.3 Oppsummering av barrierer

Gjennom analyse av det empiriske datamaterialet har jeg identifisert fire institusjonelle barrierer for samarbeidsinnovasjon:

Sektororganisering	Sektororganisering ble trukket frem som en utløsende faktor for en rekke barrierer i den institusjonelle konteksten. Informantene mente at sektororganisering bidrar til suboptimalisering med utgangspunkt i den enkelte sektors behov, og et fokus på hvordan ting kan løses mest effektivt i den enkelte sektor. Sektororganisering hindrer samarbeid på tvers av sektorer fordi det ikke finnes løsninger i systemet for å organisere samarbeidsprosjekter.
Rammebetingelser	Ifølge informantene bidrar sektororganisering til rammebetingelser som ikke er egnet for samarbeid på tvers. Finansieringsordninger, styringsverktøy og budsjetter skreddersys mot den enkelte sektors behov. Dette skaper utfordringer når det gjelder å finansiere og budsjettere samarbeidsprosjekter på tvers av sektorer. Lange, tunge og byråkratiske beslutningsprosesser hindrer også samarbeidsinnovasjon fordi aktørene mister motivasjon og engasjement i møte med det offentlige «systemet». Lover og regler bidrar også til å redusere innovasjonspotensialet i offentlig sektor.
Styring og måling	Den byråkratiske styringsstrukturen skaper barrierer i form av ledere som ikke våger å ta risiko. Ledere prioriterer sikkerhet fremfor usikkerhet, og setter begrensninger for hva som er mulig å oppnå i innovasjonsarbeidet. Måling og resultatstyring hindrer også innovasjon fordi ledere oppfordres til å gjøre ting man allerede kan bedre, fremfor å finne nye måter å gjøre ting på. Det finnes heller ingen måleparametere for samarbeid og mulighet til å måle effekten av noe man skaper sammen.
Manglende metoder og verktøy	Mangel på metoder og verktøy som angriper problemer med et helhetlig perspektiv ble også trukket frem som en utfordring. Informantene mente at eksisterende metoder og verktøy ikke evner å utnytte det fulle innovasjonspotensialet, og ikke minst potentialet som ligger i samarbeid. Metodene setter begrensninger for kreativitet og samarbeid, og setter begrensninger for utvikling av helhetlige tjenester på tvers av sektorer.

Tabell 4: Oppsummering av institusjonelle barrierer

Videre har jeg identifisert fem organisatoriske og interorganisatoriske barrierer for samarbeidsinnovaasjon:

Manglende prioritering	Denne barrieren kom til uttrykk gjennom informantenes beskrivelser av føreretten som et lite og uprioritert område i statsforvaltningen. Generelt har forvaltningsutvikling en lav prioritet i de enkelte direktoratene. Prosjektet var et engasjement fra fagmiljøene, og prosjektgruppen slet derfor med å få forankre arbeidet på et toppledernivå - slik at det ble prioritert penger og ressurser til et samarbeid på tvers.
Manglende kapasitet	Informantene beskrev manglende kapasitet i form av flere kortsiktige engasjementer i prosjektgruppen og høy utskiftning av gruppens medlemmer. Dette skapte utfordringer i forhold til å koordinere arbeidet, og gjorde det utfordrende å ivareta en god gruppekultur.
Variierende drivkraft	Denne barrieren kom til uttrykk gjennom informantenes beskrivelser av sprikende målsetning og ambisjoner for arbeidet. Aktørene hadde ulik oppfattet nytteverdi av å bruke tid og ressurser på samarbeidsprosjektet, og dette gjorde det vanskelig å opprettholde et jevnt og felles engasjement over en lengre periode.
Skiftende fokus	Informantene beskrev det som utfordrende å opprettholde et felles og konsistent fokus over tid, og å unngå at aktørene ble dratt i ulike retninger. Det oppsto også en rekke maktkamper og interessekonflikter med utgangspunkt i aktørenes fokus. Et svært skiftende fokus blant aktørene gjorde det vanskelig å samarbeide på tvers om et felles mål.
Gjensidig avhengighet	Informantene beskrev hvordan gjensidig avhengighet hadde medført samarbeid med svært mange aktører utenfor prosjektgruppen. Den gjensidige avhengigheten til eksterne aktører, brukere og interesseorganisasjoner har utgjort en reell barriere for suksess i prosjektet. Prosjektgruppen var avhengig av en del omkringliggende avgjørelser som var utfordrende og tidkrevende å oppnå.

Tabell 5: Oppsummering av organisatoriske og interorganisatoriske barrierer

6.2 Suksessfaktorer i prosjektet «Vilkår for førerett»

Hvilke suksessfaktorer har vært avgjørende for å overkomme barrierer i prosjektet «Vilkår for førerett»?

For å besvare dette forskningsspørsmålet har jeg undersøkt samarbeids- og innovasjonsprosessen som prosjektgruppen har vært gjennom, og latt informantene beskrive hvilke faktorer de opplevde som avgjørende for suksess, basert på egen erfaring. Gjennom analyse av datamaterialet har jeg identifisert en rekke suksessfaktorer som har bidratt til å overkomme de ulike barrierene som ble beskrevet i forrige del. Disse kan overordnet deles inn suksessfaktorer knyttet til *ledelse og organisering* og suksessfaktorer knyttet til *metodisk tilnærming*. Jeg vil i de følgende delene gjøre rede for disse hovedkategoriene hver for seg, og knytte ulike underkategorier av funn til disse.

6.2.1 Ledelse og organisering

I datamaterialet er det identifisert følgende suksessfaktorer tilknyttet ledelse og organisering: *Tid og fokus, Gruppekultur, Prosjektledelse, Kommunikasjon og Kompetanse*.

Tid og fokus

Denne suksessfaktoren fremkom som et resultat av informantenes beskrivelser av hvor avgjørende det hadde vært å sette av nok tid til å jobbe med prosjektet. Informant B (HD) trakk blant annet frem hvordan de gjennom StimuLab fikk «anledning til å kjøpe seg tid til å sette seg sammen i et rom» Det at det var satt av en lengre tidsperiode til å gjennomføre prosjektet, ga dem anledning til å sitte sammen helt til alle aktørene hadde samme forståelse av problemet, og så potensialet i et samarbeid på tvers av forvaltningen.

«Det var helt avgjørende at vi fikk sitte så lenge vi følte at vi burde og helt til vi fikk noe ut av det» (Informant B, HD).

Informantene beskrev hvordan innovasjon på tvers av sektorer krever tid og modning, og at det å fokusere på kvalitet fremfor tid og kost har vært en stor suksessfaktor. Informantene beskrev også at det aldri hadde vært mulig å lykkes på samme måte uten prosjektmidlene de mottok fra StimuLab.

Informant A (VD) beskrev hvordan prosjektmidlene ga prosjektgruppen «*anledning til å etablere en arena for samarbeidsinnovasjon og problemløsning over en periode på 8 måneder, og at dette var nøkkelen til et vellykket samarbeidsprosjekt*». Informantene beskrev hvordan de møttes både formelt og uformelt gjennom prosjektperioden, og at det også ble arrangert middager og sosiale arrangementer utenom arbeidsmøtene for at aktørene skulle bli ordentlig kjent med hverandre.

Gruppekultur

Informantene mente at kombinasjonen av tid som ble brukt på formelle og uformelle møter hadde vært en av de viktigste bidragene til å skape en god gruppekultur. Med dette mente informantene at tiden som ble brukt sammen, bidro til å skape en teamfølelse og en kultur som gjorde det både gøy og morsomt å løse problemer sammen.

«Det var lett å finne tid til å sitte sammen fordi det var både gøy og moro. Det var gøy å høre perspektivene til andre og vi merket at vi kom nærmere hverandre fra gang til gang» (Informant B, HD).

Informantene mente videre at prosjektlederne hadde spilt en viktig rolle i arbeidet med å skape en gruppekultur preget av åpenhet, forståelse og respekt. Dette hadde ifølge Informant C (POD) ført til at aktørene, på tross av deres ulikheter, hadde klart å lytte til hverandre og skape en «evne til å tenke høyt sammen». Dette gjorde at aktørene våget å utfordre det etablerte sammen, og ga den enkelte aktør en positiv opplevelse av samarbeidet. Informant F (Halogen) trakk også frem god gruppekultur som en suksessfaktor for å etablere samarbeid på tvers:

«Som prosjektledere har vi vært veldig opptatt av å ta en aktiv rolle for å forebygge maktbruk og usaklige diskusjoner basert på gamle konflikter. Vi var ikke nødvendigvis opptatt av at alle skulle gjøres til lags, men at de skulle fungere sammen. Vi var derfor aktivt inne og snakket med hver enkelt. Vi måtte lære dem å ha sympati for hverandre og respektere at man er forskjellig og kommer fra forskjellige strukturer og kulturer» (Informant F, Halogen).

Informantene var overbevist om at dersom prosjektlederne ikke hadde tatt en så aktiv rolle i arbeidet med å skape tillit og respekt mellom aktørene, så ville dette fort kunne veltet hele

samarbeidsprosjektet. Informant C (POD) beskrev hvordan «det å føle seg likestilt og likebehandlet gjorde at aktørene var mer redelig mot hverandre og gjorde sitt beste for å få samarbeidet til å fungere».

Prosjektledelse

Prosjektledelse ble trukket frem som en sentral suksessfaktor av flere informanter.

Informantene beskrev hvordan konsulentene som ledet prosjektet sørget for å koordinere og fasilitere arbeidet på en sånn måte at aktørene kun trengte å stille til avtalt tid og uten å forbedre seg. Ifølge informant B (HD) følte aktørene seg «frigjort til å fokusere på de viktige tingene, fremfor å låse opp tid i forberedelser og planlegging». Informant A (VD) mente også at det å la en ekstern part ta seg av planlegging og koordinering, bidro til fremdrift i prosjektet. Informantene trakk også frem «fasilitering av møter» som et viktig element, og spesielt i form av at arbeidsmøtene ble avholdt i konsulentenes lokaler. Det gjorde at aktørene måtte ut av egen virksomhet, og klarte å holde fokus på innovasjonsarbeidet mens arbeidsmøtene pågikk. Det å få miljøskifte og å arbeide eksternt fra egen virksomhet, bidro ifølge flere informanter til å gi prosjektaktørene følelsen av å være et «utviklingsteam».

Informant D (DEH) trakk også frem at prosjektlederne var flinke til å «frem snakke prosjektet og få aktørene til å føle at tiden som ble brukt var helt nødvendig». Informant C (POD) beskrev hvordan prosjektlederne holdt aktørene motivert og engasjert under prosjektperioden, og arbeidet for å gi aktørene en god opplevelse av å være i «prosess»:

«Konsulentene var flinke til å gi ros og trygghet. Den energien og positiviteten de hadde med seg inn i prosjektgruppen var helt avgjørende for å lykkes. De klarte å tenne et lys hos de fleste om at «nå skal vi løse problemer sammen»» (Informant C, POD).

Fra prosjektledernes side, var det også tydelig at de anså prosjektledelse som en avgjørende suksessfaktor for prosjektet. Informant F (Halogen) forklarte blant annet hvordan de arbeidet for å opprettholde en helhet på arbeidet under prosjektperioden, og «sørget for å svinge aktørene tilbake på riktig spor når diskusjonene dro ut». Informant E (Halogen) mente selv at det viktigste bidraget fra konsulentene har vært å få aktørene til å jobbe sammen som en gruppe og å tilpasse prosessen underveis når utfordringer oppstod:

«Vi har måttet stoppe opp, snu oss rundt og gå tilbake mange ganger. Vi har gjort mange tilpasninger av underveis. Vi visste at det ville dukke opp ting som vi måtte bruke ekstra tid og ressurser på. Det gjorde at det var vanskelig å følge en prosess steg for steg, og at vi heller måtte fungere som dynamiske endringsledere som lytter til den enkeltes bekymringer og som sørger for at utfordringer løses i fellesskap. Det har vært en iterativ prosess, men vi har sørget for å holde gruppens øyne på målet selv om vi har måttet gå tilbake» (Informant E, Halogen).

Kommunikasjon

Tett tilknyttet prosjektledelse, ble også god kommunikasjon trukket frem som en suksessfaktor. Informantene beskrev hvordan innovasjonsprosjekter som involverer flere individuelle aktører er helt avhengig av god dialog og kommunikasjon for å lykkes, og informant A (VD) mente at konsulentenes nøytrale rolle hadde vært utslagsgivende:

«Det å ha konsulentene inne som en nøytral part som kan skape dialog mellom partene har vært en stor suksessfaktor. Det er lettere for en konsulent å grave seg inn i hver etat med kritiske spørsmål, enn at de enkelte etatene skal stille hverandre til veggs» (Informant A, VD)

Informantene pekte også på konsulentenes verdi i form av å skape «dialog oppover i linjene» for å forankre innovasjonsarbeidet på et høyere strategisk og politisk nivå. Ifølge informant A (VD) var prosjektgruppen var avhengig av effektiv og produktiv kommunikasjon med styringsgruppen, ettersom det var her beslutningsmyndigheten lå. Informant F (Halogen) fortalte at prosjektlederne hadde brukt mye tid på å *«skriftliggjøre prosjektgruppens arbeid slik at kommunikasjonen kunne flyte skriftlig mellom prosjektgruppen og styringsgruppen underveis»*. Prosjektlederne brukte også mye tid på å opprette dialog med andre aktører og interessenter utenfor prosjektgruppen.

«Konsulentene har gjort en grundig jobb med å hente innsikt fra brukere, interessenter og andre aktører som er involvert i systemet rundt føreretten. Det å opprettholde god dialog og informasjonsflyt mellom de gjensidig avhengige aktørene har gjort at vi har klart å skape løsninger som passer målsetninger, men som også blir akseptert av systemet fordi løsningen passer inn» (Informant A, VD).

Kompetanse

Informantene forklarte kompetanse som en suksessfaktor ved å henvide til hvordan gruppens medlemmer hadde blitt valgt ut. Selv om det hadde vært store utskiftninger i gruppen underveis, hadde de vært opptatt av å bemanne gruppen med senior fagpersoner med lang erfaring fra fagområdet. Informant D (DEH) mente at det å ha aktører i prosjektgruppen som kjente feltet, og som selv hadde kjent på kompleksiteten i forvaltningsapparatet – hadde vært avgjørende.

«Det å samle dyktige, erfarne og smarte fagfolk i et rom, i kombinasjon med god prosjektledelse og fasilitering - har vært helt avgjørende for at vi har lyktes på den måten vi har gjort» (Informant D, DEH).

I tillegg til kompetanse i form av ansiennitet og fagkunnskap, ble tverrfaglig kompetanse også anerkjent som en suksessfaktor. Selv om prosjektgruppen i utgangspunktet bestod av fagpersoner fra de ulike direktoratene, ble det hentet inn jurister og fastleger til å bistå prosjektgruppen ved behov. Dette mente informantene hadde bidratt til å skape perspektiv i gruppen, og gjort det mulig å validere ulike løsningsforslag som ble utformet. Informantene trakk også frem konsulentenes tverrfaglige tilnærming som en suksessfaktor:

«Konsulentenes tverrfaglighet innen design og forvaltningsutvikling har også vært en stor suksessfaktor. De har vist forståelse for forvaltningen og klart å forholde seg til det institusjonelle systemet og rollen makt spiller i det offentlige. De har også klart å koble det utforskende til det analytiske, og snakket på en måte som gir oss tro på at forvaltning er noe som kan endres, designes og formes» (Informant C, POD).

6.2.2 Metodisk tilnærming

Som beskrevet gjennom presentasjon av case i forrige kapittel, anvendte prosjektet «systemorientert design» som metodisk tilnærming for prosjektet, og supplerte denne tilnærmingen med andre systemorienterte metoder. Basert på datamaterialet, ble det identifisert fire kategorier av suksessfaktorer med utgangspunkt i den metodiske tilnærmingen: *Grundig innsiktsarbeid, Systemperspektiv med brukeren i fokus, Visualisering og Variasjon.*

Grundig innsiktsarbeid

Den første suksessfaktoren som ble trukket frem med utgangspunkt i bruk av systemorienterte metoder i prosjektet, var «grundig innsiktsarbeid». Informant A (VD) forklarte hvordan midlene de mottok fra StimuLab gjorde det mulig å kjøpe seg tid og ressurser til å *«gjennomføre et grundig innsiktsarbeid og en lang idéfase, noe de vanligvis verken har tid eller penger til»*. Informant B (HD) forklarte videre hvordan de ønsket å undersøke førerrettsområdet i dybden, og at de var opptatt av å finne ut *«hva det egentlig handler om, hva det reelle problemet er og hva som egentlig bør gjøres»*.

Informant F (Halogen) beskrev hvordan prosjektgruppen gjennom et systematisk innsiktsarbeid sørget for å samle inn all informasjon som var nødvendig for å skape et helhetlig bilde av førerretten og systemet rundt. Informantene trakk frem at det ble brukt mye tid på å forstå de ulike virksomhetene som aktørene tilhørte, og hvordan førerretten var ulikt organisert i direktoratene. Selv om flere av aktørene hadde samarbeidet i mange år tidligere, eksisterte det ikke en felles forståelse av rolle og ansvarsområder. Informant E (Halogen) beskrev hvor kritisk det var at aktørene ble kjent med hverandre, ettersom innovasjon på tvers ville kreve at de gikk mer i dybden enn de noen gang hadde gjort tidligere.

Alle informantene var enige om at tiden som ble brukt på å bli kjent med de ulike direktoratene hadde vært en stor suksessfaktor for å etablere et tverrsektorielt samarbeid. Det å utforske hvordan de ulike direktoratene fungerer, hvordan de er organisert, hvem som er ansvarlig for fagområdet i de ulike direktoratene og hvordan arbeidsflyten ser ut - bidro til å skape en felles forståelse av alle tjenestesystemene som er involvert i førerretten. Det bidro også til å skape en forståelse for det overordnede systemet som aktørene inngår i, og hvilke mekanismer som regulerer førerretten. Dette illustrerte blant annet informant A (VD) ved:

«Innsiktsarbeidet bidro til å analysere forvaltningsapparatet helt ned til roten, og det å skrelle av noen lag har vært veldig verdifullt. Vi har nå en forståelse for hvorfor ting er som de er».

Informantene beskrev også hvordan innsiktsarbeidet bidro til å skape en felles problemforståelse blant aktørene, noe som hadde vært en direkte utløsende faktor for samarbeid. Dette begrunnet informant A (VD) med å vise til hvordan innsiktsarbeidet hadde avdekket at det ikke eksisterte en felles forståelse eller enighet blant aktørene om hva som var

det reelle problemet bak en tung og lite effektiv forvaltning av førerett. Det ble også avdekket at ingen av de tidligere forsøkene på å utvikle fagområdet hadde involvert alle partene samtidig. Informant F (Halogen) og Informant G (Rambøll) mente dette var årsaken til at aktørene ikke hadde lykket med tidligere utviklingsforsøk, og at aktørene ikke hadde den «gode» samarbeidserfaring som de selv mente de hadde. Informant F (Halogen) beskrev videre hvordan aktørene gjennom kartlegging av systemer og arbeidsflyt opplevde et «aha øyeblikk»:

«Et funn som ble tydeligere og tydeligere gjennom prosessen var at floken på førerettområdet delvis kan forklares som et resultat av aktiviteter som ikke har klart å forholde seg til et helhetlig perspektiv. Derfor har tidligere forsøk på å løse floken ikke løst den opp, men heller gjort den verre. Ensidige beslutninger og endringer har ført til negative konsekvenser for andre aktører, for eksempel i form av økt arbeidsbyrde. Det har igjen gitt slitasje, både på nøkkelpersoner og på tillit aktørene mellom» (Informant F, Halogen).

Informantene fortalte at etter dette «aha øyeblikket», ble det for første gang mulig å etablere en felles problemforståelse. Her mente Informant D (DEH) at metoden og konsulentenes kompetanse hadde spilt en verdifull rolle, fordi de klarte å få aktørene til å ivareta et helhetlig perspektiv ved å se på tvers av sektorer. Informant C (POD) forklarte hvordan konsulentene klarte «å dra aktørene opp fra siloene hver gang de druknet i sine egne tanker, meninger og perspektiver», og uttrykte videre at:

«Metoden fikk oss til å spille ball med hverandre på en god måte. Konsulentene fikk oss også til å forstå at selv om mitt direktorat ikke har interesse av det vi snakker om akkurat nå, så er vi avhengig av at alle får nok innsikt til å se helheten av det vi holder på med» (Informant C, POD).

Et grundig innsiktsarbeid ble også beskrevet som en suksessfaktor fordi det bidro til en enighet om å løse problemet med utgangspunkt i brukeren. Ifølge informant F (Halogen) var brukerperspektivet et perspektiv som var felles for alle, og et perspektiv aktørene ikke hadde arbeidet ut fra tidligere. Informant G (Rambøll) beskrev videre hvordan prosjektgruppen samlet inn mye data i innsiktsarbeidet som dannet utgangspunkt for ulike gevinstanalyser. Ifølge informant G bidro disse gevinstanalysene til å illustrere hvordan gevinstene og

kostnadene ville fordele seg ulikt på tvers av aktørene, og at det uansett utfall ville være brukeren som satt igjen med de største gevinstene. Informantene beskrev hvordan kombinasjonen av systemorienterte metoder og gevinstanalyse i innsiktsarbeidet hadde gjort det mulig å skape et brukerperspektiv som alle kunne samles rundt, og som gjorde det lettere for aktørene å involvere seg og prioritere et samarbeid på tvers.

Systemperspektiv med brukeren i fokus

Arbeidet med å skape en felles problemforståelse innebar ifølge informant F (Halogen) også å få prosjektgruppen til å erkjenne at forholdsvis små og enkle forbedringer kan føre til store endringer over tid. Det å «angripe føreretten med et systemperspektiv med brukeren i fokus», ble trukket frem som en sentral suksessfaktor av flere informanter. Informantene forklarte systemperspektivet med utgangspunkt i de systemorienterte metodene som ble benyttet i prosjektet, og hvordan disse metodene gjorde aktørene i stand til å se helheten fremfor de enkelte delene. Ifølge informant E (Halogen) handlet det om å få aktørene til å se på føreretten med et systemperspektiv:

«En digitalisert helseattest er ikke et produkt, men et ledd i en tjenesteleveranse. Vi måtte forholde oss til hele verdikjeden av tjenesten hvis vi hadde lyst til å forstå den og endre den» (Informant E, Halogen).

Ifølge informant E innebar dette å oppnå en forståelse for hvordan systemet fungerer fra et menneskelig perspektiv, og prosjektgruppen måtte se på brukerreiser, arbeidsflyt og organisasjonsstruktur. De måtte også analysere menneskene som forvalter føreretten på de ulike nivåene i systemet. Ifølge informant E (Halogen) handler systemorienterte tilnærminger om å ta hensyn til alle mulige perspektiver og forstå hvordan ulike krefter spiller inn:

«Det å analysere føreretten fra flere perspektiver var avgjørende for å finne det stedet i systemet hvor det var fleksibilitet til å endre noe. Det var også avgjørende for å finne den delen av systemet som hadde kapasitet, evner, ressurser og et ønske om å endre seg»

Ifølge informant E (Halogen) utgjorde systemorientert design en suksessfaktor fordi det bidro til å identifisere det området i systemet hvor innovasjonspotensialet var størst. Informant F (Halogen) beskrev også hvordan systemorienterte tilnærminger bidro til å flytte fokuset vekk

fra de mest komplekse områdene i systemet, og mot de delene av føreretten hvor endring og innovasjon ville gi mest effekt og størst gevinst:

«Klagesakene var det området som aktørene oppfattet som mest frustrerende og tidkrevende. Det er et område som suger kapasitet og ressurser i forvaltningen. Hadde det ikke vært for at vi hadde sett på føreretten med et systemperspektiv, hadde vi nok prioritert å finne en løsning for å håndtere klagesakene på en bedre måte. Men ved å se på systemet som helhet, klarte vi å identifisere hvor problemet faktisk lå og å identifisere det riktige innflytelsespunktet for å løse floken» (Informant E, Halogen).

Informant D (DEH) trakk også frem hvordan systemperspektivet gjorde det mulig å velge felles løsninger, fremfor løsninger basert på eget perspektiv. Systemperspektivet bidro til å gjøre aktørene kreative og løsningsorienterte, og å utvikle løsninger som alle hadde eierskap til og ønsket å realisere gjennom samarbeid. Tilslutt trakk også informant E (Halogen) frem hvordan systemperspektivet utgjorde en suksessfaktor for å overkomme en rekke institusjonelle og organisatoriske barrierer:

«Hadde vi ikke opprettholdt et systemperspektiv slik vi gjorde, så tror jeg vi fort kunne sett på føreretten som en veldig konkret tjeneste som skulle forbedres. Det hadde medført at vi hadde isolert ut brukere og den institusjonelle konteksten som tjenesten inngår i, og oversett alle de tingene som vi nå forstår er helt essensielle for å lykkes» (Informant E, Halogen).

Visualisering

Informantene beskrev videre «visualisering» som en suksessfaktor for prosjektet. Ifølge informant A (VD) tok dette utgangspunkt i konsulentenes evne til å visualisere diskusjonen underveis, slik at det ble klart for alle aktørene hva man snakket om:

«Det at designerne klarte å visualisere alt vi snakket om bidro til å skape et felles bilde på hvordan ting henger sammen og hvordan ting flyter i systemet. Det er lettere å se noe visuelt enn å tenke og resonnerer seg frem til det. Da risikerer man feiltolkninger og misforståelser».

Ifølge informant E (Halogen) ble det designet rundt 40-50 «veikart» i forsøket på å bygge en modell for samtale og diskusjon. Disse veikartene ble hengt opp på veggen, og gjorde det lett for aktørene å plukke opp tråden fra forrige arbeidsmøte. Informant B (HD) trakk også frem visualisering som et verktøy for å synliggjøre effekt fra gang til gang, og som en suksessfaktor for å velge riktig løsningsforslag. Informant B beskrev hvordan de ved hjelp av veikartene fikk visualisert klart og tydelig hvilke løsninger som passet inn i systemet og hvilke løsninger som ville kreve ytterligere endringer. Informant A (VD) mente også at de visuelle veikartene hadde vært en avgjørende suksessfaktor for valg av løsning, ettersom det å koble kvantitative data, tall, gevinster og brukerhistorier på visuelle veikart bidro til å synliggjøre det fulle innovasjonspotensialet og effekten av hvert løsningskonsept.

Variasjon

«Man trenger et komplekst sett med verktøy for å løse komplekse og systemiske floker. Løsningen til å håndtere komplekse floker, er evnen til å variere. Nøkkelen er å angripe ulike elementer av problemet på forskjellige måter» (Informant E, Halogen).

Informant F (Halogen) beskrev hvordan variasjon har vært en gjennomgående faktor i både datainnsamling, dataanalyse, diskusjon og løsningsutvikling, og beskrev hvordan aktørene hadde «*snakket om floken på et abstrakt politisk nivå, på et konkret virksomhetsspesifikt nivå og på et nasjonalt nivå og lokalt nivå*». Informant E (Halogen) beskrev hvordan de «*vekslet mellom ulike nivåer av diskusjon for å finne det nivået hvor diskusjonen ble konstruktiv, og at de vekslet mellom ulike perspektiver for å tilnærme seg den tverrsektorielle floken på et riktig nivå*». Ifølge Informant E innebar dette at prosjektgruppen blant annet hadde analysert føreretten fra et juridisk perspektiv, fra et fremtidsperspektiv, fra et sluttbrukerperspektiv, fra et systemperspektiv og fra et politisk perspektiv.

I tillegg til å veksle mellom ulike perspektiver, beskrev Informant G (Rambøll) hvordan prosjektgruppen ivaretok et systemperspektiv gjennom å veksle mellom ulike metoder og verktøy. Det å veksle mellom ulike systemorientert metoder i form av systemorientert design som utforskende metode og gevinstrealisering som analytisk metode, har ifølge Informant G (Rambøll) vist seg å være svært verdifullt for tverrsektorielt samarbeid:

«Design har bidratt til å foreslå mulige fremtider, mens gevinstanalyser har bidratt til å forankre og kvalifisere løsninger opp mot dagens systemer og praksis. Design er en hurtig og utforskende metode, mens gevinstanalyser er mer grundig. Sammen utgjør de et kraftfullt sett med systemorientert metoder som skaper dynamikk og trygghet i arbeidet med tverrsektorielle floker» (Informant G, Rambøll).

Informantene i form av prosjektgruppens aktører beskrev også systemorienterte metoder som en suksessfaktor ettersom det hadde gitt dem anledning til å ivareta et systemperspektiv gjennom hele prosessen. Informant A (VD) mente at metoden la til rette for *«strukturert problemløsning i mindre grupper rundt konkrete utfordringer, og mindre strukturerte samtaler i fellesskap rundt abstrakte og mer overordnede utfordringer»*. Dette hadde ifølge Informant A (VD) vært avgjørende for å *«tilnærme seg floken på riktig nivå»*. Ifølge informant E (Halogen) tilrettelegger systemorientert design for en rekke *«skift»* som man er avhengig av i komplekst innovasjonsarbeid, og bruker variasjon som et verktøy for å samle alle involverte aktører mot et felles mål.

6.2.3 Oppsummering av suksessfaktorer

Suksessfaktorene som er knyttet til den første kategorien av suksessfaktorer «ledelse og organisering» er oppsummert i tabellen under.

Tid og fokus	Prosjektmidlene fra StimuLab hadde gitt aktørene anledning til å sette av nok tid til å gjennomføre arbeidet på en god og grundig måte. Nok tid hadde også vært avgjørende for å etablere et samarbeid mellom aktørene, og for å skape en arena for vedvarende samarbeid. Det å kunne fokusere på kvalitet fremfor tid og kost ble ansett som en suksessfaktor.
Gruppekultur	En god gruppekultur preget av åpenhet, forståelse og respekt ble beskrevet som en viktig suksessfaktor. Gruppekulturen fikk aktørene til å føle seg som et «team» og dette hadde vært nøkkelen til å sikre et produktivt og effektivt samarbeid på tvers. Det hadde også gjort det både gøy og morsomt å arbeide sammen.
Prosjektledelse	Prosjektledernes evne til å koordinere, fasilitere og tilrettelegge innovasjonsarbeidet på en sånn måte at det var enkelt for aktørene å delta og bidra, ble ansett som en sentral suksessfaktor. Det hadde også vært en utløsende faktor for samarbeid. God prosjektledelse gjorde at aktørene så verdien av å bruke tid og krefter på prosjektet, og den enkelte følte seg både engasjert og motivert. Prosjektledelse hadde også vært en suksessfaktor i form av å skape retning for arbeidet, og sikre at arbeidet var forankret på alle nivåer i systemet. Prosjektlederne ga aktørene den tryggheten og selvtilliten som de trengte for å angripe den komplekse samordningsutfordringen de sto overfor.
Kommunikasjon	På grunnlag av den gjensidige avhengigheten til beslutningstakere og eksterne aktører, var prosjektet avhengig av god kommunikasjon og informasjonsflyt for å forankre fremdrift i prosjektet. Kommunikasjon i form av en god og produktiv dialog med aktører utenfor prosjektgruppen ble derfor beskrevet som en viktig suksessfaktor.
Kompetanse	Den tverrfaglige kompetansen i prosjektgruppen hadde vært avgjørende for å skape perspektiv og for å validere løsningsforslag. Det var også en suksessfaktor at konsulentene var godt kjent med forvaltningsutvikling, og hadde erfaring fra lignende samarbeidsprosjekter.

Tabell 6: Oppsummering av suksessfaktorer tilknyttet ledelse og organisering

Den andre hovedkategorien av funn beskriver suksessfaktorer med utgangspunkt i den «metodiske tilnærmingen» som ble anvendt i prosjektet. De fire suksessfaktorene tilknyttet metodisk tilnærming er oppsummert i tabellen under.

<p>Grundig innsiktsarbeid</p>	<p>Et grundig innsiktsarbeid bidro til å skape en felles problemforståelse blant aktørene, og til å avdekke hvilke utfordringer og behov som var reelle. Innsiktsarbeidet ga aktørene mulighet til å bli kjent med hverandre, noe som var kritisk for å etablere et samarbeid. Det bidro også til å avdekke et mye større innovasjonspotensial på tvers, gjennom å vise hvordan kostnader og gevinster ville fordele seg ulikt – og at brukeren uansett var den aktøren som ville sitte igjen med de største gevinstene. Dette var en suksessfaktor for å samle aktørene rundt et felles perspektiv med brukeren i fokus.</p>
<p>Systemperspektiv med brukeren i fokus</p>	<p>Det å «angripe» den tverrgående utfordringen med et systemperspektiv med brukeren i fokus ble ansett som en suksessfaktor fordi det hadde gitt aktørene anledning til å tenke helhet, fremfor de enkelte sektorene hver for seg. Det hadde gjort det mulig å samles rundt et felles sett med utfordringer som var knyttet til brukerens behov, og ikke den enkelte aktørs behov. Dette hadde vært en direkte utløsende faktor for samarbeid. Kombinasjonen av innsiktsarbeid og et systemperspektiv gjorde det også mulig for aktørene å identifisere og bli enige om løsningskonsepter som ville fungere for alle involverte aktører i systemet.</p>
<p>Visualisering</p>	<p>Konsulentenes evne til å visualisere diskusjonen hadde bidratt til å sikre at alle aktørene snakket om det samme, og at kompleksiteten i systemet og tjenesten ble visualisert. Dette hadde reddet gruppen fra flere konflikter med utgangspunkt i misforståelser underveis. Veikartene som ble utformet hadde vært en suksessfaktor for fremdrift, og i forbindelse med valg av løsning. Når de visuelle veikartene ble kombinert med gevinstanalyse, var det tydelig for aktørene hvilke løsninger de burde samarbeide for å løse – og hvordan samarbeidet burde legges opp for å realisere gevinstene.</p>
<p>Variasjon</p>	<p>De systemorienterte metodenes evne til å variere mellom ulike metoder, tilnærminger, data og perspektiver ble ansett som en viktig suksessfaktor. Variasjon bidro til å finne et nivå hvor diskusjonen mellom aktørene ble konstruktiv, og hvor aktørene hadde forståelse for hverandres synspunkter. Variasjon hadde vært en utløsende faktor for å oppnå en riktig forståelse av problemet, og en anerkjennelse av at problemet måtte løses gjennom samarbeid. Det at systemorienterte metoder anerkjenner hvor vanskelig det er å samarbeide på tvers av aktører og bruker «vekslinger» som et verktøy for å samle aktørene mot et felles mål – hadde vært kritisk for suksess.</p>

Tabell 7: Oppsummering av suksessfaktorer tilknyttet metodisk tilnærming

7 Diskusjon

Dette kapittelet har to deler. Den første delen diskuterer mitt første forskningsspørsmål ved hjelp av empiriske funn fra forrige kapittel og den delen av det teoretiske rammeverket som omhandler «barrierer for samarbeidsinnovasjon». Formålet er å konkretisere hvilke barrierer som har hindret samarbeidsinnovasjon i prosjektet. Den andre delen diskuterer det andre forskningsspørsmålet, og analyserer prosjektets suksessfaktorer opp mot de delene av det teoretiske rammeverket som beskriver «ledelse av samarbeidsinnovasjon», «designdrevet tjenesteinnovasjon» og «systemorientert design». I denne delen har jeg bygget en modell for å diskutere hvordan de to kategoriene av suksessfaktorer har bidratt til å overkomme barrierene. Datamaterialet som diskuteres i denne delen er direkte relevant for å besvare min overordnede problemstilling.

7.1 Barrierer for samarbeidsinnovasjon

I forhold til mitt første forskningsspørsmål har datamaterialet identifisert flere institusjonelle, organisatoriske og interorganisatoriske barrierer som prosjektet støtte på i løpet av prosjektperioden. De mest fremtredende institusjonelle barrierene var: *sektororganisering, rammebetingelser, styring og måling og manglende metoder og verktøy*. I forbindelse med organisatoriske og interorganisatoriske barrierer, viste datamaterialet at prosjektet støtte på barrierer i form av: *manglende prioritet, manglende kapasitet, varierende drivkraft, skiftende fokus og gjensidig avhengighet til aktører utenfor prosjektgruppen*. Disse barrierene hadde påvirket både innovasjonspotensialet, handlingsrommet og utgangspunktet for samarbeid mellom aktørene i prosjektgruppen.

Når man ser disse funnene opp mot de ulike institusjonelle, organisatoriske og interorganisatoriske barrierene som er beskrevet i det teoretiske rammeverket, ser man at disse er svært sammenfallende. Prosjektet har, som teorien tilsier, møtt på flere barrierer med utgangspunkt i den offentlige konteksten som prosjektet inngår i, og med utgangspunkt i forskjellene som eksisterer mellom aktørene og virksomhetene de kommer fra. Jeg vil nå trekke frem noen områder knyttet til de ulike barrierene som jeg anser som interessante funn.

Når det gjelder *institusjonelle barrierer* for samarbeidsinnovasjon, er prosjektets barrierer svært sammenfallende med litteraturens beskrivelser av barrierer med utgangspunkt i *den byråkratiske organiseringsformen, den byråkratiske styringsformen, nasjonale lover og*

regler, strenge statlige og politiske prosedyrer og retningslinjer, mangel på finansiering, ridige budsjettssystemer og manglende insentiv (Borins 2001; Cinar, Trott og Simms 2019; Hartley 2005; Scott 2008; Sørensen og Torfing 2012). Videre ser man at de institusjonelle barrierene som ble identifisert i datamaterialet, bidrar bidrar til å bekrefte Torfings (2016) antakelse om at generelle barrierer for innovasjon i offentlig sektor også gjelder for samarbeidsinnovasjon. Datamaterialet har vist at institusjonelle barrierer regulerer offentlige virksomheters evne og mulighet til å skape innovasjon, på samme måte som det regulerer offentlige virksomheters evne og mulighet til å samarbeide på tvers av sektorer. Dette var spesielt tydelig i informantenes beskrivelser av hvordan sektororganiseringen og den byråkratiske styringsmodellen har bidratt til å skape sektorspesifikke rammebetingelser som ikke går overens med tverrsektorielt samarbeid.

Videre har datamaterialet også identifisere en institusjonell barriere som ikke nevnes eksplisitt i litteraturen. Denne barrieren er i datamaterialet beskrevet gjennom *mangel på egnede metoder og verktøy for samarbeidsinnovasjon*. Datamaterialet beskriver hvordan de tradisjonelle verktøyene for innovasjon i offentlig sektor begrenser innovasjonspotensialet, ettersom de ikke gir rom for utforskning og kreativ problemløsning. Datamaterialet beskriver også hvordan eksisterende metoder og verktøy utgjør en barriere for samarbeid på tvers av offentlige aktører, fordi de kun beskriver hvordan tiltak skal utvikles og gjennomføres i den enkelte virksomhet – og ikke på tvers av fagområder eller sektorer. Informantene var tydelig på det faktum at denne barrieren tok utgangspunkt i den institusjonelle konteksten, fordi metoder og verktøy er noe som skapes og formidles fra et overordnet statlig nivå. Det innebærer at metoder og verktøy for utvikling er universelle for alle offentlige virksomheter uavhengig av sektor. Jeg vil komme tilbake til en nærmere diskusjon av denne barrieren i forbindelse med suksessfaktorer i del to av kapittelet.

Når det gjelder de *organisatoriske og interorganisatoriske barrierene* for samarbeidsinnovasjon, ser man at også disse samsvarer godt med barrierene som er illustrert i litteraturen. Som beskrevet i kapittel 3, forklarer teorien hvordan organisatoriske barrierer tar utgangspunkt i forskjeller mellom virksomhetene og aktørene som inngår i samarbeidsprosjektet, og at interorganisatoriske barrierer oppstår som et resultat av at disse interagerer med hverandre. Dette gir opphav til en rekke barrierer som i all hovedsak kan knyttes til forskjeller i «ledelse og styring» og «kultur og tankesett» mellom de ulike aktørene (Ansell og Gash 2008; Cinar, Trott og Simms 2019; Metze og Levelt 2012; Moussa,

McMurray og Muenjohn 2018; Raipa og Giedraiyte 2014; Torfing 2016). I datamaterialet fremkom det tydelig at forskjeller i kultur og tankesett, hadde bidratt til flere «flaskehals» underveis i prosjektet i form av interessekonflikter, maktkamper og skiftende fokus. Likevel var det forskjeller i hvordan de ulike aktørene ble styrt og ledet fra egne direktorater - som hadde dannet grunnlaget for de mest sentrale barrierene for samarbeidsinnovasjon.

Dette fremkom av datamaterialet gjennom informantenes beskrivelser av «manglende prioritet og kapasitet» som en sentral barriere for samarbeid. Dette funnet sammenfaller godt med Cinar, Trott og Simms (2019) beskrivelse av «ineffektiv administrasjon og mangel på ressurser til innovasjonsarbeid» som den mest rapporterte organisatoriske barrieren for innovasjon i offentlig sektor. Ifølge datamaterialet bidro manglende prioritet og kapasitet til høy utskiftning av prosjektgruppens medlemmer, noe som videre påvirket fremdriften og aktørenes mulighet til å oppnå en felles problemforståelse. Høy utskiftning skapte også flere interessekonflikter, og prosjektlederne måtte bruke mye tid og ressurser på å «gjenskape og opprettholde» en god gruppekultur. Dette funnet illustrerer også hvordan manglende prioritet og kapasitet fungerer som en utløsende faktor for flere av de organisatoriske og interorganisatoriske barrierene som er beskrevet i Torfings (2016) rammeverk.

Datamaterialet bidro også til å identifisere en interorganisatorisk barriere som ikke beskrives eksplisitt i litteraturen, nemlig *gjensidig avhengighet til aktører utenfor prosjektgruppen*. Selv om gjensidig avhengighet ikke er fremgår eksplisitt av litteraturen som en barriere, kan den falle inn under Cinar, Trott og Simms (2019) beskrivelse av «mangel på støtte fra spesifikke aktører». Den kan også falle inn under Torfings (2016) beskrivelse av hvordan sterke eller mektige aktører kan hindre realisering av innovasjonspotensialet. Basert på datamaterialet var det tydelig at den gjensidige avhengigheten hadde gjort prosjektgruppen svært avhengig av god dialog med aktører utenfor prosjektgruppen. De hadde også vært avhengig av støtte fra toppledere, politikere, brukere og andre interesseorganisasjoner. Den gjensidige avhengigheten til andre aktører ble beskrevet som en «flaskehals» fordi det medførte at prosjektgruppen måtte bruke mye tid og ressurser på å forankre arbeidet og sikre støtte underveis.

Selv om Torfing beskriver viktigheten av god nettverksstyring i forbindelse med samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor, gjør han ikke tilstrekkelig rede for hvordan dette bør gjennomføres i praksis for å hindre at gjensidig avhengighet blir en barriere for

samarbeidsinnovasjon. Ifølge informantene ble den gjensidige avhengigheten til hverandre og aktørene utenfor prosjektgruppen opplevd som en reell barriere for å få gjennomslag for ideer og løsninger, og for å lykkes med å realisere gevinstpotensialet som var identifisert. Jeg vil komme tilbake til hvordan prosjektgruppen arbeidet for å overkomme denne barrieren i del to av kapittelet.

Tilslutt ønsker jeg å trekke frem hvordan datamaterialet som beskriver barrierer til en viss grad støtter opp om kritikken som er rettet mot Torfings rammeverk. Som presentert i kapittel 3, har blant annet Wegrich (2018) kritisert rammeverket for å rette et «urettferdig» stort fokus mot institusjonelle barrierer. Selv om byråkratiet og sektororganiseringen danner barrierer for samarbeid på tvers, mener Wegrich at disse barrierene i like stor grad oppstår som et resultat av offentlige leders valg og handlinger innen politiske rammer. I forrige kapittel illustrerte jeg hvordan prosjektdeltakerne (som representanter fra de ulike direktoratene) beskrev institusjonelle barrierer som de største barrierene for samarbeid på tvers, gjennom å henvise til manglende insentiver for samarbeid, manglende handlingsrom og manglende økonomiske midler til innovasjon i tildelingsbrevene.

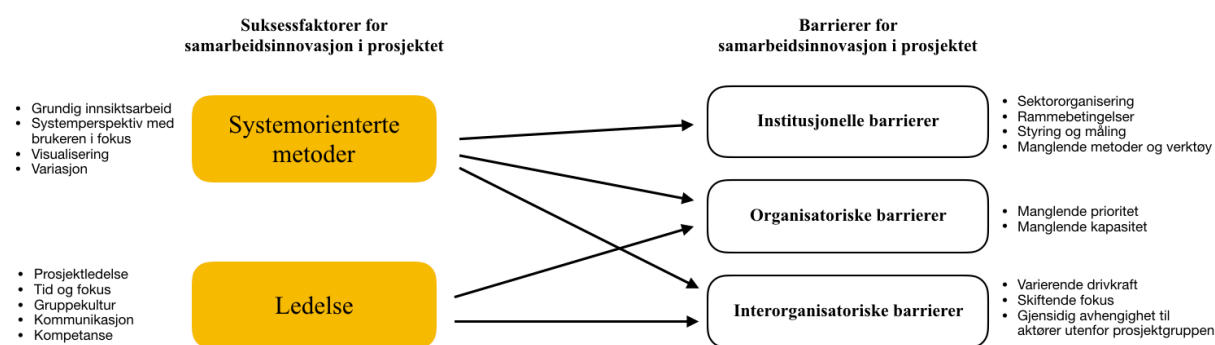
Informantene i form av prosjektlederne og virkemiddelapparatet beskrev derimot hvordan offentlige ledere bruker institusjonelle barrierer som en «unnskyldning» for å ikke ta ansvar og risiko, og at det finnes mer enn nok handlingsrom og insentiver for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor. Dette antyder at en del av informantene mener det er faktorer ved offentlige ledere som utgjør de mest sentrale barrierene for samarbeidsinnovasjon, og ikke nødvendigvis den institusjonelle konteksten. Selv om informantene var ganske tydelig på det faktum at institusjonelle barrierer spiller en stor rolle i samarbeidsinnovasjon, har deres utsagn bidratt til å sette perspektiv på den *faktiske* effekten av institusjonelle barrierer i forbindelse med samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor.

Dette funnet støttes også av Cinar, Trott og Simms (2019) beskrivelse av organisatoriske og interorganisatoriske barrierer som de mest fremtredende barrierene for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor. Ifølge Cinar, Trott og Simms er disse barrierene rapportert som fremtredende i alle faser av innovasjonsprosessen, men spesielt fremtredende under idéfasen og i forbindelse med utvikling av løsning. Basert på datamaterialet, ser man at også informantene beskrev de organisatoriske og interorganisatoriske barrierene som de største «hindringene» for å etablere samarbeid mellom aktørene og for å lykkes med å realisere

innovasjonspotensialet. Ifølge datamaterialet var de interorganisatoriske barrierene så fremtredende at hele prosjektperioden på åtte måneder gikk med til å etablere en felles problemforståelse og enighet om løsning. Selv om arbeidet etter prosjektperioden ikke inngår som en del av mitt arbeid, indikerte informantene at de samme barrierene har skapt store diskusjoner og utfordringer i det pågående programmet for førerettsforvaltning. Det at de organisatoriske og interorganisatoriske barrierene har vært såpass fremtredende i prosjektet, bidrar til å styrke antakelsen om at man i studier av samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor bør rette mer fokus mot denne typen av barrierer, fremfor institusjonelle barrierer – slik Wegrich (2018) har foreslått.

7.2 Suksessfaktorer for å overkomme barrierer for samarbeidsinnovasjon

Som nevnt innledningsvis, har jeg i denne delen av kapittelet valgt å ta i bruk en modell som jeg selv har utformet med utgangspunkt i funnene som ble presentert i kapittel 6. Formålet med modellen er å bygge et grunnlag for å diskutere hvordan de identifiserte suksessfaktorene «Ledelse» og «Systemorienterte metoder» har bidratt til å overkomme barrierene for samarbeidsinnovasjon som ble diskutert i forrige del.



Figur 6: Oversikt over funn

Som man ser av modellen har *ledelse* bidratt til å overkomme både organisatoriske og interorganisatoriske barrierer for samarbeidsinnovasjon i prosjektet, men har ut ifra mitt datamateriale ikke vært en utløsende faktor for å overkomme institusjonelle barrierer. *Systemorienterte metoder* har derimot vært en utløsende faktor for å overkomme alle tre typene av barrierer, og basert på mitt datamateriale har systemorienterte metoder vært en spesielt utløsende faktor for å overkomme barrierer med utgangspunkt i de institusjonelle

rammene og den byråkratiske sektororganiseringen. Jeg vil nå diskutere hvordan jeg har kommet frem til effektene av de ulike suksessfaktorene med utgangspunkt i datamaterialet og det teoretiske rammeverket.

Ledelse som en suksessfaktor for samarbeidsinnovasjon

Når de empiriske suksessfaktorene under kategorien «ledelse» sees opp mot teoretiske beskrivelser av samarbeidsledelse (Ansell og Gash 2008; Metze og Levelt 2012; Torfing 2016), ser man at disse er svært sammenfallende. På samme måte som teorien, beskriver datamaterialet hvordan «ledelse og fasilitering av innovasjonsarbeidet» har vært en viktig suksessfaktor for å overkomme barrierer og for å fremme samarbeid. Ut av de fem suksessfaktorene under ledelse, var det tydelig at det å motta støtte fra StimuLab til å leie inn eksterne konsulenter som «prosjektledere» hadde vært en viktig suksessfaktor. Det at prosjektlederne fikk ansvaret for å lede, koordinere og fasilitere arbeidet – hadde gitt aktørene anledning til å fokusere all sin tid på å løse samordningsutfordringen. Det hadde også gitt aktørene tid til å arbeide sammen over en lengre periode. Kombinasjonen av nok tid og god prosjektledelse hadde gjort det mulig for aktørene å holde fokus på et felles mål gjennom hele prosjektperioden.

I datamaterialet er det mulig å gjenfinne beskrivelser av alle tre lederrollene til Torfing (2016), men et interessant funn knyttet til dette er hvordan prosjektdeltakerne og prosjektlederne hadde to helt forskjellige oppfatninger av hvilken rolle som hadde vært mest utslagsgivende for å overkomme barrierene. Ifølge informantene som var prosjektdeltakere fra de ulike direktoratene, var det lederrollen «facilitator» som hadde vært avgjørende for suksess, og som hadde gjort det mulig å overkomme barrierene med utgangspunkt i «manglende prioritet og kapasitet». Informantene forklarte hvordan prosjektlederne hadde skapt fremdrift i prosjektet gjennom å ta ansvaret for alt relatert til forberedelser, planlegging, gjennomføring og etterarbeid. Det hadde vært avgjørende at dette ansvaret falt på prosjektlederne, og ikke prosjektdeltakerne. I tillegg trakk informantene frem at regelmessige møter, både formelle og uformelle, hadde bidratt til å skape god dialog mellom aktørene som videre bidro til hyggelig og effektive møter. Prosjektdeltakerne mente også at det å skape en god gruppekultur hadde vært avgjørende, og at prosjektledernes evne til å motivere og engasjere aktørene underveis hadde vært verdifullt. Informantene mente med andre ord at fasiliterende prosjektledelse hadde gjort det enkelt for aktørene å stille opp og bidra til

innovasjonsarbeidet, og at prosjektledernes evne til å skape og fasilitere en god samarbeidsarena hadde vært en stor suksessfaktor for å overkomme organisatoriske barrierer.

Informantene i form av prosjektlederne mente derimot at rollene som «convener» og «catalyst» hadde vært mest avgjørende for å overkomme organisatoriske og interorganisatoriske barrierer i prosjektet. Informantene forklarte hvordan rollen som «convener» hadde kommet til utspring gjennom all tiden som ble brukt på å utløse den første, ordentlige og produktive interaksjonen mellom aktørene. Som det fremgår av datamaterialet, eksisterte det ingen naturlig interaksjon mellom aktørene fra før, og aktørene hadde heller ikke forståelse eller respekt for ulikhetene som eksisterte mellom dem. For å oppnå et godt utgangspunkt for samarbeid, brukte prosjektlederne mye tid på å tydeliggjøre den enkelte aktørs rolle i forvaltningsapparatet, og å kartlegge systemet slik at aktørene fikk oversikt over systemets bestanddeler og den gjensidige avhengigheten mellom aktørene.

Videre fremgikk det av datamaterialet at rollen «catalyst» hadde vært avgjørende for å sikre valg av riktig løsning. Prosjektlederne forklarte at deres evne til å få aktørene til å tenke «utenfor boksen» og til å angripe problemet med nye perspektiver hadde bidratt til å skape helt nye løsningsmuligheter for innovasjonsarbeidet. Prosjektlederne mente også at rollen som «catalyst» hadde vært avgjørende for å realisere den valgte løsningen. Dette illustrerte de ved å forklare hvordan de gjennom hele prosessen hadde hatt tett dialog med toppledere, brukere og interesseorganisasjoner utenfor prosjektgruppen. Prosjektlederne mente med andre ord at de hadde bidratt til å overkomme den interorganisatoriske barrieren i form av «gjensidig avhengighet til aktører utenfor prosjektgruppen» gjennom den katalyserende lederrollen, noe som også stemmer godt overens med Torfings (2016) beskrivelse av denne lederrollen.

Informantene var med andre ord uenig om hvilken lederrolle som hadde vært mest utslagsgivende for å overkomme de ulike barrierene som prosjektet møtte på. Samtidig fremgår det som veldig tydelig, når empiri sees i lys av teori, at prosjektledernes veksling mellom de tre ulike lederrollene har vært avgjørende for prosjektets suksess. Det at aktørene anså prosjektlederne som «legitime og kompetente nok» til å lede innovasjonsarbeidet, fremgår også som en suksessfaktor av datamaterialet. Informantene beskrev blant annet hvor verdifullt det hadde vært å jobbe med konsulenter som faktisk forstod forvaltning, og ikke

minst kjente til alle regler, formelle krav og prosedyrer som fort kunne skapt utfordringer for prosjektet i en offentlig kontekst.

Informantene beskrev også hvordan prosjektlederne hadde vært en «nøytral part» i prosjektgruppen, og at dette hadde gitt prosjektlederne anledning til å «grave dypere i forvaltningsflokken», enn hva de enkelte prosjektdeltakerne hadde forutsetning og anledning til. Denne suksessfaktoren står i motsetning til Ansell og Gash (2011) og Sørensen og Torfings (2012) beskrivelser av barrierer som kan oppstå gjennom bruk av eksterne konsulenter i samarbeidsinnovasjon. Der litteraturen beskriver at eksterne konsulenter ofte utgjør barrierer for samarbeidsinnovasjon fordi de ikke oppfattes som legitime nok i offentlig sektor, har datamaterialet bidratt til å vise at prosjektledelse fra eksterne konsulenter kan bidra til å styrke samarbeidsinnovasjon dersom konsulentene innehar den riktige kompetansen.

Ledelse har med andre ord bidratt til å overkomme de organisatoriske barrierene «manglende prioritet» og «manglende kapasitet» og de interorganisatoriske barrierer med utgangspunkt i «drivkraft», «skiftende fokus» og «gjensidig avhengighet til aktører utenfor prosjektgruppen». I prosjektet har ledelse vært en suksessfaktor for å etablere en felles arena for samhandling mellom aktørene, og for å fasilitere samarbeid og samhandling mellom aktørene gjennom prosjektperioden. Basert på datamaterialet som er presentert over, kan ledelse tolkes som en spesielt viktig suksessfaktor for å overkomme interorganisatoriske barrierer som oppstår når en gruppe med ulike aktører interagerer med hverandre. Det å veksle mellom de ulike lederrollene ansees som nødvendig for å holde aktørenes drivkraft opp over en lengre periode, og for å få aktører til å samarbeide mot et felles mål.

Systemorienterte metoder som en suksessfaktor for samarbeidsinnovasjon

I datamaterialet ble det identifisert flere suksessfaktorer tilknyttet den metodiske tilnærmingen, nemlig *systemorientert design*. På samme måte som teorien beskriver designdrevet tjenesteinnovasjon som en verdifull tilnærming for å samskape innovasjon i offentlig sektor (Verganti og Dell’Era 2014), har datamaterialet vist hvordan systemorienterte metoder har vært en suksessfaktor for å samskape nye løsninger mellom en gruppe aktører på tvers av offentlig sektor. Systemorienterte metoder har også vært en suksessfaktor for å skape nye og mer kreative løsninger, for å gi innsikt i komplekse systemer og gjensidig avhengigheter, og ikke minst for å skape innovasjon med utgangspunkt i brukeren.

Datamaterialet bekrefter også litteraturens beskrivelser av systemorientert design som en velegnet tilnærming for å fremme samarbeid mellom aktører under kompleks tjenesteinnovasjon i offentlig sektor (Hill 2012; Juninger 2017; Ryan 2014; Trischler og Scott 2016).

I kapittel 6 ble funnene relatert til metodisk tilnærming kategorisert i fire ulike kategorier: *grundig innsiktsarbeid*, *systemperspektiv med brukeren i fokus*, *visualisering* og *variasjon*. Ettersom ingen av disse er beskrevet som suksessfaktorer for samarbeidsinnovasjon i litteraturen, og dermed utgjør «nye» suksessfaktorer for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor – har jeg valgt å analysere alle suksessfaktorene hver for seg med mål om å forstå hvilke barrierer de har bidratt til å overkomme.

Et «grundig innsiktsarbeid» ble beskrevet som en suksessfaktor for å overkomme en rekke institusjonelle og organisatoriske barrierer. Som nevnt i den første delen av kapittelet, ble «manglende metoder og verktøy» identifisert som en institusjonell barriere for samarbeidsinnovasjon. Basert på datamaterialet var det tydelig at eksisterende metoder og verktøy utgjør en barriere for innovasjon og samarbeid, fordi de ikke vektlegger viktigheten av å avdekke hva det *faktiske* problemet er. Dagens metoder og verktøy er designet for å løse utfordringer basert på opplevde «symptomer», og å skape innovasjon på en effektiv og forvaltningsforsvarlig måte. I tillegg fremkom det av datamaterialet at eksisterende metoder ikke gjør det mulig å identifisere effekt og gevinst utover egen virksomhet, noe som gjør det vanskelig å samarbeide på tvers for å skape helhetlige tjenester.

Ifølge datamaterialet hadde de systemorienterte metodene gitt aktørene mulighet til å utforske det fulle innovasjonspotensialet i samarbeidsinnovasjon, på en helt annen måte enn hva eksisterende metoder og verktøy legger til rette for. Informantene forklarte hvordan de brukte mye tid og ressurser på å kartlegge systemet og konteksten som førerretten inngår i, og hvilke aktører som er direkte eller indirekte involvert i forvaltningsapparatet. Det ble gjennomført flere kartleggingsøvelser hvor aktørene fikk anledning til å bli kjent med hverandre, de ulike virksomhetene, og ikke minst hvor forskjellig førerretten var organisert i de ulike direktoratene. I kombinasjon med innsikten fra brukere og andre aktører i systemet, fikk prosjektgruppen en felles forståelse for systemet og utfordringene de sto overfor. Dette fremgikk som en svært sentral suksessfaktor for å etablere et grunnlag for samarbeid. Denne beskrivelsen stemmer godt overens med Mulgans (2014) beskrivelse av designs styrker og

Trischler og Scott (2016) beskrivelse av designs effekt på innovasjon i offentlig sektor. Datamaterialet har, på lik linje som studiet til Trischler og Scott (2016) dokumentert at et grundig innsiktsarbeid og en fullstendig kartlegging av systemet – er en avgjørende faktor for å lykkes med innovasjon i offentlig sektor.

Det grundige innsiktsarbeidet innebar også å kartlegge konteksten som førerretten inngår i. Dette mente informantene hadde vært avgjørende for å identifisere det reelle handlingsrommet til aktørene, og for å overkomme ulike institusjonelle barrierer med utgangspunkt i sektororganisering og sektorspesifikke rammebetingelser. Som nevnt tidligere gjennomførte prosjektgruppen flere øvelser for å forstå hvilke politiske og institusjonelle rammebetingelser som regulerte førerretten, og derav påvirket innovasjonspotensialet til prosjektgruppen. Ifølge prosjektlederne handlet dette arbeidet om å finne områder i systemet hvor det var «fleksibilitet, elastisitet og vilje» til å endre noe, akkurat slik litteraturen beskriver systemorientert designs evne til å identifisere «innflytelsespunkter» i et system (Meadows 1999).

Det å ta bruk ulike systemorienterte metoder for å utforske det «ukjente» og for å nærme seg det området i systemet hvor den reelle og faktisk utfordringen lå, fremgikk som en tydelig suksessfaktor i datamaterialet. Informantene mente at de systemorientert metodene hadde gjort dem i stand til å skape en felles forståelse for hvilke løsninger som ville gi størst gevinst – og hvor avhengig de var av å samarbeid for å oppnå disse gevinstene. Det bidro til å «bryte ned» den enkelte aktørs «sektortenkning», og aktørene kunne i fellesskap jobbe «rundt» de sektorspesifikke rammebetingelsene. Det gjorde dem også i stand til å forankre arbeidet på toppledernivå i de ulike direktoratene, noe som videre var sentralt for å overkomme organisatoriske barrierer i form av prioritering og kapasitet.

Det grundige innsiktsarbeidet bidro til å skape en felles problemforståelse blant aktørene og en anerkjennelse av at utfordringene de sto overfor måtte angripes med et *systemperspektiv*. Dette systemperspektivet bidro til å flytte fokuset vekk fra de mest komplekse områdene i systemet, og mot de delene hvor endring ville gi mest effekt og størst gevinst – nemlig hos brukerne. Det fremgår tydelig av datamaterialet at systemperspektivet var avgjørende for å overkomme barrierer med utgangspunkt i «varierende drivkraft» og «skiftende fokus». Et systemperspektiv med brukeren i fokus hadde nemlig bidratt til å illustrere hvor avhengig aktørene var av å samarbeide for å oppnå gode brukeropplevelser, og ikke minst for å

realisere de enorme gevinstene som lå i den enden av systemet hvor brukeren interagerer med tjenesten. Så fort brukeren ble plassert i sentrum av systemet, så åpnet det seg opp helt nye diskusjoner og et ble mulig å etablere et felles fokus og et felles sett med mål. Det å fokusere på brukerens behov fremfor den enkelte aktørs behov, hadde vært en viktig suksessfaktor for samarbeid mellom aktørene. Beskrivelsene av systemorienterte metoder som en suksessfaktor for samarbeid gjennom å samle en rekke ulike aktører rundt brukere, stemmer godt overens med designs styrker slik de er beskrevet i litteraturen (Hernández et al. 2018; Mulgan 2014). Det passer spesielt godt opp mot Trischler og Scott (2016) beskrivelse av hvordan design bidrar til å skape et systemperspektiv som utløser meningsfull og verdiskapende interaksjon mellom aktørene.

Visualisering fremgikk av datamaterialet som en suksessfaktor for å overkomme interorganisatoriske barrierer. I litteraturen beskrives systemorientert design som en tilnærming hvor designere vektlegger viktigheten av å visualisere komplekse tjenestesystemer, tjenestereiser og arbeidsprosesser (Inns 2010; Mulgan 2014). På lik linje med litteraturen, viste datamaterialet hvordan informantene oppfattet designernes evne til å visualisere samtaler og diskusjoner som svært verdifullt. Informantene mente at designernes evne til å visualisere kompleksitet og de immaterielle elementene av diskusjonen underveis, bidro til å gi alle aktørene et klart bilde og en riktig forståelse. Ettersom misforståelser og konflikter fremgikk av datamaterialet som kilden til barrierene «skiftende fokus» og «varierende drivkraft», var det tydelig av visualisering hadde vært et viktig verktøy for å minimere effekten av disse barrierene.

Informantene var også overbevist om at de gjennom «veikartene» som ble utformet av designerne underveis, hadde klart å unngå en rekke «usynlige» barrierer og utfordringer som fort kunne utgjort hindre for prosjektet på et senere tidspunkt. Det å visuelt «teste» de ulike løsningene i systemet, gjorde dem i stand til å avdekke hvilke løsninger som var gjennomførbare innen dagens system og hvilke som ville være vanskelig å realisere. De mente også at det å visuelt se hvordan kostnader oppstår og gevinster fordeles på tvers av aktørene, var noe som var både nytt og svært verdifullt for prosjektgruppen. Det at de fant ut av dette i forkant av implementering, gjorde det lettere å overkomme ulike institusjonelle og organisatoriske barrierer knyttet til finansiering og budsjettering.

Tilslutt fremgikk *variasjon* som en suksessfaktor for å overkomme barrierer for samarbeidsinnovasjon. Denne suksessfaktoren kan knyttes opp mot litteraturens beskrivelser av hvordan systemorienterte metoder benytter en rekke forskjellige perspektiver, tilnærminger og metoder for å stimulere innovasjon i systemer (Jones 2014; Junginger 2017; Lurås 2016). Litteraturen beskriver systemorientert design som en egnet metode for å utforske problemet gjennom ulike perspektiver, og at designere ofte tar i bruk og «låner» metoder fra andre fagfelt (Mulgan 2014; Adebajo 2008; Hernández et al. 2018). På lik linje som litteraturens, anså informantene systemorientert design som en verdifull tilnærming fordi den gjorde det mulig å veksle mellom ulike metoder, perspektiver og data for å finne det nivået hvor samarbeidet og diskusjonen ble produktiv. Det fremgår tydelig av datamaterialet at variasjon ble ansett som en utslagsgivende suksessfaktor for å overkomme en rekke institusjonelle barrierer, ettersom metoden bidro til å holde et like stort fokus på konteksten som selve tjenesten. Den «iboende vekslingen» mellom tjenestedesign og systemtenkning gjorde aktørene i stand til å forstå at kompleks tjenesteinnovasjon krever endring på mange nivåer i et system. Det gjorde dem også i stand til å forstå at det kontinuerlig vil dukke opp nye barrierer som utfordrer arbeidet - og at aktørene derfor var avhengig av å etablere et vedvarende samarbeid for å lykkes.

8 Konklusjon

I kapittel 1 presenterte jeg formålet med denne oppgaven som todelt. Oppgavens første formål var å oppnå mer kunnskap om- og innsikt i bruk av systemorienterte metoder for å overkomme barrierer for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor. Oppgavens andre formål var å spre kunnskap om effekten av systemorienterte metoder i offentlige samarbeidsprosjekter. Her ville jeg spesielt undersøke om prosjektet har lyktes med å etablere en slags «beste praksis» for gjennomføring av samarbeidsinnovasjon på tvers, som kan gjøre andre offentlige aktører bedre rustet for å lykkes med det samme. Dette innebærer en refleksjon over de praktiske implikasjonene av prosjektet, sett i lys av det pågående politiske arbeidet med å øke samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor.

Dette kapitlet har fire deler. I den første delen vil jeg reflektere over forskningens begrensninger. I den andre delen vil jeg gi et konkluderende svar på problemstillingen basert på innsikten jeg har fått gjennom å studere prosjektet «Vilkår for førerett». I del tre vil jeg diskutere både teoretiske og praktiske implikasjoner av mitt arbeid, og vise hvordan denne studien utgjør et bidrag til det pågående arbeidet med samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor. Her vil jeg også dele noen råd og anbefalinger med utgangspunkt i egen innsikt, som kan være nyttige for personer som jobber med å øke graden av samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor. Jeg vil avslutte kapitlet med å vise til områder hvor det er behov for mer forskning.

8.1 Forskningens begrensninger

I denne casestudien har jeg undersøkt erfaringene til en gruppe offentlig aktører som har samarbeidet på tvers av sektorer og direktorater for å løse samordningsutfordringer, og for å oppnå innovasjon i forvaltningsapparatet tilknyttet føreretten. Det har spesielt blitt lagt vekt på aktørens opplevelse av prosessen og erfaringer med å benytte systemorienterte metoder. Basert på informantenes beskrivelser har jeg fått mulighet til å analysere hvordan bruk av systemorienterte metoder bidrar til å overkomme en rekke ulike barrierer for innovasjon og samarbeid i offentlig sektor. Oppgaven bygger på et kvalitativt casedesign, og selv om denne casen av enkelte trekkes frem som en «beste praksis» for tverrsektorielt samarbeid – er jeg klar over at casen ikke er representativ for alle typer samarbeid i offentlig sektor. Studien undersøker erfaringene til en viktig, men ikke nødvendigvis representativ gruppe aktører. Med utgangspunkt i valg av en enkeltcasestudie og mangel på lignende studier som funnene

kan sees i lys av, kan jeg ikke hevde at funnene og konklusjonene som jeg presenterer er representativ utover casen som er studert i oppgaven. Jeg mener likevel at mine funn er relevante for å si noe om hvordan samarbeidsinnovasjon på tvers av offentlige aktører kan gjennomføres, og hvilken rolle systemorienterte metoder kan spille i dette arbeidet.

En annen begrensning ved denne studien er mangel på forskningsbasert litteratur som beskriver viktigheten av å velge riktig metode i arbeidet med samarbeidsinnovasjon. Som nevnt i forbindelse med det teoretiske rammeverket i kapittel 3, valgte jeg å sette sammen litteratur fra flere ulike områder for å skape et utgangspunkt for å analysere empiriske data. Det at jeg ikke har hatt mulighet til å analysere empirisk funne knyttet til bruk av systemorienterte metoder opp mot teori som eksplisitt beskriver det samme fenomenet, eller andre lignende studier av samme fenomen - kan ha bidratt til å svekke gyldigheten av mine funn. Samtidig har jeg valgt å gjennomføre et kvalitative enkeltcasestudie med mål om å gå såpass i dybden at ny kunnskap kan vokse frem fra mine empiriske data.

Jeg er klar over det faktum at jeg kunne styrket funnenes og konklusjonens gyldighet ved å sammenligne casen opp mot andre lignende case gjennom et flercasedesign. Det hadde vært spesielt relevant å studere casen i denne oppgaven opp mot en lignende case hvor andre metoder hadde blitt benyttet, som for eksempel kun tjenestedesign. Det ville gitt mer dybde til funnene og gjort det lettere å identifisere effekten av systemorientert design opp mot andre metoder. Slik det ble forklart i kapittel 4 valgte jeg å gjennomføre en enkeltcasestudie med utgangspunkt i casens kompleksitet og på grunnlag av masteroppgavens tidsbegrensninger. Omfanget av en komparativ casestudie med prosjektet «Vilkår for førerrett» som en av casene, ville rett og slett blitt for omfattende innen rammene av en masteroppgave.

8.2 Effekten av systemorienterte metoder

Basert på funnene som ble diskutert i forrige kapittel, og spesielt diskusjonen om hvordan de ulike suksessfaktorene har bidratt til å overkomme barrierer for samarbeidsinnovasjon, vil jeg nå gi et svar på min overordnede problemstilling:

Hvordan fremmes samarbeidsinnovasjon gjennom bruk av systemorienterte metoder?

Basert på innsikten jeg har fått gjennom denne casestudien har jeg identifisert tre effekter ved systemorienterte metoder som bidrar til å fremme samarbeidsinnovasjon. Disse effektene er

beskrevet som *synergi*, *transformerende læring* og *forpliktelse og eierskap*. Effektene viser hvordan systemorienterte metoder utgjør et egnet verktøy for å etablere samarbeid mellom en rekke ulike aktører, og et egnet verktøy for å oppnå innovasjon på tvers av offentlig sektor.

Synergi

Systemorienterte metoder fremmer samarbeidsinnovasjon gjennom et fokus på synergi. Med dette mener jeg at systemorienterte metoder bidrar til å bringe sammen en gruppe aktører som står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre, på en felles arena for samarbeid.

Systemorienterte metoder fokuserer på effekten som helheten av aktører kan oppnå, og ikke hva de enkelte aktørene kan oppnå hver for seg. Gjennom grundig innsiktsarbeid, brukerinvolvering og tett dialog med aktører utenfor samarbeidsarenaen, legger systemorienterte metoder til rette for en felles problemforståelse. Denne felles problemforståelsen er helt kritisk for å etablere samarbeid mellom aktører. Systemorienterte metoder tilnærmer seg utfordringer med et systemperspektiv og legger spesielt vekt på konteksten som offentlige tjenester inngår i. Dette har vist seg virkningsfullt for å overkomme «byråkratiske siloer», ettersom systemperspektivet gjør det mulig å se forbi sektorspesifikke barrierer og rammebetingelser. Systemorienterte metoder bidrar til å synliggjøre viktigheten av gjensidige avhengighetsforhold i arbeidet med komplekse og tverrgående utfordringer i offentlig sektor. Det at aktørene blir bevisst på egen avhengighet til andre for å realisere det fulle innovasjonspotensialet, bidrar til å transformere dem fra passive til aktive og interagerende aktører som ønsker å samarbeide for å finne nye og bedre løsninger.

Transformerende læring

Systemorienterte metoder legger til rette for transformerende læringsprosesser som fremmer samarbeidsinnovasjon mellom en gruppe aktører. Systemorienterte metoder tar i bruk ulike metoder og verktøy med mål om å endre aktørenes kognitive tankesett. Kombinasjonen av metoder og verktøy fra systemtenkning og tjenstedesign, bidrar til å omforme den kollektive oppfatningen av handlingsrom og innovasjonspotensiale. I stedet for å starte innovasjonsarbeid med utgangspunkt i et antatt handlingsrom og en forutbestemt løsning, gjennomfører systemorienterte metoder en rekke øvelser og aktiviteter for å avdekke det reelle handlingsrommet og det fulle innovasjonspotensialet i et samarbeid på tvers av aktører.

Det at systemorienterte metoder per definisjon innebærer et sett med prosesser, metoder og praksiser som alle har et felles mål om å oppnå systemendring, gjør at metoden også åpner for å kombinere offentlig sektors egne verktøy for utvikling - med mer utforskende og kreative metoder. Systemorienterte metoder utfordrer måten offentlige aktører tilnærmer seg og løser problemer på, uten å ekskludere metoder og verktøy de er kjent med og føler seg trygge på. Det gjør at systemorienterte metoder blir oppfattet som en nyttig tilnærming til innovasjon, og en arbeidsform offentlige aktører ser verdien av. Metoden ligger også til rette for en helhetlig og heuristisk tilnærming til problemer med utgangspunkt i praksis, og hvordan offentlig aktører og brukere opplever utfordringene de står overfor. Dette gir aktørene et sett med nye kognitive evner, som videre gjør dem i stand til å se utfordringer med «nye øyne».

Forpliktelse og eierskap

Tilslutt bidrar systemorienterte metoder til å fremme samarbeidsinnovasjon gjennom evnen til å utløse forpliktelse og eierskap hos en gruppe aktører med forskjellige behov og meninger. Systemorienterte metoder legger til rette for konstruktiv meningsbrytning mellom aktørene, og anser dette som en forutsetning for å bygge konsensus rundt et sett med løsning. Dette er videre nødvendig for å skape eierskap til løsningen, og forpliktelse til å realisere og implementere valgte løsninger. Gjennom en interaktiv samarbeidsprosess sørger systemorienterte metoder for å forankre eierskap til løsningen hos de involverte aktørene, samt forankring og støtte hos øvrige aktører på ulike nivåer i systemet. Videre anerkjenner også systemorienterte metoder hvor kompleks det er å skape innovasjon på tvers av aktører fra ulike sektorer, og arbeider målrettet for å skape vedvarende forpliktelse og engasjement. Systemorienterte metoder vektlegger viktigheten av å tenke langsiktig i forbindelse med tjenesteinnovasjon, og ser like mye på utvikling av løsning som på vedvarende forvaltning av løsningen i fremtiden. Metodene legger også vekt på det faktum at innovasjon i systemer ofte vil kreve endring og innovasjon på flere nivåer, og at aktørene er nødt til å samarbeide over tid for å oppnå innovasjon i både tjenester, organisasjoner og arbeidsformer. Dette gjør metoden i stand til å etablere langsiktige samhandlingsarenaer for å implementere, realisere og forvalte innovasjoner på en god måte - også i tiden etter samarbeidsprosjektet.

Helt avslutningsvis ønsker jeg å poengtere at denne studien kun har studert ett verktøy for å fremme samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor. Systemorienterte metoder har vist seg å være et nyttig verktøy for å fremme samarbeid mellom ulike aktører, men min forskning har

også avdekket at systemorienterte metoder alene, ikke er tilstrekkelig for å overkomme alle barrierer for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor. Empirien har nemlig vist at god samarbeids-/endringsledelse utgjør en sentral suksessfaktor for blant annet å overkomme organisatoriske barrierer, og at det er kombinasjonen av systemorientert metoder og samarbeidsledelse som har vært avgjørende for suksess i prosjektet «Vilkår for førerrett». Det innebærer en erkjennelse av at systemorienterte metoder ikke innehar alle faktorene som er avgjørende for å utløse samarbeidsinnovasjon mellom offentlige aktører, og spesielt ikke for å vedlikeholde samarbeidet over tid. Dersom systemorienterte metoder tas i bruk som et verktøy i kombinasjon med målrettet samarbeidsledelse, kan dette ansees som en kraftfull «beste praksis» for tverrsektoriell samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor.

8.3 Implikasjoner

I denne delen ønsker jeg å beskrive de teoretiske og praktiske implikasjonene av min studie og forskningens konklusjon. I forhold til de teoretiske implikasjonene har min casestudie bidratt med ny innsikt og kunnskap til forskningsområdene «innovasjon i offentlig sektor» og «samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor». Der litteraturen mangler beskrivelser av konkrete innovasjonsaktiviteter, metoder og verktøy for å utløse samarbeidsinnovasjon, har min studie vist hvordan systemorienterte metoder tilbyr et sett med velegnede metoder og verktøy for å overkomme barrierer, og for å fremme samarbeidsinnovasjon mellom en rekke ulike aktører. Forskingen har også vist hvordan kombinasjonen av systemtenkning og tjenstedesign er en egnet tilnærming for å angripe komplekse og tverrgående utfordringer, og stiller seg dermed bak forskning som beskriver hvordan «designdrevet tjenesteinnovasjon» bør inngå som en naturlig og integrert del av innovasjonsprosesser i offentlig sektor.

I tillegg til å bidra med ny innsikt og kunnskap til forskning, har min casestudie også bidratt med ny innsikt og kunnskap til offentlig sektor. Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet, var et av formålene med denne studien å beskrive de praktiske implikasjonene av prosjektet «Vilkår for førerrett» opp mot det pågående arbeidet med å øke samarbeidsinnovasjon på tvers av offentlig sektor. I forbindelse med stortingsmeldingen for innovasjon i offentlig sektor, er et av hovedområdene for arbeidet å undersøke hvilke barrierer som hindrer innovasjon og samarbeid i dag, og hvilke strategier som bør tas i bruk for å overkomme disse. Når min studie sees i lys av arbeidet med stortingsmeldingen, har jeg identifisert flere klare praktiske implikasjoner.

For det første har studien bidratt til å avdekke hvilke barrierer prosjektet «Vilkår for førerett» møtte på i deres samarbeidsprosjekt, noe som gir politikere innsikt i barrierer som med stor sannsynlighet vil være aktuelle for andre lignende samarbeidsprosjekter. For det andre har studien bidratt til å avdekke et sett med suksessfaktorer for å overkomme disse barrierene, og gir politikere og byråkrater en retning for det videre arbeidet med strategier. Basert på funnene i min studie utgjør kombinasjonen av samarbeids-/endringsledelse og systemorienterte metoder en velegnet arbeidsform for å lykkes med tverrsektoriell samarbeidsinnovasjon, og er en arbeidsform som både politikere og byråkrater kan ta med seg inn i arbeidet med å etablere et sett med prinsipper for samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor.

For det tredje har min casestudie praktiske implikasjoner i form av å spre kunnskap og erfaringer fra et vellykket samarbeidsprosjekt. Erfaringene og de dokumenterte resultatene fra prosjektet kan stimulere til spredning av en «beste praksis» for tverrsektorielt samarbeid i offentlig sektor. Selv om aktørene i prosjektet fortsatt arbeider med å implementere løsninger gjennom programmet «Digital førerettsforvaltning», har de under prosjektperioden sørget for å skape innovasjon i måten offentlige aktører arbeider sammen på. De har også dokumentert at det å bruke tid på et grundig innsiktsarbeid og en felles problemforståelse gir resultater. Dette er resultater som har stor verdi for offentlig sektor og spesielt for andre offentlige virksomheter. Prosjektets fremgangsmåte og resultater er noe andre offentlige virksomheter kan lære og inspireres av, og prosjektet fremgår som et eksempel på hva som er mulig å oppnå dersom man prioriterer nok tid og ressurser til samarbeidsinnovasjon. Prosjektet har også lyktes med å etablere en langsiktig plattform for samarbeid, og mottok støtte fra medfinansieringsordningen til Difi for å finansiere det videre arbeidet. Det tolker jeg som et tydelig tegn på at det offentlige systemet anerkjenner verdien av tverrsektoriell samarbeidsinnovasjon.

Avslutningsvis ønsker jeg å nevne at prosjektet «Vilkår for førerett» allerede har hatt en rekke praktiske implikasjoner på arbeidet med stortingsmeldingen for innovasjon i offentlig sektor. Blant annet har prosjektgruppen som arbeider med stortingsmeldingen, valgt å ta i bruk de samme systemorienterte metodene for å gjennomføre et grundig innsiktsarbeid og for å opprette dialog med interne og eksterne aktører under arbeidet. KMD har gjennom erfaringer fra prosjektet sett verdien av å benytte systemorienterte metoder, og ønsker å ta i bruk et systemperspektiv for å utvikle en stortingsmelding med brukeren i fokus. Prosjektet

«Vilkår for førerrett» fungerer også som et «veiviserprosjekt» for arbeidet med å øke samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor per dags dato, og er et eksempel som ofte trekkes frem når politikere, byråkrater eller andre offentlige aktører ønsker å illustrere gevinstene som er mulig å oppnå gjennom samarbeid på tvers.

8.3.1 Avsluttende anbefalinger

En ting som har blitt ganske tydelig for meg som forsker gjennom å studere samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor, er hvor stort behovet for institusjonell innovasjon og omstilling er - dersom offentlig sektor skal lykkes med å øke innovasjonstakten og graden av samarbeid på tvers. Akkurat som flere forskere før meg har foreslått, er det behov for et «reformskifte» i offentlig sektor. NPM er en egnet styringsreform for å ivareta kontroll over store hierarkiske organisasjoner og for å øke effektivitet i offentlig sektor, men er ikke en egnet styringsreform dersom politikere og offentlige ledere ønsker å øke graden av samarbeid på tvers. NPM gir nemlig ikke rom for «samstyring» eller «governance» av innovasjon, noe flere forskere har uttrykt at man er avhengig av for å lykkes med samarbeidsinnovasjon.

Jeg mener derfor at offentlig sektor har behov for å opprette eller legge til nye målingsparametere som virkelig fremmer samarbeid på tvers. I stedet for å måle hvor mye den enkelte sektor har oppnådd med pengene som er blitt tildelt i løpet av året, bør man ta sikte på å måle *brukerens* opplevde verdi av ulike utviklings- og innovasjonstiltak. Brukere har gjennom denne casen vist seg å være et nyttig «samlingspunkt» for aktører på tvers av sektorer, og enhver offentlig tjenesteorganisasjon burde bestrebe seg på å levere gode og helhetlige tjenester til brukerne. Når politikere i tillegg gir offentlige virksomheter retningslinjer om å skape en mer brukervennlig og brukerorientert offentlig sektor gjennom blant annet Meld. St. 27 «Digital agenda» (2015-1016, KMD), bør politikere også gjennomføre de institusjonelle endringene som er nødvendig for å oppnå dette. Dersom finansieringsmodeller og belønningssystemer heller tok utgangspunkt i den opplevde verdien av tiltaket hos brukerne, ville man i større grad gjort det mulig å overkomme barrierer for samarbeidsinnovasjon – og det ville blitt lettere for den enkelte offentlige leder å se verdien av et samarbeid på tvers av departementer, direktorater, sektorer eller kommuner.

Samarbeidsinnovasjon er i all hovedsak en lederoppgave. Det er en lederoppgave å motivere ansatte til å samarbeide utenfor egne organisatoriske grenser, og å skape en organisasjonskultur med verdier som fremmer samarbeid. Det er også en lederoppgave å tilgjengeliggjøre nok tid og ressurser til samarbeid, og til å ta i bruk metoder og verktøy som er egnet for formålet. Jeg mener at politikere først og fremst bør bruke makten som ligger i «språk», og kommunisere at resultater som kan knyttes til bedre brukeropplevelser og/eller bedre samarbeid på tvers, er like verdifulle, om ikke mer verdifulle, for offentlig sektor som helhet enn hva konkrete kostnadsbesparelser er. Videre bør politikere gjøre det lettere og mer tilgjengelig for ledere å løse utfordringer gjennom samarbeidsinnovasjon. Det burde opprettes flere støtteordninger som StimuLab hvor ledere får støtte til å hente inn ekstern kompetanse og til å finansiere samarbeidsprosjekter. Politikere kan også legge til rette for mer samarbeid på tvers gjennom for eksempel å etablere et offentlige «organ» med ansvar for å tilrettelegge, styre og forvalte samarbeidsinnovasjon i offentlig sektor. Difi utgjør idag et viktig direktorat for arbeidet med lederutvikling, innovasjon, digitalisering og samordning i offentlig sektor, men det kan tenkes at noen av disse fagområdene hadde fått mer oppmerksomhet og blitt mer tilgjengelig for offentlige ledere, dersom de ble overført til et eget «organ» for innovasjon og samarbeid i offentlig sektor.

8.4 Videre forskning

Min forskning har kun dekket et lite område av arbeidet med å øke innovasjonstakten og graden av samarbeid på tvers i offentlig sektor. Det finnes derfor flere områder hvor det er behov for mer forskning for å gi politikere, byråkrater og offentlige ledere den innsikten de er avhengig av for å lykkes med dette arbeidet. Basert på begrensningene i denne studien, mener jeg først og fremst at det er behov for videre forskning som undersøker effekten av systemorienterte metoder opp mot effekten av andre metoder og verktøy. En komparativ case vil med stor sannsynlighet skape et bedre grunnlag for å beskrive hvordan systemorienterte metoder skiller seg fra andre mer tradisjonelle metoder og verktøy for innovasjon i offentlig sektor. Jeg mener også at det er behov for flere longitudinelle studier av samarbeidsinnovasjon for å forstå hvordan samarbeidsprosjekter utvikler seg over tid. Offentlig sektor er avhengig av å omforme samarbeid til en integrert del av offentlig innovasjonsarbeid for å overkomme fremtidens komplekse utfordringer, og jeg mener tilslutt at det er behov for forskning som spesielt undersøker og beskriver hvorvidt vi er avhengig av institusjonell innovasjon og omstilling for å lykkes med dette.

Litteraturliste

- Adebajo, Adedapo. 2018. "The role of service design consultancy in public sector: Inferences from KIBS and service innovation perspectives". ServDes 2018. Lindköping University Electronic Press. Lest: 15. April 2019. <http://www.servdes.org/wp/wp-content/uploads/2018/07/47.pdf>
- Albury, David. 2005. "Fostering Innovation in Public Services". Public Money and Management 25(1): 51-56.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=650420
- Ansell, Chris og Alison Gash. 2008. "Collaborate Governance in Theory and Practice". Journal of Public Administration Theory and Practice 18(4): 543-571.
<https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>
- , 2012. "Stewards, Mediators and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership". The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal 17(1): 3-21. https://www.innovation.cc/scholarly-style/2012_17_1_7_ansell_gash_innovate-leadrship.pdf
- Ansell, Christopher og Jacob Torfing. 2014. *Public Innovation through Collaboration and Design*. Oxford: Routledge
- Arundel, Anthony og Hugo Hollanders. 2011. "A taxonomy of innovation: How do public sector agencies innovate? Results of the 2010 European Innobarometer Survey of public agencies". Lesedato: 12. Januar 2019:
https://www.researchgate.net/publication/279639116_A_taxonomy_of_innovation_How_do_public_sector_agencies_innovate_Results_of_the_2010_European_Innobarometer_survey_of_public_agencies
- Arundel, Anthony, Carter Bloch og Barry Ferguson. 2019. «Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals». Research Policy 48(3):789-798. Lesedato: 15. Januar <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>

- Askheim, Ole G. og Tor Grenness. 2008. *Kvalitative metoder. For markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation*. Bristol: Policy Press.
- Bekkers, Victor, Jurian Edelenbos og Bram Steijn. 2011. *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bessant, John, Tom Hughes og Sue Richards. 2010. *Beyond light bulbs and pipelines: Leading and Nurturing Innovation in the Public Sector*. London: National School of Government
- Bloch, Carter. 2011. "Measuring Public Innovation in the Nordic Countries - Final Report: MEPIN". Copenhagen: Danish Agency for Science, Technology and Innovation. https://www.researchgate.net/publication/260793904_Measuring_Public_Innovation_in_the_Nordic_Countries_-_Final_Report
- Bloch, Carter og Markus M. Bugge. 2013. "Public Sector Innovation - From theory to measurement". *Structural Change and Economic Dynamics* 27 (2013): 133-145. Lesedato: 12. Januar 2019: <http://dx.doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.008>
- Boin, Arjen og Paul 't Hart. 2000. "Institutional crises and reforms in policy sectors. I *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*, redigert av Wagenaar, s. 9-31. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Borins, Sandford. 2001. "Encouraging Innovation in the Public Sector". *Journal of Intellectual Capital* 2(3): 310-19. <https://doi.org/10.1108/14691930110400128>
- , 2014. "The Persistence of Innovation in Government: A Guide for Innovative Public Servants". IBM Center for The Business of Government. Lesedato: 12. Januar 2019: <https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/3252703.pdf>

- Broadbent, John. 2003. "Generations in Design Methodology". *The Design Journal* 6(1): 2-13.
https://www.researchgate.net/publication/233621331_Generations_in_Design_Methodology
- Cankar, Stanka S. og Vesna Petkovsek. 2013. "Private and Public Sector Innovation and The Importance of Cross-Sector Collaboration". *Journal of Applied Business Research* 29(6): 1597-1606. <https://doi.org/10.19030/jabr.v29i6.8197>
- Chaffey, Paul. 2018. "Strategier mot floker i offentlig sektor". *Computerworld*. Lest: 10. September 2018. <http://www.cw.no/artikkel/kommentar/strategier-mot-floker-offentlig-sektor>
- Christensen, Johan og Ole T. Berg. 2014. "Velferdsstaten". *Store Norske Leksikon*. Lesedato: 6. Oktober 2018. <https://snl.no/velferdsstat>
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell A. Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. Utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Cinar, Emre, Paul Trott og Christopher Simms. 2019. "A systematic review of barriers to public sector innovation process". *Public Management Review* 21(2): 264-290.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2018.1473477>
- Cook, Justin W. og Piret Tõnurist. 2016. "From Transactional to Strategic: systems approaches to public service challenges". Alpha version. Lest: 6. Januar 2019:
https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/images/h2020_systemsthinking-fin.pdf
- Crosby, Barbara og John Bryson. 2005. *Leadership for the common good*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
- , 2010. "Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaboration". *The Leadership Quarterly* 21(2): 211-230.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984310000226>

- Damanpour, Fariborz og Marguerite Schneider. 2009. "Characteristics of Innovation and Innovation Adaption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers". *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(3): 495-522.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mun021>
- Difi. 2013. «Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk». Difi Rapport 2013:11. Hentet: 14. Januar 2019.
https://www.difi.no/sites/difino/files/merverdi_eller_unodig_omvei_1.pdf
- . 2018. «Vegdirektoratet: Vilkår for førerett». Prosjektomtale. Lesedato: 10. Oktober 2018. <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/hva-tilbyr-difi/stimulab/laer-av-andre/vegdirektoratet-vilkar-forerett>
- Dolven, Heidi og Lars von Marion. 2018. «Erfaringer: Vilkår for førerett». Sluttrapport til StimuLab. Lesedato: 14. Februar 2019.
https://www.difi.no/sites/difino/files/sluttrapport_vilkar_for_forerett_februar_2018.pdf
- Dunn, Kevin. 2016. "Interviewing". I *Qualitative Research Methods in Human Geography*, redigert av Iain Hay, 149-188. Ontario: Oxford University Press.
- Edmonstone, John, Mike Pedler og Aileen Lawless. 2019. "Leadership Development, Wicked Problems and Action Learning: Provocations to debate". *Action Learning Research and Practice* 16(4): 1-15.
https://www.researchgate.net/publication/330614409_Leadership_development_wicked_problems_and_action_learning_provocations_to_a_debate
- Edquist, Charles. 2006. "Systems of Innovation: Perspectives and Challenges". I *The Oxford Handbook of Innovation*, redigert av J. Fagerberg og D.C. Mowery. s. 1-30. Oxford: Oxford University Press
- Edquist, Charles, Leif Hommen og Maureen McKelvey. 2001. *Innovation and Employment: Process versus Product Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

- Fagerberg, Jan. 2005. "Innovation: A Guide to the Literature". I *Oxford Handbook of Innovation*, redigert av Jan Fagerberg, David Mowery og Richard Nelson, 1-26. New York: Oxford University Press Inc
- . 2006. *Innovation, technology and the global knowledge economy: Challenges for future growth*. Artikkel presentert på "Green roads to growth" konferanse, Environmental Assessment Institute, København Mars 1-2, 2006, s. 90-119.
- Freeman, Christopher. 1982. *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge: The MIT Press.
- Glavin, Kari og Erdal Bodil. 2007. *Tverrfaglig samarbeid i praksis - til beste for barn og unge i kommune-Norge*. Oslo: Kommuneforlaget
- Grünfeld, Leo A., Markus Bugge, Thorbjørn B. Jensen, Per B. Maurseth og Erland Skogli. 2016. "Innovasjon i offentlig sektor og samfunnsøkonomisk lønnsomhet". Menon Publikasjon Nr 72.
<https://www.ks.no/contentassets/d49e71c0fbd14380a807b58e41d89a6f/innovasjon-i-offentlig-sektor.pdf>
- Halogen. 2017. «Førerkort og floker». Lest: 13. September 2018.
<https://halogen.no/arbeid/vilk%C3%A5r-for-f%C3%B8rrett>
- Hansen, Tore. 2018. "New Public Management". Store Norske Leksikon. Lesedato: 14. Desember 2018: https://snl.no/New_Public_Management
- Hartley, Jean. 2005. "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Hartley, Jean, Eva Sørensen og Jacob Torfing. 2013. "Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship". *Public Administration Review* 73(6): 821-830.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12136>

- Hernández, Ricardo J., Rachel Cooper, Bruce Tether og Emma Murphy. 2018. "Design, the Language of Innovation: A Review of the Design Studies Literature". *She Ji: The Journal of Design, Economics and Innovation* 4(3): 249-274.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405872618300534>
- Hill, Dan. 2012. *Dark Matter and Trojan Horses - A Strategic Design Vocabulary*. Strelka Press
- Idsø, Johannes. 2012. "Offentlig sektor". *Store Norske Leksikon*, Lest: 6. Oktober 2018.
https://snl.no/offentlig_sektor
- Inns, Tom. 2007. "Introduction". I *Designing for the 21st century: Interdisciplinary Methods and Findings*, redigert av Tom Inns. Kapittel 1. Hampshire: Gower Publishing Limited.
- Isachsen, Jan E. 2018. «Vilkår for førerrett: Utvikle brukersentrert og effektiv saksflyt mellom flere aktører». Presentasjon under Forvaltningskonferansen 2018. Lest: 15. Desember 2018:
https://www.difi.no/sites/difino/files/vilkar_for_forerett_erfaringskonferanse_6_juni_2017_felles_endelig.pdf
- , 2018. «Vilkår for førerrett: Eksempel på innovativ problemløsning fra fire direktorater. Presentasjon funnet åpent på nett. Lest: 13. september 2018
https://www.difi.no/sites/difino/files/11.53_jan_edv_isachsen.pdf
- Jacobsen, Dag I. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm
- Johannessen, Asbjørn, Per A. Tufte og Line Christoffersen. 2016. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5. Utg. Oslo: Abstrakt Forlag
- Jones, Peter H. 2014. "Systemic Design Principles for Complex Social Systems". I Metcalf (red). *Social Systems and Design*. s. 1-31. Toronto: Springer Verlag

- Junginger, Sabine. 2017. *Transforming Public Services by Design: Re-orienting Policies, Organizations and Services around People*. Oxford: Routledge
- Kearns, Robin A. 2016. "Placing Observation in the Research Toolkit". I *Qualitative Research Methods in Human Geography*, redigert av Iain Hay, 313-333. Ontario: Oxford University Press.
- KMD (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet). 2015. "Hva er Statsforvaltningen? Organisering og fakta". Regjeringen. Lest: 9. September 2018.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>
- KMD (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet). 2018. "Innovasjon i offentlig sektor – Oppstart av arbeidet med en Stortingsmelding». Regjeringen. Lesedato: 16. November 2018. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/innovasjon-i-offentlig-sektor/id2610542/>
- Koch, Per, Paul Cunningham, Nitza Schwabsky og Johan Hauknes. 2006. "Innovation in the Public Sector: Summary and Policy Recommendations". Publin Report No. D24. Oslo: NIFU STEP Studies in Innovation, Research and Education.
https://pmpc.hevra.haifa.ac.il/images/Eran_Academic_Profile/Download_Major_Publications/E._Other_publications/PUBLIN-d24-summary-final.pdf
- KS. 2015. "N3 (Nytt, Nyttig og Nyttiggjort)". KS. Lest: 4. Februar 2019:
<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/framtidas-kommune/n3-nytt-nyttig-nyttiggjort/>
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. Utg. Oslo: Gyldendal Forlag.
- Lundvall, Bengt-Åke. 1992. *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive learning*. London: Printer

- Lurås, Sigrid. 2016. "Systemic Design in Complex Contexts: An enquiry through designing a ship's bridge". Doktorgradsavhandling, Arkitektur- og Designhøgskolen i Oslo.
- Maglio, Paul P. og Jim Sophrer. 2008. "Fundamentals of Service Science". *Journal of the Academy of Marketing Science* 36(1): 18-20.
<https://link.springer.com/article/10.1007/s11747-007-0058-9>
- Meadows, Donella H. 2009. *Thinking in Systems: A Primer*. Redigert av D. Wright. London: Earthscan.
- Meinich, Per. 2014. "Offentlig økonomi i Norge". *Store Norske Leksikon*. Lesedato: 12. Desember 2018: https://snl.no/Offentlig_%C3%B8konomi_i_Norge
- Metze, Tamara og Melika Levelt. 2012. "Barriers to Credible Innovations: Collaborative Regional Governance in the Netherlands". *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 17(1): Article 8. https://www.innovation.cc/scholarly-style/2012_17_1_8_metze-levelt_inovate-netherland.pdf
- Miles, Ian. 2005. Knowledge intensive business services: prospects and policies. *Foresight* 7(6): 39-63: <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/14636680510630939>
- , 2013. "Public Sector Innovation: What messages from the collision of innovation studies and service research?". i *Handbook of Innovation in Public Services*, redigert av Stephen P. Osborne og Louise Brown, Kapittel 5. Massachusetts: Edward Elgar Publishing:
- Moore, Mark og Jean Hartley. 2008. "Innovation in Governance". *Journal of Public Management Review* 10(1): 3-20.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030701763161>
- Moussa, Mahmoud, Adela McMurray og Nuttawuth Muenjohn. 2018. "Innovation in Public Sector Organizations". *Cogent Business and Management*. Lest: 15. Mars 2018: <https://www.cogentoa.com/article/10.1080/23311975.2018.1475047>

- Morse, Richard. 2010. "Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value". *The Leadership Quarterly* 21(2): 231-245.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984310000238>
- Mulgan, Geoff. 2014. "Design in Public and Social Innovation. What works and what could work better". Nesta. Lesedato: 15. April 2019.
https://media.nesta.org.uk/documents/design_in_public_and_social_innovation.pdf
- Nelson, Richard. 1993. "National Innovation Systems: A Comparative Analysis". Lesedato: 10 Februar 2019:
https://www.researchgate.net/publication/228276466_National_Innovation_Systems_A_Comparative_Analysis
- OECD. 2017. "Fostering Innovation in the Public Sector". Paris: OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>
- Opstad, Leiv. 2013. *Økonomistyring i offentlig sektor*. 2. Utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Osborne, Stephen P. og Louise Brown. 2013. *Handbook for innovation in public services*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Osborne, Stephen P., Zoe Radnor, Isabel Vidal og Tony Kinder. 2014. "A Sustainable Business Model for Public Service Organizations?" *Public Management Review* 16(2): 165-172.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2013.872435>
- Page, Steven. 2005. "Whats New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services". *Public Administration Review* 65(6): 713-727.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2005.00500.x>

- Perry, Kevin A. 2010. "Innovation in the Public Sector – putting it into perspective". ICE-Project Working Paper, 2010:01. Center for Communication, Media and Information Technologies: Aalborg University. Lest: 10. Januar 2019.
https://www.researchgate.net/publication/277196590_Innovation_in_the_'Public_Sector'_Putting_it_into_Perspective
- Polaine, Andy, Lavrans Løvlie og Ben Reason. 2013. *Service Design: From Insight to Implementation*. New York: Rosenfeld Media
- Pollitt, Christopher. 2003. *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press
- Poole, Michael, Roger Mansfield og Julian Gould-Williams. 2006. "Public and private sector managers over 20 years: A test of the convergence thesis". *Public Administration* 84(4): 1051-1076.
https://www.researchgate.net/publication/227669738_Public_and_private_sector_managers_over_20_years_A_test_of_the_'convergence_thesis'
- Potts, Jason og Tim Kastle. 2010. "Public Sector Innovation Research: What's next?". *Innovation: Management, Policy & Practice* 12(2): 122-137.
https://www.researchgate.net/publication/47630780_Public_Sector_Innovation_Research_What's_Next
- Raipa, Alvydas og Vidmante Giedraityte. 2014. "Innovation Process Barriers in Public Sector: A Comparative Analysis in Lithuania and the European Union". *International Journal of Business and Management* 9(10): 10-20.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.856.6748&rep=rep1&type=pdf>
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold*. 3. Utg. Bergen: Fagbokforlaget

- Rotmans, Jan og Derk Loorbach. 2009. "Complexity and Transition Management". *Journal of Industrial Ecology* 13(2): 184-196.
https://www.researchgate.net/publication/227494212_Complexity_and_Transition_Management
- Santonen, Teemu, Jari Kaivo-oja og Jyrki Suomala. 2007. *Introduction to National Open Innovation Systems (NOIS) Paradigms*. Turku: Finland Futures Research Centre, Turku School of Economics.
- Schumpeter, Joseph A. 1961. *The Theory of Economic Development*. Oxford University Press.
- Scott, Richard W. 2008. *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. 3. Utg. London: SAGE Publications.
- Smith, Eivind. 2015. "Ministerstyre - Et hinder for samordning?". *Nytt Norsk Tidsskrift* 32(3): 258-266. https://www.idunn.no/nnt/2015/03/ministerstyre_-_et_hinder_for_samordning
- Stratford, Elaine og M. Bradshaw. 2016. "Qualitative Research Design and Rigour". I *Qualitative Research Methods in Human Geography*, redigert av Iain Hay, 119-129. Ontario: Oxford University Press.
- Straus, David. 2002. *How to Make Collaboration Work*. San Francisco: Berrett Koehler Publishers.
- Sørensen, Eva. 2012. "Measuring the Accountability of Collaborative Innovation". *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 17(1): Artikkel 9.
https://www.innovation.cc/scholarly-style/2012_17_1_9_sorensen_innovate-accountability.pdf

- Vries, Hanna De, Victor Bekkers og Lars Tummers. 2015. "Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda". *Public Administration* 94(1): 146-166. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12209>
- Wegrich, Kai. 2018. "The Blind Spots of Collaborative Innovation". *Public Management Review* 21(1): 12-20. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2018.1433311>
- Widerberg, Karin. 2001. *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Wildhagen, Benedicte. "La oss spørre hvor det gjør vondt før vi skriver ut resepter". Difi. Lest: 7. September 2018: <https://www.difi.no/blogg/2016/10/la-oss-sporre-hvor-det-gjor-vondt-vi-skriver-ut-resepter>
- Wilson, Stephanie og Lisa Zamberlan. 2015. "Design for an Unknown Future: Amplified Roles for Collaboration, New Design Knowledge and Creativity". *DesignIssues* 31(2): 3-15. https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/DESI_a_00318
- Windrum, Paul og Per Koch. 2008. "Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management. Massachusetts: Edward Elgar Publishing
- Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research. Design and Methods*. 5. Utg. Los Angeles: SAGE Publications Inc.
- Yukl, Gary A. 2013. *Leadership in organizations*. Essex: Pearson Education Limited.