



# Lokalmedisinsk senter som nasjonal innovasjonsidé og interkommunal innovasjonsprosess

En kvalitativ casestudie om utvikling av tre  
interkommunale lokalmedisinske sentre

Siv Magnussen  
Avhandling levert for graden  
Philosophiae Doctor



**Høgskolen  
i Lillehammer**

Lillehammer University College • [hil.no](http://hil.no)



# Lokalmedisinsk senter som nasjonal innovasjonsidé og interkommunal innovasjonsprosess

En kvalitativ casestudie om utvikling av  
tre interkommunale lokalmedisinske sentre

Siv Magnussen  
Avhandling levert for graden  
Philosophiae Doctor

Høgskolen i Lillehammer

© **Siv Magnussen, 2016**

*Doktoravhandlinger ved Høgskolen i Lillehammer*

*Nr 7*

ISSN: 2464-3696

ISBN: 978-82-7184-393-9

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverksloven eller med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

hil.no

Foto: Jens Uwe Korten (forside) og Gro Vasbotten (bakside)

Grafisk bearbeidelse og layout: Gro Vasbotten

Forsideillustrasjon: Utsnitt av kunstverket "Jeg er ikke noe tess til å gå. 500 par sko av glass i retning Nidaros" av Borgny Svalastog. Høgskolen i Lillehammer har 14 av de 500 skoene, og forsidebildet viser 2 av disse. Kunstverket står plassert ved Utgang sør på plan 3 på HiL. Utsnittet er gjengitt med tillatelse av kunstneren.

Trykk og innbinding: Flisa Trykkeri AS, Flisa

## Forord

Jeg har en kopp der det står at det er "omveiene, forsinkelsene og sidesporene som beriker ens liv". Dette er også en god beskrivelse av mitt Ph.d.-arbeid. Avhandlingsarbeidet har så absolutt ikke bare gått "raka vegen" – isteden har jeg underveis vært innom både en og annen blindvei. Møtet med blindveier har der og da føltes frustrerende, men har brakt meg over på nytt spor. I ettertid har det vist seg at de omveier, sidespor og forsinkelser det har medført, har vært av størst berikelse – både når det gjelder personlig og akademisk utvikling. Underveis har jeg hatt mange gode støttespillere som hver især fortjener en takk.

En helt spesiell stor takk til min hovedveileder professor Rolf Rønning og min biveileder førsteamanuensis Laila Tingvold – dere to er en helt rå miks av gode kvaliteter!

Rolf, det beste med dette avhandlingsarbeidet har vært den støtte og faglige inspirasjon du har gitt meg! Veiledning med deg har betydd enormt mye for min faglige selvtilit. Du er rett og slett en klok og god mann.

Laila, du har alltid vært tilgjengelig når jeg trengte det! Når jeg har tvilt, har du hatt urokkelig tro på meg og mitt prosjekt. Jeg setter uendelig stor pris på berikende faglige diskusjoner og innspill, og ikke minst gode samtaler om "vær og vind".

Takk til alle intervjudeltagerne som hjertelig og ærlig har delt sine tanker, erfaringer og synspunkter om interkommunalt samarbeid og lokalmedisinsk senter (LMS). Uten dere, ingen avhandling! En spesiell takk til kommuneregionen som i over tre år lot meg delta som observatør i alle aktiviteter vedrørende deres LMS-planer.

Takk til Senter for omsorgsforskning, Høgskolen i Gjøvik for finansiering og tilrettelegging. Takk også til Tor Inge Romøren som satte meg på sporet av den avhandlingen som her foreligger.

Kollegaer på Senter for omsorgsforskning, tusen takk for faglig og sosialt fellesskap. En særlig takk til Marianne Sunlisæter Skinner som har gjort en god jobb som språkvasker på artikkel III.

Tuppen og Lillemor, alias Randi og Nina Beate: Tusen takk for følget. Dere har vært uunnværlige støttespillere i den siste fasen av arbeidet. Jeg heier på dere!

Høgskolen i Lillehammer, SIT/ INTOP: Opptak her ble et gjennombrudd og stort løft for mitt arbeid. Stipendiater, forskere, ledere og stab – dere er en utrolig flott gjeng! Takk for inspirerende faglige seminarer og lunsjer.

Min vei mot en Ph.d. innebar også en periode som stipendiat ved Universitetet i Agder.

Takk til daværende veileder Dag Olaf Torjesen for faglige innspill på prosjektskisse og min første artikkel. Takk for at du introduserte meg for to av samarbeidsregionene som utgjør en del av avhandlingens empiriske materiale, samt deltok på mitt første intervju. Gro Kvale, takk for nyttige innspill på det som etter hvert ble min første artikkel.

Takk også til venner og familie som har kommet med oppmuntrende ord, og som hele veien har hatt tro på at vi skal på disputas.

Noen har mer andre fått merke at dette til tider har vært et altoppslukende prosjekt.

Mamma og pappa, dere stiller alltid opp – tusen takk!

Torstein, takk for at du har lest utkast og rettet skrivefeil. Men, mest av alt – tusen takk for at du, selv i perioder der dette har gått over stokk stein, har vært min trygge, gode, positive venn og kjæreste.

Sist, men aller mest: Kjære Julie Solveig – ja, jeg er den første til å innrømme at dette av og til har "vært hinsides all fornuft". Tusen takk for din tålmodighet! Takk for at du med små "boikotter", morsomme og kloke kommentarer, har vært veldig god til å minne meg på at livet er så innmari mye mer enn en doktorgrad.

Gjøvik, juni 2016

Siv Magnussen

## Sammendrag

Innovasjon er et fenomen som i dag anerkjennes som viktig for å møte fremtidens utfordringer i den offentlige tjenesteytende sektoren. Samtidig er innovasjon i det offentlige et forholdsvis nytt forskningsfelt, og det er behov for mer kunnskap om hvordan offentlige innovasjonsprosesser foregår. Denne avhandlingens bidrag er at den utforsker prosessen som skjer der kommunale aktører, på initiativ fra staten, går sammen for å utvikle nye interkommunale lokalmedisinske sentre (LMS).

Avhandlingen er basert på en casestudie i tre kommuneregioner som alle har mottatt statlige tilskuddsmidler for å utvikle LMS. Med betegnelsen lokalmedisinske sentre (LMS) menes her kommunale helsetjenestetilbud der en eller flere kommuner samarbeider med spesialisthelsetjenesten om tjenester til pasienter før, etter og istedenfor innleggelse i sykehus (Nasjonal Helse- og omsorgsplan (2011–2015), s. 60).

Avhandlingen består av en sammenstilling (kappe) og tre artikler. De tre artiklene ligger vedlagt. I tillegg finnes et sammendrag av sentrale bidrag i artiklene i sammenstillingens kapittel fire. Grunnleggende teoretiske rammeverk er skandinavisk nyinstitusjonell teori, samstyringsteori, makt og nyere perspektiver på innovasjon i offentlig sektor. Med utgangspunkt i disse ulike teoretiske tilnærmingene og et rikt datamateriale, synligjør avhandlingen ulike aspekter ved prosessen der kommunale aktører forsøker å tilpasse den nasjonalt initierte innovasjonsideen LMS til lokal praksis.

Samlet sett søker avhandlingen å bidra til kunnskapsutvikling innenfor feltet offentlig tjenesteinnovasjon. Datamaterialet og ulike teoretiske perspektiver viser at både nasjonale økonomiske insentiver og aktørers oversettelseskreativitet og makt har innvirkning på hvordan samarbeidsbaserte innovasjonsprosesser foregår. Til sammen kan disse forhold ses som både drivkrefter og barrierer. De kan anses som drivkrefter ved at a) økonomiske insentiver skaper rom for entusiastiske og kreative enkeltindivider til å få gjennomslag for sine egne perspektiver på innovasjon. I tillegg b) at økonomiske insentiver i seg selv kan bidra til oversettelseskreativitet ved at aktører kontinuerlig føler seg presset til å respondere på nye omstendigheter, samtidig som disse også skal tilpasses allerede etablert praksis - dermed fremvekst av innovasjoner. De kan samtidig ses på som barrierer fordi entusiastiske og dedikerte enkeltaktører med slike midler kan få en mulighet til å drive frem egne perspektiver, slik at andre aktørers og potensielle bidragsyteres betraktningmåter i deler av innovasjonsprosessen kan bli satt på sidelinjen.

# Abstract

Innovation is a phenomenon that today is recognised as essential to meet future challenges in the public sector. However, public innovation is a relatively new field of research, and there is a need for more knowledge about how public innovation processes take place. This doctoral thesis' original contribution to knowledge lies in its exploration of processes that take place when municipal actors, as a result of state initiatives, unite to develop new intermunicipal local medical centers (LMCs).

The thesis is based on a case study in three municipal regions which all have received state grants to develop LMCs. The term local medical center refers to municipal healthcare services where one or more municipalities cooperate with the specialist health service about services for patients before, after and instead of hospitalisation (National Health and Care Plan (2011-2015), p. 60).

The thesis is an article-based thesis which consists of a synopsis (kappe) and three articles. The theoretical framework used in the study is a combination of Scandinavian neo-institutional theory, governance theory, power and newer perspectives on innovation in the public sector. Based on these various theoretical approaches and analysis of extensive data material, the thesis uncovers different aspects of the process by which municipal actors strive to adapt the national innovation idea LMC to local practice.

Overall, the thesis seeks to contribute to knowledge in the field of public service innovation. The data and different theoretical perspectives show that both national economic incentives and actors' power and creativity in translating the idea affect how collaborative innovation processes take place. Taken together, these conditions can be seen as both drivers and barriers. They can be considered as drivers in two ways. Firstly, financial incentives create room for enthusiastic and creative individuals to gain support for their own perspectives on innovation. Secondly, financial incentives in themselves can contribute to translation creativity, as actors constantly feel pressurised to respond to new circumstances and new ideas have to be adapted to already established practice. This is how innovations occur. Conversely, governmental funding can also be seen as a barrier to innovation because enthusiastic and dedicated individual actors with such funding can get an opportunity to push forward their own perspectives and thus sideline other actors and potential contributors' perspectives in parts of the innovation process.



# Innhold

Forord

Sammendrag

Abstract

Artikkelliste

<b>1. Studiens tema, formål og forskningsspørsmål.....</b>	<b>1</b>
1.1 LMS som ny og statlig initiert idé, modell og samhandlingsstrategi.....	2
1.2 LMS som mulig løsning på nye krav og oppgaver i den kommunale helse- og omsorgstjenesten i Norge.....	3
1.3 LMS i lys av gamle tradisjoner og nye trender.....	4
1.4 Innovasjon som politisk løsning på komplekse helse- og omsorgsutfordringer.....	6
1.5 Samhandlingsreformen og LMS i et norsk innovasjonspolitisk perspektiv.....	7
1.6 Studiens formål og forskningsspørsmål.....	8
1.7 Avhandlingens oppbygging.....	9
<b>2. Teoretiske perspektiver.....</b>	<b>11</b>
2.1 Hva er innovasjon?.....	11
2.2 Innovasjonsbegrepet slik det anvendes i denne studien.....	14
2.3 Forskjellen mellom tjenester og produkter.....	15
2.4 Privat kontra offentlig tjenesteyting.....	17
2.5 Spesielle særtrekk ved offentlig sektor.....	18
2.6 Samstyring og partnerskap som innovasjonsstrategi i offentlig tjenesteyting.....	21
2.7 Samarbeidsdrevet innovasjon.....	22
2.8 Diffusjon og adopsjon av innovasjonsideer.....	23
2.9 Innovasjonsprosesser som oversettelse.....	24
2.10 Makt og ulike interesser i innovasjon.....	27
<b>3. Vitenskapsteori, forskningsdesign og metode.....</b>	<b>31</b>
3.1 Studiens vitenskapsteoretiske ståsted.....	31
3.2 Casestudier som forskningstilnærming.....	33
3.3 Denne casestudien – et resultat av en dynamisk forskningsprosess.....	34
3.4 Casestudier og generalisering.....	36
3.5 De tre utvalgte caseregionene.....	38

3.6	Metode og empirisk materiale.....	39
3.6.1	Bygderegionen.....	39
3.6.2	Småbyregionen.....	41
3.6.3	Storbyregionen.....	42
3.6.4	Anvendte datakilder i de tre regionene.....	43
3.6.5	Ulikheter i det empiriske materialet i de tre caseregionene.....	49
3.7	Analyseprosessen.....	49
3.8	Forskningsetiske overveielser.....	51
<b>4.</b>	<b>Sentrale bidrag i artiklene.....</b>	<b>55</b>
4.1	Artikkel I.....	55
4.2	Artikkel II.....	56
4.3	Artikkel III.....	57
<b>5.</b>	<b>Diskusjon og avslutning.....</b>	<b>59</b>
5.1	Ulike interesser i samarbeidsbasert innovasjon.....	59
5.2	Oversettelse - kraften som ligger i menneskers energi.....	61
5.3	Makt – samspill mellom struktur og aktør.....	63
5.4	Har innovasjonsideen LMS realisert statlige mål og interesser?.....	64
5.5	Studiens samlede bidrag.....	66
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>69</b>

## **Vedlegg**

## Artikkelliste

**Artikkel I:** Magnussen, Siv og Laila Tingvold (2015). Utvikling av lokalmedisinske sentra (LMS) som interkommunal idéhåndteringsprosess. Publisert i *Nordiske Organisasjonsstudier*, 17 (1). 62-83.

**Artikkel II:** Magnussen, Siv (2016). Innovativ samstyring mellom stat og kommuner: fremforhandlet enighet eller frivillig tvang? En casestudie om statlige stimuleringsmidlers betydning ved utvikling av interkommunale lokalmedisinske sentre. Artikkelen ble sendt til *Nordiske Organisasjonsstudier* 20. mai 2015. Den ble akseptert 17. juni 2016 med forespørsel om noe omarbeiding i henhold til fagfelle vurderinger. Omarbeidingen vil bli gjennomført i løpet av sommeren. (Omarbeidet versjon blir publisert i *Nordiske Organisasjonsstudier*, 18 (3).)

Artiklene i *Nordiske Organisasjonsstudier* fås ved henvendelse til denne nettadressen: <https://nos.portfolio.no/>

**Artikkel III:** Magnussen, Siv (2016). The Power of Enthusiasm in Collaborative Innovation. A Case Study of the Power of Individual Action in the Establishment of a Local Medical Centre in Norway. Artikkelen er antatt for publisering med mindre revisjoner i *Nordic Journal of Social Research*, 21. juni 2016. Publisert i *Nordic Journal of Social Research* Vol. 7, 2016. 33-45, slik den er trykt her.

DOI-nummer:

Nettversjon av *Nordic Journal of Social Research*:

<https://boap.uib.no/index.php/njsr/article/view/911>



## 1. Studiens tema, formål og forskningsspørsmål

I denne doktorgradsavhandlingen utforsker jeg kommunale aktørers roller og bidrag i prosessen med opprettelse av nye interkommunale lokalmedisinske sentre (LMS). Det var som sosiolog og forsker ved Senter for omsorgsforskning at jeg i 2009 fattet interesse for dette temaet. Samhandlingsreformen var da under oppseiling og kommuner ble i den forbindelse, via blant annet økonomiske insentiver, sterkt oppfordret til å etablere interkommunale LMS. LMS fremstod med andre ord i Samhandlingsreformen som en ny idé, modell og strategi for økt samarbeid mellom organisasjoner og organisasjonsnivåer. Da jeg etter hvert fikk anledning til å begynne med en doktorgrad, betraktet jeg det som spennende å utforske prosessen der kommunale aktører på initiativ fra staten går sammen for å utvikle nye interkommunale LMS.

Avhandlingen bygger på en eksplorativ casestudie i tre interkommunale samarbeidsregioner. Disse tre regionene har søkt og mottatt statlige tilskuddsmidler for å utvikle interkommunale LMS. Datainnsamlingen består av semistrukturerte intervjuer, dokumentgjennomgang og deltagende observasjon.

Etterhvert som mitt doktorgradsarbeid skred fremover, fikk innovasjon stadig større fokus i den offentlige helse- og omsorgsdebatten. Innovasjon er et fenomen som kan studeres fra ulike faglige ståsteder og med ulike perspektiver. Dette gjorde meg nysgjerrig på hva innovasjonsperspektivet kunne tilføre studien min, og hva studien min kunne tilføre forskningsfeltet innovasjon. Godt over halvveis i studien søkte jeg derfor om overføring fra doktorgradsprogrammet "Offentlig administrasjon og politikk", ved Universitetet i Agder til "Innovasjon i tjenesteyting - offentlig og privat sektor", ved Høgskolen i Lillehammer.

Formålet med avhandlingsarbeidet er på denne bakgrunn å utforske prosessen som skjer der den nasjonalt initierte innovasjonsideen LMS blir forsøkt omgjort til interkommunal praksis. Avhandlingen setter søkelyset på aktørenes kontekst, roller og bidrag i planleggingen av nye interkommunale LMS, herunder hva som er barrierer og drivkrefter i denne typen statlig initiert innovasjon.

LMS forstått som nasjonal innovasjonsidé og interkommunal innovasjonsprosess, berører mange temaer og perspektiver, og kan belyses ut fra ulike teoretiske innfallsvinkler. I begynnelsen av avhandlingsarbeidet betraktet jeg skandinavisk nyinstitusjonell teori, samt teori om samstyring og partnerskap som sentrale tilnærminger. I løpet av analyse-

prosessen oppdaget jeg at også makt kunne være et interessant teoretisk perspektiv for å forstå ulike aktørers roller og bidrag i de innovasjonsprosesser LMS representerer. Skifte av doktorgradsprogram medførte naturlig nok at også teoretiske bidrag om innovasjon i offentlig tjenesteyting fikk en mer sentral plass i mitt avhandlingsarbeid.

I fortsettelsen av dette innledende kapitlet vil jeg først gjøre nærmere rede for LMS som ny statlig initiert idé, modell og samhandlingsstrategi i Samhandlingsreformen. Deretter vil jeg plassere caset mitt i forhold til innovasjon som politisk satsningsområde i Norge og internasjonalt. Til slutt vil jeg presentere avhandlingens forskningsspørsmål og videre oppbygning.

## **1.1 LMS som ny og statlig initiert idé, modell og samhandlingsstrategi**

Betegnelsen LMS dukket for første gang opp i Samhandlingsreformen (St. meld. nr. 47 (2008–2009)). LMS ble her beskrevet som kommunale helsetjenestetilbud før, etter eller istedenfor sykehusopphold.

Samhandlingsreformen ble lansert i 2009 og trådte i kraft i 2012. De utfordringer denne reformen skal bidra til å løse, er at det stadig brukes mer offentlige helsekroner uten at man får tilsvarende mye god helse igjen for pengene som investeres. Reformens krystallklare budskap er at man må tenke nytt for å kunne møte fremtidens omsorgsutfordringer på en bærekraftig måte.

LMS har i denne sammenheng blitt løftet frem som en forbilledlig idé og modell for hvordan kommunale aktører i samarbeid med hverandre og sykehus kan skape nye, bedre og mer effektive helsetjenester.

Funksjoner det vil kunne være hensiktsmessig å legge til et LMS, ble i St. meld. nr. 47 (2008–2009:28) Samhandlingsreformen - Rett behandling - på rett sted - til tid, eksemplifisert som følgende:

- Behandling av pasienter med funksjonssvikt, smertebehandling, lindrende behandling, forverring av kols, infeksjoner, ernæringsvikt, medikamentjusteringer, personer med psykiske lidelser og/eller rusproblemer i stedet for innleggelse i sykehus.
- Observasjon for å avklare behovet for innleggelse i sykehus.
- Etterbehandling og rehabilitering etter sykehusopphold før utskrivning til eget hjem.

Nasjonale myndigheters oppfordring til opprettelse av interkommunale LMS er nært knyttet opp til Samhandlingsreformens intensjon om at bedre samhandling både vertikalt og horisontalt bør være et av helse- og omsorgssektorens viktigste utviklingsområder fremover.

For å drive frem en mer utstrakt bruk av LMS ble kommuner via statlige økonomiske stimuleringsmidler oppfordret til å utvikle slike via interkommunalt samarbeid og i samarbeid med sykehus. Økonomiske insentiver var således en sentral samhandlingsstrategi fra myndighetenes side. Samtidig ble det under reformforberedelsene understreket at utvikling av LMS er frivillig, herunder at det vil være opp til den enkelte kommune å vurdere hvilke funksjoner, som ut fra lokale forhold og behov, er egnet til å legge inn i et LMS (St. melding nr. 47 (2008–2009), s. 60).

LMS fremstår i Samhandlingsreformen både som en idé, en modell og en strategi for hvordan kommuner sammen og i samarbeid med staten kan skape nye, bedre og mer effektive helsetjenester. I det neste avsnittet vil jeg beskrive forhold som har betydning for hvorfor nettopp LMS fikk så mye oppmerksomhet i myndighetenes reformforberedelser.

## **1.2 LMS som mulig løsning på nye krav og oppgaver i den kommunale helse- og omsorgstjenesten i Norge**

Helse- og omsorgstjenestene i kommunene er stadig i utvikling. Fra å være en tjeneste tuftet på eldreomsorg, har tjenestene de siste tiårene vokst og betjener langt flere funksjoner og nye brukergrupper. Kommunene har siden midten av 1980-tallet tatt over ansvaret for stadig flere helsetjenester, og det har blitt behov for flere spesialiserte funksjoner (Tingvold & Romøren, 2015). Sistnevnte har også sammenheng med at det de senere årene har skjedd endringer i sykehussektoren som gir kommunene et større ansvar for pasienter som tidligere fikk behandling i sykehus (Otnes, 2015).

Med Samhandlingsreformen ble kommunenes ansvar for helsetjenester ytterligere utvidet. I tillegg til etterbehandling og rehabilitering etter sykehusopphold, som den nye betalingsordningen for utskrivningsklare pasienter per 1.1.2012 er innrettet mot, fikk også kommunene et nytt ansvar for behandling og observasjon av utvalgte pasienter forut for og/eller i stedet for sykehusinnleggelse. Det nye behandlingsansvaret gjelder:

"(...) eksempelvis pasienter med funksjonssvikt, smertebehandling, lindrende behandling, forverring av kols, infeksjoner, ernæringssvikt, medikamentjusteringer, personer med psykiske lidelser og/eller rusproblemer" (St.meld. nr. 47, 2008-2009: 28).

Med den nye helse- og omsorgsloven (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011) ble kommunene også pålagt å opprette kommunale akutte døgnenheter (KAD) innen 2016.

En helt sentral målsetning i denne store og omfattende reformen er at flest mulig pasienter skal få den behandling, oppfølging og omsorg de trenger ute i kommunene, i stedet for på sykehus. Dette hviler på en antagelse om at kommunenes nærhet til be-

folkningen vil gi en bedre forutsetning for koordinerte og helhetlige tilbud, med andre ord kvalitativt bedre helsetjenester. I stortingsmeldingen begrunnes i tillegg den endrede kommunerollen med at "kommunale helsetjenester er gjennomgående billigere enn spesialisthelsetjenestens tjenester." (St.meld. nr. 47, 2008–2009, s.27).

En stor utfordring er at de fleste norske kommuner er små, og vil muligens verken ha kompetanse eller de ressurser som kreves for å håndtere endringene Samhandlingsreformen legger opp til (Prop. 91.L. (2010-2011)). Hvorfor regjeringen foreslo opprettelse av LMS i betydningen samlokaliserte behandlingstilbud før, etter eller istedenfor sykehusopphold, kan derav ses som et tiltak for å løse denne floken.

Regjeringens satsning på LMS blir videre begrunnet med at:

"Flere pågående samhandlingstiltak viser at ulike former for LMS bidrar til å sikre observasjon, behandling og etterbehandling på beste effektive omsorgsnivå, forhindrer innleggelse i sykehus, og bidrar til større nærhet til og tilfredshet med tjenestetilbudet" (St. meld. nr. 47, 2008–2009, s. 59).

Dette sitatet viser at aktører i helse- og omsorgssektoren allerede var opptatt av hvordan de via nybrottsarbeid og samarbeid kunne bidra til å skape bedre og mer effektive helse- og omsorgstjenester.

I det neste avsnittet vil jeg beskrive utviklingen og utbredelsen av LMS som helseorganisasjonisk fenomen både i Norge og internasjonalt.

### **1.3 LMS i lys av gamle tradisjoner og nye trender**

Selv om betegnelsen LMS første gang ble brukt i samhandlingsreformen, er LMS et helseorganisasjonisk fenomen tuftet på gamle tradisjoner og nye trender både her hjemme og internasjonalt. England og USA ser ut til å ha vært tidlig ute med etablering av denne typen helsesentre. I England ble det første "Cottage hospital" opprettet i 1859 (Aaraas, 2003), og i USA ble antakeligvis det første "Health Center" etablert i New York i 1913 (Sand, 1952). Disse sentrene er ulike hva angår innhold, brukergrupper og organisering. De første amerikanske sentrene hadde en forebyggende hensikt, mens de engelske hadde fokus både på kurative og forebyggende oppgaver (Sand, 1952). På grunn av lange avstander til sykehus ute i distriktene, ble flere engelske Cottage hospitals brukt som et alternativt behandlingstilbud til pasienter både før, etter og istedenfor sykehusopphold (Heaney et al., 2006). I Norge har LMS røtter i de gamle nordnorske sykestuene. I Finnmark ble de første sykestuene etablert på midten av 1850-tallet (Aaraas, 2003). I likhet med de gamle engelske Cottage hospitals var sykestuene funksjon å være et mellomledd mellom sykehus og primærhelsetjenesten på plasser med lange og vanskelige reiseforhold til sykehus. I 1972 hadde ideen spredd seg slik at det til sammen



var 64 sykestuer i 15 av Norges fylker (Aaraas, 2003). På grunn av sykehusutbygging, samt økonomisk og administrativ uklarhet omkring driften ble de fleste nedlagt i løpet av 1980-tallet. Med sykehjemsreformen i 1988 ble ansvaret for sykestuene overført fra fylkeskommunene til kommunene. Mange kommuner så seg ikke råd til å overta det økonomiske ansvaret for disse, med unntak av Finnmark der det ble gitt særskilte økonomiske tilskudd til de kommunene som opprettholdt driften (Aaraas, 2003). Med en gradvis nedskjæring av slik støtte ble også flere av disse sykestuene etter hvert lagt ned (Aaraas, 1998, 2003).

Utover 2000 fikk sykestuene ny vind i seilene i Norge. De ble nå beskrevet som tjenestetilbud som inneholdt både spesialist- og primærhelsetjenestetilbud, og ble ofte omtalt som distriktsmedisinske sentre (Pedersen 2013:206). Man kan nå også ane en dreining i hensikten med slike tilbud. Deres funksjon ble i nyere dokumenter mer eksplisitt begrunnet som avlastning for sykehusene (Aaraas et al., 2000).

Andre eksempel på halvannenlinjehelsetjenestetilbud som vant popularitet, er intermediæravdelinger og spesialiserte korttids sykehjemsavdelinger. Under oppseilingen av Samhandlingsreformen fikk en doktorgradsstudie om intermediæravdelinger<sup>1</sup> i Trondheim stor oppmerksomhet (Garåsen, 2008). Studien viste at innleggelse i intermediæravdelinger førte til færre reinnleggelser, dermed også at sykehuset St. Olavs ble kvitt problemet med korridorpasienter. Begrunnelsen var at pasientene fikk en bedre oppfølging i intermediæravdeling enn på sykehus, og dermed i større grad slapp å ende opp en ny runde på sykehus.

LMS er i dag et utbredt helseorganisatorisk fenomen både i USA og mange andre europeiske land (Adashi et al., 2010; Pedersen, 2013; Tucker, 2006). Helsesentrene varierer når det gjelder både innhold og organisering, men koordinering, samarbeid og integrasjon er de mest sentrale begrunnelsene for anerkjennelsen og utbredelsen av slike (Pedersen, 2013). Et annet kjennetegn er at nasjonale myndigheter i løpet av de siste 10-15 årene, via økonomiske insentiver, har oppfordret til oppbygging av denne typen helsetjenestetilbud. I USA fikk eksempelvis helsesenterideen ny aktualitet med Obamas helsereform (Adashi et al., 2010). I Norge, Sverige, Danmark, England, Skottland og Nederland ble ulike former av helsesenterideen populær og støttet i myndighetenes nye reformideer fra 2000-tallet og utover (Pedersen, 2013).

<sup>1</sup> Med intermediæravdeling menes her en mellomting mellom sykehus og sykehjem bemannet med flere leger, sykepleiere og fysioterapeuter, og med mer medisinsk utstyr enn ordinære sykehjem (Garåsen, 2008).

## 1.4 Innovasjon som politisk løsning på komplekse helse- og omsorgsutfordringer

En gjengs holdning i det politiske landskapet er både i Norge og internasjonalt at nyskaping via samarbeid er nødvendig for å takle stigende forventninger til helsetjenestenes kvalitet, omfang og effektivitet. Offentlig sektor står i et dilemma ved at det ikke er samsvar mellom de økonomiske ressursene som kreves og folks behov for tjenester (Fuglsang & Rønning, 2014). Det er også en utbredt oppfatning at man må tenke og handle på helt nye måter for å takle et voksende antall såkalte "wicked problems" (Australian Public Service Commission, 2012). Begrepet "wicked problems" ble lansert av Rittel og Webber (1973) for å beskrive problemer de fastslo var så kompliserte og unike at de ikke lar seg håndtere ved hjelp av tradisjonelle lineære, analytiske tilnærminger. For å kontrastere "wicked problems" fra andre problemer bruker forskerne begrepet "tame problems" (Rittel & Webber, 1973). "Tame problems" kan også være kompliserte, men til forskjell fra "wicked problems" lar de seg definere og avgrense. De kan derfor lettere identifiseres og løses.

"Wicked problems" kan derimot dreie seg om utfordringer knyttet til at stadig flere blir eldre og kronisk syke. Felles for denne typen problemer er at de som oftest er et symptom på en annen type problem, som igjen henger sammen med menneskets unike biografi og livssituasjon (Vabø 2014: 17). Det finnes med andre ord ikke noe entydig svar på hvordan de best kan løses. Mange typer spesialisert kunnskap vil kunne være aktuell. Med dette vil også ulike aktører ha interesse for problemene, og dermed konkurrere om hva som etter deres syn er den beste løsningen (Koppenjan & Klijin, 2004; Roberts, 2000). I noen tilfeller vil også "wicked problems" inneholde "tame problems". Eksempelvis kan utvikling av LMS bety færre innleggelser på sykehus, men det betyr ikke at hele problemet med at stadig flere blir syke og gamle er løst.

I Norge er gjerne "wicked problems" oversatt til "floke" (KS, 2016), "uregjerlige" (Vabø, 2014), eller "gjenstridige" problemer og "tame" til "tamme" problemer (Bjørge et al., 2015). Selv om slike problemer ikke har noen løsning, må den offentlige sektor ha en strategi for å håndtere dem og være åpen for innovative løsninger (Rønning, 2015). Eksempelvis skriver kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) i Norge følgende:

"Innovasjon kan bidra til å forbedre det eksisterende, men er også en måte å løse nye komplekse floker på" (KS, 2016).

Det er i dag både politisk og akademisk enighet om at innovasjon er viktig for å håndtere komplekse og uregjerlige problemer, samt bidra til effektivisering av både nye og gamle tjenestetilbud i den offentlige sektor (Fuglsang & Rønning, 2014; Hartley, 2013; Windrum, 2008).

## 1.5 Samhandlingsreformen og LMS i et norsk innovasjonspolitisk perspektiv

I Norge ble innovasjon eksplisitt satt på den forvaltningspolitiske dagsordenen i 2002 ved at Norges forskningsråd (NFR) opprettet programmet "Forskning for fornyelse i offentlig sektor" (FIFOS) (Ringholm et al., 2011). Man ønsket økt kunnskap om hva som kunne gjøres bedre i offentlig sektor, samt å få innovative løsninger frem i lyset. Nøkkelen for sistnevnte ble i dette programmet beskrevet som samarbeid mellom både virksomheter i offentlig, privat og frivillig sektor. Resultatene fra disse studiene pekte først og fremst på utfordringer helsevesenet stod overfor (Ringholm et al., 2011).

St. meld. nr. 7 (2008-2009), *Et nyskapende og bærekraftig Norge*, er den første politiske meldingen som omhandler innovasjon i offentlig sektor her i landet. Meldingen presiserer at innovasjon i helse- og omsorgssektoren skal prioriteres. Innovasjon i denne store og kostbare sektoren vil kunne medføre betydelig tjenesteforbedring og store innsparinger (St.meld. nr. 7 (2008-2009)). I meldingen blir samhandling fremstilt som nøkkelen for hvordan dette bør skje.

Samme år ble Samhandlingsreformen (St. meld. nr. 47 (2008-2009)) lansert. I Samhandlingsmeldingen vises det til innovasjonsmeldingens presisering om at "større innovasjonsevne i helse- og omsorgssektoren vil gi økt verdiskaping gjennom bedre løsninger for pasientene og bedre ressursutnyttelse" (St. meld. nr. 47 (2008-2009), s.75)). Videre påpekes blant annet at innovasjon i helse- og omsorgssektoren forutsetter behovskartlegging, forskning, utvikling og testing av produkter og tjenester. Det er herunder nødvendig at kommuner og helseforetak blir informert om, og kan nyttiggjøre seg, erfaringene fra vellykkede pilotprosjekter (St. meld. nr. 47 (2008-2009), s. 75)).

Det ble altså med Samhandlingsreformen for alvor satt fokus på hvordan kommunene via samarbeid (både seg imellom og med andre) kunne skape nye og bærekraftige helse-tjenester. LMS ble løftet frem som et forbilledlig eksempel på hvordan samlokalisering av helsetjenester kunne gi billigere og bedre helsetjenestetilbud til en rekke pasientgrupper.

Den politiske satsningen på innovasjon i helse- og omsorgssektoren ble fulgt opp i Morgendagens omsorg (Meld. St.nr. 29 (2012-2013)). Her presiseres det at innovasjon ikke er å lete etter beste praksiser, men hva som kan bli en neste bedre praksis (St. meld. nr. 29 (2012-2013), s. 13). Meldingen viser til at Samhandlingsreformen er en retningsreform som legger grunnlaget for organisatoriske endringer i kommunal sektor. Videre, at:

"For å videreføre og videreutvikle samhandlingsreformen er det behov for å tenke nytt og framtidsrettet om innhold, innretning og ressursutnyttelse i de kommunale helse- og omsorgstjenestene" (St. meld. nr. 29 (2012-2013), s. 14).

De nyeste politiske føringer rommer herav både en mulighet, et press og et krav for norske kommunale aktører til å bidra til innovasjon i helse- og omsorgssektoren.

## 1.6 Studiens formål og forskningsspørsmål

Formålet med studien er å utforske prosessen som skjer der den nasjonalt initierte innovasjonsideen LMS blir forsøkt omgjort til interkommunal praksis. Søkelyset settes på forholdet mellom kontekst og ulike aktørers roller og bidrag i planleggingen av nye interkommunale LMS.

Avhandlingen er et resultat av en eksplorativ casestudie i tre kommuneregioner i Norge. Felles for disse er at de via statlige stimuleringsmidler forsøker å svare på regjeringens oppdring om å opprette interkommunale LMS

På denne bakgrunn er avhandlingens forskningsspørsmål:

1. Hvordan blir lokalmedisinsk senter som nasjonal styringsidé forstått, oversatt og konkretisert via interkommunalt samarbeid?
2. Hvordan virker økonomiske stimuleringsbevilgninger som samstyringsredskap i regionale innovasjonsprosesser?
3. Hvilken betydning har makt og personlige egenskaper hos enkeltindivider når innovasjonsideen LMS skal omgjøres til lokal praksis?

Disse tre forskningsspørsmålene utforskes i tre artikler, og i samme rekkefølge som de er presentert over. Samtidig inngår alle forskningsspørsmålene i den avsluttende diskusjonsdelen av denne sammenstillingen (kappen). Formålet med sammenstillingen er å belyse den indre sammenhengen mellom artiklene, samt diskutere hvordan de sammen kan bidra til kunnskapsutvikling innenfor feltet offentlig tjenesteinnovasjon.

Som forskningsspørsmålene tilsier, er ikke hensikten å måle gode og dårlige innovasjoner. Isteden søker avhandlingen å bidra til økt kunnskap om prosessene som skjer der den nasjonalt initierte innovasjonsideen LMS blir omsatt til ny lokal praksis via interkommunalt samarbeid.

Offentlige tjenesteinnovasjon er et forholdsvis nytt forskningsfelt, og det finnes til dels store kunnskapshull om forståelsen av denne typen innovasjon. Selv om denne avhandlingens empiriske kontekst er den norske helse- og omsorgssektoren, kan funnene ha overføringsverdi utover de casene som er studert. En ambisjon i dette avhandlingsarbeidet er derfor å bidra til ny empirisk og teoretisk kunnskap om barrierer og drivkrefter i offentlig tjenesteinnovasjon, både i en norsk og internasjonal kontekst.

## 1.7 Avhandlingens oppbygging

Avhandlingen består av to deler: Del I, en sammenstilling (kappe) med fem kapitler, og del II, avhandlingens tre artikler og vedlegg.

I sammenstillingens første kapittel har jeg introdusert temaet som studeres, og rammen det studeres innenfor. Jeg har også presentert avhandlingsarbeidets formål, forskningsspørsmål og oppbygging.

I kapittel to vil jeg belyse og drøfte avhandlingens innovasjonsteoretiske omdreiningspunkt, samt de teorier og perspektiver som utgjør det analytiske rammeverket for hver av de tre artiklene. I kapittel tre redegjør jeg for avhandlingens vitenskapsteoretiske ståsted, forskningsdesign, metode og empiriske grunnlag. Dette kapitlet omhandler også en beskrivelse av analyseprosessen, samt refleksjoner omkring min egen forståelse av forskerrollen og mine forskningsetiske overveielser. Kapittel fire inneholder en sammenfatning av de tre artiklene. I kapittel fem diskuterer jeg hovedaspektene i de tre artiklene i en bredere sammenheng, dvs. gjør rede for denne avhandlingens helhetlige forskningsbidrag.

For at både sammenstillingen og artiklene i en artikkelbasert avhandling skal kunne leses som selvstendige dokumenter, vil det måtte bli en del gjentakelser. Samtidig er det vitenskapelige artikkelformatet en sjanger med begrenset plass for lange analytiske utredninger. I arbeidet med denne avhandlingen har jeg derfor opplevd det som noe utfordrende å balansere forholdet mellom analytiske forenklinger og gjentakelser. Mitt forsøk på løsning er at jeg i sammenstillingen (kappa) har lagt vekt på å utdype de teoretiske og metodologiske perspektivene som utgjør studiens helhetlige fundament. En del begreper definert i artiklene, vil imidlertid ikke bli gjennomgått på nytt her. Dette gjelder eksempelvis Røviks (2007) oversettelsesregler (artikkel I), samstyring og partnerskapsbegrepet (artikkel II), samt Roberts og Kings (1996) karakteristikk av offentlige entreprenører (artikkel III).



## 2. Teoretiske perspektiver

Bruk av ulike teoretiske perspektiver kan bidra til økt forståelse for innovasjon og innovasjonsprosesser (Fagerberg & Verspagen, 2009; Torfing et al., 2014a). En gjennomgående rød tråd i kappens teorikapittel er at jeg forsøker å knytte innovasjonsteori tettere opp mot de teoretiske perspektivene jeg har brukt som analyseverktøy i de tre artiklene.

Jeg vil først gjøre rede for noen ulike tilnærminger til forståelsen av hva innovasjon er. Deretter presiserer jeg hvordan innovasjonsbegrepet blir forstått i denne studien. Så, og i lys av innovasjonsforskningens røtter og teorigrunnlag, problematiserer jeg forskjellene mellom tjenester og produkter, samt den betydningen kontekst har for forståelsen av offentlig tjenesteinnovasjon. Deretter følger en mer utfyllende redegjørelse for de teoretiske perspektivene som jeg har brukt i artiklene. Jeg ønsker med dette å belyse hvordan de ulike teoretiske tilnærmingene brukt i artiklene kan få frem ulike aspekter ved offentlig tjenesteinnovasjon basert på samarbeid.

### 2.1 Hva er innovasjon?

Ordet innovasjon kommer fra det latinske ordet *innovare* som betyr å skape noe nytt. Den østerrikske økonomen Joseph Schumpeter (1883–1950) var tidligst ute med å utforske betydningen av innovasjon. Noe spissformulert mente Schumpeter at innovasjon var det som førte til økonomisk utvikling (Schumpeter, 1934). Innovasjon ble i Schumpeters arbeider definert som nye kombinasjoner av både nye og gamle ressurser og materialer. Selv om Schumpeter i tråd med tiden han levde i, først og fremst var opptatt av nye kombinasjoner i form av nye teknologiske produkter, påpekte han også at innovasjoner kunne forekomme som nye produksjonsmåter, nye organisasjonsformer, nye markeder og ny utnyttelse av råvarer og halvfabrikata. Sentralt i Schumpeters teori er også begrepet kreativ destruksjon som formidler at noe må brytes ned før det nye kan vokse frem (Schumpeter, 1942).

I den offentlige innovasjonslitteraturen tar flere forskere utgangspunkt i Schumpeters typologiseringer hva angår kartlegging og analyse av innovasjoner. Hartley (2005) opererer med følgende inndeling: 1) produktinnovasjon (nye varer eller produkter), 2) tjenesteinnovasjon (nye måter å levere tjenester på), 3) prosessinnovasjon (ny organisasjonsutforming), 4) posisjonsinnovasjon (ny kontekst eller brukere), 5) strategisk innovasjon (eksempelvis nye politiske mål), 6) styringsinnovasjon (nye styringsformer), 7) retorisk innovasjon (ny språk-/begrepsbruk). Hartleys (2005) hovedanliggende med en

slik inndeling er å vise at en hvilken som helst spesiell endring i den offentlige sektor kan ha elementer av mer enn én type innovasjon. Eksempelvis vil et LMS kunne karakteriseres både som en ny strategi, tjeneste, organisering, retorikk og i henhold til nye brukergrupper. Offentlige innovasjoner er med andre ord flerdimensjonale (Hartley, 2005). Denne sammenvevingen bidrar ikke minst til utfordringer forbundet med å undersøke hvilke verdier innovasjoner fremmer, eller sagt på en annen måte; hvem som først og fremst har nytte av innovasjonene.

Hartley (2005) er ikke alene om å dimensjonere innovasjoner med utgangspunkt i Schumpeters fem typer. Eksempelvis opererer Windrum (2008) med en lignende inndeling. Også hans hovedpoeng er å vise at innovasjoner kan ha flere dimensjoner som det må tas hensyn til ved studier av offentlig innovasjon.

Drivkraften i Schumpeters innovasjonsforståelse var entreprenører, dvs. de aktører som klarte å skape og gjøre innovasjoner viktig i markedet (Schumpeter, 1934). Selv om økonomisk gevinst var målet med innovasjonen, betraktet ikke Schumpeter dette som den mest sentrale motivasjonsfaktoren hos entreprenørene. Entreprenørens motivasjon handlet vel så mye om egeninteresser og om gleden i å skape noe (Schumpeter, 1934). Etterhvert nedtonet riktignok Schumpeter betydningen individuelle entreprenører hadde for samfunnsøkonomisk vekst. Påvirket av den historiske utviklingen i USA, med store private selskapers investeringer i forskning og utviklingsavdelinger, var fokus i hans seneste arbeider det teamarbeid som foregikk i disse forsknings- og utviklingsavdelingene (Schumpeter, 1942). Mest fremtredende i Schumpeters arbeid var uansett produksjonssidens rolle som pådriver for økonomisk vekst. Mottakersiden ble i hans teorier viet liten oppmerksomhet (Lundvall, 2011).

Selv om den moderne innovasjonsforskningen i stor grad har brukt, og fortsatt bruker Schumpeter som inspirasjonskilde, har den på noen punkter forholdt seg kritisk til hans arbeid. Særlig gjelder dette hans utelatelse av mottakeren som kilde til innovasjon. Allerede på midten av 1960-tallet ble dette perspektivet problematisert av Schmookler (1966) som mente å påvise at det var voksende etterspørsel som medførte innovasjon, og ikke innovasjoner som skapte etterspørsel. Verdt å merke seg er imidlertid at innovasjonsforskningen i mange år dreide seg om produksjon av materielle ting i markedsorienterte virksomheter (Fagerberg et al., 2013). Hovedmålet med forskningen var å skape økonomiske verdier. De ledende teorier var i stor grad utviklet i lukkede FoU-avdelinger, basert på en lineær forståelse av innovasjonsprosessen – dvs. en antakelse om at grunnforskning automatisk ble omsatt til ny teknologi og ny teknologi til innovasjon (Lundvall 2011:51). Dette perspektivet ble senere utfordret av blant annet Freeman (1974) og Rosenberg (1982) som sammen bidro til utviklingen av et perspektiv på innovasjon som en interaktiv prosess (Lundvall 2011:50-51). En rekke forskningsbidrag innen teknisk innovasjon førte i løpet av 1970- og 80-årene til at det ble tatt et oppgjør med den



lineære innovasjonsmodellen (Kline & Rosenberg, 1986; Lundvall, 2011, 2013). Dette har ikke minst ført til at synet på entreprenører har blitt endret. Mens spesielt dyktige entreprenører tidligere ble betraktet som de viktigste driverne for innovasjon, ble etter hvert også forståelsen for entreprenørenes kontekst og omgivelser betraktet som sentralt i innovasjonsforskningen:

" (...), it is important to understand both the individual entrepreneur and the context within which he/she acts. The context may, for instance, be more or less fertile when it comes to offering opportunities, and the individual may be more or less able to exploit them as they arise" (Lundvall, 2013:33).

Det er i dag bred enighet om at evnen til å innovere avspeiler de relasjoner og det samspill som finner sted mellom individer, organisasjoner og institusjoner (Lundvall, 2011, 2013). Likevel råder en rekke ulike forståelser av hva som skal regnes som innovasjoner. Noen holder på Schumpeters oppfatninger om at det ikke gir mening å snakke om små skrittvis endringer som innovasjon (Hartley, 2005; Osborne & Brown, 2005). Andre tar til orde for at også små skritt kan bli til innovasjoner. Ved å ikke ta dette med i beregningen kan en miste av synet at mange viktige innovasjoner kan ligge skjult i de små skrittvis endringene som skjer underveis (Fuglsang & Sørensen, 2011).

Selv om innovasjon er et ord som i seg selv har en positiv klang, er det så absolutt ikke gitt at innovasjon fører til forbedring (Hartley, 2005, 2008). Noen forskere velger likevel å utforske det de anser som suksessfulle innovasjoner. En fare med en slik tilnærming er at en mister av syne både innovasjonsbarrierer og drivkrefter (Moore, 2005). Et annet dilemma når det gjelder å definere suksessfulle innovasjoner, er at dette til syvende og sist er et spørsmål om hvem innovasjonen skal være verdifull for. Satt på spissen var overgangen fra hest til tog en forbedring ved at folk kom seg fortere fra A til B – men ut fra et miljøperspektiv hadde det muligens vært bedre å holde seg til hestetransporten. Tilsvarende eksempler finnes det mange av i den offentlige sektor og dens "baling" med såkalte "wicked" eller gjenstridige problemer. En stadig utbedring av helse- og omsorgssektoren gjør at flere lever lenger, men ofte med mange kroniske sykdommer. "Ulempen" er dermed at de trenger hjelp og behandling lenge, og at behovet for helsetjenester øker uten at problemer blir løst.

Når det gjelder spørsmålet om hva innovasjon *er*, har jeg så langt vist at dette er et fenomen som kan forstås på ulike måter. Fra å være et begrep med røtter i økonomisk teori, har det tiltrukket seg oppmerksomhet fra ulike fagfelt med dertil ulike metodologiske og teoretiske fagtradisjoner<sup>2</sup> (Fagerberg & Verspagen, 2009; Lundvall, 2013). Det nærmeste man antakeligvis kommer en teoretisk kjerne i innovasjonsstudier, er dermed; "at det dreier seg om en interaktiv prosess som involverer mange aktører, og som strekker

2 Bidrag fra økonomer er fortsatt dominerende i innovasjonslitteraturen (Fagerberg & Verspagen, 2009).

seg over tid" (Lundvall, 2013:33). Altså finnes det i dag en lang rekke tilnæringer til innovasjonsfeltet; litteraturen er stor og i stadig vekst.

## 2.2 Innovasjonsbegrepet slik det anvendes i denne studien

I dette avsnittet vil jeg tydeliggjøre innovasjonsbegrepet slik det anvendes i denne studien. Til det formålet finner jeg støtte i Sørensen & Torfings (2011, 2014) definisjon av innovasjon som:

"En mer eller mindre intendert og proaktiv prosess, som har som siktemål å definere problemer, utfordringer og nye muligheter og utvikle, utvelge, implementere og spre nye og kreative løsninger, som bryter med vante forestillinger og gjengs praksis på et bestemt område<sup>3</sup>".

Med denne definisjonen forstår jeg det slik at det kan være ulike grunner til at innovasjonsprosesser blir igangsatt. En grunn kan være at det i praksis oppstår problemer eller utfordringer som krever nye løsninger. Det kan imidlertid også være slik at innovasjonsprosesser settes i gang fordi noen ideer og løsninger blir mer populære enn andre, og de tiltrekker seg derfor oppmerksomhet fra en rekke ulike interessenter (Czarniawska & Joerges 1996, Røvik 2007). Sentrale kjennetegn ved slike ideer er at de er så generelt formulert at de fremstår som løsning på vidt forskjellige problemer (Czarniawska & Joerges, 1996). Selv om innovasjonsprosesser drives av målrettede aktører, er dermed ikke prosessen nødvendigvis rasjonell og velordnet i den forstand at problemet kommer før utviklingen og implementeringen av en innovativ løsning (Bateman & Rich, 2003; Torfing et al., 2014a).

Videre, forstår jeg det slik at alle typer trinnvise endringer kan bli til innovasjoner. Det som imidlertid skiller en innovasjon fra en "vanlig" endring er at det i tråd med Schumpeters begrep "kreativ destruksjon" skaper et brudd med tidligere tenkning eller praksis. Det er ikke kilden, men den lokale kontekst der det nye implementeres som avgjør hvorvidt det er snakk om en innovasjon eller ikke (Torfing et al., 2014a:19). Ideer som har blitt til ny praksis et sted, og som spres videre til en ny kontekst, blir altså her definert som en innovasjon – vel å merke hvis den nye ideen medfører en kvalitativ endring i den nye konteksten.

Hovedformålet med innovasjon er å skape en merverdi. Eksempelvis presiserer forskerne Mulgan & Albury (2003) at innovasjoner er nye produkter, tjenester eller metoder som resulterer i en forbedring. Fordi offentlig tjenesteinnovasjon handler om å skape offentlige verdier, så vil vurderingen av hvor nyttig og verdifull en innovasjon er, i stor grad avhenge av øynene som ser (Torfing et al., 2014a: 19). Jeg vil derfor presisere at

3 Jeg har her oversatt den danske versjonen, som finnes i Torfing et al., (2014a:19), til norsk.

jeg i min forståelse av innovasjonsbegrepet forholder meg til Sørensen & Torfings poeng om at effekten ikke spiller noen rolle i avgjørelsen av hva som kan defineres som en innovasjon (2014a:19). Det avgjørende er om det har skjedd noe nytt som også har ført til endring i praksis.

### 2.3 Forskjellen mellom tjenester og produkter

Offentlige og private tjenester utgjør omtrent 70 % av den samlede økonomien i mange land og ser med det ut til å ha stor betydning for både verdiskaping og økonomisk vekst (Fuglsang & Rønning, 2014). Likevel var det først på midten av 1990-tallet at innovasjonsforskere for alvor fattet interesse for tjenesteinnovasjon (Toivonen, 2010). I den grad tjenester tidligere hadde blitt omtalt i innovasjonslitteraturen, var det som adopsjoner av innovasjoner i industrien (Djellal et al., 2013).

Ian Miles (1998) sammenlignet tjenesters entré i innovasjonslitteraturen med Askepotts entré på ballet. Han påpekte at tjenestesektoren lenge hadde blitt oversett av både forskere og politikere. Videre, at tjenester ikke hadde fått status som innovasjoner fordi de ble behandlet som om de var produkter. Spørsmålet han stilte, var om tjenesters stemoderlige behandling ville fortsette? Ville man fortsette å behandle tjenester som om de var adopsjoner av "ordentlige" innovasjoner, dvs. produkter, og dermed opprettholde både de samme teorier og metoder? Eller ville tjenester, etter at de endelig hadde ankommet "ballet", utfordre tradisjonelle oppfatninger av innovasjon?

Etter at Miles (1998, 1999) satte fokus på tjenesteinnovasjon, har det kommet mange bidrag som viser at det er distinkte forskjeller mellom tjenester og produkter (Agarwal et al., 2015; Gallouj & Savona, 2010; Osborne & Brown, 2011). Tjenester er immaterielle, ofte kan de verken lagres eller transporteres, og de bygger på relasjoner mellom den som leverer tjenesten, og den som tar imot den (Rubalcaba, 2007). Hartley (2005) beskriver i denne sammenheng tjenesteinnovasjon som en endringsprosess mellom tilbyder og mottaker av tjenesten. I tjenesteinnovasjon kan derfor ikke produksjon og forbruk ses som adskilte prosesser. Mens fremstillingen av et nytt produkt skjer før det blir tatt i bruk, vil fremstilling og mottak av en tjeneste skje samtidig. Vel å merke kan et tjenestetilbud, eksempelvis et LMS, også forstås som et produkt i den forstand at det er en fysisk bygning. Men, hovedintensjonen med å skape en slik innovasjon er i et tjenesteperspektiv ikke selve bygget (produktet), men organiseringen og innholdet i tjenestetilbudet. Dette gjør det ikke minst mer krevende å ha kontroll på kvaliteten, for som Hartley (2008) påpeker:

"Because innovations in a service or a governance arrangement involve changes in relationships, judgements have to be made about process, impacts and outcomes, as well as product" (Hartley 2008:200).

Til sammenligning med innovasjoner som handler om produksjon av materielle ting, er det med andre ord vanskeligere å få oversikt over hvilken økonomisk og sosial verdi innovasjonen har (Gallouj & Toivonen, 2011; Toivonen, 2010). Mens det tradisjonelle vareproduksjonsperspektivet (Goods-dominant logic (GDL)) har som utgangspunkt at innovasjonsverdien ligger i selve produktet, snakker man innenfor tjenesteperspektivet (service-dominant logic (SDL)) om verdier i bruk og samskaping (Vargo & Lusch, 2004, 2008). Med verdier i bruk menes at verdien av en tjeneste ikke realiseres før de blir tatt i bruk for å tilfredsstille behov hos mottakeren. Mottakerens opplevelse av tjenesten er derfor det som er viktig, og den samskaping som skjer mellom mottaker og tilbyder, er det som er mest avgjørende for hva som blir betraktet som verdifullt, og dermed for den verdien som skapes (Vargo & Lusch, 2004, 2008). Tjenester har dermed til forskjell fra produkter ikke noen verdi før de blir tatt i bruk.

Videre er tjenesteinnovasjoner ofte inkrementelle<sup>4</sup>, og skapes ofte på en mindre systematisk måte enn utvikling av fysiske ting i en fabrikk. I en casestudie av hjemmetjenester i Danmark, viser Fuglsang & Sørensen (2011) hvordan innovasjon skjer som små skritt:

" (...) as a 'do-it-yourself' problem-solving activity taking place in daily work situations" (Fuglsang & Sørensen, 2011:581).

Forfatterne hevder på bakgrunn av disse funnene at:

"Conventional definitions of innovation grasps only the more formalised aspects of innovation and pushes innovation caused by bricolage out in the darkness. Thus, there is a need to reconsider the theoretical concepts of "innovation" so that they include also the more informal and disorganised processes" (Fuglsang & Sørensen, 2011:593).

Oppsummert kan altså tjenesteinnovasjoner være både vanskeligere å måle og få øye på enn produktinnovasjoner. En ukritisk bruk av analysemodeller tilpasset studier av produktinnovasjoner, kan dermed tilsløre betydningen av at innovasjon i styresett og tjenester kan tolkes på flere måter (Hartley, 2005). Riktignok finnes eksempler på at noen tjenester ikke er innovasjoner i det hele tatt, men ad-hoc løsninger på konkrete problemer en klient har, og derfor ikke blir gitt og mottatt mer enn en gang (Gallouj, 1997). Men sammenligner vi den offentlige sektor i dag med slik den var for 50 år siden, er det mange eksempler på at små og inkrementelle endringer har blitt til store innovasjoner (Aagaard, 2011). Uten at ordet innovasjon har blitt brukt, viser flere nyere studier at det i det offentlige foregår mye nybrottsarbeid (Bugge & Skålholt, 2013; Windrum, 2008). Et eksempel er nettopp oppbyggingen av offentlige helsetjenester i de fleste europeiske land (Windrum, 2008). Et annet eksempel er utviklingen av helsetjenestetilbud før,

<sup>4</sup> Inkrementell viser til innovasjoner som bygger på allerede eksisterende praksiser.

etter eller istedenfor sykehus, både i Norge og internasjonalt (Pedersen, 2013).

## 2.4 Privat kontra offentlig tjenesteyting

Selv om tjenesteperspektivet har bidratt til viktig innsikt om tjenesters spesielle karakteristika, hevder Hartley (2013:45) at en del innovasjonslitteratur er kontekstblind. Dette mener hun henger sammen med en ukritisk antakelse om at teori utviklet for den private sektor lett og ledig kan overføres til studier i offentlig tjenesteyting. Eksempelvis er offentlige tjenester ikke inkludert som et eget emne i OECD Oslo manual, dvs. internasjonale retningslinjer for innsamling og tolkning av innovasjonsdata (Djellal et al., 2013). Gallouj & Zanfei (2013, p. 1) skriver i denne forbindelse:

"To paraphrase Ian Miles (1998), if services are the "Cinderella" of "innovation studies," we can say that public services are the "Cinderella" of "service innovation studies".

Disse forfatterens budskap er at selv om tjenesteinnovasjon de seneste årene har fått økt oppmerksomhet, tas det fortsatt lite hensyn til offentlige tjenesters egenart. Kritikken handler blant annet om at når offentlige tjenester er nevnt i den private sektorens teoretiske modeller, er det ofte enten i en meget indirekte form, eller for å understreke offentlige tjenesters svakheter sammenlignet med markedets tjenester (Gallouj & Zanfei 2013:90).

Eksempler på en ganske så omfattende adopsjon av markedsorienterte modeller i det offentlige, er såkalt New Public Management som på 1980-tallet ble innført i offentlig sektor i mange land (Hartley, 2013; Radnor & Osborne, 2013; Windrum, 2008). Offentlige tjenestetilbud har siden andre verdenskrig vært preget av en sterk vekst. Dette har likevel i liten grad medført en løsning på de mange og komplekse oppgaver det offentlige har satt seg fore å løse. Årsakene ble satt i sammenheng med svakheter ved tradisjonell offentlig administrasjon som på denne tiden var en rådende styringsideologi (Christensen & Lægred, 2011). Forkjempere for NPM mente derfor at den offentlige sektor ved å ta i bruk markedsbaserte modeller og styringsverktøy kunne øke både kvaliteten og effektiviteten i offentlig tjenesteyting (Hood, 1991; Windrum, 2008).

Det er liten tvil om at NPM har medført endringer i offentlig sektor. NPM er likevel omstridt da det har vist seg at heller ikke denne tilnærmingen har klart å begrense veksten i offentlige tjenester (Hartley, 2005). Et ankepunkt har vært at NPM har hatt større fokus på å kopiere beste praksiser enn å fremme kreativitet, og at dette i et innovasjonsøyemed snarere kan virke konserverende enn nyskapende (Rønning et.al., 2013:96).

Uansett, som Osborne (2013: 61) skriver: "Despite this debate, though NPM has nonetheless endured as a (if no longer "the") pre-eminent theoretical framework for

our understanding of contemporary public services delivery". I forlengelsen av Osborne (2013) sitt poeng, mener flere at den sterke vektleggingen av den private sektorens teorier og metoder har bidratt til å opprettholde mytene om at den private sektor er "bedre på innovasjon enn den offentlige" (Hartley, 2013; Røste, 2013; Windrum, 2008). En ukritisk bruk av et markedsorientert tankesett i en offentlig kontekst gjør det imidlertid vanskelig å fange opp denne typen tjenesters spesielle særtrekk (Djellal et al., 2013; Hartley, 2005, 2013). I det neste avsnittet skal jeg se nærmere på noen av disse særtrekene.

## 2.5 Spesielle særtrekk ved offentlig sektor

Det kan være vanskelig å definere eksakt hvor grensene mellom offentlig og privat sektor går, da det er mange eksempler på både glidende overganger og samarbeid mellom disse (Hartley, 2013). Det er likevel noen fundamentale forskjeller som må tas hensyn til når man studerer innovasjon i offentlig tjenesteyting (Fuglsang & Rønning, 2013).

Et særtrekk ved offentlig sektor er at man forventer at fordeling av offentlig styrte tjenester skjer i henhold til kjente og allment aksepterte normer og regler (Rønning et al., 2013). Mens økonomisk gevinst ofte i seg selv gir legitimitet i en privat virksomhet, er det å oppfylle demokratisk besluttede mål og verdier et langt viktigere krav for offentlige myndigheter (Rønning et al., 2013). Dette betyr på ingen måte at økonomi ikke har aktualitet i offentlig sektor, men fordi offentlige tjenester og ressursfordelinger er underlagt demokratiske styringsprosesser, handler økonomi her først og fremst om å bruke offentlige midler på en måte som gagnar offentlige interesser (Rønning et al., 2013).

Offentlige interesser inkluderer håndtering av de stadig mer komplekse og gjenstridige problemer samfunnet i dag preges av (Fuglsang & Rønning, 2014; Roberts, 2000). Mens studier innenfor den private sektor ofte har fokus på hvordan innovasjon i enkeltbedrifter kan gi konkurransefortrinn som leder til profitt (Hartley, 2013), handler innovasjon i offentlig tjenesteyting om å realisere mange, og til dels motstridende, målsetninger samtidig (Rønning et al., 2013:57). Konkurranse er dermed ikke nødvendigvis den beste innovasjonsstrategien i denne sektoren (Roberts, 2000). Når noen vinner frem med egne perspektiver i en sak, kan det bety nedprioritering av en annen. Eksempelvis kan en storstilt satsning på utvikling av nye LMS føre til at andre typer kommunale helsetjenestetilbud, i alle fall i en periode, får mindre oppmerksomhet. Fordi LMS er en modell som kan romme mange typer helse- og omsorgstjenester, herunder forebyggende tiltak, er det heller ikke så enkelt å måle effekten av denne typen helsetjenestetilbud. Med andre ord kan det generelt sett være vanskelig å avgjøre når offentlige tjenester fører til forbedring, eller at offentlige ressurser har blitt brukt på en forsvarlig måte (Fuglsang & Rønning, 2014).

Hva som er offentlige verdier, kan således være vanskelig å enes om, men det å skape en merverdi for samfunnet er likefullt et sentralt mål for offentlig innovasjon. Mark Moore (1995) startet diskusjonen om hva offentlige verdier skulle være i boken *Creating Public value*. Her erklærte Moore (1995) at offentlige verdier, i likhet med privat sektor, burde handle om økt effektivitet. Moore har blitt kritisert for sitt økonomiske fokus og sin vektlegging av offentlige ledere som viktigste bidragsytere for offentlig verdiskaping (Rønning & Knutagard, 2015). Moore har senere, sammen med Benington, kommet med en mye bredere definisjon som inkluderer både politiske, kulturelle og miljømessige forhold (Benington & Moore, 2010). Ved å inkludere flere forhold enn effektivitet tydeliggjøres at offentlig tjenesteinnovasjon handler om å realisere mange mål (delvis motstridende) på en gang, samtidig som offentlige verdier også kan bli realisert på mange og motstridende måter (Rønning, 2015:9). Med dette som bakteppe skiller Rønning & Knutagard (2015) mellom to sett offentlige verdier; "output"-orienterte og "input"-orienterte. I tråd med Moores første verdidefinisjon (Moore, 1995) handler "output"-orienterte verdier om å skape en offentlig merverdi. Altså er det resultatene av ressursfordelinger og offentlige tjenester som har fokus (Rønning & Knutagard, 2015:45). "Input"-orienterte verdier viser til de kjerneverdier som danner den offentlige sektors legitimitet (Rønning, 2015). Noen omtaler slike fundamentale verdier som det "offentlige ethos" (Brereton & Temple, 1999). Ethos brukes ofte i betydningen den moralske holdningen vi har til hvordan ting skal være. Sterkt forankret i den norske offentlige sektor er verdier om stabilitet, åpenhet, likebehandling og rettferdighet. Med andre ord forventer vi gjerne at disse kjerneverdiene blir ivarettatt, samtidig som vi forventer at offentlige ressurser og tjenester skal føre til en sosial merverdi. Innovative aktiviteter i den offentlige sektor handler altså om å balansere mellom både inputorienterte og outputorienterte verdier (Rønning, 2015).

Det kanskje mest markante kjennetegnet ved offentlig sektor er at "det offentlige besitter politisk makt til å bestemme og etablere nye reguleringer" (Bugge & Skålholt 2013: 56). Denne formen for topptung makt er tett knyttet opp til den tradisjonelle byråkratiske styringsmåten, der det er politikerne som gir ordre om hvilke politiske målsetninger som skal prioriteres (Bugge & Skålholt, 2013). Det er imidlertid ikke slik at politiske beslutningstakere jobber i et vakuum. Isteden vil verdiprioriteringene de tar, være preget av de samfunnsdebatter og diskusjoner som til enhver tid foregår (Rønning, 2015). I saker hvor det er uenigheter om hvilke tjenester som bør satses på, forventes det at politiske myndigheter styrer i tråd med demokratisk aksepterte verdier. Samtidig innebærer et levende demokrati at avgjørelser som de politisk styrende tar, hele tiden vil være omstridte og bli motarbeidet av opposisjonen. Rettferdiggjørelse av eget arbeid er derfor en viktig del av den politiske virksomhet, samtidig som verdiprioriteringer ofte endres gjennom valg og forhandlinger (Rønning, 2015: 11).

Jeg har tidligere vist til Hartleys (2005) sju dimensjoner som innovasjon i offentlig sektor kan omfatte (se. s.13). Tre av disse; nye strategier i form av nye politiske føringer, nye styringsformer og ny retorikk, er sjelden diskutert i den private innovasjonslitteraturen (Hartley 2013:48). I offentlig sektor er det vanskelig å utvikle ny kunnskap om offentlig tjenesteinnovasjon uten å ta disse aspektene med i betraktning (Hartley, 2013; Windrum, 2008). Vedtak om ny politikk, inkludert bruk av ny retorikk og eventuelle nye styringsformer, vil som oftest ha betydning for de innovasjonsprosesser som foregår her. Hartley (2013: 57) fremhever derfor at:

"Unless innovation research takes sufficient account of the wider political and policy context in which innovation takes place it will miss key ways in which to theorise, explain and understand innovation".

Et eksempel er at innovasjon og samarbeid i seg selv er konsepter som i stadig større grad blir ansett som en del av den offentlige verdikjerne (input-verdi). Dette viser ikke minst at offentlige verdier ikke er statiske, men noe som kontinuerlig skapes og endres (Benington & Moore, 2010). Selv om også den private sektor må forholde seg til offentlige normer, lover og regler, er nok mulighetene for offentlig innovasjon i større grad avhengig av de til enhver tid rådende politiske verdivurderinger. Innovasjon koster uansett tid, penger og menneskelig energi. Men til forskjell fra privat innovasjon handler offentlig innovasjon om bruk av fellesskapets midler og ressurser.

Forhold som ytterligere kompliserer offentlig innovasjon i en norsk setting, er at den politiske filtreringen av verdiprioriteringer foregår både på nasjonalt og lokalt nivå. Norske kommunepolitikere er forpliktet til å gjennomføre nasjonalt bestemte målsetninger og oppgaver, men kommunalt selvstyre innebærer at kommunene også har stor frihet til å kunne tilpasse nasjonale bestemmelser til lokale forhold (Hanssen et al., 2005). Samspillet mellom politikere og aktører med ulike interesser, både på lokalt og nasjonalt nivå, har derfor betydning for hvilke verdier som til enhver tid har prioritet, og dermed hvilke innovasjonsideer og innovasjoner det satses på. Sistnevnte bringer inn enda et særtrekk når det gjelder innovasjon i offentlig sektor; nemlig at diffusjon og adopsjon av innovasjoner anses som en viktig del av den offentlige verdiskapingen (Hartley, 2013:55). Det er med andre ord innenfor offentlig tjenesteyting et sterkt ønske at flest mulig skal få glede av nye og bedre løsninger. Diffusjon og adopsjon av innovasjoner kan ses i lys av mulighetene dette gir for å redusere risiko. I det offentlige kan det virke tryggere, samt være lettere å mobilisere støtte for, å bruke fellesskapets midler på innovasjoner man vet har lyktes andre steder (Rønning, 2015). Motsatt, anses innovasjon i det private ofte som en driver for å opprettholde en konkurransedyktig posisjon. Mange innovasjoner beskyttes derfor her av patenter og eiendomsrett, og av at deling av kunnskap først og fremst skjer lukket og "innomhus" (Hartley, 2008, 2013).

I lys av de særtrekk ved offentlig sektor som er skissert her, er Samhandlingsreformen



og dens satsning på LMS et tilfelle av en toppstyrt, men samtidig samarbeidsbasert innovasjonsprosess. Offentlige tjenesteinnovasjoner er som vist ovenfor i seg selv komplekse ved at det er et bredt sett av verdier som både skal skapes og ivaretas (Benington & Moore, 2010; Fuglsang & Rønning, 2014; Rønning & Knutagard, 2015). At nytt lovverk og reformens både normative, organisatoriske og økonomiske insentiver fordrer involvering fra aktører på tvers av fagfelt, organisasjonsgrenser og nivåer, gjør ikke bildet mindre sammensatt.

Ulike teoretiske tilnærminger kan få frem ulike sider ved LMS som nasjonalt initiert innovasjonsidé og interkommunal innovasjonsprosess. I de neste avsnittene vil jeg gjøre nærmere rede for de perspektiver som utgjør det teoretiske omdreiningspunktet i artiklene. Det vil si: samstyring og partnerskap, skandinavisk nyinstitusjonalisme og makt.

## **2.6 Samstyring og partnerskap som innovasjonsstrategi i offentlig tjenesteyting**

Parallelt med at tjenesteperspektivet har slått rot i mye av dagens innovasjonslitteratur, har også nye tanker om styring bredt om seg i så vel det politiske landskap som i forskningsfeltet offentlig politikk og administrasjon. Det er en økende forståelse for at offentlig sektor ikke kan løse de komplekse og uregjerlige problemer den står overfor verken med New Public Management (NPM) eller en tradisjonell byråkratisk modell. Jakten på nye og bedre løsninger har medført at såkalt New Public Governance (samstyring) har fått økt oppmerksomhet som styringsideologi og forskningsfelt i de fleste vestlige land. Sentralt er her dannelsen av frivillige styringsnettverk (Koppenjan & Klijn, 2004). Slike nettverk fremstår som svært forskjellige. Noen er basert på partnerskap internt i den offentlige sektor, mens andre involverer aktører både i den private, frivillige og offentlige sfære (Røiseland & Vabo, 2012). Det kan også være store variasjoner i nettverkene med hensyn til hvor formelle eller uformelle, og åpne eller lukkede de er. Noen er initierte av statlige myndigheter, mens andre vokser frem ut fra initiativ og interesser hos enkeltaktører eller grupper av aktører (Isett et al., 2011). Hovedtanken i hvordan slike styringsnettverk kan bidra til problemløsning, er at aktørene som deltar, erkjenner at de er gjensidig avhengig av hverandres ideer, kunnskaper og erfaringer, og at de er villige til både å gi og ta (Kickert et al., 1997). Forskning innenfor dette perspektivet har gitt økt innsikt i hvordan styringsnettverk og partnerskap har vokst frem, og i betingelser for at disse skal fungere godt med tanke på å oppnå en mer effektiv og demokratisk styring gjennom økt deltagelse fra ulike aktører (Agranoff, 2007; Ansell & Gash, 2008).

Det har inntil nylig vært lite fokus på innovasjon innenfor feltet offentlig styring og administrasjon (Aagaard et al., 2014b; Hartley, 2005, 2008). Dette kan ses i sammenheng med at innovasjonsforskningen tradisjonelt sett foregikk i private markeds- og produktorienterte virksomheter. Erkjennelsen av at det også i den offentli-

ge sektor foregår innovasjon, har imidlertid medført at ulike styringsideologier har blitt satt under lupen i innovasjonsøyemed. Hartley (2005) beskriver betydningen tradisjonelt byråkrati, NPM og samstyring har for hvordan offentlige tjensteinnovasjoner foregår. Hennes utgangspunkt er at hver og en av disse representerer:

" (...) a world view or a consistent pattern in that each contains particular conceptions and assumptions about the nature of the world, and the roles of politicians, managers and the population" (Hartley, 2005:29).

Styring er viktig fordi det viser til de prosesser, samt institusjonelle og organisatoriske rammer endring i offentlige tjenester omfattes av. Med dette har også bidrag fra institusjonell teori en fremtredende plass når det gjelder forståelsen av offentlig tjensteinnovasjon. Hartley (2013: 822) uttrykker det slik:

"The institutional perspective on innovation is important because it draws attention to the organizational and cultural conditions that might hamper or drive social and political actors aiming to produce innovation".

Den offentlige sektorens ulike styringsideologier kan således forstås både ut fra et beskrivende/analytisk og normativt perspektiv. I et normativt perspektiv viser innsikt fra institusjonalismen hvordan organisasjoner til enhver tid må forholde seg til sine institusjonaliserte omgivelser (Meyer & Rowan, 1977). Det vil si de sosialt konstruerte normer og regler for hvordan den enkelte organisasjon bør være utformet (Scott, 1998). Verdt å presisere er at aktører i den enkelte organisasjon også selv bidrar i konstruksjonen av sine omgivelser, da dette er noe som skjer i samspill mellom individ og samfunn (Berger & Luckmann, 1966). I et mer beskrivende perspektiv gjenfinnes i dag elementer fra alle de tre styringsideologiene i de fleste offentlige sektorer. Som allerede nevnt, får imidlertid samstyring stadig større oppmerksomhet. Politiske føringer om opprettelse av samarbeidsbaserte LMS er et eksempel. Det er også på denne bakgrunn jeg i artikkel II diskuterer hvordan statlige økonomiske insentiver virker som samstyringsredskap.

## 2.7 Samarbeidsdrevet innovasjon

Basert på samstyringsideologien har såkalt samarbeidsdrevet innovasjon de seneste årene vokst frem som eget forskningsfelt og en sentral strategi for å fremme offentlig innovasjon (Bommert, 2010; Hartley, 2013; Torfing et al., 2014a). Her legges hovedvekten på at det ikke er noen bestemte aktører (innovasjonshelter) som er den avgjørende drivkraften for å skape innovasjon (Torfing et al., 2014a:18). Isteden anses heterogenitet og et mangfold av perspektiver som viktige kilder til innovasjon (Rønning, 2015:15).

Torfing, Sørensen & Aagaard (2014a:18) beskriver samarbeidsdrevet innovasjon som:

"En relasjonell og desentralisert innovasjonsstrategi som understreker det produktive og kreative møte mellom forskjellige aktører fra forskjellige profe-

sjoner, organisasjoner og sektorer, og som ikke på forhånd antar, at en bestemt aktør eller sektor spiller en sentral avgjørende rolle".

Flere forskere hevder at det stadig kommer nye indikasjoner på at samarbeid er den viktigste drivkraften for å skape og spre offentlig innovasjon (Bommert, 2010; Eggers & Singh, 2009; Roberts & King, 1996). På denne måten utfordres også de politisk styrende, da det fortsatt er de som har ansvaret for å beslutte hvilke offentlige verdier som skal ha prioritet (Rønning, 2015:15). I møte mellom aktører med ulike historier, kulturer, verdier og interesser kan det oppstå spenninger og uenigheter som kan hemme innovasjon (Andersen et al., 2015; Sundbo & Fuglsang, 2002). Forskere innenfor dette perspektivet har imidlertid stor tiltro til at slike barrierer kan fjernes eller begrenses ved riktig tilrettelegging (Torfing et al., 2014a).

## 2.8 Diffusjon og adopsjon av innovasjonsideer

Hva som regnes som barrierer og drivkrefter i innovasjonsprosesser, avhenger blant annet av synet man har på hva innovasjon er. En del tilnærminger til innovasjon bygger som tidligere vist, på en antakelse om at det finnes en beste praksis som kan spres og adopteres mellom organisasjoner som en form for transport (Szulanski, 1996). En slik forståelse av innovasjonsprosessen kan knyttes opp mot en oppfatning av kunnskap som noe gitt (Hartley & Rashman, 2007). Sagt på en annen måte innebærer det at det finnes noen overlegne løsninger som kan identifiseres, og så overføres til andre slik at de blir til fremskritt for hele organisasjonen (Røvik, 2007:42). Denne rasjonelle orienteringen i synet på kunnskap var lenge dominerende både innenfor innovasjon og organisasjonsforskningen (Røvik, 2007), men har de senere årene blitt utfordret av bidrag basert på en mer sosialkonstruktivistisk orientering der kunnskap ikke anses som noe som *er*, men noe som *blir* (Hartley & Rashman, 2007; Van de Ven & Poole, 2005).

Det kanskje mest kjente bidraget om diffusjon og adopsjon av innovasjoner i den tradisjonelle innovasjonsforskningen kommer fra Everett Rogers. I boka *Diffusions of Innovations* som ble utgitt for første gang i 1963, er Rogers opptatt av å vise at spredning av innovasjoner beror både på trekk ved innovasjonen og på individers interesser og behov. På denne bakgrunn presenterer han en modell med komponenter han mener kan bidra til å forklare innovasjoners spredningshastighet (Rogers, 2003). Eksempelvis legger han vekt på at noen innovasjoner vil være lettere å forstå betydningen av enn andre. Slike innovasjoner vil dermed også spres og adopteres fort, mens mer kompliserte innovasjoner kan ta lenger tid før spres. Selv om Rogers poeng er at suksessfulle innovasjoner vil spre seg, mener han at spredningshastigheten kommer an på hvor forenlig innovasjonen er med mottakerens interesser, normer og verdier.

Rogers (2003) arbeid har fortsatt aktualitet, men nyere innovasjonslitteratur har vist til

begrensinger i hans diffusjonsmodell. Hartley (2008:210) påpeker at det er et stort og udokumentert skritt fra forståelsen av individuelle adopsjonsbeslutninger til forståelsen av hvordan innovasjoner blir tatt opp (og vedvarer eller ikke) i offentlige organisasjoner. Rogers (2003) har også blitt kritisert for at suksessfulle innovasjoner i hans modell, uansett motstand, vil bli adoptert. Det vil bare noen steder ta litt lenger tid. Dette gir assosiasjoner om en harmonisk modell der kunnskap spres som i en kjemisk prosess (Rønning et.al., 2013: 68, Rønning, 2014: 214).

De to siste tiårenes dreining mot en sosialkonstruktivistisk forståelse av innovasjon som en relasjonell og interaktiv prosess, har medført at innovasjonsprosesser nå oftere anses som preget av tilpasning enn ren adopsjon og diffusjon (Hartley & Rashman, 2007). Særlig aktualitet har dette for offentlige organisasjoner da disse ikke eksisterer (primært) i et marked, men i et nett av relasjoner mellom forvaltningsnivåer (Hartley, 2008:211). Hartley & Benington (2006) argumenterer for at innovasjonsforskningen må bevege seg bort fra mekaniske metaforer som impliserer rene overføringer i form av kopiering. Isteden bør det brukes metaforer som "graft and grow". Miles (2013:72) beskriver innovasjon som blant annet: "The process whereby inventions are translated into commercialised or applicable approaches and products, (...)".

Flere skandinaviske forskere har siden midten av 1990-tallet hatt et blikk for at organisasjonsendringer skjer som en følge av at ideer og praksiser fortolkes, og derav oversettes ulikt på sin vei inn og ut av ulike kontekster (Czarniawska & Sevón, 1996; Greenwood et al., 2008; Røvik, 2007). En mulig tilnærming for å utforske hvordan innovasjonsprosesser foregår, er derfor den skandinaviske oversettelsesteorien. Oversettelse har som allerede nevnt, vært et sentralt analyseredskap i artikkel I.

## 2.9 Innovasjonsprosesser som oversettelse

Startgropa for skandinavisk oversettelsesteori er i likhet med det samarbeidsdrevne innovasjonsperspektivet, institusjonell teori. Også her legges det vekt på at organisasjoner ikke kan overleve "bare" ved å være effektivitetsorienterte, men også må søke legitimitet i sine omgivelser (Røvik, 2007:26). Kulturelt kognitive, regulative og normative strukturer legger føringer for hva som er riktige og passende handlinger for individer og organisasjoner (Scott, 1995). Det som imidlertid først og fremst kjennetegner det skandinaviske oversettelseperspektivet, er at det bygger på innsikt både fra skandinavisk nyinstitusjonell teori og fransk oversettelsesteori (Røvik, 2007). Sentralt i den skandinaviske nyinstitusjonelle tradisjonen er Meyer & Rowans (1977) påstand om at det i institusjonaliserte omgivelser finnes ideer som fremstår som sosialt konstruerte symboler på fremskritt, fornyelse og rasjonalitet. Rasjonaliserte symboler er ikke nødvendigvis "sanne" i objektiv forstand, men sanne fordi de blir trodd på (Meyer & Rowan, 1977). Årsakene til at innovasjonsideer spres og adopteres, settes derfor innen dette perspektivet i

sammenheng med organisasjoners ønske om å fremstå som moderne og fremtidsrettede.

Vel å merke finnes det innenfor den skandinavisk nyinstitusjonalismen ulike teoretiske tilnærminger til hva som skjer med eksterne reformideer i møte med nye kontekster. Det er et relativt klart skille mellom bidrag inspirert av den amerikanske historiske institusjonalismen (Selznick, 1949) og bidrag inspirert av fransk oversettelsesteori (Callon & Latour, 1981; Latour, 1986).

Arbeider av March, Olson og Brunsson (Brunsson & Olsen, 1990; March & Olsen, 1984, 1989) regnes gjerne som opphavet til den historisk inspirerte retningen innenfor skandinavisk nyinstitusjonalisme. Hovedresonnementet deres er at endring dels avhenger av tempoet det legges opp til i gjennomføringen, og dels av hvor godt reformideen som skal innføres, passer med vedkommende institusjons teknologi, verdigrunnlag og handlingslogikker (Røvik 2007:38). Innenfor denne retningen fremheves at offentlige aktører og organisasjoner har en tendens til å være "gjennomstrålt" av omgivelsenes normer og verdier, derav at det kan skapes en sti-avhengighet som hindrer innovasjon (Aagaard et al., 2014b). (Sti-avhengighet er nærmere forklart i artikkel I.)

Et sentralt budskap innenfor det samarbeidsdrevne innovasjonsperspektivet er at samarbeid mellom ulike aktører kan bryte sti-avhengigheten og skape innovasjon (Aagaard et al., 2014b)<sup>5</sup>.

Et samlet utgangspunkt for den skandinaviske oversettelsesteorien er at:

" (...) ideas are images, which become known in the form of pictures, or sounds (words can be either one or another). They can then be materialized (turned into objects or actions) in many ways: pictures can be painted or written (like in stage-setting), sounds can be recorded or written down (like in a musical score) and so on and so forth" (Czarniawska & Joerges, 1996:20).

Ideer er med andre ord "avbildninger" som via kommunikasjon med aktører kan materialisere seg på mange ulike måter etter hvert som nye aktører og organisasjoner kommer i kontakt med dem.

Istedenfor for å betrakte innovasjonsprosesser som diffusjon (slik eksempelvis Rogers (2003) gjør), henter skandinaviske oversettelsesteoretikere<sup>6</sup> inspirasjon i Latours (1986) translasjonsmodell. Fokus er i større grad rettet mot aktørenes rolle som aktive og autonome bidragsytere (Czarniawska & Joerges, 1996; Czarniawska & Sevón, 1996). Altså

5 De viser her til (Considine, 2013)

6 Mens diffusjonsstudier innenfor feltet amerikanske nyinstitusjonalisme har vist at organisasjoner, som en følge av at de adopterer de samme ideene, blir mer like (DiMaggio & Powell, 1983; Røvik, 2007), vektlegger oversettelsesteorien at organisasjoner samtidig kan være forskjellige, som en følge av at de fortolker og oversetter ideer ulikt (Czarniawska & Sevón, 1996; Røvik, 2007).

er det menneskers energi som anses som den viktigste drivkraften for endring. I følge Czarniawska og Joerges (1996) vil i prinsippet energien fra to personer være nok for at en oversettelse skal skje. I likhet med det samarbeidsdrevne innovasjonsperspektivet påpeker samtidig disse forfatterne at det er i nettverk mer komplekse oversettelsesmekanismer synliggjøres. Kjernen i oversettelsesteorien handler om hvordan personer med ulike historier, kunnskaper og roller – på hvert sitt vis – påvirker, og dermed kontinuerlig endrer, organisasjonsideene de kommer i berøring med (Czarniawska & Joerges, 1996).

På denne bakgrunn lanserer Czarniawska & Joerges (1996) en modell ment for å fange ulike faser i ideers livssyklus. Essensen i denne er at ideer på et gitt tidspunkt og et gitt sted, akkurat som moter, blir lagt merke til av individer eller grupper av individer. Videre blir ideene til kvasi-objekter som blir spredd til andre (dekontekstualiseres). Deretter "lander" ideene i ulike lokaliteter der de på nytt kontekstualiseres og materialiseres i handlinger. Hvis de anses som vellykkede, blir de til institusjoner, men bare inntil anledningen på ny byr seg for utvikling av ideer (Czarniawska & Joerges, 1996:22–23).

Ideers reise kan således betraktes som en spirallignende prosess der oversettelser skjer kontinuerlig (Pettersen, 2011). I løpet av reisen (fasene) vil ideer reformuleres, og blandes med nye ideer så vel som nye praksiser (Pettersen, 2011:219).

Behovet for oversettelse kan ses som et uttrykk for at organisasjoner forsøker å fremstå som moderne og fremtidsrettede, samtidig som de er opptatt av å bevare lokal identitet (Abrahamson, 1996; Røvik, 1998). En annen forklaring kan være at de velger ut de deler av et konsept de anser som mest effektive, eller forsøker å "file" til konseptet, enten for å få det til å passe best mulig med egen kontekst, eller for å unngå konflikter (Røvik, 1998:153). Disse typene av forklaringer på hvorfor oversettelser skjer, kan knyttes opp mot oversettelsesreglene kopiering, fratrekking, addering og omvandling (Røvik, 2007). Oversettelsesreglene viser til i hvilken grad innholdet i ideer blir omformet i det de blir forsøkt oversatt til en ny kontekst. (Nærmere redegjørelse for Røviks oversettelsesregler finnes i artikkel I.)

Mange av reformideene som "reiser" inn i offentlige organisasjoner, er politisk styrt. Press fra nasjonale myndigheter om å adoptere innovasjonsideer (Brown, 2010), vil dermed kunne skape et behov for oversettelse. Hvordan de tilpasses, og hvilke innovasjonsideer som blir forsøkt tilpasset, vil også avhenge av nasjonale myndigheters styringsstrategier, herunder bruk av tilskuddsmidler (Rønning & Lesjø, 2015). Dette er forhold som diskuteres i artikkel I og II.

Mange statlig initierte aktiviteter blir bygget opp som avgrensede prosjekter, finansiert av kortsiktige tilskuddsmidler. Tidligere studier har vist at tidsbegrensede og problemorienterte prosjekter kan gi en kortsiktig satsing innenfor tjenesteområder, men ofte har liten innvirkning på utvikling av tjenestetilbudet på lang sikt (Borge & Rattsø, 2005).

Som vist til i artikkel II, har Arbo (1989) påpekt at bruk av eksterne stimuleringsmidler kan skape en egen forståelse som han benevner som "prosjektmakeriets logikk". Det vil si at nye aktiviteter snarere styres av tilgangen til finansiering enn av et opplevd behov for endring slik tilskuddsmidlene angir. Et interessant aspekt Arbo fremhever i denne sammenheng, er om bruk av statlige prosjektmidler kan minne mer om reføydalisering enn modernisering. I henhold til Arbos perspektiver blir det interessant å se nærmere på ulikheter i interesser og maktforhold i innovasjonsprosesser.

## 2.10 Makt og ulike interesser i innovasjon

Makt er et fenomen som fascinerer mange, men som er vanskelig å studere. Makt kan gjenfinnes overalt, samtidig som maktens funksjon og uttrykk er i konstant endring (Engebretsen & Heggen, 2012).

Det foreligger mange definisjoner og tilnærminger for å forstå fenomenet makt (se for eksempel Bachrach & Baratz (1962), Barnett & Duvall (2005), Mechanic (1962), Treadway (2013)). Særlig kjent er Lukes (1993, 2005) for oppdelingen av tre nivåer for maktutøvelse. På første nivå utøves makt direkte der A får sin vilje igjennom på bekostning av B. På andre nivå skjer maktutøvelsen mer indirekte, eksempelvis ved at noen temaer blir satt på dagsordenen på bekostning av andre. På tredje nivå handler makt om hva som påvirker folks ønsker og meninger. Et eksempel kan være populære institusjonaliserte ideer om samstyring. For å kunne studere makt bør en ta alle disse dimensjonene med i betraktningen (Lukes, 1993, 2005). Selv om Lukes modell representerer en dyptgående teoretisk innsikt om maktkonseptet, blir den også kritisert for å være lite egnet i empiriske studier (Lorenzi, 2006). Hovedproblemet er hvordan en skal kunne studere det som ikke skjer, og hvordan man empirisk skal kunne påvise at folks ønsker ikke er reelle (Rønning 2006: 41), men et uttrykk for tredje nivå's maktutøvelse.

Til tross for kritikken vedrørende empirisk anvendelighet er det bred enighet om at forholdet mellom strukturer, institusjoner og aktører er viktig i studier av makt. Aktørmakt viser til handlende aktørers *vilje*, mens strukturakt omhandler *gitte rammer* som gjør at noen aktiviteter fremmes og andre hemmes (Rønning, 2006). Makt er lite diskutert i innovasjonslitteraturen, men forskere innenfor det samarbeidsdrevne perspektivet har kritisert en del av innovasjonsforskningen for å ha for stort fokus på enkeltindividens interesser og bidrag (Aagaard, 2011; Sørensen & Torfing, 2011). Denne tematikken er beskrevet i artikkel III. Jeg velger derfor ikke å si noe mer om dette her. Isteden vil jeg bruke et sitat av Czarniawska & Sevón (1996) for å illustrere dynamikken mellom aktør- og strukturakt:

"Power" stands for range of associations: actors associate with other actors (including non-humans) and the more numerous and important their associations are, the greater is the power of the whole network thus created. In this

sense, power is a result and not a cause, and it does not "belong" to anybody in particular" (Czarniawska & Sevón, 1996:7).

Selv om det kan være vanskelig å si seg uenig i at makt "does not "belong" to anybody in particular", betyr ikke det at innovasjonsprosesser ikke gir rom for aktører som har den ekstra energi og vilje som kreves for å innovere (Hartley, 2014). Noen aktører (entreprenører) vil kunne ha større interesse for og evne til innovasjon enn andre (Roberts & King, 1996; Windrum, 2008). (Nærmere beskrivelse av spesielle særtrekk ved offentlige entreprenører finnes i artikkel III).

Som nevnt i artikkel III, er eksempelvis Røvik (2007) opptatt av at oversettelseskompetanse er en kritisk suksessfaktor for å lykkes med idéoverføring. Han fremhever at oversettere både må ha detaljert kunnskap om den ideen som skal oversettes, konteksten ideen er hentet fra og konteksten der ideen skal implementeres. Oversetteren må være sterk og bestemt fordi oversettelsen av ideer ofte skjer i en kontekst av interessebaserte maktspill, forhandlinger og konflikter, og hvor oversetterens nye lokale modeller mobiliserer både motstand og støtte. Dette krever at oversettere må være i stand til raskt å kunne sette seg inn i konflikt- og interessedimensjoner, samt kunne håndtere motstand (Røvik, 2007:335). En fare ved en for sterk vektlegging av samarbeid kan derfor være at man mister av synet at også andre faktorer kan ha stor betydning for innovasjoner og innovasjonsprosesser i det offentlige.

Det kan også tenkes at noen aktører ser det som mer verdifullt og spennende enn andre å bidra til innovasjon. Personer med mer entusiasme kan være villige til å legge ned en større arbeidsinnsats enn andre. Hvis vi tenker tilbake på Schumpeters beskrivelse av entreprenørers motiver for innovasjon, er det slett ikke utenkelig at også aktører i den offentlige sektor engasjerer seg i nybrottsarbeid ut i fra egeninteresse. Slike aktører er likevel avhengig av kontakter og samarbeid med andre for å få gjennomført innovasjoner (Meijer, 2013; Windrum, 2008). Videre vil andre kontekstuelle forhold som politiske, sosiale, historiske og kulturelt betingede verdier og interesser, ha betydning for gjennomføringen (Osborne & Brown, 2005).

Rønning (2014; 2013) har i en casestudie vist hvordan maktfordelingen mellom ulike aktører påvirker hva som blir oppfattet som verdifulle innovasjoner. Rønnings studie viser hvordan en vellykket samarbeidsdrevet innovasjon i helsevesenet, til tross for nasjonal politisk satsning, vanskelig lot seg overføre til det regionale helsevesenet. Grunnene til dette var blant annet at aktører med mer makt enn andre på det regionale nivået, ikke så denne innovasjonen som "nok" verdifull til å jobbe for å få den implementert. Dette hadde sammenheng med kontekstuelle forhold som en allerede stram økonomi og faglige uenigheter. Rønnings konklusjon er at denne innovasjonen måtte baseres på en sterkere allianse mellom maktsterke personer på det regionale nivå for å lykkes. Et poeng i



Rønnings maktanalyse er derfor at ulike maktstrukturer i offentlige organisasjoner er en sentral faktor i innovasjon. En nasjonal politisk satsning på å spre gode innovasjonsideer fører dermed ikke nødvendigvis til lokale/regionale innovasjoner.

Det er som tidligere nevnt, behov for mer kunnskap om hvordan innovasjon kan fremmes via samarbeid og samstyring, herunder hvilke strukturelle og institusjonelle barrierer som må overvinnes (Torfing et al., 2014a). Det trengs også mer kunnskap om de ulike aktørene som bidrar i samarbeidsdrevne innovasjonsprosesser (Bommert, 2010). Et bidrag kan nettopp være å studere utvikling av LMS fra flere vinkler (makt, oversettelse, samstyring og partnerskap), og på denne måten få frem ulike aspekter ved samspillet mellom kontekst og aktør i slike prosesser.



## 3. Vitenskapsteori, forskningsdesign og metode

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for studiens vitenskapsteoretiske ståsted, forskningsdesign, metode og empiriske grunnlag. I tillegg omhandler kapitlet en beskrivelse av analyseprosessen, samt mine refleksjoner om forskerrollen og de forskningsetiske hensyn og betraktninger som ligger til grunn for studien.

### 3.1 Studiens vitenskapsteoretiske ståsted

Grunnsteinen i all forskning er de vitenskapsteoretiske premisser og metodologiske valg forskeren bygger sine resultater på. Disse er imidlertid ikke tuftet på en entydig oppfatning av hva som er vitenskap og hvordan vi kan komme frem til den. Isteden, omhandler vitenskapsteori ulike på syn på hva vi betrakter som virkelighet (ontologi), hvordan vi kan få kunnskap om den (epistemologi), og hvilke metoder (metodologi) vi mener er best egnet for å belyse fenomenet vi studerer.

I vitenskapsteoretiske diskurser blir gjerne realisme og konstruktivisme sett på som yterpunkter<sup>7</sup> (Delanty & Strydom, 2003). Realismen har historisk rot i positivismen, der grunntanken er at det finnes noen gitte fakta, altså rene avtrykk av virkeligheten (Alvesson & Sköldbberg, 2008). Forskerens oppgave er dermed via metoder som kan tilby objektive beskrivelser, å samle, systematisere og presentere de fakta som finnes (Alvesson & Sköldbberg, 2008). Vitenskapens formål er innenfor dette paradigmet en søken etter sann kunnskap.<sup>8</sup>

Innenfor konstruktivismen erstattes ideen om en objektiv virkelighet med en forståelse av at hva som blir oppfattet som virkelighet, skapes gjennom meningsutveksling og fortolkning. Inspirasjonskildene til konstruktivismen er mange og delvis motstridende, og konstruktivismen slik den fremstår i dag, representerer flere varianter (Delanty & Strydom, 2003). Mange av bidragene har røtter i fenomenologi og hermeneutikk (Alvesson & Sköldbberg, 2008). Spissformulert handler fenomenologi om den subjektive opplevelsen vi har av virkeligheten (Alvesson & Sköldbberg, 2008). Fenomenologiens utgangspunkt er Edmund Husserls (1859-1938) tanker om at filosofi og vitenskap ikke

<sup>7</sup> Fra 1980-tallet har debatten om realisme kontra konstruktivisme økt (Delanty & Strydom, 2003).

<sup>8</sup> Positivismen tankesett har mange forgreninger, blant annet skilles det gjerne mellom ny, gammel og kritisk positivism (Delanty & Strydom, 2003). Jeg velger imidlertid her å nøye meg med en røff skildring av hovedpoenget innenfor dette paradigmet.

skulle bygge på abstrakt teoretisering, men heller skulle være opptatt av å beskrive og fortolke fenomenene slik de fremstår i menneskets praktiske erfaringsverden (Guneriusen, 1999, p. 162; Jordansen & Madsen, 2010, p. 56). I likhet med fenomenologi er også hermeneutikkens<sup>9</sup> utgangspunkt at vi som mennesker aldri helt og holdent kan fri oss fra vår subjektive forståelse, og dermed våre fortolkninger av den virkeligheten vi er en del (Alvesson & Sköldbberg, 2008).

Innenfor organisasjon- og innovasjonslitteratur har realismens kunnskapssyn lenge hatt en dominerende plass (Van de Ven & Poole, 2005). Som vist i teoretiskapitlet foran, finnes det teori og metodologiske tilnærminger preget av troen på at det er noen universelle premisser og logikker som kan anvendes i alle typer innovasjonsprosesser. Nyere bidrag med oppmerksomheten rettet mot innovasjon som en relasjonell og interaktiv prosess, befinner seg imidlertid enten innenfor eller nærmere det konstruktivistiske paradigmet<sup>10</sup>. Dette gjelder også de teoretiske perspektivene brukt i denne studien.

Særlig aktuelt for dette avhandlingsarbeidet er Berger & Luckmanns (1966) sosialkonstruktivistiske bidrag. Med røtter i fenomenologien, legger forfatterne vekt på at det vi vet om virkeligheten skjer via samskaping og interaksjon mellom mennesker. Det er med andre ord sosialt konstruert. Den sosiale virkeligheten kan derav ikke oppfattes som gitt, men som en sosial og kulturell prosess. Kunnskap er altså ikke statisk og universell, men kontekstuell og foranderlig (Berger & Luckmann, 1966). Dette er ikke ensbetydende med at ingenting i verden kan eksistere uten å være sosialt konstruert, men at den viten vi har om tingenes tilstand vil være subjektiv i den forstand at den alltid vil være betinget av de meninger vi tillegger dem, underforstått vår opplevelse, eller de følelser de vekker hos oss (Berger & Luckmann, 1966; Hacking, 1999). Det er også på denne måten, gjennom menneskers tenkning, språk og handling at noen meninger fremstår som sterkere enn andre, med andre ord blir tatt som gitt og dermed fremstår som representasjoner av virkeligheten (Berger & Luckmann, 1966).

Noen konstruktivister, som henholdsvis Callon, Latour (1981; 1986) og Woolgar (1979), representerer en mer radikal konstruktivisme. I studier av naturvitenskapelige og teknologiske nyvinninger mener disse forfatterne å påvise at også medisiner og teknologi er sosialt konstruert, og at de kan forstås som "aktører". Dermed er adjektivet "sosial" som i "sosialkonstruktivisme" i bunn og grunn overflødig (Czarniawska & Sevón 1996:6). Sentralt innenfor denne forståelsen av konstruktivisme er at konstruksjonsarbeidet skjer:

9 Også innenfor hermeneutikken finnes mange og til dels kontrasterende retninger, og det samme gjelder innenfor fenomenologien. Poenget mitt med en svært kortfattet presentasjon av disse, samt positivismen, er å synliggjøre de ulike kunnskapssynene henholdsvis realismen og konstruktivismen bunner i.

10 Se eksempelvis Hartley & Rashman, 2007, Van de Ven & Poole, 2005.

"As a creative process in which elements of some sort get put together in a combination such that an emergent reality - whether problems, issues, facts, etc. - results. For this reasons many of its proponents situate themselves within a broader realism, where what is real is precisely the capacity to construct social and natural worlds" (Delanty & Strydom, 2003:373).

Hensikten med dette kapitlet er ikke en vitenskapsteoretisk debatt om ulike konstruktivistiske bidrag, men å redegjøre for min posisjon. Min forståelse av konstruktivismeligger nærmest den sosialkonstruktivistiske tradisjonen med røtter i fenomenologien. Mitt anliggende er på denne bakgrunn å utforske hvordan ulike aktører opplever og erfarer utvikling av interkommunale LMS. Dette gjør jeg ved å sette søkelyset på både aktørene som aktive bidragsytere, og på den konteksten planlegging og konkretisering av LMS skjer innenfor.

Verdt å presisere er at jeg med utgangspunkt i det konstruktivistiske paradigmet også anser forskning som en konstruksjon i seg selv. Med andre ord, den kunnskapen som her løftes frem, er situert og skapt i samspill mellom meg som forsker, forskningsdeltagerne og den sosiale virkeligheten vi er en del av (Alvesson & Sköldbberg, 2008; Nilssen, 2012).

### 3.2 Casestudier som forskningstilnærming

Casestudier kjennetegnes først og fremst ved at de er i stand til, og har som mål, å oppnå, en mest mulig helhetlig forståelse av samspillet mellom et fenomen og den konteksten fenomenet inngår i. Betegnelsen case viser til en sosial enhet, hendelse eller prosess som gjøres til gjenstand for kvalitative intensive studier med den hensikt å kaste lys over en større klasse av slike (Andersen, 2013; Gerring, 2007; Yin, 2009). Det kvalitative aspektet ved en casestudie hviler på en oppfatning om at:

"Forskningsdesign, utvelging av undersøkelsenheter, tolkning og analyser er basert på analytiske resonnementer og ulik tilleggs kunnskap om empiri og teori snarere enn statistiske prosedyrer" (Andersen, 2013:14).

Det er derfor også innenfor caselitteraturen bred enighet om at slike studier bør basere seg på flere ulike datakilder, eksempelvis observasjon, intervjuer og dokumenter. Forskeren får på denne måten tilgang til et nyansert og detaljert datamateriale, basert på tykke beskrivelser av konkrete hendelser (Geertz, 1973). Bruk av ulike datakilder for å undersøke det samme fenomenet kan ses som et kvalitetskriterium da denne formen for datatriangulering er med på å styrke både troverdighet og gyldighet knyttet til funn (Jacobsen, 2005).

I følge Yin (2009) er casestudier spesielt egnet i nåtidige situasjoner der konteksten fenomenet opptrer i, er av vesentlig betydning for å forstå fenomenet som studeres, og

der forskeren har liten kontroll på hendelsesforløpet. I tillegg, der studien inneholder hvordan- eller hvorfor-spørsmål, da slike spørsmål krever dyptgående studier over en viss tid. I tråd med Yins beskrivelse anser jeg casestudiedesignet som godt egnet til å utforske LMS som nasjonal innovasjonsidé og interkommunal innovasjonsprosess. Utvikling av nye LMS kan vanskelig forstås uten å ta hensyn til den sammenheng og kontekst de inngår i. At jeg er spesielt interessert i å forstå hvordan kommunale aktører opplever og håndterer denne typen samarbeidsbaserte prosesser, taler også for et casestudiedesign. Casestudiens styrke ligger nettopp i mulighetene den gir til forståelse og forklaringer av handlinger og prosesser, blant annet ved at bruk av flere datakilder kan bidra til å fange opp aktørers opplevelse og subjektive virkelighetsforståelse (Andersen, 2013:25). Som tidligere nevnt, anser jeg likevel frembringelse av data som en sosial konstruksjon, skapt i samspill mellom forskeren, forskningsdeltagerne og de omgivelser man er en del av (Alvesson & Sköldberg, 2008).

### **3.3 Denne casestudien – et resultat av en dynamisk forskningsprosess**

Casestudien som foreligger, finner gjenklang i det Antoft & Salomonsen (2012) betegner som et dynamisk forskningsdesign, der:

"Både de empiriske data vi genererer, og forskningsprosessen i seg selv avspeiler og skaper forandringer, som i siste ende kan endre det opprinnelige forskningsspørsmål, forskningsdesign og karakteren av våre case. Uansett hvor strukturert og detaljert et forskningsdesign man arbeider ut fra er, vil kvalitative forskningsprosesser ofte være uforutsigelige og vanskelige å kontrollere da den virkelighet vi studerer, er under konstant forandring" (Antoft & Salomonsen, 2012:129).

Startgropa for mitt casestudiedesign er den innsikt jeg fikk som observatør i en av caseregionene et par år før jeg begynte på avhandlingsarbeidet. Innblikk i denne regionens planer om å bygge opp nye interkommunale helsetjenestetilbud satte meg på sporet av å studere utvikling av LMS.

Våren 2011 utvidet jeg studiens empiriske nedslagsfelt med ytterligere to kommuneregioner. Tanken var å velge til sammen tre regioner som kunne gi mest mulig informasjon om hvordan slike prosesser foregår. Med dette var jeg på utkikk etter forskjellige regioner, bortsett fra når det gjaldt deres ønske om å opprette interkommunale LMS. Jeg ble introdusert for ytterligere tre mulige kommuneregioner. To av disse tilfredsstilte mine krav med hensyn til ulike kontekstuelle forhold, samt at jeg skulle kunne følge deres interkommunale prosess mot et nytt LMS.

Et fellestrekk ved de utvalgte caseregioner er at de alle hadde søkt og mottatt økonomisk

støtte for å planlegge og opprette LMS. Samtidig fremstod caseregionene som forskjellige i forhold som nærhet til sykehus, kommunestørrelse, og konstellasjoner av små og store kommuner.

Fordi grensene mellom fenomenet som studeres, og konteksten det er en del av, sjelden er klare og entydige i kvalitative casestudier, er også en sentral ambisjon med et casestudiedesign å identifisere den relevante kontekstualiseringen av fenomenet som studeres (Antoft & Salomonsen, 2012). Caset og dets avgrensning vil derfor kunne vokse frem gjennom hele forskningsprosessen ved at forskeren kontinuerlig spør seg hva som er caset og hva det er et case av (Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2007). Dette spørsmålet har mange likhetstrekk med Ragins (1992) begrep "casing".

Ragins beskrivelse av "casing" kan ses som et arbeidsverktøy som hjelper forskeren til å forstå samspillet mellom teori og empiri:

"Consider cases not as empirical units or theoretical categories, but as products of basic research operations. Specifically, making something into a case or "*casing*" [min utheving] it can bring operational closure to some problematic relationship between ideas and evidence, between theory and data. Casing, viewed as a methodological step, can occur at any phase of the research process, but occurs especially at the beginning of a project and at the end" (Ragin 1992: 218).

Hva som utgjør caset, vil alltid avhenge av den teoretiske førforståelse forskeren har for fenomenet som studeres. Den starter gjerne med en bred idé som etter hvert som forskningsprosessen går frem over, og i samspill med det empiriske materiale, vil resultere i mer bestemte teoretiske konstruksjoner (Ragin, 1992).

Den innledende empiriske avgrensningen av caset var at jeg valgte case jeg mente kunne gi en mest mulig nyansert forståelse av forholdet mellom kontekst og aktører ved utvikling av nye interkommunale LMS. Utover dette hadde jeg ingen forutsetninger for å vite hva som ville utgjøre de empiriske grensene for caset. Etterhvert som datainnsamlingen<sup>11</sup> skred fremover, anså jeg skandinavisk nyinstitusjonell teori som et aktuelt teoretisk omdreiningspunkt. I løpet av analyseprosessen anså jeg også andre teoretiske tilnærminger som aktuelle. Eksempelvis kunne caset betraktes som et case av samstyring. Fordi jeg i avhandlingsarbeidet gikk over til et doktorgradsprogram innen innovasjon, ble innovasjon i løpet av forskningsprosessen viet mer eksplisitt oppmerksomhet. Med dette

11 "Datainnsamling" blir her brukt for å forenkle den språklige fremstillingen. Jeg støtter imidlertid Andersen (2013:25) i at dette ikke er et helt godt uttrykk når man argumenterer for at aktørers opplevelse og deres subjektive virkelighet er viktige inntak til forståelse og forklaring. I et slikt perspektiv er som tidligere omtalt ikke data noe man samler, men et resultat av en sosial konstruksjon der også forskerens forutsetninger og fagets forkunnskaper spiller en vesentlig rolle for resultatet.

ble også caset i større grad et case av innovasjon og innovasjonsprosesser.

Ragins (1992) begrep "casing" og Antoft & Samuelsen (2012) beskrivelse av case som et dynamisk forskningsdesign har stor aktualitet i dette avhandlingsarbeidet. Fastsettelsen av casets grenser er et resultat av samspillet mellom meg som forsker og det empiriske materialet, eksisterende teorier, men også samspillet mellom meg og andre forskere (først og fremst mine veiledere).

### 3.4 Casestudier og generalisering

En stadig tilbakevendende debatt er hvorvidt det er mulig å generalisere funn fra case der hovedmålsettingen er en dyptgående studie av forholdet mellom aktører og konteksten de er en del av. Første skritt på veien i en slik diskusjon er å klargjøre hva slags form for generalisering man sikter til.

I forskningssammenheng skiller det mellom ulike former for generalisering (Kvale, 1997; Tjora, 2012), herunder statistisk og analytisk generalisering. Førstnevnte generalisering forbindes først og fremst med kvantitative studier. Gjennom et tilfeldig utvalg undersøkelsesenheter og statistiske slutningsmetoder vurderer man i hvilken grad en studie har gyldighet utover det utvalget en har studert. Analytisk generalisering bygger på en helt annet logikk. I stedet for for å forankre spørsmålet om generalisering i statistikk, er målet å bygge, utvikle eller teste ut teori (Andersen, 2013; Eisenhardt, 1989).

Eisenhardt (1989) skriver følgende om analytisk generaliserbarhet og casestudier:

"Building theory from case study research is most appropriate in the early stages of research on a topic or to provide freshness in perspective to an already researched topic" (Eisenhardt, 1989: 548).

Min ambisjon med denne studien kan knyttes opp til begge Eisenhardts beskrivelser av når det er passende å bruke casestudier for å bidra til teoriutvikling. Dette begrunner jeg med at det allerede finnes mye teori om innovasjon, samtidig som offentlig og samarbeidsbasert tjenesteinnovasjon er et forholdvis nytt forskningsfelt.

Hva slags analytisk generalisering en sikter til, vil imidlertid også avhenge av utvelgelsen av case, samt synet man har på vitenskap (Andersen, 2013; Eisenhardt, 1989; Flyvbjerg, 2006; Kvale, 1997).

I følge Flyvbjerg (2006) spiller casestudien med sin nærhet til "virkelige" sosiale situasjoner en viktig rolle i menneskets læringsprosess. Med innsikt fra fenomenologi er hans poeng at:

"It is only because of experience with cases that one can at all move from being a beginner to being an expert. If people were exclusively trained in



context-independent knowledge and rules, that is, the kind of knowledge that forms the basis of textbooks and computers, they would remain at the beginner's level in the learning process. This is the limitation of analytical rationality: It is inadequate for the best results in the exercise of a profession, as student, researcher, or practitioner" (Flyvbjerg, 2006:222).

Flyvbjergs (2006) utgangspunkt er at det så langt ikke har lyktes samfunnsvitenskapene å utvikle kontekstuaavhengig, forutsigende teori, slik som i naturvitenskapene. Med andre ord har samfunnsvitenskapene i siste instans ikke noe annet å tilby enn kontekstbundet og erfaringsbasert viten (Flyvbjerg, 2006). Dette betyr ikke at regelbasert viten ikke er viktig, men å betrakte slik viten som det høyeste mål for læring, vil ifølge Flyvbjerg være regressivt. Den som vil lære seg sjakk kommer et stykke på vei ved å sette seg inn i reglene. For å bli en sjakkespert må man imidlertid også delta i spillet, da det høyeste mål for læring kun kan nås gjennom den enkeltes egne erfaringer (Flyvbjerg, 2006). Samme prinsipp gjelder for den som vil oppnå økt kunnskap om de komplekse fenomener som er samfunnsvitenskapenes studieobjekt. Med henvisning til Campbell (1975) presiserer Flyvbjerg (2006:224) at dette ikke betyr at erfaringsbaserte og praksisnære studier er objektive, pålitelige eller uten skjevheter, men uansett er det alt hva vi har. Derfor er det også den eneste vei til viten.

Spørsmålet om generalisering, om det skjer på grunnlag av surveys eller enkeltcase, er derfor også, ifølge Flyvbjerg (2006: 226-227), overvurdert som hovedkilde til vitenskapelige fremskritt. For det første fordi formell generalisering bare er én av de mange måter vi som mennesker samler inn og akkumulerer kunnskap. Selve læringsprosessen er igjen viktig for vår mulighet til å frembringe viten. For det andre fordi et rent deskriptiv casestudie, uten noe som helst forsøk på å generalisere, også vil ha verdi da det ofte bidrar til å bane vei for vitenskapelig nytenkning. Vel å merke presiserer Flyvbjerg (2006) at disse refleksjonene ikke er ment som noen kritikk av forsøk på å generalisere. Isteden ser han forsøk på generalisering som viktig for vitenskapelig utvikling. Budskapet er simpelthen at casestudier kan være like godt egnet til generalisering som store kvantitative undersøkelser.

Når det gjelder den generalisering som diskuteres her, sammenfaller dette med Kvaless beskrivelse av analytisk generaliserbarhet som:

"En begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon" (Kvale, 1997:161).

Nærmere bestemt representerer mine funn en begrunnet vurdering av ulike aktørers roller og bidrag i nasjonalt initierte innovasjonsprosesser i offentlig sektor. Begrunnelsene bygger på flere foreliggende teorier og den praksisnære kunnskap jeg tilegnet meg i case-

studien. Generaliseringsmålet er på denne bakgrunn et forsøk på å maksimere samsvaret mellom forskningskasusen og det som skjer mer allment i samfunnet (Kvale, 1997:163).

### 3.5 De tre utvalgte caseregionene

De tre caseregionene er godt beskrevet i artiklene. Jeg vil derfor her nøye meg med en kort beskrivelse av dem. I artikkel I ble de omtalt som Bygderegionen, Småbyregionen og Storbyregionen. For analytisk å skille regionene fra hverandre, vil jeg også i kappen bruke disse betegnelsene.

**Bygderegionen** består av til sammen seks små og mellomstore kommuner<sup>12</sup> med lang reisevei til nærmeste sykehus. Regionen har siden rundt år 2000 samarbeidet med lokalsykehuset om et Distriktsmedisinsk senter. Regionens planer om å bygge et nytt LMS skjedde på initiativ fra noen av de faglig ansatte i den største kommunen i 2009. Via statlige stimuleringsmidler ble arbeidet etablert som et prosjekt. Prosjektet ble organisert med politisk styringsgruppe, administrativ styringsgruppe (rådmannsutvalget), prosjektgruppe med representanter fra alle kommunene, en ekstern referansegruppe med brukerrepresentanter og en intern referansegruppe med faglige representanter fra hele regionen. Hovedhensikten var ved oppstart å utrede muligheten for etablering av felles tjenester innen helse, pleie og omsorg. Ganske tidlig i prosessen ble det klart at initiativtagerne mente det ville være mest hensiktsmessig å bygge et helt nytt LMS. Begrunnelsen for dette var tilpasning til Samhandlingsreformen, gode, trygge og effektive helsetjenester til befolkningen, samt nye attraktive arbeidsplasser i regionen. De har i dag et helt nytt LMS.

**Småbyregionen** består av til sammen seks kommuner; to småbyer, hvorav den ene har et lokalsykehus, mens den andre "mistet" lokalsykehuset sitt i forbindelse med sykehus-sammenslåinger under siste halvdel av 2000-tallet. De to småbyene har begge ca. 9000 innbyggere. De fire andre kommunene som inngår i dette samarbeidet, er i størrelsesorden ca. 1200 til ca. 8000 innbyggere. Deres LMS-prosjekt kom i gang i forbindelse med opprettelsen av et helsenettverk i 2008. Helsenettverkets mål var å legge til rette for økt interkommunalt samarbeid. Som en del av dette arbeidet ble det i 2009 etablert flere fagforum bestående av faglige representanter fra alle kommunene. En prosjektleder ble ansatt for å koordinere de ulike fagforumene, herunder arbeidet med LMS. Aktivitetene i fagforumene berodde hovedsakelig på tilgangen til eksterne stimuleringsmidler. En viktig del av jobben til prosjektkoordinatoren var derfor også å søke statlige prosjektmidler. Planen for LMS var forebygging, læring og mestring, samt tilbud om enkelte lokalmedisinske tjenester. I dag er LMS ikke lenger synlig i helsenettverkets organiseringsskart.

12 Den minste kommunen har ca. 1200 innbyggere og den største ca. 6000 innbyggere.

**Storbyregionen** utgjør en stor by (ca. 83 000 innbyggere) og seks omkringliggende kommuner i størrelsesorden fra rundt 1200 til 13 000 innbyggere. Denne regionens LMS-planer innebar i samarbeid med sykehuset i den største byen å etablere interkommunale spesialiserte korttids sykehjemsplasser. Prosjektet var organisert med styringsgruppe bestående av fagdirektør ved sykehuset og kommuneregionens helse og omsorgsnettverk. Ved iverksetting av prosjektet LMS ble det etablert en prosjektgruppe bestående av representanter fra de sju kommunene, representanter fra sykehuset, samt brukerrepresentanter og tillitsvalgte. En prosjektkoordinator ble også ansatt. Det viste seg imidlertid fort at det ikke var noen interesse for å bygge opp et LMS i denne regionen. Prosjektet ble derfor omgjort til å hete lokalmedisinske tjenester (LMT). Misjonen til LMT var å fungere som en paraplyorganisasjon for en rekke eksternt finansierte prosjekter. Prosjektkoordinatorens rolle var derfor, likt Småbyregionen, å hjelpe kommunene med å skaffe eksterne midler som kunne brukes til lokalt utviklingsarbeid. Prosjektet lokalmedisinske tjenester er i dag videreført som et prosjekt som har fokus på lærings- og mestringstilbud, blant annet ved å kunne tilby kurs til både ansatte og brukere.

### 3.6 Metode og empirisk materiale

Kvalitative intervjuer og observasjon er valgt som primære datakilder, men også dokumenter er en del av det samlede datamaterialet.

Med unntak av ett intervju, der tidligere veileder Dag Olaf Torjesen deltok, står jeg ene og alene ansvarlig for gjennomføring, transkribering og analyse av det empiriske materialet. Dette betyr imidlertid ikke at jeg ikke har drøftet datamaterialet med både veiledere og kollegaer, herunder mottatt konstruktive innspill på hvordan materialet kan forstås.

Jeg vil presisere at det kun er i Bygderegionen at jeg har deltatt som observatør. I de andre regionene ble jeg også invitert med på møter og seminarer vedrørende deres LMS-planer. Fordi disse regionene lå geografisk langt unna mitt daglige arbeidsted, anså jeg det imidlertid som for ressurs- og tidkrevende å delta på deres aktiviteter.

De ulike metodeteknikkene er brukt noe forskjellig i de tre samarbeidsregionene. Jeg vil derfor i det følgende gjøre nærmere rede for tilnærming til feltet, metoder og innsamlet empirisk materiale i hver og én av tre samarbeidsregionene. Deretter følger beskrivelse av de ulike metodene, ulikheter i innsamlet materiale, analyseprosess, samt forskningsetiske overveielser.

#### 3.6.1 Bygderegionen

Jeg stiftet bekjentskap med prosjektkoordinatoren for LMS i Bygderegionen i desember 2008. Dette var over to år før jeg kom i gang med denne avhandlingen. Samhandlingsreformen var i emninga, og jeg hadde lyst til å ta en doktorgrad innenfor temaet

organisering av helse- og omsorgstjenester. Da jeg oppdaget at Bygderegionen hadde planer om utvikle nye interkommunale helse- og omsorgstjenester tok jeg kontakt og spurte om å få følge deres prosess. De var svært positive, og de la til rette for at jeg skulle få tilgang til så mye data som mulig. Vi ble enige om at jeg på lik linje med de andre prosjektdeltagerne skulle få tilsendt alt av informasjon og aktiviteter vedrørende deres nye planer. Våren 2009 fikk regionen tilsagn på sin prosjektsøknad om LMS, og fra og med da – til og med mars 2014 deltok jeg som observatør på så mange prosjektmøter som mulig. Jeg var også med på flere seminarer, en studietur samt et formannskapsmøte der den endelige avgjørelsen om bygging av nytt regionalt LMS skulle tas. Sammen med prosjektkoordinator og et innleid konsulentfirma var jeg i to hele dager rundt på besøk i alle de involverte kommunene. Hensikten fra prosjektkoordinators side var å få gitt mest mulig informasjon om hvordan planene om nytt LMS var tenkt. Oversikten nedenfor viser aktivitetene jeg deltok på i denne regionen.

### *Oversikt I: Intervjuer og observasjoner i Bygderegionen*

		Intervjuer	Observasjon
<b>Oppstart</b>	Desember 2008	Personlig intervju med prosjektkoordinator og forprosjektansvarlig	Deltakelse på første temamøte om LMS
<b>Forprosjekt</b>	Vår og høst 2009	Personlig intervju med prosjektkoordinator.	Deltakelse på sju halvdags prosjektmøter. Deltagelse på møter med alle kommunene, to dager.
<b>2010 - 2012 Prosjekt LMS</b>	2010	Jevnlige samtaler med prosjektkoordinator.	Deltagelse på tre av totalt fire arbeidsgruppemøter. Oppdatering om status via mail.
	2011	Semistrukturerte intervju med alle i prosjektgruppa på høsten (ni intervjudeltagere inkludert prosjektkoordinator). Intervju med fastlege i en av de omkringliggende kommunene.	Deltagelse på seminar med ordførere, rådmenn, sykehuset, faggrupper, og arbeidsgruppa og 2 rådmenn i København, juni. Deltagelse på samhandlingskonferanse med blant annet fylkesmann, november.
	Januar 2012	Intervju med to politikere i omkringliggende kommuner, ett av disse pr. telefon.	Deltagelse på utvidet formannskapsmøte for hele regionen, januar
	Høst 2013		Deltagelse på temadag for alle involvert i prosjektet, inkludert rådmenn, kommunale ledere og politikere. Deltagelse på ett arbeidsgruppemøte om oppbyggingen av LMS.
	Vår 2014		Deltagelse i to arbeidsgruppemøter vedrørende bygging av LMS.

Etter at det var fattet enighet om å bygge nytt LMS senhøsten 2011, trappet jeg ned min deltagelse i prosjektet. For å kunne følge med på hvordan byggeprosessen gikk, deltok jeg imidlertid på noen møter i 2013 og 2014.

Utover jevnlig uformelle samtaler med prosjektdeltagerne underveis, gjennomførte jeg senhøsten 2011 personlige intervjuer med de som satt i arbeidsgruppen i den perioden da bestemmelsene om bygging av nytt regionalt LMS skulle tas. Sentrale kilder til informasjon om denne prosessen var også kommunale leger og politikere. I siste instans ville det være opptil politikerne i kommunene å bestemme hvorvidt det skulle bygges et helt nytt interkommunalt LMS. Jeg anså det derfor som viktig å få et inntrykk av stemningen for LMS i det politiske miljøet, og intervjuet to politikere i de omkringliggende kommunene. For å få et inntrykk av legenes vurdering av planene om et helt nytt LMS, intervjuet jeg også to leger.

### *3.6.2 Småbyregionen*

Høsten 2011 stiftet jeg bekjentskap med Småbyregionen. Også her var aktørene tilknyttet LMS, positive til å "la seg forske på". I tillegg til intervjuer mottok jeg så lenge prosjektet varte mye av den samme skriftlige informasjonen som ble sendt via mail fra prosjektkoordinatoren til prosjektdeltagere. Siden denne regionen så smått var i gang med sin LMS-prosess, fikk jeg ettersendt mye av den informasjonen som allerede hadde blitt sendt ut, herunder prosjektplaner og referater fra møter.

Ved mitt første besøk høsten 2011 gjennomførte jeg sammen med daværende veileder et intervju der både prosjektkoordinator og en kommunal leder involvert i LMS planene deltok.

Sommeren 2012 besøkte jeg regionen på nytt. Jeg var der i tre dager. For å få et inntrykk av hvordan kommunene så ut og lå i forhold til hverandre, besøkte jeg alle. På forhånd hadde jeg satt meg inn i kommunenes befolkningsstruktur, næringsgrunnlag og topografi. Jeg hadde jeg lest om hvordan den enkelte kommunene hadde organisert helse- og omsorgstjenestene sine. Via regionens hjemmeside dannet jeg meg et inntrykk av visjon og mål for det regionale samarbeidet. I løpet av disse dagene gjorde jeg også personlige intervjuer med prosjektkoordinator og prosjektdeltagere. Senhøsten 2012 gjennomførte jeg ytterligere to telefonintervjuer. Nedenfor ligger en oversikt over intervjuer, opphold og mailkontakt i denne regionen i perioden 2011–2012.

*Oversikt II: Intervjuer, opphold og mailkontakt i Småbyregionen*

	<b>Intervjuer og opphold</b>	<b>Mailkontakt</b>
<b>Høst 2011</b>	Besøk i Småbyen, en dag. Intervju med prosjektkoordinator og en kommunal leder.	Fikk tilsendt samme informasjon som de andre prosjektdeltagerne.
<b>Vår / Sommer 2012</b>	Besøk tre dager i småbyregionen. Rundreise mellom alle kommunene. Personlige intervjuer med sju prosjektinvolverte og prosjektkoordinator, to telefonintervju med prosjektinvolverte.	Prosjektkoordinator hjalp meg med å få på plass avtaler om personlige intervjuer. Fikk tilsendt samme informasjon som de andre prosjektdeltagerne.
<b>Høst 2012</b>	To telefonintervjuer med prosjektinvolverte.	Fikk tilsendt samme informasjon som de andre prosjektdeltagerne.

*3.6.3 Storbyregionen*

Våren 2011 begynte jeg å lese om Storbyregionens planer om LMS. Jeg fikk blant annet tilsendt søknaden og prosjektbeskrivelsen de hadde utarbeidet og mottatt tilskuddsmidler fra helsedirektoratet på. Høsten 2011 tok jeg kontakt med prosjektkoordinator. Hun var positiv til å la meg følge med på deres LMS-planer. I løpet av 2011 holdt hun meg oppdatert om prosjektet via telefonsamtaler og ved at jeg fikk tilsendt mye av den samme skriftlige informasjonen som ble sendt til de andre prosjektdeltagerne.

For å få et inntrykk av hvordan regionene og kommunene så ut og lå i forhold til hverandre, brukte jeg fire dager sommeren 2012 på å besøke de fleste av kommunene i Storbyregionen. På samme måte som i Småbyregionen hadde jeg på forhånd satt meg inn i kommunenes organisering av helse- og omsorgstjenester, befolkningsstruktur, næringsgrunnlag og topografi. Også her fantes en hjemmeside med informasjon om det regionale samarbeidet. Under dette oppholdet foretok jeg de fleste av de personlige intervjuene med prosjektkoordinator og prosjektdeltagere.

Vinteren 2013 gjennomførte jeg flere intervjuer pr. telefon, og sommeren 2013 dro jeg igjen tilbake til Storbyen for å gjøre et siste intervju. Oversikten under viser datainnsamlingen i denne regionen.

*Oversikt III: Intervjuer, opphold og mailkontakt i Storbyregionen*

	<b>Intervjuer og opphold</b>	<b>Mailkontakt</b>
<b>Høst 2011</b>	Telefonintervju med prosjektkoordinator.	Kontakt med prosjektkoordinator via mail. Fikk tilsendt samme informasjon som de andre prosjektdeltagerne.
<b>Vår / Sommer 2012</b>	Besøk i storbyregionen, fire dager. Personlige intervjuer med prosjektkoordinator, en kommunal leder og en prosjektansatt. Rundreise i kommunene.	Prosjektkoordinator hjalp meg med å få på plass avtaler om personlige intervjuer. Fikk tilsendt samme informasjon som de andre prosjektdeltagerne.
<b>Vinter/vår og sommer 2013</b>	Telefonintervjuer med fire prosjektdeltagere. Besøk i Storbyen med gjennomføring av et personlig intervju med en kommunal leder. Planen var to intervju, men den ene intervjudeltageren avlyste.	

*3.6.4 Anvendte datakilder i de tre regionene*

I dette avsnittet vil jeg gi en nærmere beskrivelse av de ulike datakildene.

*Intervjuer*

Det kvalitative forskningsintervju søker å få frem folks opplevelse og forståelse av et bestemt emne (Kvale & Brinkmann, 2015). Samtidig bør det igjen understrekes at intervjueren aldri kan gi et helt presist bilde av det intervjudeltageren forteller om. Det som fortelles, vil alltid være konstruert i den samtaleinteraksjonen intervjuet utgjør (Brinkmann & Tanggaard, 2010:31). Intervjusituasjonen er å anse som et asymmetrisk maktforhold, da det alltid er forskeren som legger føringene for hva intervjuet skal handle om (Kvale & Brinkmann, 2015). Intervjudeltagerens motkontroll kan komme til uttrykk ved at de kan holde tilbake informasjon eller unngå å snakke om bestemte temaer (Kvale & Brinkmann, 2015:54). Poenget med å løfte frem dette er at forskeren bør reflektere over den rolle makt spiller i produksjonen av intervjukunnskap (Kvale & Brinkmann, 2015:53).

Det er imidlertid ikke bare maktforhold mellom forsker og intervjudeltager som har betydning for den kunnskap intervjuet bringer frem. Sentralt er også både forberedelsen man gjør i forkant av intervjuet, samt måten spørsmål stilles på (Brinkmann & Tanggaard, 2010). Mye diskutert i denne sammenheng er hvorvidt intervjuet skal betraktes som metode eller håndverk. I følge Kvale & Brinkmann (2015:83–87) viser positivistisk inspirert forskning til metode som noen standardregler forskeren bør følge. Selv i kvalitative undersøkelser er det ofte en forventning om at intervju spørsmålene stilles i en spesiell rekkefølge og med en bestemt ordlyd. I det kvalitative forskningsintervjuet legges større vekt på personlige og situerte vurderinger med hensyn til hvordan spørsmål stilles. Altså er man mer opptatt av å betrakte intervjuet som et håndverk. Dette betyr

imidlertid ikke at en kan se bort fra teknikker og kunnskap. Også her har beherskelse av relevante metoder og strategier betydning. Kvaliteten på kunnskapen som utvikles i et intervju, avhenger av forskerens forkunnskaper om temaet. Som forskere kan vi aldri komme utenom vår egen førforståelse, og dermed vil også teoretisk kunnskap være viktig. God innsikt i ulike teorier og temaet som studeres, gjør forskeren bedre rustet til å fange opp aspekter en ellers kunne oversett (Brinkmann & Tanggaard, 2010).

Et forskningsintervju er mer eller mindre strukturert. Graden av strukturering vil være styrt av formålet med studien, samt av hvor godt man kjenner feltet (Brinkmann & Tanggaard, 2010). Jeg har valgt det som ofte omtales som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at man på forhånd har satt opp temaer og spørsmål man ønsker å stille, men at rekkefølge og spørsmålsformuleringer ikke er forhåndsbestemt (Jacobsen, 2005).

Gjennom litteraturstudier og som observatør i Bygderegionen, hadde jeg dannet meg et bilde av hva jeg ønsket mer kunnskap om. Jeg utarbeidet derfor en intervjuguide med temaer og spørsmål jeg ønsket belyst. Samtidig var jeg opptatt av at intervjudeltagerne fritt skulle få fortelle det de anså som viktig i de samarbeidsbaserte prosessene de deltok i. I de første intervjuene forholdt jeg meg ganske slavisk til temaer og spørsmål slik de var satt opp i intervjuguiden. Guiden ble videreutviklet i takt med at nye spørsmål dukket opp, og etterhvert fungerte den mer som en oversikt over temaer og spørsmål jeg anså som viktig å komme innom. Selv om nye spørsmål ble inkludert og noen tatt bort, var jeg hele tiden opptatt av å få belyst de forutbestemte hovedtemaene. Jeg måtte også tilpasse spørsmålene i henhold til de ulike rollene intervjudeltagene hadde i prosjektet. Eksempelvis hadde fagpersoner som leger og sykepleiere et annet fokus enn rådmenn og kommunale ledere. Dette betød at noen intervjuer handlet mest om faglige aspekter, andre om organisering og økonomi.

Intervjuene varte fra én til halvannen time. I metodelitteraturen finnes gode tips om hvordan man kan bygge opp intervjuet (Kvale, 1997; Tjora, 2012) Jeg startet med å la intervjudeltageren fortelle om sin faglige bakgrunn og rolle i prosjektet. Deretter dreide samtalene seg om hvordan de definerte et LMS, deres opplevelser av Samhandlingsreformen samt samarbeidet seg imellom. I denne delen av intervjuet var det også naturlig å snakke om både utfordringer og fordeler vedrørende samarbeidet om LMS. Jeg oppfordret dem til å fortelle om særtrekk ved egen kommune og de kommunene de samarbeidet med. Alle intervjudeltagerne var engasjerte, og praten gikk lett. Samtidig var det helt tydelig at noen var mer entusiastiske enn andre. En del gav tydelig uttrykk for at dette "bare" var en del av jobben de hadde, mens andre meddelte at de brukte mye mer tid enn det som var avsatt til prosjektet. Videre merket jeg at noen av spørsmålene ikke fungerte like godt for alle. Som nevnt ovenfor, anså jeg det derfor som viktig å være åpen for at vi også kunne snakke om temaer utenom intervjuguiden. Noen ganger medførte dette at jeg opplevde at intervjuet "skled litt ut". I ettertid så jeg imidlertid tydeligere at mye



av dette også var en essensiell del av de prosessene jeg undersøkte. Ikke minst er dette viktig med tanke på å ta på alvor at det er aktørenes livsverden man er interessert i (Kvale, 1997). Intervjuene ble avsluttet ved at vi sammen forsøkte å oppsummere temaene vi hadde snakket om. På denne måten opplevde jeg at vi begge fikk en ekstra mulighet til å utdype temaer eller spørsmål vi var spesielt interessert i. Jeg gav også intervjudeltagerne mulighet til å ta kontakt hvis de senere ville det.

Til sammen gjorde jeg 35 intervjuer i perioden 2011-2013, hvor i hovedsak prosjektkoordinatorene ble intervjuet to ganger. Av disse var 25 personlige intervjuer, mens ti ble gjennomført per telefon. Alle de personlige intervjuene ble tatt opp på bånd og deretter transkribert. Ved telefonintervjuene skrev jeg notater underveis. Umiddelbart etter at intervjuet var gjennomført, skrev jeg et resymé av hva jeg oppfattet som essensen i det vi hadde snakket om. Dette ble så sendt til intervjudeltageren for kommentarer og evt. endringer. Telefonintervjudeltagerne responderte med å komme med tilleggsopplysninger, eller bare svare at det som stod der, var greit.

Når det gjaldt rekruttering av intervjudeltagere, ønsket jeg at flest mulig kommuner skulle være representert. Videre var jeg opptatt av at direkte involverte i prosjektarbeidet, men også andre som via ulike roller og posisjoner hadde god innsikt i prosjektene, burde ha en stemme.

### *Observasjon*

I Bygderegionen deltok jeg som observatør i perioden 2009-2014. Jeg har først og fremst fulgt aktørene i prosjektgruppen, men min deltagelse som observatør i ulike sammenhenger, har også medført god innsikt i prosjektet som helhet.

Som vist i oversikten foran (s. 40) deltok jeg på de fleste aktiviteter vedrørende deres LMS-planer. Som observatør og deltager tilegnet jeg meg detaljert og nyansert kunnskap om ulike forhold vedrørende hvordan innovasjonsideer blir oppfattet, og hvordan de blir forsøkt omsatt til praksis. På mange måter har den kunnskapen jeg fikk, også fungert som veiviser for hvordan forskningsdesignet for avhandlingsarbeidet ble.

Ved å delta jevnlig på møter og begivenheter fikk jeg nær kontakt med deltagerne. Mange medelte meg sine opplevelser og meninger om LMS-prosessen. Dette var en meget kompleks prosess med mange aktører og temaer. Ved å være til stede med jevne mellomrom mener jeg å ha fått stor forståelse av hvordan denne typen innovasjonsprosesser foregår i "virkeligheten". Observasjonsstudiene gav meg en mulighet til å studere samspillet og samtalene mellom deltagerne i prosjektet. Dette gav også et innblikk i hvordan den til enhver tid gjeldende maktbalanse konstrueres (Jordansen, 2010). Med utgangspunkt i et sosialkonstruktivistisk syn på forskningsprosessen er det likefullt mine fortolkninger som legges til grunn.

I perioden som observatør la jeg frem status for forskningen min med jevne mellomrom i arbeidsgruppemøtene. Jeg holdt også et innlegg om prosessen fra "et forskerblikk" på en konferanse arrangert i regi av prosjektet. Siden jeg på dette tidspunktet ikke hadde gjort en helhetlig analyse, la jeg mest vekt på å fortelle om hvordan LMS i de tre caseregionene ble fortolket på ulike måter og fremstod som ulike modeller. Som en takk for at jeg fikk delta som forsker, holdt jeg et innlegg om forskning i kommunene på en konferanse i januar 2012.

Et relevant spørsmål når man kommer så "tett på" innovasjonsprosessen som jeg gjorde, er hvordan dette påvirker forskningsresultatene. Jeg var hele veien bevisst på å ha en så passiv rolle som mulig. Begrunnelsen var at jeg i minst mulig grad ønsket å "blande meg inn i" deres prosess. Jeg sa derfor lite under møtene, og på spørsmål om mine synspunkter var jeg tydelig på at jeg ikke hadde noen forutsetninger for å skulle mene noe "for" eller "imot" bygging av et nytt LMS. I presentasjonene jeg holdt, var jeg bevisst på at disse skulle være så "runde" som mulig, noe som også falt seg naturlig da data på dette tidspunktet ikke var ferdig analysert. I presentasjonene snakket jeg derfor mest om fremdriften i mitt eget prosjekt. Jeg skrev alltid notater i møtene og de konferanser og temadager jeg deltok på. Også de fleste fremmøtte skrev notater på disse tilstelningene. Jeg opplevde derfor ikke at det ble spesielt lagt merke til at jeg tok notater.

Det er umulig å vite i hvor stor grad forskeren påvirker feltet, og hvordan feltet påvirker forskeren (Jordansen, 2010). En tommelfingerregel er at påvirkninger begge veier alltid vil skje, og at en derfor bør være bevisst på hvordan dette kan påvirke observasjonsstudiers pålitelighet (Tjora, 2012:88).

Jordansen (2010: 274) skriver følgende om observatørrollen:

"Bildet av den passive observatør, som kan stille seg utenfor praksis, som han studerer, gir ikke mening. Observatøren er alltid også deltager i den praksis som han studerer og interagerer i".

Å delta i slike fellesskap betyr ikke å plassere seg så man kan se *det* fra alle steder på en gang, men å merke og forstå de krefter som er på spill i hver og en av de meningsdannelsesprosesser som faktisk foregår (Hastrup, 2010). Et særlig kjennetegn ved feltstudier er dermed også at man alltid påvirker og lar seg påvirke av feltet. Dette betyr imidlertid ikke at forskeren ikke behøver å reflektere over egen rolle. Ovenfor skrev jeg at jeg forsøkte å innta en så passiv observasjonsrolle som mulig. Begrunnelsen var at jeg ikke ønsket at mine synspunkter skulle legge føringer for prosessene jeg deltok i. Noen av prosjektdeltagerne oppfattet meg som en ekspert på LMS. De ville derfor vite om jeg var for eller imot opprettelse av LMS. Slik jeg ser det, ville det vært feil av meg å mene noe om dette.

Prosjektkoordinator og ledere i den største kommunen var viktige døråpnere til feltet. Det var også disse personene jeg hadde mest kontakt med under feltarbeidet. Jeg var derfor hele veien opptatt av å holde en viss distanse til disse personene. Jeg forsøkte å unngå at deres oppfatning av LMS-prosessen skulle få en for stor vekt. Videre anså jeg at for tett kontakt med prosjektkoordinator kunne hindre andre i å fortelle hva de virkelig mente. På de aktivitetene jeg deltok i, prøvde jeg derfor å være sånn noenlunde likt sammen med alle prosjektdeltagerne. Dette hvilte på en antagelse om at jeg ved å innta en mest mulig nøytral posisjonen kunne fange opp flere aspekter i det fellesskapet jeg var en del av.

Hvordan man skal oppføre seg som observatør, finnes ingen fasitsvar på, og det er også vanskelig å gjøre en egen valid vurdering av hvor "godt" man har gjort det. Refleksjoner om egen opptreden i feltet anser jeg imidlertid som en viktig del av egen kunnskapsutvikling forstått som en erfaringsbasert læringsprosess (Flyvbjerg, 2006; Kvale & Brinkmann, 2015).

### *Opphold i Småbyregionen og Storbyregionen*

Selv om observasjon kun ble brukt i Bygderegionen, mener jeg at mine opphold og rundreiser i de andre caseregionen var viktige. De økte min forståelse for de kontekstuelle forhold intervjudeltagerne i disse kommunene viste til. Som tidligere nevnt, hadde jeg på forhånd satt meg inn i kommunenes infrastruktur, økonomi, demografiske forhold samt organisering av helse- og omsorgstjenestene. Dette gav større forutsetninger for å forstå intervjudeltakernes syn på, og håndtering av, LMS.

### *Dokumenter*

I tillegg til intervjuer og observasjon, har en rekke dokumenter blitt brukt som datakilder i analysene. Jeg vil derfor gi en kort beskrivelse av hvilke typer skriftlige dokumenter som omfattes av analysearbeidet, samt dele mine refleksjoner om bruk og fremstilling av denne typen kilder.

For å forstå hvilke offentlige styringssignaler LMS som innovasjonsidé og prosess tar utgangspunkt i, betrakter jeg offentlige dokumenter som St. meldinger, NOU, lovverk og proposisjoner som sentrale. Ikke minst med tanke på å få innsikt i hvilke retningslinjer de kommunale aktørene har å jobbe etter. Offentlige dokumenter kan også bidra til økt innsikt om institusjonelle rammer og historiske utviklingstrekk (Bowen, 2009).

I tillegg til nasjonale styringsdokumenter, har jeg i alle tre regionene hatt tilgang til det jeg ønsket av e-poster, prosjektsøknader, referater, rapporter og notater om LMS. Alle tre regionene har hatt egne hjemmesider for prosjektene. Disse har også vært en kilde jeg har benyttet for å følge med på de tre regionenes prosess.

Alle dokumenter er i sin tilblivelsesprosess preget av diskurser og forhandlinger som sjelden kommer til syne i det ferdige dokumentet (Mik-Meyer & Justesen, 2010). Dette fikk jeg erfare da jeg ut fra prosjektsøknadene til de tre regionene dannet meg et bilde av hvilke case jeg stod overfor. I alle tre regionene skulle det vise seg at det slett ikke var en unison enighet om oppbygging av LMS slik jeg fikk inntrykk av i søknadene. Dokumentene satte uansett scenen for disse prosessene med tanke på legitimering, muligheter og begrensninger i den videre planleggingen. I min studie har derfor denne typen data fungert som en av flere analysetråder med tanke på å få et mest mulig helhetlig bilde av hvordan de tre innovasjonsprosessene foregikk.

Dokumentanalyser kan ses som en gjentakende prosess bestående av "skumllesing", tematisk analyse og innholdsanalyse (Bowen, 2009). Innholdsanalyse forbindes gjerne med en grundig kategorisering av teksten i henhold til aktuelle forskningsspørsmål (Bowen, 2009). I en temaanalyse er man mer opptatt av å finne og kategorisere temaer en anser som sentrale for å forstå fenomenet som studeres (Fereday & Muir-Cochrane, 2006). Siden dokumenter i min studie har fungert mest som bakgrunnsdata, har jeg ikke gjort en grundig innholdsanalyse av alle skrevne dokumenter. Isteden kan min analyseprosess best beskrives som en mellomting mellom skumllesing og temaanalyse. Jeg har lagt vekt på å bruke dokumentene som et hjelpemiddel til å få et bedre grep om bakgrunn og kontekst for aktørenes satsning på LMS.

Ut fra et konstruktivistisk perspektiv vil et dokument alltid avspeile et bestemt konstruert virkelighetsbilde. Dokumenters institusjonelle ramme og kontekst vil således alltid ha betydning både for hvordan de blir skapt, lest, fortolket og brukt. I følge Latour (1987) er ikke et dokument et passivt materiale, men noe som faktisk "gjør" noe (Mik-Meyer & Justesen, 2010). I lys av en slik forståelse har jeg vært opptatt av å undersøke hvordan dokumenter har blitt oppfattet i utviklingen av interkommunale LMS. Videre har dokumentene fungert som et middel for å kunne spore endring og utvikling, samt sammenligning av funn fra de andre datakildene.

Dokumenter er til forskjell fra observasjon og intervjuer upåvirket av forskningsprosessen ved at forskeren ikke har vært deltagende i konstruksjonen av denne type data (Bowen, 2009). Dette betyr likevel ikke at en ved bruk av dokumenter kan innnta en ukritisk holdning til egen analyse. I en gjennomgang av dokumenter kan det være fristende å se bort fra informasjon som ikke vedrører ens egne oppfatninger og tolkninger. Dette kan imidlertid bety en forenklet og i verste fall uriktig fremstilling. Bruk av ulike datakilder bidrar til et mer nyansert bilde, men en bør uansett bestrebe seg på å få tak i et dokumentets helhetlige innhold. Selv om jeg har forsøkt å motvirke "forskerskapte" skjevheter, har likevel eksemplvis politiske dokumenter vært med på å forme så vel spørsmål i intervjuguiden som temaer jeg har hatt søkelyset på i observasjon.

Når det gjelder analyse av interne rapporter og referater, er selvsagt også disse basert på mine fortolkninger. Viktig å være ekstra oppmerksom på i henhold til denne typen dokumenter er at de ikke sier noe om de enkelte aktørens erfaringer og oppfatninger, interaksjonsmønstre mellom aktørene og uformelle sider ved interaksjonen (Mik-Meyer & Justesen, 2010). Dette er også en grunn til at intervjuer og observasjon har vært hovedkilde i analyseprosessen. En nærmere beskrivelse av hvordan datanalysen er gjennomført finnes i avsnitt 3.7.

### *3.6.5 Ulikheter i det empiriske materialet i de tre caseregionene*

Det er ingen tvil om at det er Bygderegionen jeg har tilegnet meg mest informasjon om. Dette skyldes for det første at jeg begynte å samle data i denne regionen før jeg kom i gang med avhandlingsarbeidet, for det andre at denne regionen er den eneste av de tre regionene som faktisk etablerte et nytt LMS, og for det tredje at denne regionen lå nærmere egen arbeidsplass.

Som observatør i Bygderegionen tilegnet jeg meg økt kunnskap om flere typer kommunal organisering. Selv om kommunale organisasjoner er forskjellige, fikk jeg innsikt som gjorde det lettere å forstå de handlingsmønstre som utspilte seg i de andre regionene.

Det er observasjonsdataene som utgjør den største forskjellen i det empiriske grunnlaget. Bruk av andre datakilder er ganske likt fordelt mellom regionene, likeså min behandling av dem i analyseprosessen. Dette kommer jeg nærmere tilbake til i neste avsnitt.

Denne studiens hensikt er ikke å sammenligne regioner, ei heller å måle gode og dårlige innovasjoner. Formålet har vært å oppnå økt kunnskap om prosessen der kommunale aktører, på initiativ fra staten, forsøker å opprette nye LMS. I artiklene har jeg brukt mange sitater for å la aktørene komme til orde. Dette er selvsagt ingen garanti for å forhindre skjevheter i datafremstillingen. Men en grundig redegjørelse for både empirisk kontekst og teoretisk analyseverktøy, mener jeg gir leser en god innsikt i hvilke premisser mine analyser hviler på.

## **3.7 Analyseprosessen**

Som beskrevet tidligere, har en nærmest ubegrenset tilgang til skrevne dokumenter, samt mange intervjuer og observasjon over flere år, gjort at jeg besitter et stort og rikt empirisk materiale. Observasjonsnotatene utgjør i seg selv flere hundre sider med håndskrevne notater. Et stort datamateriale gjør at ikke alle datakilder kan analyseres i like stor detalj. I min studie er det intervjuene vedrørende forskningsspørsmål 1 og 2 som utgjør det primære datagrunnlaget. Observasjonsdata og dokumenter har fungert som støtte og bakteppe i disse to artiklene. For å besvare forskningsspørsmål 3, har observasjonsdata og intervjudata spilt en hovedrolle.

Koding og kategorisering er kjerneaktiviteter i den kvalitative analyseprosessen (Nilssen, 2012:78). Det finnes ulike "oppskrifter" for hvordan dette kan gjøres. Hovedmålet er uansett å redusere en stor mengde innsamlet datamateriale slik at det fanger opp essensen i det empiriske grunnlaget (Nilssen, 2012). Jeg har hentet inspirasjon i det Tjora (2012) beskriver som en stegvis-deduktiv-induktiv metode (SDI). Det vil si en metode der man jobber stegvis induktivt fra rådata mot koding, konsepter og teori, samtidig som man sjekker fra det mer teoretiske til det empiriske. Et sentralt aspekt i denne modellen er at en i starten forsøker sette sin egen forforståelse til side og la datamateriale tale for seg. Min start var at jeg begynte med å lese gjennom alle observasjonsnotater og intervjuer. Jeg streket under det jeg anså som viktig og skrev små resymeer av det jeg fant ekstra interessant. Hensikten i denne fasen er å *ikke* lete etter noe bestemt (Nilssen, 2012). Neste skritt var at jeg la transkriberte intervjuer, et utdrag fra observasjonsnotatene samt de foreliggende dokumentene inn i det kvalitative analyseprogrammet NVivo. Deretter fortsatte jeg å kode og kategorisere alle intervjuene.

I tråd med SDI-modellen gjorde jeg først en mest mulig tekstnær koding (Tjora, 2012:180). Dette gjorde at jeg i større grad klarte å utnytte det rikholdige datamaterialet jeg har, ikke minst med tanke på at det hjalp meg ut av det Tjora (2012:180) beskriver som en variabel-tenkning med base i kvantitative metoder:

"Å tenke variabler betyr at man betrakter empiriske data (analysedata) som bestående av temaer som kan sorteres, hvor hvert tema har en tilhørende tekstlig beskrivelse (kvalitativ verdi). En slik tenkning strider imot prinsippet om induktiv analyse, slik den benyttes i SDI hvor temaer utvikles på bakgrunn av detaljerte koder (en strengere nedenfra og opp analyse)".

En ulempe med temasorteringsanalyse av intervju er ifølge Tjora (2012) at den kun sier noe om temaene som tekstmaterialet handler om, ikke hva intervjudeltagerne faktisk sier. Målet med Tjoras analysemodell er isteden å opparbeide en liste med koder som i størst mulig grad er utviklet fra data, ikke fra teori, forskningsspørsmål eller planlagte temaer (Tjora, 2012:179). Å tro at man i denne fasen kommer helt unna sin egen forforståelse, vil være en illusjon, men man bør likevel bestrebe seg på en mest mulig induktiv koding (Nilssen, 2012).

Etter første analysefase satt jeg igjen med 367 koder. Dette er selvsagt altfor mange til å kunne gi noen struktur på analysen. I tråd med Tjoras beskrivelse av SDI begynte jeg så å samle kodene jeg anså som relevante for formålet med studien, i kategorier. Deretter plasserte jeg disse kategoriene der de hørte hjemme med tanke på hvilken region intervjudeltagerne representerte. Fordi de fleste kategoriene inneholdt intervjuutsagn fra alle de tre regionene, betydde dette i praksis at jeg laget et system der jeg hadde mange av de samme kategoriene representert under hver region. Dette var et praktisk grep for å få en bedre oversikt over det samlede intervjumaterialet med tanke på å kunne få øye på

både mønstre og ulikheter. I denne fasen av analysen er man også mer opptatt av teori, man søker teori for finne mening med det man har funnet essensielt i datagrunnlaget (Nilssen, 2012:99).

I løpet av analyseprosessen var det særlig tre temaer som åpenbarte seg. Det ene var at disse tre regionene hadde lik forståelse av LMS som konsept, men likevel valgte å satse på å utvikle helt ulike modeller. Det andre var betydningen de tillat statlige kortsiktige prosjektmidler, og det tredje var at prosjektkoordinatorene hadde en viktig rolle, noe som ble særlig tydelig i den regionen jeg fulgte som observatør. Med utgangspunkt i hvert av disse temaene, og med relevante teorier og perspektiver i bakhodet, ble neste steg i analyseprosessen å spørre hva dette handlet om. Jeg bestemte meg for å utforske temaene nærmere gjennom hver og en av avhandlingens tre artikler. Under skrivingen av disse artiklene har analyseprosessen fortsatt, men nå med et større fokus også på aktuell teori som jeg fant relevant for hvert av forskningsspørsmålene i de tre artiklene. I denne delen av analyseprosessen tok jeg enda mer aktivt i bruk de andre datakildene. Både observasjonsnotater og andre skrevne dokumenter ble gjennomgått på nytt og kategorisert i NVivo.

I tillegg brukte jeg under analyseprosessen "memo"-mappen som ligger i NVivo-programmet til å skrive ned momenter jeg mente var viktige etter hvert som nye spørsmål og ideer dukket opp. Memomappen fungerte med andre ord litt som en dagbok, der jeg under analyseprosessen kunne gå tilbake for å se hvordan jeg hadde tenkt og hvorfor jeg hadde gjort som jeg hadde gjort på et tidligere tidspunkt.

### 3.8 Forskningsetiske overveielser

Studien ble meldt til Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD), og personvernombudet fant at behandlingen av personopplysninger var regulert av §7-27 i personopplysningsforskriften. Prosjektet ble tilrådet gjennomført (se vedlegg 2).

Alle som deltok i denne undersøkelsen, fikk både skriftlig og muntlig informasjon om hva studien handlet om. Det ble også informert om at det var helt frivillig å delta som intervjudeltager. I informasjonsbrevet (se vedlegg 3) ble det opplyst at jeg ønsket å bruke lydopptaker under intervjuene og at intervjumaterialet ville bli anonymisert. Det ble presisert at opptaket ville bli oppbevart konfidensielt og slettet etter at doktorgradsavhandlingen var godkjent.

Når det gjelder observasjonsdata, kan det stilles spørsmål om hvorvidt den enkelte deltager opplevde det å si "nei" til min tilstedeværelse som en reell mulighet. Jeg kan selvfølgelig ikke være helt sikker på at ikke noen av de som var til stede ved observasjonsstudiene, mest sa ja fordi andre sa ja. Min oppfattelse av observasjonsstudiene er imidlertid at deltagerne anså det som positivt at noen ønsket å studere deres LMS-prosess. Under

observasjon har forskeren mye makt i den forstand at man "overtar" andres historier og definerer deres virkelighet. Det er derfor viktig at forskeren gjør grundige etiske overveielser for å sikre at de som deltar, blir behandlet med respekt og verdighet. Likeså at det under rapportering kommer tydelig til uttrykk at konklusjonene ikke er uttrykk for hvordan deltagerne er. De sier noe om hvordan forskeren tolket disse personenes adferd og handlinger i gitte situasjoner (Jordansen, 2010). Dette gjelder selvsagt også for intervju materialet. Det er mine fortolkninger av hva intervjudeltagerne har sagt som blir gjengitt. En har derfor som forsker ingen reell garanti for at intervjudeltagernes utsagn ikke kan ha blitt mistolket. Et kritisk blikk på egne tolkninger, og bruk av flere datakilder, mener jeg likevel har bidratt til å minske risikoen for feilslutninger.

En utfordring vedrørende anonymitet og konfidensialitet er at alle de tre caseregionene ønsket å gjøre det kjent via sine hjemmesider og rapporter at jeg deltok som forsker. I fremstillingen i alle tre artiklene har jeg lagt vekt på å gi en mest mulig grundig fremstilling av konteksten aktørenes fortellinger er en del av. Samtidig har jeg vært opptatt av å bevare forskningsdeltagernes anonymitet. Dette har medført at linken mellom deltagerne kommunale tilhørighet og rolle i liten grad blir synliggjort.

Jeg kan uansett ikke garantere for at noen ikke kan skjønne hvilke regioner det er snakk om. Jeg har derfor diskutert med andre forskere hvordan jeg skulle forholde meg til dette. Konklusjonen på disse samtalene ble at det strengt tatt er helt umulig å sikre at ikke noen vil kunne gjette seg til hvilke kommuneregioner det dreier seg om. Dette gjelder ikke bare denne studien, men enhver casestudie i norske kommuneregioner. Imidlertid er det ingen, utover de som har deltatt i forskningen, som kan vite med sikkerhet hvem de enkelte deltagerne er.

I artiklene har jeg brukt mange sitater. Ingen av intervjudeltagerne er henvist til med navn, men med et nummer. Jeg har også vært påpasselig med at rolle eller posisjon ikke skal kunne knyttes direkte til en spesiell kommune. Når det gjelder prosjektlederne, har det likevel vært utfordrende å ivareta deres anonymitet. I både artikkel I og II er de gjengitte sitatene valgt fordi de er dekkende for de fleste av intervjudeltagerne; i artikkel I først og fremst innenfor hver enkelt region, i artikkel II på tvers av regionene. Det bildet som intervjudeltagerne gir, mener jeg derfor at mange av intervjudeltagerne vil kjenne seg igjen i, noe som vil være med på å sikre den enkelte deltagers anonymitet.

Mine største kvaler vedrørende anonymitetsspørsmålet har vært under arbeidet med artikkel III. Det empiriske materialet er hentet kun fra én av caseregionene, og studiens fokus er på én person, prosjektlederen. I artikkel III har det vært vanskelig å skjule hvem det er snakk om i den forstand at andre involverte vil kunne vite hvem det er. Jeg vil imidlertid anta at informasjonen som fremkommer er gjenkjennbar for prosjektdeltagerne. Eksempelvis ble hennes innsats og væremåte også nevnt av flere av de andre



intervjudeltagerne. Personen det gjelder, har heller aldri har lagt skjul på hvordan hun har håndtert denne prosessen. Uansett så er denne personen både muntlig og skriftlig informert om at jeg skriver om henne i denne artikkelen, og har gitt meg tilbakemelding om at det er ok. Sist, men ikke minst, funnene i denne delstudien er mine tolkninger av hennes væremåte i prosjektet, ikke en beskrivelse av henne som person. I tillegg mener jeg at de opplysninger som fremkommer ikke er av en slik karakter at de kan skade personen det gjelder.

Min tommelfingerregel har gjennom hele avhandlingsarbeidet vært at deltagerne ikke må føle seg utlevert på en nedverdiggende måte, samtidig som de heller ikke kan forvente at forskeren skal opptre på deres vegne (Nilsen, 2012: 149).



## 4. Sentrale bidrag i artiklene

### 4.1 Artikkelen I

**Magnussen, Siv og Laila Tingvold (2015) Utvikling av Lokalmedisinske sentra (LMS) som interkommunal idéhåndteringsprosess. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 17 (1). 62-83.**

Denne artikkelen tar utgangspunkt i avhandlingens første forskningsspørsmål, og den belyser hvordan LMS som nasjonal styringsidé blir forstått, oversatt og konkretisert i tre interkommunale samarbeidsregioner. Artikkelen bygger primært på intervjudata fra alle de tre regionene. I tillegg har dokumenter, samt observasjonsdata fra den ene av regionene hatt betydning for min forståelse av den kontekst og sammenheng intervjudeltagernes beretninger er en del av.

Det teoretiske analyseverktøyet har vært både den skandinaviske oversettelsesteoriens fokus på fortolkning og endring, og den historiske institusjonalismens fokus på sti-avhengigheter.

Et sentralt funn er at motivasjon og begrunnelse for å utvikle LMS har sammenheng med Samhandlingsreformens organisatoriske og økonomiske incitament. Flere av intervjudeltagerne gir uttrykk for at de føler seg presset til å følge opp nasjonale myndigheters føringer. Herunder å utvikle nye interkommunale helsetjenestetilbud. Videre viser analysen at alle intervjudeltagerne har en ganske lik forståelse av LMS som et fysisk bygg med samlokaliserte helsetjenester. Likevel blir LMS oversatt til tre forskjellige praksisformer i de studerte samarbeidsregionene.

Med utgangspunkt i Røviks (2007) oversettelsesregler; kopiering, addering, fratrekking og omvandling, viser analysen at innholdet i ideen om LMS i oversettelsesprosessen gjenkjennes i et spenn fra tilnærmet kopiering til total omvandling. Tydeligst kommer dette til uttrykk i en av regionene, der betegnelsen LMS blir oversatt til å omfatte læring og mestring. Med Røviks (2007) oversettelsesregler kan oversettelse av LMS i denne regionen eksempelvis leses som et uttrykk for omvandling av innholdet i LMS-ideen. I denne regionen valgte vi å omtale den lokale LMS-modellen som en pragmatisk kompetansehevingsarena, mens i de to andre regionene som henholdsvis en strategisk informasjonsutvekslingsarena og en (re)spesialisert spesialisthelsetjenestearena. Betegnelsene er brukt for å vise hvordan bruk av ulike oversettelsesregler (Røvik, 2007) har betydning

for de institusjonelle utfall oversettelse av LMS-ideen fikk.

Et gjennomgående mønster i alle regionene er for det første at statlige prosjektmidler anses som sentralt for at regionene skal vurdere utvikling av interkommunale LMS. For det andre er det at det er de største kommunene som slår an tonen når det gjaldt å søke slike midler. Det er også disse kommunene som legger de innledende føringene for hvilke friheter som kan tas i det videre oversettelsesarbeidet.

Det mest sentrale funnet hva angår de lokale oversettelsesprosessene, er at regionenes lokalhistoriske rammer har stor betydning for de praktiske utfall LMS får. Dette kommer tydelig til uttrykk i regionenes bevisste søken etter LMS-modeller som de mest mulig direkte kan overføre til egen praksis. Datamaterialet viser således stor oversettelses kreativitet, samtidig som det er tydelig at tidligere historiske utviklingstrekk og allerede eksisterende institusjoner har sterk innvirkning på idéhåndteringsprosessen og institusjonsdannelsen av interkommunale LMS i de regionene som er studert.

Angående medforfatters bidrag i dette arbeidet henviser jeg til vedlagte medforfattererklæring (vedlegg 1).

## 4.2 Artikkel II

**Artikkel II: Magnussen, Siv (2016). Innovativ samstyring mellom stat og kommuner: fremforhandlet enighet eller frivillig tvang? En casestudie om statlige stimuleringsmidlers betydning ved utvikling av interkommunale lokalmedisinske sentre. Artikkelen ble sendt til *Nordiske Organisasjonsstudier* 20. mai 2015. Den ble akseptert 17. juni 2016 med forespørsel om noe omarbeiding i henhold til fagfelle-vurderinger. Omarbeidingen vil bli gjennomført i løpet av sommeren. (Omarbeidet versjon blir publisert i *Nordiske Organisasjonsstudier*, 18 (3).)**

I denne artikkelen har jeg med utgangspunkt i avhandlingens andre forskningsspørsmål rettet søkelyset på hvordan statlige stimuleringsmidler virker som samstyringsredskap i samarbeidsbaserte innovasjonsprosesser. De empiriske analysene er primært basert på intervju materialet fra de tre caseregionene, men også i denne artikkelen har de to andre datakildene (dokumenter og observasjon) hatt betydning for en mest mulig helhetlig forståelse av kontekst og sammenhenger.

Utgangspunktet for denne artikkelen er at Samhandlingsreformen er en potensielt innovativ reform ved at den skaper grunnlag for nye samstyringsbaserte helse- og omsorgstjenester. Et sentralt statlig virkemiddel i reformarbeidet har vært å tilby økonomiske stimuleringsmidler til kommuner som via interkommunalt samarbeid vil opprette LMS. Felles for de tre regionene som her er studert, er at de har søkt og mottatt slike statlige stimuleringsmidler.

Artikkelens hovedfunn er at kommunene opplever et normativt press til å samarbeide om opprettelse av LMS. Statlige stimuleringsmidler har stor betydning for kommunenes vilje og muligheter til å sette i gang nye samarbeidsdrevne aktiviteter. Eksempelvis kommer det i to av samarbeidsregionene særlig til uttrykk at innholdet i LMS-planene skifter i takt med tilgangen til statlige stimuleringsmidler.

Det teoretiske omdreiningspunktet er i denne artikkelen samstyring forstått som en prosess der ulike aktører forsøker å gjøre noe de bare kan gjøre i fellesskap (Røiseland & Vabo, 2012). Oppsummert viser imidlertid mine empiriske analyser at disse kommunene opplever samarbeid om LMS mer som et statlig styringskrav, enn som en fremforhandlet enighet mellom dem og staten. Videre kommer det frem at det er usikkerhet knyttet til samhandlingsreformen og tilgangen til statlige stimuleringsmidler, snarere enn et reelt opplevd behov, som gjør at disse kommunene har valgt å samarbeide om LMS. En nærliggende tolkning er derfor at interkommunalt samarbeid om LMS fremstår som en form for frivillig tvang i dobbelt forstand - både når gjelder samarbeidet mellom stat og kommune og mellom kommunene. Et særlig bidrag i denne artikkelen er således å belyse tilhørende sider ved innovative samstyringsprosesser slik de i disse regionene kommer til uttrykk i kjølvannet av den norske Samhandlingsreformen.

### 4.3 Artikkel III

**Magnussen, Siv (2016) The Power of Enthusiasm in Collaborative innovation. A Case Study of the Power of Individual Action in the Establishment of Local Medical Centers in Norway. Akseptert for publisering med mindre revisjoner i *Nordic Journal of Social Research*, 21. juni 2016. Publisert i *Nordic Journal of Social Research* Vol. 7, 2016, 33-45.**

Hovedformålet med denne artikkelen er å sette søkelyset på et mye forsømt aspekt i studier av samarbeidsdrevet innovasjon, nemlig den makt og påvirkningskraft individuelle aktører kan ha ved konvertering av innovasjonsideer til lokal praksis. Det teoretiske rammeverket for den empiriske analysen kommer fra eksisterende litteratur om makt, samarbeidsinnovasjon og entreprenørers rolle i offentlig sektor. Et kjennetegn ved samarbeidsdrevne innovasjonsstudier er at samarbeid mellom aktører er det som driver innovasjoner fremover. Med et slikt fokus har også innovasjonshelters rolle og makt blitt tonet ned.

Artikkelen bygger på deltagende observasjon og personlige intervjuer med personer i ulike roller og posisjoner involvert i prosessen med opprettelse av LMS i den ene av de tre regionene som totalt sett utgjør avhandlingens empiriske materiale. Denne dybdestudien av planleggingen og opprettelsen av LMS gav innsikt i hvordan samarbeidsdrevne innovasjonsprosesser i offentlig sektor kan skape rom for enkeltpersoner som

har den viljen og ekstra energien som kreves for å skape noe nytt. Spesielt entusiastiske enkeltpersoner synes å være en viktig drivkraft i innovasjon.

Selv om det i denne regionen ikke var en klar enighet om opprettelse av LMS, klarer en sykepleier med sin entusiastiske, uredde og selvtrygge væremåte å oppnå en uformell makt sterk nok til å overvinne motstand fra mer autoritære røster som både leger, politikere og kommunale ledere. En slik væremåte strider imidlertid imot det samarbeidsdrevne innovasjonsperspektivets vektlegging av fremforhandlet enighet. På denne bakgrunn konkluderer artikkelen med at slike aktører er viktige for å skape innovasjon i noen faser av prosessen, men kan by på utfordringer i andre faser. En selvtrygg og egenrådig adferd kan bety at man er mindre interessert i andre aktørers perspektiver og innspill. I dette kan det være grobunn for konflikt og uenighet. For å lykkes med innovasjon basert på samarbeid kreves, det bidrag fra en rekke ulike aktører.

Denne studien viser at mer oppmerksomhet kan vies til enkeltindividers roller og makt, da det kan ha betydning for hvilken retning og resultat samarbeidsdrevne innovasjonsprosesser gir i praksis.

## 5. Diskusjon og avslutning

Dette avhandlingsarbeidet søker å være et bidrag til kunnskapsutvikling innenfor feltet offentlig tjenesteinnovasjon. Jeg har via et dynamisk casestudiedesign, og ved hjelp av flere teoretiske perspektiver drøftet prosessen som skjer der den nasjonalt initierte innovasjonsideen LMS blir forsøkt omgjort til interkommunal praksis.

Et av hovedfunnene i denne studien er at ideen LMS blir konvertert til ulike praksisformer. I lys av skandinavisk nyinstitusjonell teori, og med Røviks oversettelsesregler, belyser artikkel I hvordan dette kan forstås som at lokale aktører fortolker og oversetter ideer ulikt. Med samstyring og partnerskapsteori drøfter artikkel II hvordan ulikheter i interesser knyttet an til kontekstuelle forhold, har betydning for de praktiske utfall LMS får. I artikkel III anvendes litteratur om makt, samarbeidsdrevet innovasjon og offentlige entreprenører som analyseverktøy. Med disse perspektivene viser delstudiene at innovasjoner, som etablering av LMS, er en del av den interessekampen som foregår i offentlig sektor. Aktører fortolker og oversetter ideer i tråd med egen virkelighetsforståelse. Strukturelle forhold er viktig for utfallet av beslutningsprosesser, og innovative tiltak har uavklarte makt- og beslutningsstrukturer. Dette gir muligheter for at ildsjeler kan påvirke utfall mer enn deres posisjon i det formelle systemet tilsier.

I denne avsluttende diskusjonsdelen ønsker jeg først å drøfte hvordan funn basert på de ulike teoretiske perspektivene kan ses i sammenheng. Deretter vil jeg dele mine refleksjoner om betydningen funnene kan ha for helse- og omsorgssektoren som sosialpolitisk innovasjonsarena. Helt til slutt oppsummerer jeg avhandlingens samlede bidrag.

### 5.1 Ulike interesser i samarbeidsbasert innovasjon

I samhandlingsreformen og dens satsning på LMS støttes tenkningen om at innovasjoner best kan skapes ved å legge til rette for økt samstyring og samarbeid mellom kommuner, og mellom stat og kommune. Samstyring handler om de prosesser der ulike interessenter forsøker å skape noe de bare kan skape i fellesskap (Røiseland & Vabo, 2012). *Noe* representerer i denne studien interkommunale LMS.

Med tanke på at utvikling av LMS er frivillig, er det også nærliggende å tenke at kommuner som forsøker å utvikle en slik modell, gjør det fordi de ønsker det og fordi de mener at de ikke kan klare det alene. Funn i denne studien viser imidlertid at bildet er mer komplekst enn som så. Blant annet handler dette om metastyring (Sørensen, 2006),

dvs. "styring av samstyring" (Røiseland & Vabo, 2012). "Styring av samstyring" kommer til uttrykk på mange måter (Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2009). Jeg skal se nærmere på hvordan det kom til uttrykk i denne studien.

Samtlige kommunale aktører fortalte at det var på grunn av Samhandlingsreformen at de deltok i det interkommunale samarbeidet om LMS. I tråd med foreliggende litteratur er det tydelig at politiske føringer (Aagaard et al., 2014a; Hartley, 2005) har en sterk innvirkning på hvorfor disse kommunale aktørene går sammen for å skape noe nytt.

LMS-ideen slik den fremstilles i nasjonale reformdokumenter, og i lys av institusjonell teori, kan videre forstås som et sosial konstruert symbol på fremskritt, fornyelse og rasjonalitet (Meyer & Rowan, 1977). Som vist innledningsvis og i artikkel I, har inspirasjonskildene i nasjonale myndigheters arbeid med reformen vært både norske og utenlandske senterideer (Pedersen, 2013). LMS fremstår i reformen som en blanding av ulike beste praksiser. Det vises til flere pågående samhandlingstiltak som denne typen tilbud kan omhandle (Meld. St. nr. 16 (2010-2011); St. meld. nr. 47 (2008-2009)). Eksempelvis blir Fosen distriktsmedisinske senter og en intermediæravdeling i Bærum trukket frem som forbillidlige modeller (St. meld. nr. 47 (2008-2009, s. 59–60)). Ved hjelp av Czarniawska og Joerges (1996) idémodell er det derfor lett å se for seg LMS som en idé og modell som gjennom tidene har reist mellom ulike organisasjoner. I møte med nye aktører og kontekster har den stadig skiftet både form og innhold. Nasjonale myndigheters håndtering av ideen medførte at betegnelsen LMS dukket opp. Det medførte imidlertid også noe annet, nemlig at det var Staten som satte kursen for både innholdet og organiseringen av de interessefellesskapene LMS her representerer.

Selv om ideen LMS er basert på frivillighet, er det tydelig at kommunale aktører tar nasjonale styringssignaler på alvor. Videre; Lokale aktører opplever ikke LMS som noe de står fritt til å velge. Følgende uttalelser fra kommunale ledere kan bidra til å illustrere dette:

"Dette [snakker om LMS- samarbeidet] var ikke noe vi fant på helt av oss selv. Jeg husker ikke hvor ideen ble hentet fra. Var det ikke slik at det fra nasjonalt hold ble sagt at hver kommune skulle ha et LMS? Så det var vel et press til kommunene om at de måtte bygge dette?" (31, artikkel I).

"Når det kommer nytt lovverk og statsbudsjett og alt slik, så er ikke samarbeid noe vi kan velge (...)" (11, artikkel I).

At lokale aktører ikke opplever LMS som noe de fritt kan velge, ser også ut til å skyldes ulike interesser blant kommunene. Som analysene fra både artikkel I og II illustrerer, er det aktører i de største kommunene som er mest ivrige på samarbeid om LMS. Basert på det empiriske grunnlaget kan dette ses i sammenheng med statens bruk av økonomiske



stimuleringsmidler for de som vil satse på interkommunalt samarbeid (artikkel I og II).

Det er en kjensgjerning at de fleste innovasjoner og innovasjonsprosesser tar tid og koster penger (Teigen, 2013). Politiske føringer om samarbeidsbasert nyskaping kan på den ene siden oppleves som en ny mulighet til å være med å påvirke denne situasjonen, og på den andre siden som enda et krav som skal oppfylles i en allerede presset situasjon. Selv om bildet av hvorfor disse kommunene velger å satse på LMS er sammensatt, kommer det frem flere steder at press fra omgivelsene har sterk innvirkning. Aktørene ser seg i ulik grad tjent med å etablere LMS. Som vist i artikkel II, kan derfor en mer treffende beskrivelse være at kommunale aktører opplever samarbeidet som en form for frivillig tvang. Med andre ord at de får økonomisk støtte til å løse et problem de er satt til å håndtere. Artikkel III illustrerer hvordan samarbeidsbasert innovasjon gir en mulighet for en aktør til å fremme egne perspektiver. Ut fra poenget om frivillig tvang kunne det også vært aktuelt å bruke maktperspektivet som analyseredskap når det gjelder forholdet mellom stat og kommune, og mellom kommuner. Særlig relevant kunne dette vært med tanke på Czarniawska & Joerges (1996) beskrivelse av makt som et *resultat*, ikke årsak, og noe som ikke tilhører *noen*. Det virker som om *resultatet* av statlige føringer er at kommunale aktører ikke opplever LMS som noe de kan velge. Dette kan forstås dithen at kommuner ikke har råd til å la være å delta i samarbeidet.

I teorier om samstyring anføres det at det er i frivillige partnerskap aktører kan fremme sine interesser. Her er det imidlertid også åpenbart at noen (som staten og store kommuner) har ressurser til å styre mer enn andre. Derav at disse andre (mindre kommuner) kan oppleve at de blir styrt (frivillig tvang). I tråd med foreliggende litteratur (Bommert, 2010; Gray, 1989) tydeliggjør studien at maktforhold kan oppleves som asymmetrisk. Dette til tross for at utvikling av interkommunale LMS i utgangspunktet bygger på samstyringens premisser.

## 5.2 Oversettelse - kraften som ligger i menneskers energi

Selv om staten la føringene for samarbeid om LMS, så er det likevel ikke først og fremst statlige interesser og fortolkninger som har betydning for de praktiske utfall LMS får. Studien gir heller ingen klare indikasjoner på at det er kommunistørrelsen det kommer an på. I stedet viser funn at flere av de kommunale aktørene også opplever LMS som en mulighet til både å ivareta og videreutvikle egne ønsker og behov. I artikkel I brukes Røviks (2007) oversettelsesregler til å vise hvordan LMS i møte med kommunale aktører, på tvers av organisasjonsnivåer og grenser, får ulike praktiske utfall.

I oversettelsesteorien anføres menneskers energi som den sterkeste drivkraft for endring (Czarniawska & Joerges, 1996). Fordi aktører forstår og håndterer innovasjonsideer og innovasjonsmodeller på forskjellige måter, vil de også være i kontinuerlig endring

(Czarniawska & Joerges, 1996; Røvik, 2007). Oversettelsesperspektivet tilbyr altså en optikk for å fange opp hva aktører *gjør* med ideene de kommer i berøring med. Det kan illustreres med denne aktørens beretning:

"Vi kan ha en analytisk tilnærming til det [LMS], og se på sykdomsbildet som vi bør samarbeide om. Eller, vi kan ta et fyrtårnsperspektiv: Hva er kult og litt rått som folk blir litt pirra på – Og som politikerne synes er stas! Det er mange innfallsvinkler. Jeg tror det blir en kombinasjon. (...) To til fire fyrtårnelementer som både fagfolk og politikere kan bruke den "look to" [navngir regionen] på! Og to til fire fagområder der det er kompetansemessig eller økonomisk fornuftig at vi samarbeider" (15, artikkel I).

Sitatet viser at kommunale aktører er kreative når det gjelder å finne løsninger de selv anser som hensiktsmessige både for å oppnå legitimitet i omgivelsene, og som verktøy for å bli mer effektive (Røvik, 1998, 2007). Et gjennomgående mønster er at det kommunale aktører *gjør* med LMS-ideen i stor grad handler om lokal identitetsutvikling og bevaring. I to av kommuneregionene medfører et stort sprik mellom kommunale og statlige interesser at de fortolker LMS som er springbrett for en rekke andre aktiviteter (artikkel I). Også i artikkel II kommer dette frem, som en prosjektleder sa det:

"Det er om å gjøre å få mest mulig prosjektmidler. Jeg synes jeg har vært ganske god på det, vi søker overalt hvor det er mulig å søke, men det går jo mye tid til å søke midler!" (27, artikkel II).

Verdt å nevne i denne sammenheng er at det som i stor grad binder disse aktørene sammen, er tilgangen til statlige stimuleringsmidler (artikkel II).

Innovasjonsprosesser kan være preget av interessekamper og konflikter (Sundbo & Fuglsang, 2002). Dette kommer også til uttrykk i denne studien. Et spennende funn er imidlertid at i de kommuneregionene LMS mer brukes som en passende konnotasjon for ulike typer aktiviteter, synes også konfliktnivået å være lavere. I lys av Røvik (1998) kan dette forstås som at lokale aktører er opptatt av å file til ideen på en måte som hindrer konflikt. Det kan også fortolkes som at disse aktørene ikke vurderer LMS som en viktig nok offentlig verdi til at de selv vil satse penger på den. I litteraturen om samarbeidsdrevet innovasjon (Aagaard et al., 2014a), legges det vekt på at felles verdier og felles erfaringshorisont kan gjøre det lettere å se et felles mål. Det igjen gjør det lettere å bli enige om midler og suksesskriterier. For stor likhet i interesser kan imidlertid føre til at det satses mer på inkrementelle innovasjoner enn radikale. Dette ser ut til å sammenfalle med to av regionenes håndtering av LMS-ideen. Fordi de ikke ønsker noe nytt LMS, handler samarbeidet isteden om å få tak i flest mulig statlige stimuleringsmidler. Midler som de i etterkant forsøker å bruke på en måte alle kan ha nytte av. Slik sett synliggjøres også at lokale aktørers handlingskraft kan ses som et uttrykk for motmakt mot staten.

Med Rønning & Knutagårds (2015) tilnærming til innovasjon som et spørsmål om makt, kan oversettelsesprosessene som skjer dermed også fortolkes som en: "fight for defining both the problem and the solution" (Rønning & Knutagård, 2015:47).

I Bygderegionen der de velger å satse på opprettelse av LMS, hadde de allerede et vel-fungerende DMS. Ulikheter i interesser handler om hvorvidt det skal bygges et helt nytt eller ikke. Som vist i artikkel III, er det tydelig at en entusiastisk person sitter i førersetet når det gjelder å få dette til. Det er også i stor grad denne personens fortolkninger av behov som får gjennomslag i samarbeidsprosessen. Dette kan blant annet forklares med at en del aktører ikke har særlig tro på ideen, og derfor heller ikke engasjerer seg. Med dette kan studien være et bidrag til å tydeliggjøre blant annet Bommerts (2010:16) sin tese: Fordi samarbeidsbasert innovasjon innebærer at aktørers roller i mindre grad er definert gjennom byråkratiske regler, åpnes det også i større grad opp for at "ansvaret" overlates til personen man anser å ha de største ressursene til å bidra.

### 5.3 Makt – samspill mellom struktur og aktør

Utøvelse av makt kan skje på ulike måter (Lukes, 1993, 2005; Mechanic, 1962; Treadway et al., 2013). Som belyst i både kappens teorikapittel og i artikkel III, er det bred enighet om at makt er et multifasettert fenomen. Makt synes også for noen å være et litt negativt ladet begrep, noe det helst ikke snakkes om (Pfeffer, 1992; Rønning, 2006).

Selv om det i innovasjonslitteraturen gis uttrykk for at makt har betydning for innovasjon (Bommert, 2010; Sørensen & Torfing, 2011; Torfing et al., 2014b), er maktperspektivet lite brukt i analysesammenheng. Ett unntak er Rønning & Knutagård (2014; 2015) sin fortolkning og bruk av Rogers (2003) diffusjonsteori som omdreiningspunkt for å studere makt i innovasjon.

Mange innovasjonsstudier diskuterer drivere og barrierer (Aagaard, 2012; Aagaard et al., 2014a; Hartley, 2014; Sørensen & Torfing, 2011). Ved hjelp av maktperspektivet kan en fokusere på aktørers interesser og muligheter for å fremme egne perspektiver og interesser, og man kan studere hvordan ulike kontekster gir noen aktører bedre muligheter enn andre. I oversettelser og overføringer av innovasjoner fra en kontekst til en annen, kan det også være fruktbart å se på hvordan aktørens innsats eksplisitt knyttes til makt.

I denne studien kommer makt til uttrykk på to måter. For det første gjennom aktørens handlingskraft (Czarniawska & Joerges, 1996). For det andre gjennom rommet samarbeidsinnovasjon gir for aktører som vil og evner å stå i de energikrevende prosesser innovasjon faktisk er (Hartley, 2014). Måten LMS fra statlig hold initieres på, gjør at ideen i møte med kommunene representerer *uetablerte beslutningsrom*.

Funn i denne studien viser at kommunene i det de mottar støtte for å starte opp, i svært

liten grad har avklart hvem som skal delta og hva som skal være det konkrete målet i innovasjonen. Tidligere studier har vist hvordan slik ubestemthet kan være en barriere, da det kan bety uavklarte maktrelasjoner, mangel på både eierskap og gjensidig avhengighet blant deltagerne (Torfing et al., 2014b). Som vist i artikkel I og II er det tydelig at noen kommuner i utgangspunktet opplever å ha mer enn nok med egen virksomhet. Artikkel III illustrerer imidlertid hvordan uklar ansvarsfordeling kan gi mulighet for enkeltaktører til å få en ekstra stemme når det gjelder å definere så vel problem som løsning i denne regionen.

Ved å dra å veksler på Røviks (2007) beskrivelse av "den sterke oversetter", og Roberts & Kings (1996) beskrivelse av de personlige egenskaper som kjennetegner offentlige entreprenører, drøfter artikkel III hvordan en aktør kan være en viktig drivkraft i innovasjonsprosessen. Et interessant aspekt er muligheten som skapes i det uetablerte beslutningsrommet for denne aktøren til å fremme egne perspektiver vedrørende etablering av LMS. Det er viktig å nevne at dette neppe ville gått uten støtte fra aktører med større autoritet. Likevel viser studien at enkeltpersoner i kraft av sin egen stå-på-vilje og entusiasme kan være en viktig drivkraft. Et poeng er imidlertid at dette ikke nødvendigvis er å betrakte som beste svar på innovasjon i det offentlige. Fordi offentlig innovasjon handler om å imøtekomme ulike interesser på en måte som til sammen kan skape en offentlig merverdi (Benington & Moore, 2010), kan sterke enkeltaktørers perspektiver skape utfordringer senere i innovasjonsprosessen (artikkel III).

#### **5.4 Har innovasjonsideen LMS realisert statlige mål og interesser?**

Som tidligere vist, blir samstyring og partnerskap i den samarbeidsdrevne innovasjonslitteraturen tatt for gitt som beste innovasjonsstrategi (Torfing et al., 2014a). Funn i denne studien viser tydelig at samarbeid om nye interkommunale LMS ikke kom i gang ut fra et samstemt behov for denne typen helsetjenestetilbud. Fra kommunenes side eksisterte ikke planer om LMS før dette fra nasjonalt hold ble fremmet som en god løsning for håndtering av nye krav i Samhandlingsreformen.

I sin ytterste konsekvens kan samarbeid og samstyring i praksis fremstå som "tomme skall", opprettet mer for å tilfredsstille ulike forventinger og krav fra omgivelsene, enn for å løse konkrete problemer organisasjonene opplever å ha (Greenwood & Hinings, 1996; Jacobsen, 2012). Selv om det ikke er noe som tyder på at utviklingen av LMS her fremstår som tomme skall, kan man stille spørsmål ved hvor vidt nasjonale tiltak for økt innovasjon innenfor konseptet LMS har slått til? Svaret er slik jeg ser det, både ja og nei. Hvis vi legger til grunn at nasjonale myndigheters interesse var opprettelse av LMS i betydningen: nye kommunale helsetjenestetilbud før, etter, eller istedenfor sykehusopphold, er det bare i én av regionene dette har skjedd. Et sentralt aspekt er imidlertid at disse kommunene allerede hadde et lignende tilbud. I de andre regionene var det fra

starten av ingen ønsker om å opprette et slik tilbud. Isteden brukte disse kommunene statlige stimuleringsmidler til å sette i gang nybrottsarbeid de ellers ikke ville kunne prioritere. Et enda mer fremtredende funn er imidlertid at disse aktivitetene stoppet opp så fort den statlige finansieringen tok slutt. Så fremt statens mål er samarbeidsbasert innovasjon, blant annet via etablering av LMS, er det dermed en del som tyder på at kortsiktige økonomiske insentiver ikke er et sterkt nok styringsmiddel.

Selv om det ikke ble opprettet fysiske LMS-bygg i to av regionene, betyr dette likevel ikke at arbeidet ikke har vært godt for noe. Utfordringen er at det kan være vanskelig å få øye på og bli enige om hvilken merverdi denne typen innovasjonsprosesser faktisk gir (Fuglsang & Sørensen, 2011; Torfing et al., 2014a).

Denne studien viser at kommunale aktører opplevde statens styringssignaler som utydelige. En kommunal leder sa det slik:

"Staten burde definert klarere hva de vil med reformen og hvor de vil pengene skal brukes. Da hadde vi kunne fått til mye mer på disse områdene" (18, artikkel II).

Den offentlige sektor kjennetegnes av det som i organisasjonslitteraturen omtales som komplekse og hybride styringslogikker (Christensen & Læg Reid, 2011). Dette inkluderer en blanding av for eksempel NPM, tradisjonelt byråkrati, samstyring og partnerskap. I Samhandlingsreformen kommer den hybride styringsformen til uttrykk på flere måter. Blant annet gjennom statens satsning på samarbeid, samtidig som ny lovgivning og generelle standardkrav gir sterke føringer om kommunenes utvidede ansvar som velferdsprodusenter (Rønning & Lesjø, 2015). At bildet er komplekst og sammensatt, synliggjøres ikke minst når det gjelder etablering av LMS. I reformdokumentene oppmuntres kommunene til å samarbeide om slike, men det legges også sterk vekt på kommunenes selvråderett. Selv om mange vil si at kommunene har mistet mye av sin autonomi (Rønning & Lesjø, 2015), er det er opp til kommunene å bli enige om utforming og innhold i de interkommunale LMS som de oppretter.

Kommunale aktører skal imøtekomme flere store og delvis motstridende krav på en og samme tid. De skal styre i tråd med målene Stortinget (lover og regler) eller nasjonale politiske organ har satt for organisasjonen, samtidig som de skal oppfylle konstante forventninger om modernisering, omstilling, fornyelse og forbedring (Reichborn-Kjennerud & Vabo, 2016). Ikke minst har kommunene med det kommunale selvstyret ansvar for å opprettholde et levende lokaldemokrati (Rønning & Lesjø, 2015).

Selv om kommunal autonomi er en viktig forutsetning for lokaldemokratiet, er det tydelig at idealet fra Stortingets side i større grad bygger på partnerskapsperspektivet der: Staten står for lovgivning og ressurstildeling, mens kommunene er iverksettere av

tiltakene (Rønning og Lesjø, 2015: 291). utfordringene med en slik styringsform er at selv om både lovverk og økonomiske stimuleringsmidler har klare målsetninger, må de være såpass generelt utformet at det passer for alle kommuner (Rønning & Lesjø, 2015). Statlige styringskrav må altså fortolkes – noe som igjen kan føre til at en del kommuner, som denne studien delvis viser, bruker kortsiktige stimuleringsmidler på andre måter enn det staten forventer. Et betimelig spørsmål er derfor om denne formen for indirekte styring blir en noe tafatt styringsstrategi dersom hensikten er å etablere nye LMS?

## 5.5 Studiens samlede bidrag

Denne studien har tydeliggjort hvordan tjenesteinnovasjoner gir et stort handlingsrom for fortolkning. I praksis er det kun i en av caseregionene at den nasjonalt initierte ideen LMS har gitt "synlige" resultater, i betydningen nye samlokaliserte og samarbeidsbaserte helsetjenestetilbud. Dette bidrar til å synliggjøre utfordringene med å måle den økonomiske og sosiale verdien av tjenesteinnovasjoner (Gallouj & Toivonen, 2011; Toivonen, 2010). Med dette følger også viktigheten av å utvikle egne analysemodeller tilpasset de karakteristika som kjennetegner det offentlige (Gallouj & Zanfei, 2013; Hartley, 2008).

I dette avhandlingsarbeidet har jeg vist hvordan man gjennom ulike teoretiske perspektiver kan få øye på ulike aspekter ved innovasjon. Ved hjelp av disse perspektivene har delstudiene fått frem hvordan både ulike fortolkninger og ulike interesser, knyttet an både til aktører og kontekst, virker inn på offentlig initierte innovasjonsprosesser. Med dette kan avhandlingen ses som et bidrag til konkretisering av noen av de barrierer og drivkrefter samarbeidsbaserte innovasjonsprosesser omfatter.

Ulike aktørers forståelse av situasjonen påvirker deres handlinger. I den samarbeidsdrevne innovasjonslitteraturen har det blitt påpekt at ulikhet i makt kan hindre at grupper av individer får si sin mening og bringe nye ideer til bordet (Torfing et al., 2009). Ved å koble litteratur om makt, samarbeidsdrevet innovasjon og offentlige entreprenører, har denne studien synliggjort at enkeltpersoner, via *uetablerte beslutningsrom*, både kan *ta* og *få* en sentral plass i samarbeidsbaserte innovasjonsprosesser. Med dette kan avhandlingsarbeidet bidra til økt interesse for makt i nye innovasjonsstudier.

I den offentlige innovasjonslitteraturen påpekes behovet for mer konkret empirisk kunnskap om innovasjon basert på samarbeid (Aagaard et al., 2014b; Bommert, 2010; Hartley, 2014). Denne avhandlingen bygger på casestudier, noe som av flere blir løftet frem som en velegnet design for studier av innovasjon (Bommert, 2010; Torfing et al., 2014b; Tuominen & Toivonen, 2011). I metodekapitlet viste jeg til Flyvbjergs beskrivelse av casestudien som læringsarena. En viktig del av min læring har vært å få en mer utdypet og nyansert forståelse av prosessen der kommunale aktører, på initiativ fra staten, går sammen for å skape innovasjon. Det foreliggende arbeidet viser noe av

kompleksiteten når vi skal prøve å forstå innovasjon i offentlig sektor. Like fullt kan funn i denne studien styrkes gjennom nye studier. Flere eksplorative casestudier hvor en følger innovasjonsprosessen over tid, kan bidra til ytterligere økt kunnskap om barrierer og drivkrefter for innovasjon i det offentlige. Uansett, de temaene som har blitt diskutert her, kan ha aktualitet for de som arbeider med politikktutforming og forskning på innovasjon i offentlig virksomhet. Sist, men ikke minst kan de ha betydning for de som jobber med konkretisering av nasjonale innovasjonsideer.





## LITTERATURLISTE

- Aagaard, P. (2011). Drivkræfter og barrierer for samarbejdsdrevet projektstyringsinnovation: Et casestudie af Det Kriminalpræventive Råd. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor* (pp. 299-320). København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Aagaard, P. (2012). Drivers and Barriers of Public Innovation in Crime Prevention. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 2-17.
- Aagaard, P., Sørensen, E., & Torfing, J. (2014a). Er der en eller flere tilgange til samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor? In P. Aagaard, E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis* (pp. 345-358). København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Aagaard, P., Sørensen, E., & Torfing, J. (2014b). *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Aaraas, I. (1998). *General practitioner hospitals: Use and usefulness: A study from Finnmark County in North Norway*. (Doctoral thesis), University of Tromsø (UiT), Tromsø.
- Aaraas, I. (2003). Sykestuen - en gammel institusjon for fremtiden. *Ottar: Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum - Universitetsmuseet*, 245, 20-26.
- Aaraas, I., Langfeldt, E., Ersdal, G., et al. (2000). Aktuelt problem - Sykestuemodellen, nøkkel til bedre samhandling i helsetjenesten - la sykestuene leve! *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 120(6), 702-706.
- Abrahamson, E. (1996). Technical and Aesthetic Fashion. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change* (pp. 117-137). Berlin: Walter de Gruyter.
- Adashi, E. Y., Geiger, H. J., & Fine, M. D. (2010). Health Care Reform and Primary Care—The Growing Importance of the Community Health Center. *The New England Journal of Medicine*, 362(22), 2047-2050.
- Agarwal, R., Selen, W., Roos, G., et al. (2015). *The Handbook of Service Innovation*. London: Springer.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks : adding value to public organizations*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Alvesson, M., & Sköldbäck, K. (2008). *Tolkning och reflektion : vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod (2.utg.)*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersen, O. J., Gårseth-Nesbakk, L., & Bondas, T. (2015). Innovasjoner i offentlig tjenesteyting - Begrepsavklaring, vilkår og forskningsmuligheter. In O. J. Andersen, L. Gårseth-Nesbakk & T. Bondas (Eds.), *Innovasjon i offentlig tjenesteyting. Vågal reise med behov for allierte* (pp. 19-36). Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Antoft, R., & Salomonsen, H. H. (2012). Casestudier af organisationer som dynamisk proces. In H. M. Jacobsen & Q. S. Jensen (Eds.), *Kvalitative udfordringer* (pp. 129-153). København: Hans Reitzels Forlag.
- Arbo, P. (1989). *Prosjektmakeriets logikk. Fra modernisering til reføydalisering?* Arbeidsnotat. FORUT-avdeling. Avdeling for samfunnsplanlegging.
- Australian Public Service Commission. (2012). *Tackling wicked problems: A public policy perspective*.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Barnett, M., & Duvall, R. (2005). Power in International Politics. *International Organization*, 59(1), 39-75.
- Bateman, N., & Rich, N. (2003). Companies' perceptions of inhibitors and enablers for process improvement activities. *International Journal of Operations & Production Management*, 23(2), 185-199.
- Benington, J., & Moore, M. H. (2010). *Public value: Theory and Practice*. Palgrave macmillan.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Bjørge, F., Sandvin, J., & Hutchinson Strand, G. (2015). Gjenstridige problemer i samarbeidsdrevet innovasjon. In O. J. Andersen, L. Gårseth-Nesbakk & T. Bondas (Eds.), *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting. Vågal reise med behov for allierte*. (pp. 106-122). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International public management review*, 11(1), 15-33.
- Borge, L.-E., & Rattsø, J. (2005). Kommunenes økonomiske tilpasninger til tidsavgrensede statlige satsinger. SØF-rapport 3/2005. Utredning for Kommunal- og Regionaldepartementet: Senter for økonomiforskning.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40.
- Brereton, M., & Temple, M. (1999). The new public service ethos: an ethical environment for governance. *Public Administration*, 77(3), 455-474.
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2010). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. In S. Brinkmann & L. Tanggaard (Eds.), *Kvalitative metoder. En grundbok* (pp. 29-53). København: Hans Reitzel.
- Brown, L. (2010). Balancing Risk and Innovation to Improve Social Work Practice. *British Journal of Social Work*, 40(4), 1211-1228.

- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1990). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Bugge, M. M., & Skålholt, A. (2013). Smart velferd: Styringsparadigmer for innovasjon i kommunene. In H. Teigen, T. Ringholm & N. Aarsæther (Eds.), *Innovative kommuner* (pp. 53-69). Oslo: Cappelen Damm.
- Callon, M., & Latour, B. (1981). Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. In K. Knorr-Cetina & A. Cicurel (Eds.), *Advances in social theory and methodology: Toward an integration of micro-and macro-sociologies* (pp. 277-303). London: Routledge and Kegan-Paul.
- Campbell, D. T. (1975). Degrees of freedom and the case study. *Comparative political studies*, 8(2), 178-191.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.
- Considine, M. (2013). Governance networks and the question of transformation. *Public Administration*, 91(2), 438-447.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996). Travels of Ideas. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change* (pp. 13-48). Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (1996). Introduction. In B. Czarniawska & B. Joerges (Eds.), *Translating Organizational Change* (pp. 1-12). Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Delanty, G., & Strydom, P. (2003). New directions and challenges, part 6. In G. Delanty & P. Strydom (Eds.), *Philosophies of social science: The classic and contemporary readings* (pp. 365-383). Maidenhead Philadelphia: Open University Press.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.
- Djellal, F., Gallouj, F., & Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 98-117.
- Eggers, W. D., & Singh, S. K. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*. Harvard Kennedy School ASH Institute for Democratic Governance and Innovation.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Engebretsen, E., & Heggen, K. (2012). Makt på nye måter. In E. Engebretsen & K. Heggen (Eds.), *Makt på nye måter* (pp. 13-18). Oslo: Universitetsforlaget.

- Fagerberg, J., Martin R, B., & Andersen Sloth, E. (2013). Innovation Studies: Towards a New Agenda. In J. Fagerberg, B. Martin R & E. Andersen Sloth (Eds.), *Innovation Studies. Evolution & Future Challenges* (pp. 1-17). Oxford: University Press.
- Fagerberg, J., & Verspagen, B. (2009). Innovation studies—The emerging structure of a new scientific field. *Research Policy*, 38(2), 218-233.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development. *International journal of qualitative methods*, 5(1), 80-92.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Fuglsang, L., & Rønning, R. (2013). Spredning av innovasjon i kommunene. Inspirasjonsnettverk og reduksjon av usikkerhet. In T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (Eds.), *Innovative kommuner* (pp. 87-102). Oslo: Cappelen Damm.
- Fuglsang, L., & Rønning, R. (2014). Conclusion. Public Service Sector Innovation in Context. In L. Fuglsang, R. Rønning & B. Enquist (Eds.), *Framing Innovation in Public Service Sectors* (pp. 218-233). New York: Routledge.
- Fuglsang, L., & Sørensen, F. (2011). The balance between bricolage and innovation: management dilemmas in sustainable public innovation. *The Service Industries Journal*, 31(4), 581-595.
- Gallouj, F. (1997). Towards a Neo-Schumpeterian Theory of Innovation in Services? *Science and Public Policy*, 24(6), 405-420.
- Gallouj, F., & Savona, M. (2010). Towards a Theory of Innovation in Services: a state of the art. In F. Gallouj & F. Djellal (Eds.), *The Handbook of Innovation and Services. A Multi-disciplinary Perspective* (pp. 27-48). Cheltenham and Northampton: Edwar Elgar.
- Gallouj, F., & Toivonen, M. (2011). Elaborating the characteristics-based approach to service innovation: making the service process visible. *Journal of Innovation Economics & Management*, 8(2), 33-58.
- Gallouj, F., & Zanfei, A. (2013). Innovation in public services: Filling a gap in the literature. *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, 27, 89-97.
- Garåsen, H. (2008). *The Trondheim Model*. (Doktoral thesis), Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic books (reprinted 2000).
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

- Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of management review*, 21(4), 1022-1054.
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., et al. (2008). Introduction. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 1-46). Los Angeles: Sage.
- Guneriusen, W. (1999). *Aktør, handling og struktur: grunnlagsproblemer i samfunnsvitenskapene*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hacking, I. (1999). *The social construction of what?* Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Hanssen, G. S., Helgesen, M., & Vabo, S. I. (2005). *Politikk og demokrati*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J. (2008). The innovation landscape for public service organisations. In J. Hartley, C. Donaldson, C. Skelcher & M. Wallace (Eds.), *Managing to improve public services* (pp. 197-216). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartley, J. (2013). Public and private features of innovation. In S. P. Osborne & L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services* (pp. 44-59). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hartley, J. (2014). New development: Eight and a half propositions to stimulate frugal innovation. *Public Money & Management*, 34(3), 227-232.
- Hartley, J., & Benington, J. (2006). Copy and paste, or graft and transplant? Knowledge sharing through inter-organizational networks. *Public Money & Management*, 26(2), 101-108.
- Hartley, J., & Rashman, L. (2007). How is Knowledge Transferred between Organizations involved in Change? In M. Wallace, M. Fertig & E. Schneller (Eds.), *Managing Change in the Public Services* (pp. 173-192). Oxford: Blackwell.
- Hastrup, K. (2010). Feltarbejde. In S. Brinkmann & L. Tanggaard (Eds.), *Kvalitative metoder. En grundbok* (pp. 55-80). København: Hans Reitzels Forlag.
- Heaney, D., Black, C., O'Donnell, C. A., et al. (2006). Community hospitals—the place of local service provision in a modernising NHS: an integrative thematic literature review. *BMC Public Health*, 6(1), 1-11.
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). Retrieved 15.06.2016, from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

- Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., et al. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 157-173.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Krittiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2012). Styringsnettverk på norsk– Regionrådenes rolle i det norske politiske systemet. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 89 (1).
- Jordansen, B. (2010). Observation. In P. Darmer, B. Jordansen, J. Madsen Astrup & J. Thomsen (Eds.), *Paradigmer i praksis. Anvendelse af metoder til studier af organiserings- og ledelsesprocesser* (pp. 257-282). København: Handelshøjskolens Forlag.
- Jordansen, B., & Madsen, J. A. (2010). Introduktion til videnskabsteori. In P. Darmer, B. Jordansen, J. A. Madsen & J. Thomsen (Eds.), *Paradigmer i praksis. Anvendelse af metoder til studier af organiserings- og ledelsesprocesser* (pp. 37-73). København: Handelshøjskolens Forlag.
- Kickert, W. J., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage Publisher.
- Kline, S. J., & Rosenberg, N. (1986). An Overview of Innovation. In R. Landau & N. Rosenberg (Eds.), *The positive sum strategy: Harnessing technology for economic growth* (pp. 275-305). Washington D.C: National Academy Press.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- KS. (2016). Innovasjon. Retrieved 16.06.2016, from <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/innovasjon/>
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Den kvalitative forskningsintervju. (3.utg.)*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Latour, B. (1986). The powers of association. In J. Law (Ed.), *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* (pp. 264-280). London: Routledge & Kegan Paul.
- Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Latour, B., & Woolgar, S. (1979). *Laboratory life: The social construction of scientific facts*. Princeton University Press: Sage Publications.
- Lorenzi, M. (2006). Power: A Radical View by Steven Lukes. *Crossroads*, 6(2), 87-95.
- Lukes, S. (1993). Three distinctive views of power compared. In M. Hill (Ed.), *The policy process: A reader* (pp. 45-52). New York and London: Routledge.
- Lukes, S. (2005). *Power: A Radical view*. New York: Palgrave.
- Lundvall, B.-Å. (2011). Økonomisk innovasjonsteori: Fra iværksettere til innovasjonssystemer. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet*

- innovasjon - i den offentlig ektor* (pp. 41-57). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lundvall, B.-Å. (2013). Innovation Studies: A Personal Interpretation of "The State of the Art". In J. Fagerberg, B. Martin R & E. Andersen Sloth (Eds.), *Innovation Studies. Evaluation & Future Challenges*. Oxford: University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(03), 734-749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mechanic, D. (1962). Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations. *Administrative science quarterly*, 7(3), 349-364.
- Meijer, A. J. (2013). From Hero-Innovators to Distributed Heroism: An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. *Public Management Review*, 16(2), 199-216.
- Meld. St. nr. 16 (2010-2011). *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015)*. Oslo: Helse og omsorgsdepartementet.
- Meld. St.nr. 29 (2012-2013). *Morgendagens omsorg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meyer, J. E., & Rowan, B. (1977). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-362.
- Mik-Meyer, N., & Justesen, L. (2010). Dokumentanalyse. In P. Darmer, B. Jordansen, J. Madsen Astrup & J. Thomsen (Eds.), *Paradigmer i praksis. Anvendelse af metoder til studier af organiserings- og ledelsesprocesser* (pp. 283-296). København: Handelshøjskolens forlag.
- Miles, I. (1998). *Services, Systems and Innovation—Cinderella comes to the ball*. Paper presented at the Services and Systems Workshop, CRIC, Manchester.
- Miles, I. (1999). Foresight and Services: Closing the Gap? *The Service Industries Journal*, 19(2), 1-27.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2005). Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector. *Public Money & Management*, 25(1), 43-50.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation in the public sector (pp. 2-40): London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Nilssen, V. (2012). *Analyse i kvalitative studier. Den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget

- Osborne, S. P. (2013). A Service-influences approach to public service innovation? In S. P. Osborne & L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services* (pp. 60-71). Cheltenham Edward Elgar Publishing.
- Osborne, S. P., & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. New York: Routledge.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.
- Otnes, B. (2015). Utviklingen i pleie- og omsorgstjenestene 1994-2013. *Tidsskrift for Omsorgsforskning*, 1(1), 48-61.
- Pedersen, T. H. (2013). Senterideen i samhandlingsreformen: Hjemlige og internasjonale inspirasjonskilder. In N. Veggeland (Ed.), *Reformer i Norsk helsevesen* (pp. 199-224). Trondheim: Akademika forlag.
- Pettersen, H. M. (2011). *Utvikling og endring i et lokalsamfunn. Dynamikken mellom aktører, prosjekter og masterideer* (Avhandling for graden Philosophiae Doctor), Universitetet i Tromsø (UiT), Tromsø
- Pfeffer, J. (1992). Understanding Power in Organizations. *California management review*, 34(2), 29-50.
- Prop. 91.L. (2010-2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester*. Oslo.
- Radnor, Z., & Osborne, S. P. (2013). Lean: a failed theory for public services? *Public Management Review*, 15(2), 265-287.
- Ragin, C. C. (1992). "Casing" and the process of social inquiry. In C. C. Ragin & H. S. Becker (Eds.), *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (pp. 217-226). Cambridge: Cambridge university press.
- Reichborn-Kjennerud, K., & Vabo, S. I. (2016). Styling, kontroll og organisasjonslæring. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 18(1), 3-9.
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Bogason, P., et al. (2011). Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse (Norut Tromsø rapport nr 2/2011). Tromsø Norut
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Roberts, N. C. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International public management review*, 1(1), 1-19.
- Roberts, N. C., & King, P. J. (1996). *Transforming Public Policy. Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations. (5th ed.)*. New York: Free Press.
- Rubalcaba, L. (2007). *The New Service Economy. Challenges and Policy Implications for Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.



- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, R. (2006). *Vårt politiske Norge: En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, R. (2014). The Diffusion of Innovation. A Question of Power. In L. Fuglesang, Rønning, Rolf, Enquis, Bo (Ed.), *Framing Innovation in Public Service Sectors* (pp. 201-217). New York: Routledge.
- Rønning, R. (2015). Innovations in social welfare and human services – the noble art of triangulation. Paper presented for the Social Innovation Research Conference (SIRC). Fudan University, Shanghai May 21-22.
- Rønning, R., & Knutagard, M. (2015). *Innovation in Social Welfare and Human Services*. London: Routledge.
- Rønning, R., Knutagård, M., Heule, C., et al. (2013). *Innovationer i välfärden: möjligheter och begränsningar*. Stockholm: Liber.
- Rønning, R., & Lesjø, J. H. (2015). *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap (4.utg)*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røste, R. (2013). Innovasjonssystem i norske kommuner - tilbakeblikk på PUBLIN-prosjektet. In H. Teigen, T. Ringholm & N. Aarsæther (Eds.), *Innovative kommuner* (pp. 71-86). Oslo: Cappelen Damm.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sand, R. (1952). *The advance to social medicine*. London: Staples Press.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Scott, W. R. (1998). *Organizations: Natural, rational and open systems*: London: Prentice-Hall International.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*. London: University of California Press.
- St. meld. nr. 47 (2008-2009). *Samhandlingsreformen - rett behandling - på rett sted - til rett tid*. Oslo: Helse og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr. 7 (2008-2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.

- Sundbo, J., & Fuglsang, L. (2002). Innovation as Strategic Reflexivity. *Routledge Advances in Management and Business Studies*, 22, 1-16.
- Szulanski, G. (1996). Exploring Internal Stickiness: Impediments to the Transfer of Best Practice Within the Firm. *Strategic management journal*, 17(SI), 27-43.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.
- Teigen, H. (2013). Kommunane som innovatør. In N. Aarsæther (Ed.), *Innovative kommuner* (pp. 31-52). Oslo: Cappelen Dam Akademisk.
- Tingvold, L., & Romøren, T. I. (2015). Evaluering av Omsorgsplan 2015. Senter for omsorgsforskning rapportserie nr. 5. Gjøvik: Senter for omsorgsforskning.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Toivonen, M. (2010). Different types of innovation processes in services and their organisational implications. In F. Gallouj & F. Djellal (Eds.), *The Handbook of Innovation and Services: A Multi-disciplinary Perspective*. Cheltenham Edward Elgar.
- Torfing, J., Sørensen, E., & Aagaard, P. (2014a). Samarbejdsdrevet innovation i praksis: en introduktion. In P. Aagaard, E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis* (pp. 15-36). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Torfing, J., Sørensen, E., & Aagaard, P. (2014b). Teori og metode i studiet af samarbejdsdrevet innovation i praksis. In P. Aagaard, E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis* (pp. 37-70). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Treadway, D. C., Breland, J. W., Williams, L. M., et al. (2013). Social Influence and Interpersonal Power in Organizations Roles of Performance and Political Skill in Two Studies. *Journal of Management*, 39(6), 1529-1553.
- Tucker, H. (2006). Integrating Care in Community Hospitals. *Journal of Integrated Care*, 14(6), 3-10.
- Tuominen, T., & Toivonen, M. (2011). Studying innovation and change activities in KIBS through the lens of innovative behaviour. *International Journal of Innovation Management*, 15(02), 393-422.
- Vabø, M. (2014). Dilemmaer i velferdens organisering. In S. I. Vabø & M. Vabø (Eds.), *Velferdens organisering* (pp. 11-28). Oslo: Universitetsforlaget.
- Van de Ven, A. H., & Poole, M. S. (2005). Alternative approaches for studying organizational change. *Organization Studies*, 26(9), 1377-1404.

- 
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. *Journal of marketing*, 68(1), 1-17.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 1-10.
- Windrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. In P. Windrum & P. Koch (Eds.), *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management* (pp. 3-20). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.



VEDLEGG



## Vedlegg 3

### **Informasjonsbrev ang. studie om utvikling av lokalmedisinske sentre**

Hei!

Jeg holder på med et doktorgradsarbeid om interkommunal tilpasning til samhandlingsreformen med særlig henblikk på lokalmedisinske sentere/tjenester. I denne forbindelse håper jeg du vil la deg intervjuet om dine erfaringer med interkommunalt samarbeid, samhandlingsreformen og lokalmedisinske tjenester/sentre i din kommune/kommuneregion. Intervjuet vil vare ca. en time. All informasjon som kommer frem under intervjuet vil bli anonymisert. Jeg håper også det er greit for deg at samtalen vår blir tatt opp på bånd. Opptaket vil bli oppbevart konfidensielt og slettet etter at doktorgradsavhandlingen er godkjent.

Problemstillingen i prosjektet er: *“Hvordan blir lokalmedisinske sentere/tjenester som organisasjonsidé forstått, oversatt og konkretisert, og hvordan varierer dette mellom ulike interkommunale samarbeidsregioner?”* Med interkommunale samarbeidsregioner menes kommuner som via interkommunalt samarbeid og sammen med et helseforetak planlegger å opprette lokalmedisinske sentere/tjenester. For å undersøke dette har jeg vært så heldig å få følge tre samarbeidsregioner (inkludert din) som er i gang med å utvikle lokalmedisinske sentere/tjenester. Datainnsamlingen vil bestå av dokumenter, personlige intervjuer og deltagende observasjon (i en region). Jeg ble tatt opp som student på ph.d. -programmet i Offentlig politikk og administrasjon ved universitetet i Agder i august 2011. Doktorgradsprosjektet er finansiert av Senter for omsorgsforskning, Høgskolen i Gjøvik som også er min faste arbeidsplass.

Jeg håper med dette at du har lyst og kan ta deg tid til en samtale med meg. Hvis det er noe du lurer på/noe som er uklart må du ikke nøle med å ta kontakt på tlf. 416 50 687 eller e-post: [siv.magnussen@hig.no](mailto:siv.magnussen@hig.no)

Med vennlig hilsen

Siv Magnussen

PhD. -student

Senter for omsorgsforskning/Center for Care Research Høgskolen i Gjøvik/Gjøvik University College





## Vedlegg 2

### Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES

Siv Magnussen  
Senter for omsorgsforskning  
Høgskolen i Gjøvik  
Postboks 191  
2802 GJØVIK



Harald Hårfagres gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47-55582117  
Fax: +47-55 58 96 90  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org.nr. 985 321 884

Vår dato: 25.06.2012

Vår ref: MAS/RF

Deres dato:

Deres ref:

### TILRÅDING AV BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 07.06.2012. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 22.06.2012. Meldingen gjelder prosjektet:

30803 *11terkullinn11a1 tilpasning til salla11d111greforme11 med særlig henblikk på lokalmedis11ske smtere*

*Beha11d111gsa11svarlig* *Hogskole11 i Gjovik*  
*Daglig ansvarlig* *Siv li11agmtssen*

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, vedlagte prosjektvurdering - kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Datainnsamlingen er igangsatt og behandlingen av personopplysninger kan fortsette forutsatt de endringene som er beskrevet i vedlagt kommentar.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, [http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk\\_stud/skjema.html](http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html). Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 26.05.2015, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen  
  
Vigdis Namtvedt Kvalheim

  
Mads Solberg

Kontaktperson: Mads Solberg, tlf: 55 53 89 28  
Vedlegg: Prosjektvurdering

Avdelingskontorer/ District Offices:  
OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no  
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 39 07. kyme.svarva@svt.ntnu.no  
TROMSØ: NSD, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. martin-ame.andersen@uit.no

## Personvernombudet for forskning



### Prosjektvurdering - Kommentar

---

Formålet med prosjektet er å utvikle kunnskap om interkommunal tilpasning til samhandlingsreformen med utgangspunkt i lokalmedisinske sentre (LMS).

Utvalget består av omtrent 25 individer med ulike ansattroller i samarbeidsregionene.

Det er opprettet kontakt med utvalget. Datainnsamlingen er påbegynt gjennom observasjon/intervju. Ombudet gjør oppmerksom på at prosjektet skulle vært meldt senest 30 dager før datainnsamlingen ble igangsatt jmfør personopplysningsloven.

Utvalget har blitt rekruttert gjennom førstegangskontakt via forsker på telefon, og skriftlig gjennom informasjonsbrev sendt på epost.

I tillegg til vedlagte informasjonsskriv må utvalget gis tilleggsinformasjon om følgende før videre datainnsamling foretas:

1. Dato for prosjektslutt (26.05.2015) og anonymisering av datamaterialet.
2. At deltakelse er frivillig og at man kan trekke seg underveis i prosjektperioden.

Ombudet finner det trolig at det registreres sensitive personopplysninger om politisk oppfatning jmfør personopplysningsloven §2, punkt 8a.

Prosjektslutt er 25.06.2015. Datamaterialet anonymiseres ved at verken direkte eller indirekte personidentifiserende opplysninger fremgår. Indirekte personidentifiserende opplysninger fjernes, omskrives eller grovkategoriseres.

## Vedlegg 1

### **Medforfattererklæring: Artikkel I**

Laila Tingvold har som veileder bidratt i tolkning og analyse av data i lys av annen litteratur og egen forskningserfaring om utviklingen av omsorgstjenestene og kommunal organisering av disse. Tingvold har lest og kommentert artikkelutkast i utskrivningsprosessen i samarbeid med førsteforfatter i flere omganger før det endelige arbeidet ble innsendt til tidsskrift for publisering.



Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor under Ph.D.-programmet Innovasjon i tjenesteyting - offentlig og privat (INTOP) ved Høgskolen i Lillehammer

## Lokalmedisinsk senter som nasjonal innovasjonsidé og interkommunal innovasjonsprosess

### En kvalitativ casestudie om utvikling av tre interkommunale lokalmedisinske sentre

Innovasjon er et fenomen som i dag anerkjennes som viktig for å møte fremtidens utfordringer i den offentlige tjenesteytende sektoren. Samtidig er innovasjon i det offentlige et forholdsvis nytt forskningsfelt, og det er behov for mer kunnskap om hvordan offentlige innovasjonsprosesser foregår. Denne avhandlingens bidrag er at den utforsker prosessen som skjer der kommunale aktører, på initiativ fra staten, går sammen for å utvikle nye interkommunale lokalmedisinske sentre (LMS).

Avhandlingen er basert på en casestudie i tre kommuneregioner som alle har mottatt statlige tilskuddsmidler for å utvikle LMS slik det er definert i Nasjonal Helse- og omsorgsplan (2011–2015).

Samlet sett søker avhandlingen å bidra til kunnskapsutvikling innenfor feltet offentlig tjenesteinnovasjon. Datamaterialet og ulike teoretiske perspektiver viser at både nasjonale økonomiske insentiver og aktørers oversettelses kreativitet og makt har innvirkning på hvordan samarbeidsbaserte innovasjonsprosesser foregår. Til sammen kan disse forhold ses som både drivkrefter og barrierer. De kan anses som drivkrefter ved at a) økonomiske insentiver skaper rom for entusiastiske og kreative enkeltindivider til å få gjennomslag for sine egne perspektiver på innovasjon. I tillegg b) at økonomiske insentiver i seg selv kan bidra til oversettelses kreativitet ved at aktører kontinuerlig føler seg presset til å respondere på nye omstendigheter, samtidig som disse også skal tilpasses allerede etablert praksis - dermed fremvekst av innovasjoner. De kan samtidig ses på som barrierer fordi entusiastiske og dedikerte enkeltaktører med slike midler kan få en mulighet til å drive frem egne perspektiver, slik at andre aktørers og potensielle bidragsyteres betraktningssmåter i deler av innovasjonsprosessen kan bli satt på sidelinjen.



Siv Magnussen er født i 1972 og ansatt ved Senter for omsorgsforskning, Avdeling for helse, omsorg og sykepleie ved NTNU i Gjøvik.



**Høgskolen  
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

ISSN: 2464-3696  
ISBN: 978-82-7184-393-9