



Masteroppgave

Hvordan ivaretas innovasjonsprosjekter i offentlig sektor? -

Hvorfor lykkes noen og andre ikke?

av

Espen Bakken og Tom Kornbakk

”Jeg mener NAV er en veldig spennende og innovativ virksomhet. Jeg tror det er mange som tenker at dette er veldig sånn gammeldags og traurig saksbehandling, men det er ... skjer utrolig mye spennende ting”

(Fylkesdirektør NAV Oppland).

”Vi hadde en go-live dato som er i juni, helt frem til 17. februar. Det var da det skulle tas en endelig beslutning om løsningen ... på om vi skulle gå live den 24. juni. Den beslutningen er enda ikke tatt. Og nå skriver vi da 4. mars. Vi går fortsatt og venter”

(informant, Forsvaret).

”Ja, det ... for vegvesenet så er jo dette her et godt omdømmeprojekt. Stort sett så er det stor blest og positive tilbakemeldinger rundt dette her i forhold ... fra lokalmiljø og næringsliv. Og det er jo noe som etaten trenger som ... Det er vel ofte å bli naglet opp når det skjer ulykker eller ... og trafikkulykker, så er det lett for at etaten blir skyteskive”

(informant, Vegvesenet).

Forord

Denne studien er avsluttende del av vårt dybdestudium Master in Public Administration ved Høgskolen i Lillehammer. Oppgaven er utarbeidet av Tom Kornbakk og Espen Bakken.

Vi startet masterstudiet i 2012 og har fulgt hverandre i de fleste av studiefagene, men har gjort noen ulike veivalg på noen av de valgbare emnene. Samarbeidet vårt startet ved gjennomføring av ulike oppgaver underveis i studiet. Blant annet skrev vi om NAV-reformen i faget “organisasjonsutforming i offentlig sektor”. Faget “innovasjon i tjenesteyting” har vi også studert sammen. Vi opplevde å få mye ut av disse studieemnene. Høgskolen oppmuntret studentene til å gjennomføre masteroppgaven parvis, og med vår tidligere samarbeidserfaring ble det naturlig for oss å inngå et samarbeid også om denne oppgaven.

Studien har vært en lang reise i ukjent terreng for oss. Vi har tidligere gjennomført kvantitative studier, men dette er første gang vi har gjennomført en kvalitativ og eksplorativ undersøkelse ved hjelp av intervjuer. Vi så på dette som en nyttig, lærerik og spennende utfordring. Vi har erfart at en slik omfattende oppgave kan være vanskelig. Nettopp derfor har det også vært nyttig at vi har vært to til å gjennomføre studien, vi har vært der for hverandre som diskusjonspartnere når problemene dukket opp.

Vi vil gjerne rette en spesiell takk til vår veileder, Tor Helge Pedersen. Takk for din imøtekommenhet og gode råd underveis. Vi har hatt stor nytte av din erfaring.

Takk også til våre informanter i NAV, i Statens vegvesen og i Forsvaret. Uten dere hadde vi aldri fått den nødvendige innsikten i hvordan innovasjonsprosjektene faktisk ivaretas og oppleves.

Lillehammer, mai 2014

Espen Bakken og Tom Kornbakk

Sammendrag

Den offentlige sektoren er godt utviklet i store velferdsstater som Norge (Rønning og Teigen, 2007). Det som i hovedsak skiller det offentlige fra det private er ivaretagelsen av demokratiet (ibid.). Det offentlige skal i all hovedsak på den ene siden ivareta borgernes interesser gjennom goder i et velferdssamfunn, og på den andre siden ivareta samfunnet som helhet. Samfunnets behov er stadig i endring, og offentlig sektor må dermed være dynamisk og omstillingsdyktig. Dette gir offentlige organisasjoner utfordrende oppgaver som må søkes løst på best mulig måte. Dermed pågår det til stadighet ulike innovasjonsprosjekter som har til hensikt å føre til noe nytt og bedre. Denne undersøkelsen tar for seg slike prosjekter, og vår problemstilling er todelt:

1. hvordan gjennomføres innovasjonsprosjekter i offentlig sektor?, og
2. hva gjør at noen lykkes og andre ikke?

For å undersøke dette har vi i denne studien tatt for oss tre ulike case eller prosjekter. Vi har sett nærmere på ulike trekk ved henholdsvis innovasjonen, innovasjonsprosessen og selve organisasjonen. Studien analyserer funnene på bakgrunn av et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv, samt litteratur om hva som kan fremme og hemme innovasjon i offentlig sektor. Som vi skal se, vil disse to perspektivene kunne beskrive og forklare ulike sider ved organisasjonenes håndtering av innovasjonsprosjektene, og dermed til sammen utfylle vår forståelse av dette fenomenet.

Fordi vi ville gå i dybden på fenomenet gjennomførte vi en kvalitativ undersøkelse. Våre to problemstillinger ble besvart gjennom en deskriptiv og en komparativ tilnærming.

Våre funn viste at institusjonelle forhold i trekk ved innovasjonsprosessen er mest framtrede med tanke på å vurdere graden av prosjektets vellykkethet. Prosjektet bør samsvare med organisasjonens strategi, normer og verdier. Alle prosjektene kan oppfattes som å ha ledet til eller være i prosess med å implementere innovasjoner, men det minst vellykkede prosjektet er mer komplekst enn de andre, og trenger derfor mer tid for å lykkes.

Abstract

Welfare states like Norway have a well developed public sector. The fact that public sector needs to attend to democratic processes, is mainly what separates public from private sector. On one hand, in a welfare society, public sector have to consider the interests of the citizens through public goods. On the other, considerations on the society as a whole is essential. Societal needs are constantly changing, thus the public sector needs to be dynamic and adaptive. This entails challenges to the public sector which needs to be solved in best possible ways. This brings to life public innovation projects whose object is to originate new and better solutions. This study has innovation projects in its focus, and what we bring to question is:

- 1) how does public sector bring off their innovation projects?, and
- 2) what makes some succeed, and some not?

To bring an answer to the questions, we have studied three different cases, or innovation projects, where characteristics with three focal areas have been examined; the innovation, the innovation process and the organization. We have analyzed the findings through two different conceptual lenses; the instrumental and the institutional perspective. These two conceptual lenses has enabled us to describe and explain different aspects of the organizations handling of their innovation projects, thus helping the saturation of our understanding of this phenomenon.

Hence our quest for an in-depth examination, we headed for a qualitative method. The two questions are answered through a descriptive and a comparative approach.

We found institutional characteristics with the innovation process most eminent when it comes to the degree of the projects successfulness. Also, the project should comply with both strategy, norms and values in the organization. All the examined projects have implementet, or are in process with their implementation of, innovations. The least successful one is also the most complex, thus it needs more time to succeed.

Innholdsfortegnelse

FORORD	III
SAMMENDRAG	IV
ABSTRACT	V
INNHOLDSFORTEGNELSE	VI
1 - INNLEDNING	1
1-1 BAKGRUNN OG AKTUALISERING	1
1-2 HVA ER INNOVASJON?	4
1-3 HVA ER ET INNOVASJONSPROSJEKT	8
1-4 AVGRENSNING OG PROBLEMSTILLING	10
1-4-1 Vårt valg av perspektivbruk	12
1-5 DISPOSISJON	13
2 - METODE, GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN	15
2-1 VALG AV METODE	15
2-1-1 Forskningsdesign	16
2-2 DATAINNSAMLING	17
2-2-1 Intervju	17
2-2-2 Dokumentundersøkelse	18
2-2-3 Utvalg av informanter	18
2-2-4 Gjennomføring av intervjuene	23
2-3 VÅRT VALG AV ANALYSE	24
2-4 NOEN BETRAKTNINGER OM TOLKNING AV DATAMATERIALET	26
2-4-1 Innovasjon og innovasjonsprosjekt - vår tolkning	27
2-5 RELIABILITET OG VALIDITET	27
2-5-1 Reliabilitet	28
2-5-2 Validitet	28
2-6 VÅR REFLEKSJON RUNDT OPPGAVENS PÅLITELIGHET OG TROVERDIGHET	29
3 - TEORETISKE PERSPEKTIVER	31
3-1 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET	31
3-2 DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET	33

3-3 FAKTORER SOM BARRIERER ELLER DRIVERE FOR INNOVASJONSPROSJEKTER.....	38
3-3-1 Barrierer og drivere	39
3-4 EMPIRISKE FORVENTNINGER	43
3-4-1 Forventninger til trekk ved innovasjonen.....	43
3-4-2 Forventninger til trekk ved innovasjonsprosessen.....	43
3-4-3 Forventninger til trekk ved organisasjonen	45
3-4-4 Forventninger til innovasjonsprosjektene og graden av suksess.....	46
4 - EMPIRI, PRESENTASJON AV STUDIENS ETATER OG TILHØRENDE PROSJEKTER.....	48
4-1 VÅRE CASER:.....	48
4-2 ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN (NAV).....	48
4-2-1 Prosjektet Arbeid først!	50
4-3 STATENS VEGVESEN.....	53
4-3-1 Prosjektet Nasjonale turistveger.....	53
4-4 FORSVARET	57
4-4-1 Prosjekt HRM i FIF	58
4-5 OPPSUMMERING AV EMPIRISKE FUNN	62
5 - ANALYSE	64
5-1 TREKK VED INNOVASJONEN	65
5-2 TREKK VED INNOVASJONSPROSESSEN.....	71
5-3 TREKK VED ORGANISASJONEN	84
6 - AVSLUTNING	93
6-1 KONTEKSTUELL BAKGRUNN OG STUDIENS MÅL	93
6-2 HVORFOR LYKKES NOEN OG ANDRE IKKE?	94
6-2-1 Innovasjonsprosjekter som lykkes -	94
6-2-2 Innovasjonprosjekter som mislykkes.....	96
6-5 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING.....	100
REFERANSELISTE:	102
VEDLEGG:.....	111

FIGUROVERSIKT:

Figur 1: Organisering av prosjekt HRM i FIF.....59

TABELLOVERSIKT:

Tabell 1: Trekk ved innovasjonen.....65

Tabell 2: Trekk ved innovasjonsprosessen.....71

Tabell 3: Trekk ved organisasjonen.....84

1 - Innledning

I denne studien skal vi se nærmere på hvordan offentlig sektor gjennomfører sine innovasjonsprosjekter, og finne ut hva som gjør at noen lykkes mens andre mislykkes med sitt innovasjonsarbeid i slike prosjekter. Studien tar for seg tre ulike innovasjonsprosjekter i tre statlige etater. I dette første kapittelet skal vi begrunne hvorfor studier av innovasjonsprosjekter er aktuelt og vi skal presentere temaet, målet med undersøkelsen og problemstillingen nærmere. Her skal vi også presentere aktuell teori om innovasjon i offentlig sektor og deretter vise hvilke avgrensninger som vi har valgt å ta. Så skal vi begrunne vårt valg av teoretiske perspektiver før vi til sist i dette første kapittelet går inn på studiens oppbygning og disposisjon.

1-1 Bakgrunn og aktualisering

Å studere innovasjon i offentlig sektor er interessant ettersom denne sektoren i manges øyne oppfattes som mindre innovativ og nytenkende enn privat sektor, mer sendrektig, regelstyrt og med få insentiver for nytenkning og fornyelse hos de ansatte. “Hvor den private sektor alltid er blevet betraktet som dynamisk og innovativ, er der til gengæld en sejlivet myte om den offentlige sektor som et stivnet og hensygnende buerokrati præget av stilstand og inertii” (Sørensen og Torfing 2011, 23). Dersom denne “myten” medfører riktighet, står det i kontrast til at sektoren er utfordret og under press til å være mer innovativ og nytenkende, både for å bli mer effektiv og for å løse de samfunnsmessige utfordringene vi står overfor (Fuglsang 2010). Norges forskningsråd etterlyser også et mer systematisk innovasjonsarbeid i den norske offentlige sektoren (Norges forskningsråd 2012). De savner økt deltakelse blant ansatte i sektoren i dette arbeidet og økt samarbeid med privat næringsliv. I tillegg savner de en økt bruk av forskning og utdanningsinstitusjoner og signaliserer at de selv ønsker å fokusere mer på innovasjon i offentlig sektor (ibid.). Motsetningene mellom oppfattelsen av offentlig sektor som treg og lite nytenkende på den ene siden og presset på og forventningene til sektoren om å bli mer innovativ og til å yte bedre tjenester til borgerne på den andre, har fristet oss til å se

nærmere på hvordan innovasjonsarbeid i offentlig sektor faktisk kan arte seg. Ved å studere dette fenomenet håper vi å finne svar som kan bidra til mer innsikt i hvordan offentlig innovasjonsarbeid ivaretas og hva som kan fremme og hemme innovasjonsarbeidet. Det er dette som er målet med denne studien.

Den offentlige sektoren er stor og sysselsetter omtrent 30 prosent av de sysselsatte i Norge (Arbeids- og sosialdepartementet u.d.(b)). Den er i tillegg kompleks med ansvar og oppgaver som berører hele samfunnet. Christensen m.fl (2009) beskriver også sektoren som fundamentalt ulik privat sektor ved at den må ta hensyn som den private sektoren slipper. Der privat sektor i hovedsak skal bringe verdier til aksjonærene, må det offentlige ivareta rettsstatlige verdier og i større grad ta hensyn til fellesskapet og ta demokratiske hensyn (ibid.). Den offentlige sektoren er politisk styrt, dermed skiller den seg fra det private ved at det er politikken som regulerer tilbud og etterspørsel, ikke markedet (Teigen 2007a). Sørensen og Torfing (2011) beskriver også et voksende antall såkalte “wicked problems” som en av flere drivere for innovasjon i denne sektoren. Slike problemer kjennetegnes ved at de kan være vanskelige å definere og vanskelig å løse og det nytter ikke å pøse på med økonomiske ressurser. Det kan blant annet dreie seg om frafall av unge på skole, manglende integrering og arbeidsledighet. Andre nevner også luftforurensning og trafikkproblemer som slike vanskelige utfordringer (Bekkers, Edelenbos, og Steijn 2011). Det forventes mye av en offentlig sektor, en sektor som også kjennetegnes av knappe ressurser, hvilket gjør utfordringen enda større.

Kritikken av en stadig voksende og dyrere offentlig sektor i etterkrigstiden har også vært bakgrunnen for de siste 20 til 30 årene med omstillinger i denne sektoren. Denne bølgen av omstillingsprogrammer har hatt som fokus å rasjonalisere og effektivisere sektoren. Reformbølgen, som går under navnet New Public Management (NPM), kjennetegnes ved at organisasjonsmodeller og prinsipper for styring og ledelse i privat næringsliv overføres til det offentlige (Christensen m.fl 2009). I denne tenkningen har man nedtonet at offentlige organisasjoner er forskjellige fra private og fremhevet fellestrekk mellom de to sektorene. Derfor kan de styres etter de samme prinsippene og etter et felles regelverk (ibid.). Men mange år med NPM har også medført en motkritikk mot virkningene av konkurranseutsetting, privatisering og fragmentering av sektoren (Christensen m.fl 2009). Man kan ikke styre offentlig sektor kun etter NPM-prinsipper alene når den har så

sammensatte og komplekse mål og har ulike hensyn å ivareta, mener flere (Pollitt og Bouckaert 2004; Christensen m.fl 2009). En senere tendens er å forsøke å samle trådene igjen ved å etablere en horisontal og vertikal koordinert tenkning og handling for dermed å oppnå større effekter, slik som Pollitt (2003) beskriver i sin artikkel om Joined Up Government (JUG). I denne tenkningen har fokus på samarbeid mellom ulike aktører en større plass. Man forsøker å unngå at den ene sektoren motarbeider den andre og i stedet etablere en sømløs og ikke-fragmentert tilgang til tjenester for borgerne (ibid.). Etableringen av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) er et eksempel på slik tenkning her hjemme (Syversen 2008). Enkelte hevder at det er nært slektskap mellom NPM og JUG og kaller JUG for 2. generasjons NPM (Dyhr-Nielsen 2007). Begge tilnærmingene dreier seg om å effektivisere og forbedre de offentlige tjenestene. Men fokus på effektivisering er stort i offentlig sektor gjennom innføring av *reformer*. Offentlige ansatte må ofte forholde seg til endringer, noe som kan bidra til en *omstillingstrøtthet* (Koch og Hauknes 2005), som igjen vil svekke de ansattes motivasjon til endringsarbeid. Et særtrekk ved det offentlige er at inntekten ikke øker som følge av høyere etterspørsel, slik tilfelle vil være i privat næringsliv (Sørensen og Torfing 2011). Dermed vil ikke innovasjoner være et middel for å øke inntektsnivået slik det vil være i privat. Derimot kan innovasjoner føre til det motsatte, nemlig *besparelser*. Dersom en offentlig organisasjon gjennom innovasjonsutvikling har bevist at de klarer seg med færre ressurser, vil dette bli sett på som et mulig sparetiltak (ibid.).

Moderniseringsreformer har vært inspirasjonskilde til mange studier. Røvik (2007) har blant annet studert offentlige organisasjoner med tanke på hvordan de påvirkes av idestrømninger som spres på en måte som likner på moter. Organisasjonene er stadig på let etter, og tar til seg det siste av ideer. For som vi skal vise til nedenfor, så er innovasjoner ikke nødvendigvis bare oppfinnelser som oppstår i en virksomhet, men oftere ideer som spres og adopteres eller adapteres (tilpasses) til organisasjonene som tar den nye ideen til seg. Hartley (2005) skriver at spredning av god praksis og adopsjon av eksisterende innovasjoner inn i en annen kontekst er et vesentlig trekk ved innovasjoner i offentlig sektor. På mange måter kan man si at den offentlige sektoren gjennom disse årene med NPM og JUG har vært innovativ. Ideene har åpenbart spredt seg.

1-2 Hva er innovasjon?

Men innovasjon dreier seg om mer enn at ideer spres. Mulgan og Albury (2003, 3) definerer innovasjon så enkelt som “new ideas that work”. De legger dermed vekt på at ideene må ha en virkning. Dette har også vært viktig for en av klassikerne i innovasjonsforskningen, Joseph A. Schumpeter (1883-1950), som i følge Fuglsang (2010) definerer at innovasjon handler om å ta i bruk nye måter å jobbe på, nye måter å organisere på, nye produkter eller nye prosesser, samt å åpne nye markeder. Det er altså ikke nok å komme på noe nytt. Ideene må settes i kraft og få en økonomisk betydning (ibid.). Schumpeter utviklet etter hvert sin forståelse av begrepet og skal senere ha definert innovasjon som *nye kombinasjoner* av eksisterende ressurser (Teigen 2007a). Forskningsrådet drar i tillegg inn begrepet *samfunnsnytte* i sin definisjon:

Innovasjoner er nye eller vesentlig forbedrede varer, tjenester, prosesser, organisasjonsformer eller markedsføringsmodeller som tas i bruk for å oppnå verdiskapning og/eller samfunnsnytte (Forskningsrådets innovasjonsstrategi 2011-2014).

Definisjonen åpner dermed for at det nye ikke bare skal ha en økonomisk verdi for næringslivet, men også en sosial og samfunnsnyttig verdi. Dermed blir innovasjon som begrep også relevant for offentlig sektor. Bekkers, Edelenbos, og Steijn er inne på *behovet for offentlig innovasjon* for å løse de samfunnsmessige utfordringene og definerer det som følger:

The need for public innovation can be defined as the search for new ideas and concepts, technologies, techniques and methods, forms, systems and procedures to create meaningful interactions between the government and society in order to deal with a number of societal challenges (Bekkers, Edelenbos, og Steijn 2011, 7).

I følge Berge (2013) har innovasjon som begrep vært svært lite benyttet om norsk offentlig virksomhet helt frem til de siste par årene, mens det særlig fra 2011 har vært en økning i riksdekkende aviser og i offentlige publikasjoner. Om offentlig sektor allikevel har drevet med innovasjon tidligere, men bare ikke benyttet begrepet, er noe han også diskuterer. Tidligere har man for eksempel benyttet ord som “fornyelse”, “fornyning”, “nyskapelse” og “modernisering” i offentlige dokumenter (ibid.).

Teigen (2007a) er opptatt av at den offentlige forvaltningen systematisk må utvikle seg

slik at den drives best mulig for å øke velferden og skaffe nye og bedre løsninger innenfor de ulike sektorene. Det er dette han omtaler som *innovasjon i den offentlige sektoren*. Oslomanualen (OECD 2005) fokuserer mest på privat sektor og skiller mellom fire ulike typer av innovasjon: Produktinnovasjon, prosessinnovasjon, markedsføringsinnovasjon, og organisatorisk innovasjon (ibid.). Hartley (2005) har offentlig sektor i mente når han nevner innovasjonstypene; serviceinnovasjon, posisjonsinnovasjon, strategisk innovasjon, governanceinnovasjon og retorisk innovasjon (ibid.). Innovasjon knytter seg til stadig nye områder. Man kan også tillegge en konkret innovasjon betydning på flere områder. Bilen er et slikt eksempel. Den var både et nytt produkt, men kan også ses på som en tjeneste (Aasbrenn 2010). Dersom man fokuserer på bilens estetiske kvaliteter, kan den også ses på som kunst. Kanskje kan man snakke om opplevelsesinnovasjon eller en serviceinnovasjon?

Grensegangen mellom hva som er en innovasjon og hva som er en forbedring er et forhold som diskuteres i innovasjonslitteraturen. I følge Johannessen, Olsen, og Lumpkin (2001) kan innovasjon avgrenses fra forbedring ved hjelp av tre dimensjoner; Hva er nytt? Hvor nytt er det? Og hvem er det nytt for? Mange er også opptatt av å skille mellom *radikale* og *inkrementelle* innovasjoner. En radikal innovasjon, slik Schumpeter snakket om som “kreativ destruksjon”, innebærer at det nye bryter ned og overtar for gamle produksjonsmåter, tenkemåter og paradigmer (Teigen 2007a). Selstad (2007) setter viktige radikale innovasjoner inn i en historisk sammenheng og viser til hvordan Kondratiev forklarte radikale teknologiske revolusjoner (for eksempel dampmaskinen, elektrisitet og samlebåndsproduksjon) som dominerende i sykluser, eller bølger som varer i ca 50-55 år før nye teknologiske innovasjoner dominerer. Inkrementelle innovasjoner er derimot forandringer i mindre steg (Teigen 2007a). Til sammen kan inkrementelle innovasjoner akkumulere til å bli en radikal innovasjon (ibid.).

I denne studien har vi valgt å benytte Mulgan og Albury (2003) sin definisjon på radikale og inkrementelle innovasjoner ettersom disse er mer rettet mot organisasjonsforskning, og derfor er mer egnet for vår studie. De definerer *inkrementelle innovasjoner* som følger:

(...) They are relatively minor changes to existing services or processes (...) On their own they rarely change how organisations are structured or the relationships and dynamics within or between organisations (Mulgan og Albury 2003, 3).

Om *radikale innovasjoner* skriver de:

Less frequently, new services are developed (...) or fundamentally new ways of organising or delivering a service are established (...) Organisations that generate or adopt these innovations may achieve marked improvement in performance in relation to others in their sector, may have significantly different modes of working and can alter the expectations of customers and users, but the overall dynamics of the sector remains unchanged. Such innovations are termed *radical* (ibid.).

Følgelig vil radikale innovasjoner ofte kreve mer av organisasjonen med tanke på planlegging og gjennomføring.

Ifølge Fuglsang 2010 kan man se på innovasjon som inndelt i tre ulike typer:

1. Innovasjon som tilsiktet, toppstyrt interessedrivende aktivitet.
2. Innovasjon som halv-tilsiktet, problemdrevet aktivitet fra ledelsen.
3. Bricolage¹.

Denne studien vil som nevnt ta for seg innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Slike prosjekter kommer vanligvis inn under kategori 1, og kanskje i grenseland til kategori 2 ovenfor. Forskningsrådet (2012) sin bruk av *systematisk innovasjonsarbeid* kan kanskje fange alle tre kategoriene. Systematisk er i følge en synonymordbok det samme som “planfast”, “grundig”, “nøyaktig” “utførlig”, “konsekvent”, “metodisk”, “presis”, “rasjonell” og “planmessig” (Rommetveit 2007). Vi ville kanskje også tilført målbevisst. Dersom organisasjonen har et bevisst forhold til sitt innovasjonsarbeid, hvordan planlegge for, legge til rette for og fange opp og implementere nye ideer, mener vi å ha fanget opp noe av det Forskningsrådet (2012) mener med begrepet.

Et annet begrep som er mer benyttet i innovasjonslitteraturen og som kan ligne på det ovenstående, er *organisatorisk innovasjon*, og Damanpour gir det følgende definisjon:

Organizational innovation, or innovativeness, is typically measured by the rate of the adoption of innovations, (...) (Damanpour 1991, 588).

¹ Bricolage forklares: “Innovationer kan være strukturer, der stykkes sammen ud fra konkrete hændelser gennem et gør-det-selv-arbejde ved brug af forhåndenværende midler (Fuglsang 2010, 201).

Her gis evnen til å adoptere innovasjoner mer vekt enn det å skape noe nytt selv. Lam (2005) har tatt høyde for begge deler, og definerer organisatorisk innovasjon som skapelsen eller adopsjonen av en idé eller atferd. Oslomanualen definerer organisatorisk innovasjon som “An organisational innovation is the implementation of a new organisational method in the firm’s business practices, workplace organisation or external relations” (OECD 2005, 51). Også denne definisjonen åpner for at det nye kan være både egenutviklet eller adopsjon av en idé. Både Lam (2005) og OECD (2005) er definisjoner som passer best med temaet i vår oppgave, nemlig hvordan offentlige organisasjoner ivaretar sine innovasjonsprosjekter. Sørensen og Torfing omtaler organisatorisk innovasjon som en type innovasjon som “(...) forandrer de organisatoriske rammer for produksjonen og leveringen af offentlig service og regulering” (Sørensen og Torfing 2011, 30). Dette er også en relevant definisjon for vår undersøkelse, men her er fokuset mer på hva innovasjonen kan føre til. Mer relevant er derimot en av de tidligste studiene vi fant om organisatorisk innovasjon (Baldrige og Burnham 1975). De argumenterte for at forskning på spredning av innovasjon ikke bare bør fokusere på individene, men også på organisatoriske strukturer og faktorer i omgivelsene. Burns og Stalker (1966) har studert dette forholdet mellom organisatoriske strukturer og omgivelser. De har sammenliknet karakteristikkene på mekanistiske organisasjonsmessige strukturer med organiske, og kommet til at det er et sterkt positivt korrelasjon mellom organiske organisasjonsstrukturer og evnen til å tilpasse og til å innovere (ibid.). Burns og Stalker forklarer videre hva organisk og mekanistisk organisasjonsstruktur er. En mekanisk organisasjonsstruktur kjennetegnes av hierarki, funksjonsinndeling og kontroll fra ledelsens side. En organisk organisasjonsstruktur er mer dynamisk. Her er ikke hierarkiet og funksjonsinndelingen like rigid, men avhenger av hvem som sitter med nødvendig kompetanse til å kunne løse en oppgave. En organisk organisasjonsstruktur er mer tilpasningsdyktig i et samfunn som er i stadig endring, hvor evnen til å tilpasse seg og innovere er viktig (ibid.).

Forskning på innovasjon i organisasjoner kan også fokusere på selve innovasjonsprosessen. Innovasjonsprosesser er i følge Sørensen og Torfing (2011) prosesser som kan deles inn i fire faser; 1) *idéutviklingsfasen*, hvor problemene identifiseres, målene fastsettes, og idéene utvikles. 2) *idéutvelgelsesfasen* hvor de mest aktuelle idéene blir vurdert, testet og valgt.

3) *implementeringsfasen* hvor ideene blir gjennomført og satt ut i praksis, og til slutt
4) *spredningsfasen*, hvor det nye blir spredd til andre deler av organisasjonen, eller til helt andre organisasjoner (ibid.). Vi vil mest fokusere på de tre første fasene i vår studie av innovasjonsprosjektene. Også prosjekter kan deles inn i faser. For eksempel benytter Karlsen og Gottschalk (2008) følgende faser om prosjekter; “oppstartsfasen”, “planleggingsfasen”, “gjennomføringsfasen” og “avslutningsfasen”. Fasene er til hjelp for identifisering av ulike oppgaver som må løses og for planlegging av prosjekter, men kan også være til hjelp for å analysere prosjektforløp i etterkant, slik at man kan lære hva som gikk bra og hva som kan gjøres bedre i senere prosjekter. Denne studien ser nærmere på innovasjonsprosjekter i offentlig sektor, samt hva som gjør at noen lykkes, mens andre ikke gjør det. Men hva er egentlig et innovasjonsprosjekt?

1-3 Hva er et innovasjonsprosjekt

Når ideen kommer til, eller oppstår i, en organisasjon og det besluttes at; ja, dette vil vi innføre her hos oss, så vil det ofte resultere i at det etableres et prosjekt som får i oppgave å implementere det nye i virksomheten. PMI (2000) definerer i følge Karlsen og Gottschalk (2008, 18) *prosjekt* som følger: “A project is a temporary endeavor undertaken to create a unique product or service.” Denne definisjonen vektlegger at det er en tidsavgrenset innsats for å fremskaffe et produkt eller en tjeneste som er unik. Ikke alle definisjoner av prosjekt vektlegger at prosjektet skal frembringe noe unikt, men at det nye skal være unikt kjenner vi igjen fra definisjoner av innovasjon. Derfor passer definisjonen godt til vår studie.

Business Process Reengineering (BPR) ble midt på 1990-tallet en populær oppskrift for radikale endringer av prosesser i private og offentlige organisasjoner (Røvik 2007). Willoch (1994) var en av de fremste foredragsholderne og artikkelskribentene om BPR-konseptet og om hva som skulle til for å lykkes med BPR-prosjekter. Han definerer BPR som

(...) et konsept som kan anvendes for å transformere organisasjoner fra vertikaltenkende, funksjonelt inndelte hierarkier til horisontalt fungerende, prosessfokuserede virksomheter. Reengineering innebærer radikal redesign av arbeidsprosesser for å oppnå dramatiske

resultatforbedringer. Forbedringene må være målbare i termer av kostnader, kvalitet, kapital, service eller tid - oftest som en kombinasjon av flere av disse parametrene (Willoch 1994, 29).

Dersom man ser på BPR i lys av innovasjonsteori, kan man se på BPR-prosjekter som innovasjonsprosjekter og resultatet av (vellykkede) BPR-prosjekter som radikale prosessinnovasjoner. BPR-prosjekter innebærer innføring og bruk av ny teknologi, og særlig bruk av informasjonsteknologi for å “detonere” radikale nye prosesser (Willoch 2004). BPR skiller seg klart fra en annen populær oppskrift, Total Quality Management, som innebærer et konsept for “kontinuerlig forbedring” i små skritt (ibid.). Kontinuerlig forbedring kan dermed sammenliknes med inkrementelle innovasjoner slik Mulgan og Albury (2003) beskriver dem, selv om de fastholder at innovasjonene må være nye prosesser, produkter eller tjenester, hvilket gjør at ikke alle forbedringer kommer inn under betegnelsen innovasjon.

Willoch (1994) benytter begrepene “mobiliseringsfasen”, “diagnosefasen”, “redesignfasen” og “implementeringsfasen” om de ulike fasene i BPR-prosjekter. Dermed legger han vekt på andre dimensjoner ved planlegging og gjennomføring enn det som Sørensen og Torfing (2011) og Karlsen og Gottschalk (2008) gjør om henholdsvis innovasjonsprosesser og prosjekter. I BPR-prosjektets mobiliseringsfase vektlegges forankring og motivering for dramatiske mål og radikal forandring. I diagnosefasen avgrenses arbeidet, identifiseres svakheter, og det er her det settes nye “barrierebrytende” mål. I redesignfasen utarbeides det nye og barrierebrytende prosessdesignet og i implementeringsfasen gjennomføres selve forandringsarbeidet (Willoch 1994). Willoch fremhever at det er i den siste fasen at svært mange reengineeringprosjekter mislykkes, ettersom det først er da at organisasjonens medarbeidere blir bevisst alvoret i situasjonen og at de faktisk blir berørt, “(...) og dermed er det et antall medarbeidere som umiddelbart setter seg “på bakbena”” (ibid., 157). Forfatteren legger vekt på at BPR-prosjekter alltid vil møte motstand, og viser hvordan man kan ha en strategi for “(...) det å leve med - eventuelt overvinne - denne motstanden” (ibid., 167).

Ikke alle innovasjonprosjekter har like radikale mål som BPR-prosjekter. Prosjekter som medfører mindre radikale endringer vil med stor sannsynlighet møte mindre motstand, og dermed ha større sannsynlighet for å lykkes. Og nettopp hva som skal til for at

innovasjonsprosjekter lykkes eller ikke er vesentlig for denne oppgaven.

1-4 Avgrensning og problemstilling

Målet med oppgaven er, som tidligere nevnt, å bidra til mer innsikt i hvordan offentlig innovasjonsarbeid ivaretas og hva som kan fremme og hemme innovasjonsarbeidet i denne sektoren. Vi forklarte tidlig i innledningen forholdet mellom oppfattelsen av offentlig sektor som lite innovativ og nytenkende samtidig som den står overfor press om å være mer innovativ og mer systematisk i sitt innovasjonsarbeid. Derfor har vi også valgt å avgrense konteksten til innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Prosjekter har vi valgt fordi dette er konsentrerte innovasjonsprosesser som kan sies å være en del av et systematisk innovasjonsarbeid, eller det som Lam (2005) og OECD (2005) omtaler som organisatorisk innovasjon. Vi har i tillegg avgrenset studien til tre konkrete innovasjonsprosjekter i statlig regi, og de er ulike på flere områder.

Prosjektene vi har studert er:

- 1) Arbeids- og velferdsetaten i Oppland/ NAV-kontoret i Gausdal: (Pilot)prosjektet Arbeid først!
- 2) Statens vegvesen/ Vegdirektoratet: Nasjonale turistveger (Turistvegprosjektet).
- 3) Forsvaret: Prosjekt Human Resources Management i felles integrert forvaltningssystem.

NAV-kontoret i Gausdal består av både statlig og kommunalt tilsatt personell, mens eieren og ledelsen av prosjektet er statlig (NAV Oppland). NAV er en spesielt interessant aktør å studere med tanke på innovasjon ettersom denne etaten både er relativt ung og er kritisert for å ikke ha god nok kvalitet i sin saksbehandling (Se for eksempel Verdens Gang 2011). Når vi så fikk se en avisartikkel i Gudbrandsdølen Dagningen (2012) om kontoret i Gausdal presentert i positive ordelag som nyskapende og opptatt av god kvalitet i sin saksbehandling gjennom prosjektet Arbeid først!, så fanget det vår interesse for en nærmere studie.

Statens vegvesen og Turistvegprosjektet var vi litt kjent med fra andre studier av innovasjon hvor det blant annet var fokusert på innovasjon hos reiselivsaktørene i tilknytning til Sognefjellsvegen og i Rondane (Breiby 2012). Gjennom det fikk vi inspirasjon til å se nærmere på hvordan etaten selv jobbet med sitt innovasjonsarbeid. Vi fant prosjektet interessant fordi vi så på denne satsingen som uortodoks i forhold til etatens øvrige oppgaver, og vi var kjent med at prosjektet har mottatt mye positiv oppmerksomhet.

Forsvarets sitt prosjekt, Human Resources Management i felles integrert forvaltningssystem (HRM i FIF) er et prosjekt som skiller seg fra de to andre, blant annet ved at det ikke har målgrupper utenfor etaten, men er mer internt rettet. En viktig mål ved dette prosjektet er å bidra til rasjonalisering av ressurser innenfor HR-området ved etablering av en sentral HR-enhet og innføring av ny teknologi for å understøtte HR-prosessene. Det skiller seg fra de andre ved at det er/har vært et vesentlig større antall prosjektmedarbeidere og at det er i større grad enn de andre et internt omstillingsprosjekt. Prosjektene er dermed ulike av karakter på flere måter. Følgelig kan det stilles spørsmål om hvor komparativ en studie av så ulike prosjekter kan bli. Vårt fokus vil være på etatens evne til å være innovative i gjennomføringen av prosjektene, og da kan det være at vi finner at typen prosjekt kan ha betydning for denne evnen, hvilket er interessant i seg selv. Vi har kun i begrenset grad lagt vekt på litteratur om prosjektledelse, ettersom vårt fokus i stor grad handler om kontekstuelle forhold.

Kontekstene i våre studerte prosjekter er offentlig sektor med statlige og statlig-kommunale organisasjoner. Vi har valgt å fokusere i hovedsak på statlige prosjekter fordi mye innovasjonsforskning i Norge fokuserer på kommunene. For eksempel etablerte Høgskolen i Lillehammer i år en nasjonal innovasjonsskole for kommunesektoren (Høgskolen i Lillehammer u.d.). Den norske innovasjonsforskningen som fokuserer på kommunene har også vært til inspirasjon for oss (se for eksempel Ringholm m.fl 2011; Ringholm, Teigen, og Aarsæther 2013). På samme måte som denne forskningen gir et innblikk i hvordan innovasjonsarbeid foregår i kommunene og hva som kan fremme og hemme innovasjonsarbeidet der, ønsker vi å gi et innblikk i og forståelse for hvordan dette forløper i statlige organisasjoner. Ettersom NAV-kontoret er halvt kommunalt omtaler vi studieobjektene som “offentlig sektor”.

Vi har derfor kommet frem til følgende todelte problemstilling:

1. *hvordan gjennomføres innovasjonprosjekter i offentlig sektor?, og*
2. *hvorfor lykkes noen og andre ikke?*

For å avgrense problemstillingen ytterligere, har vi valgt å se på *trekk ved selve innovasjonen, trekk ved innovasjonsprosessen og trekk ved organisasjonen* som utfører prosjektet. På den måten kan vi sammenligne prosjektene, til tross for at de er ulike.

Studien vil ta utgangspunkt i relevant innovasjons- og organisasjonsteori. Her kan man finne mye litteratur som kan gi en forståelse for hva som kan være *barrierer* eller *drivere* for innovasjon i offentlig sektor. Kanskje dette kan ha betydning for utfallet av innovasjonsprosjektene? For å skape et helhetlig fokus i vår oppgave har vi valgt å legge til grunn to teoretiske perspektiver, det *instrumentelle* og det *institusjonelle*. Forklaringen på dette valget følger nedenfor.

1-4-1 Vårt valg av perspektivbruk

I studier av organisasjoner kan man velge å ha ett eller flere ulike teoretiske perspektiver for å belyse og forstå fenomenet man studerer. Lam (2005) peker på at forskningen innenfor organisatorisk innovasjon er fragmentert i ulike retninger, og dermed ikke godt egnet for å skape et sammenhengende teoretisk rammeverk, som kan benyttes for å belyse en organisasjons evne til å innovere fra flere ulike sider (ibid.). Allison (1969) argumenterer for bruk av flere ulike perspektiver, eller “conceptual lenses” som han kaller det, når man analyserer styrende myndigheters atferd, og han viser hvordan tre ulike perspektiver kan benyttes for å forstå aktørenes (nasjonenes) handlinger under Cuba-krisen de 13 spennende dagene i 1962. Også i studier av innovasjon i organisasjoner er det nyttig å benytte ulike perspektiver. Slappendel (1997) argumenterer for at perspektiver utstyrrer leseren med et rammeverk for å organisere den omfattende litteraturen om innovasjon i organisasjoner og for å forstå de viktigste teoretiske og metodologiske ulikhetene som regjerer på dette området. Hun viser selv hvordan tre perspektiver, “the individualist perspective”, “the structuralistic perspective” og “the

interactive process perspective” bør benyttes komplementært. Det er i følge henne ikke nok å se på årsaksfaktorer kun på det individuelle plan, men man bør også se på strukturelle og kontekstuelle forhold samt ha et prosessperspektiv på organisatorisk innovasjon (ibid.).

Christensen m.fl viser i likhet med Allison (1969) hvordan man kan bruke tre ulike perspektiver på studier av offentlig sektor; *det instrumentelle perspektivet*, *kulturperspektivet* og *myteperspektivet* (Christensen m.fl 2009). De argumenterer for at bruken av de ulike perspektivene er relevant i studier av fornyelses- og moderniseringsprosesser i offentlig sektor da det er

(...) sjelden at aktører i disse organisasjonene er endimensjonale. De handler normalt ut fra komplekse handlingslogikker, fordi det er en rekke ulike hensyn de må ta som medlemmer av en offentlig organisasjon. Derfor er det nødvendig å diskutere det komplekse og dynamiske samspillet som foregår mellom instrumentelle, kulturelle og mytepregede prosesser og effekter (ibid., 200).

Innovasjonsprosjektene som vi her studerer, og som senere vil bli presentert nærmere, er fornyelses- og moderniseringsprosesser. Og de er i offentlig sektor. Derfor har vi valgt å ta utgangspunkt i Christensen m.fl (2009) sine perspektiver når vi her studerer og analyserer innovasjonsprosjektene. De ser på perspektivene som tre forskjellige, men ettersom det instrumentelle perspektivet har en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant kan de også ses på som fire perspektiver. Alternativt kan man skille mellom to, det instrumentelle og det institusjonelle. Her har vi valgt det siste for avgrense oppgaven ytterligere. Vi vil allikevel komme inn på de ulike variantene når det er relevant. Vi kommer tilbake til en nærmere presentasjon av perspektivene i kapittel 3 - Teoretiske perspektiver.

1-5 Disposisjon

I dette første kapittelet har vi presentert og aktualisert temaet i og målet med denne studien. Her har vi også presentert problemstillingen og avgrenset studien kontekstuellt og

teoretisk. Kapittel 2 *Metode* vil ta for seg metodevalgene vi har tatt for gjennomføring av undersøkelsen og for analyse av våre funn. Her diskuteres også oppgavens validitet og reliabilitet med tanke på om vi har gjennomført undersøkelsen slik at den gir svar på vår problemstilling og om vi kan stole på at svarene er pålitelige. Kapittel 3 *Teoretiske perspektiver* tar for seg det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet som vi har lagt til grunn for analysen av våre funn i studien. I dette kapittelet knytter vi også opp de to teoretiske perspektivene til noe av den relevante litteraturen om hva som kan fremme og hemme innovasjon i denne sektoren. Til slutt i teorikapittelet summerer vi opp hva vi kan forvente å finne i våre case på bakgrunn av denne teorien. I kapittel 4 - *Empiriske funn, Presentasjon av studiens etater og tilhørende prosjekter* presenteres, på grunnlag av dokumenter og våre intervjuer, et innblikk i de tre casene samt en oppsummering av de funn som vi fant i hvert enkelt case. I Kapittel 5 *Analyse* kobler vi empiriske funn med våre teoretiske perspektiver og den relevante litteraturen om hva som kan hemme og fremme innovasjon i offentlig sektor, og så tolker vi funnene ved hjelp av denne teorien. Det siste kapittelet, kapittel 6 *Avslutning*, oppsummerer studien og de viktigste funn som vi har analysert og tolket oss frem til. I tillegg anbefaler vi her ytterligere forskning på området.

2 - Metode, gjennomføring av undersøkelsen

Mehmetoglu (2004) beskriver *metode* som “måten en går fram for å kunne løse et problem. Dette gjelder også når vi skal belyse en problemstilling innen samfunnsvitenskapen” (ibid., 9). Metode kan sees som en viktig del av forskningsprosessen. Etter at tema og problemstilling er formulert, må vi redegjøre for hvordan vi skal gjennomføre undersøkelsen metodisk. Vi skal først i dette kapitlet redegjøre for valg av metode. Deretter skal vi beskrive hva vi har gjort og tenkt for å samle inn data og analysere dette. Deretter tar vi for oss vitenskapsteori og hva som menes med en fortolkende tilnærming. Til slutt reflekterer vi rundt oppgavens styrker og svakheter, med henblikk på begrepene reliabilitet og validitet.

2-1 Valg av metode

Metode innebærer oftest et valg mellom kvalitativ eller kvantitativ metode (Mehmetoglu 2004). En tredje mulighet er en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ, såkalt metodetriangulering (ibid.). Dette kan være en mulighet siden både en kvalitativ og en kvantitativ metode vil ha sine styrker og svakheter. Selv om det er mer og mer vanlig å kombinere kvalitativ og kvantitativ metode, anbefaler Silverman (2011) at man i en oppgave som denne forholder seg til kun én metode, fordi det fort kan bli komplisert og uoversiktlig å blande sammen flere metoder. Valg av metode må basere seg på hva vi ønsker å finne ut mer av. Silverman (2011) sier at dersom vi ønsker å studere et fenomen i detalj, og finne ut mer om hverdagslige gjøremål, så er en *kvalitativ* metode den mest foretrukne (ibid.). Dette samsvarer godt med vår undersøkelse av innovasjonsprosjekter som fenomenen, og hvordan dette arter seg i offentlig sektor. Videre har kvalitativ metode en *induktiv karakter*, som går på å konkludere ut i fra en begrenset mengde data (Nyeng 2004). Kvalitativ metode blir derfor betraktet som en god måte å studere sosiale fenomener på (Mehmetoglu 2004). En *kvantitativ* metode baserer seg på talldata og vil være best egnet hvis vi ønsker å standardisere, systematisere og generalisere våre sammenligninger gjennom et stort utvalg av datamateriale. En slik tilnærming vil dermed

ikke gi oss den samme muligheten til å gå i dybden på det vi undersøker (Silverman 2011). Vi velger derfor å ta utgangspunkt i en kvalitativ metode, og i neste del presenteres forskningsdesignet som vi har valgt.

2-1-1 Forskningsdesign

Et forskningsdesign er en plan for hvordan vi skal gjennomføre undersøkelsen (Ringdal 2007). Vi vil ta utgangspunkt i et *flercasestudie* av tre ulike innovasjonsprosjekter. Et casestudie benyttes når man ønsker å finne mye informasjon om få enheter eller caser (Thagaard 2003). Yin (1989) har i følge Thagaard (2003) definert casestudier som “undersøkelser hvor fenomener studeres i sin naturlige sammenheng, og hvor undersøkelsen baserer seg på flere kilder av data” (ibid., 47). I denne oppgaven skal vi 1) se på hvordan innovasjonsprosjekter gjennomføres i offentlig sektor, og 2) lete etter forhold som kan forklare hvorfor noen innovasjonsprosjekter lykkes og andre ikke.

Problemstillingene skal besvares gjennom en deskriptiv tilnærming, men har i tillegg et visst komparativt preg, særlig med tanke på den andre delen av problemstillingen. Vi skal med andre ord sammenligne de ulike prosjektene, og se hvordan de er gjennomført. Det kan argumenteres for at en sammenlignende studie ville blitt mer troverdig dersom vi studerte tre ulike prosjekter innenfor samme organisasjon, eller samme type organisasjon. Men siden vår kontekst er offentlig sektor, og alle våre case er *prosjekter* velger vi å føre en komparativ og deskriptiv sammenligning på bakgrunn av dette.

Casestudier og komparativt design benyttes ofte både i en kvantitativ og en kvalitativ metode. Man kan også velge å sammenligne like eller ulike case (Ringdal 2008). Vi har fokusert på innovasjonsprosjekter i tre ulike offentlige organisasjoner, som alle ivaretar ulike samfunnsområder. Prosjekter har i følge Karlsen og Gottschalk (2008) en del fellestrekk. Blant annet er de ofte tverrfaglige og har begrensede ressurser i form av økonomi og arbeidskraft. Prosjekt kjennetegnes også av å være tidsbegrenset med en bestemt start- og sluttdato (ibid.). Dermed vil det i alle prosjekt kunne stilles forventninger til samarbeid, kommunikasjon, planlegging, og bruk av ressurser. Vi har også på bakgrunn av en intervjuguide stilt våre informanter de samme spørsmålene. Vi

kommer tilbake til intervjuguiden i delen om innsamling av data, nedenfor.

I følge Ringdal mener Stake (1995) at man i casestudier bør fange det *unike*, framfor det *generelle* (Ringdal 2008). Vi kan forvente å finne noen likhetstrekk ved våre case. Dette vil også kunne gjelde uavhengig av graden av opplevd suksess. Vi vil derfor fokusere på å finne hvilke faktorer som *skiller seg ut* ved de prosjektene som opplever seg som vellykket, og de som eventuelt ikke gjør det.

2-2 Datainnsamling

Innsamling av data er en viktig del av forskningen. Uten datamateriale vil vi ikke ha noe grunnlag for å kunne analysere problemstillingen. Jo bedre data, jo høyere er sannsynligheten for at forskningen blir vellykket (Mehmetoglu 2004). Vår datainnsamling har hovedsaklig basert seg på intervju, supplert med dokumenter. Intervju er antagelig den mest brukte metoden for å samle inn data kvalitativt (Mehmetoglu 2004; Silverman 2011). “Dokumentmetoden går på at forskeren samler data og informasjon ved å studere offentlige og/eller private dokumenter som er relevante til problemstillingen” (Mehmetoglu 2004, 83).

2-2-1 Intervju

Vi ville legge opp til at informantene kunne snakke mest mulig fritt rundt de spørsmålene vi hadde. Derfor la vi opp til spørsmål som åpnet for og la opp til dette. Vi har benyttet oss av et *semistrukturert intervju*. Fordelen med dette er at vi kan forfølge interessante temaer som informanten tar opp underveis, men likevel få besvart de sentrale spørsmålene (Thagaard 2003). På forhånd utarbeidet vi to ulike intervjuguider, én for ledere og én for medarbeidere. Dette for at vi skulle få belyst problemstillingen fra begge ståstedene. Det er ikke alltid at vi vil få belyst alle relevante aspekt ved bare å forholde oss til ett nivå i organisasjonen. Flesteparten av spørsmålene er av lik art, men noen ulike spørsmål har vi også. Dette gjør vi fordi vi ikke kan forvente at en leder har oversikt over alt som foregår på medarbeidernivå, og omvendt. Vi delte opp intervjuguiden i ulike faser. Første fase består av innledende informasjon rundt prosjektet. Fase to består av

ulike overgangsspørsmål hvor informanten forteller litt om sin stilling og om hva det aktuelle prosjektet er. Dette skal bidra til at informanten kan føle seg tryggere og mer komfortabel ved å snakke om kjente ting (ibid.). I fase tre kommer vi inn på ulike nøkkelspørsmål, hvor vi prøver å få fram mer reflekterte svar. I fjerde fase runder vi av og oppsummerer funnene. Her gir vi informantene mulighet til å komme med innspill som ikke kom fram underveis i intervjuet. Intervjuguidene ligger som vedlegg 4 bakerst i oppgaven.

2-2-2 Dokumentundersøkelse

Dokumentdata benyttes i vår oppgave for å for å utvide datagrunnlaget. Slike data gir en bedre forståelse av fenomenet vi studerer, samt at det kan benyttes for å styrke påliteligheten i utsagnene til våre informanter. Dokumentdata har blitt samlet inn ved at vi har studert nettsidene til henholdsvis NAV, Forsvaret og Statens vegvesen, samt brosjyrer og dokumenter som vi har blitt tildelt under eller i forbindelse med intervjuene.

2-2-3 Utvalg av informanter

Utvalg av informanter vil være et viktig punkt fordi det er informantene som gir oss dataene vi analyserer på bakgrunn av. Derfor bør utvelgelsen skje på bakgrunn av vår problemstilling (Mehmetoglu 2004). Vi benytter oss av et *strategisk utvalg* for å plukke ut informanter. Det vil si at vi velger informanter som har forutsetninger som er strategiske i forhold til vår problemstilling (Thagaard 2003). Samtidig tar vi av og til i bruk *snøballmetoden* som går på at en informant gir oss tips om andre aktuelle informanter (Thagaard 2003). Hvor mange informanter vi trenger er også et viktig spørsmål, men med et enkelt svar: så mange som trengs for å få vite det vi vil (Kvale 1997). Ved gjennomføring av intervjuer vil vi til slutt oppnå et *metningspunkt*, hvor flere intervjuer ikke vil frembringe ny informasjon (Thagaard 2003). Antall informanter i en kvalitativ metode bør heller ikke bli for omfattende med tanke på oppgavens tidsramme, og fordi vi skal få tid til å gå i dybden på hvert intervju og analysere det grundig i etterkant (ibid.). Antall informanter vil ha betydning for gyldigheten. Hvis flere

informanter svarer det samme vil gyldigheten av funnene øke. Videre vil *hvem* vi intervjuer ha betydning for hvor troverdige utsagnene er. Vår problemstilling går blant annet ut på å undersøke hvorfor noen innovasjonsprosjekter i offentlig sektor lykkes og andre ikke. Vi må derfor velge ut informanter som har tilknytning til det prosjektet vi undersøker. Informanter med førstehånds kunnskap om hendelsesforløpet i prosjektene, her ledere og/eller medarbeidere med en rolle i prosjektene, kan gi mest troverdige svar og blir dermed mest aktuelle. Også informanter som har vært i organisasjonen før prosjektets tid, og informanter som har sett virkningene i ettertid kan være aktuelle. Flere og ulike erfaringer kan gi oss et mer detaljert og nyansert bilde av hvordan innovasjonsprosjektene har forløpt. Ett av prosjektene har pågått i mer enn 10 år (Turistvegprosjektet), mens de to andre er av nyere dato. Både Turistvegprosjektet og prosjektet HRM i FIF pågår fortsatt, mens NAV sitt prosjekt er avsluttet. Det betyr at mye av det vi studerer vil bli gjengitt av informantene *retrospektivt*, med de svakhetene som ligger i dette med tanke på hva informantene faktisk husker og eventuell etterrasjonalisering (Ringdal 2007). Likevel kan vi her gjennom intervju få et bilde av informantenes oppfatning av hendelsene i prosjektene. Men for å få tilgang til informantene og kunne benytte oss av den informasjonen som de gir oss, kreves det at vi først har fått studien godkjent og at de har gitt oss sitt samtykke.

2-2-3-1 Godkjenning av vår oppgave

Informert samtykke er utgangspunktet for alle forskningsprosjekt (Thagaard 2003). Dette bygger på at informantene vet hva hensikten med prosjektet er, hvilken måte vi samler inn informasjonen på (for eksempel med bruk av båndopptaker) og at de deltar på frivillig basis og kan velge å trekke seg når som helst uten noen nærmere begrunnelse (ibid.). Prosjekter som omfatter bruk av personopplysninger er etter Personopplysningsloven av 2001 meldepliktige (ibid.). Som forskere måtte vi begge søke *Personvernombudet for forskning* (NSD) om godkjenning for å kunne få gjennomføre forskningsprosjektet. Disse godkjenningene ligger som vedlegg 1 og 2 bakerst i oppgaven. I svarene fra NSD ble vi bedt om å sikre at informantene fikk følgende informasjon:

- Hvem vi var, og hvilken institusjon vi kom fra.

- Hva som var prosjektets formål.
- Hvilke opplysninger vi ønsket, og hvordan opplysningene skulle brukes.
- Hvem som har tilgang på opplysningene.
- Hvordan vi anonymiserer informantene.
- At intervjuet er frivillig, og at man hele tiden kan velge å trekke seg uten begrunnelse.

Vi kommer tilbake til hvordan vi gjorde dette senere i oppgaven. Men først går vi nærmere inn på hvordan vi valgte ut informanter i de enkelte casene.

2-2-3-2 Utvalg av informanter i NAV

Vi tok først telefonisk kontakt med lederen for NAV-kontoret i Gausdal og la fram at vi ønsket å intervju ansatte i forhold til deres innovasjonsarbeid. Vi fikk umiddelbart positiv respons. Så sendte vi i etterkant av telefonsamtalen en e-post med nærmere informasjon om vårt prosjekt og hva vi ønsket å snakke om. Det ble samtidig en bekreftelse på at samtalen og avtalen om å gjennomføre undersøkelsen hadde funnet sted. Her la vi fram at vi ønsket å snakke med en leder, en teamleder og to medarbeidere ved kontoret. Vi la fram en tidsramme per intervju på inntil én time, og at vi ville behandle informasjonen etter kravet om informert samtykke. Senere i prosessen ble det klart at vi ville ta utgangspunkt i prosjektet *Arbeid først!* og gjorde en ny henvendelse får å forberede informantene om vårt fokus.

Videre tok vi kontakt med NAV Oppland for å høre om muligheten til å gjennomføre intervju også her. NAV Oppland er på fylkesnivå og har derfor en overordnet rolle overfor NAV Gausdal og var i tillegg eier og initiativtaker til prosjektet *Arbeid først!* Derfor ville det være interessant å få med informanter også fra dette overordnede nivået. Også her la vi fram en tidsramme på inntil én time pr intervju, og at informasjonen ville bli behandlet etter regler for informert samtykke. NAV Oppland oppga fire aktuelle informanter som var villige til å delta. Fordi vi ville gå i dybden på våre intervju, vurderte vi det slik at to informanter herfra ville være tilstrekkelig til å gi oss den informasjonen som vi var ute etter. Samtidig var det mulig å plusse på med flere informanter dersom vi anså at informasjonsbehovet ikke var mettet. Vi valgte å intervju

fylkesdirektøren ved NAV Oppland og en avdelingsdirektør som også hadde prosjektlederansvaret i forbindelse med gjennomføringen av pilotprosjektet “Arbeid først!” i NAV Gausdal. Vi kom fram til at de to til sammen ville ha det beste overblikket over prosjektet og NAV Oppland som organisasjon. Dette vil også kunne bidra til å øke troverdigheten av funn i intervjuene. Vi tok kontakt med disse per e-post for å inngå konkrete avtaler og de var begge imøtekommende til å gjennomføre intervju.

2-2-3-3 Utvalg av informanter i Vegvesenet

Her tok vi først kontakt over telefon med en seksjonsjef ved Statens vegvesen region øst på Lillehammer, en person som en av medforfatterne av denne oppgaven kjente til i fra andre sammenhenger på privat hold. Vi fortalte kort om vår oppgave og sendte deretter en e-post med nærmere detaljer om våre behov. Her la vi fram at vi ønsket å snakke med en leder, en mellomleder og opptil to ansatte med tilknytning til prosjektet Nasjonale turistveger. Vår kontaktperson fikk satt oss i forbindelse med to aktuelle informanter med tilknytning til Turistvegprosjektet. Det var slik vi fikk innsikt i at prosjektet ikke var organisatorisk opphengt i regionen, men var organisert som en seksjon direkte tilknyttet Vegdirektoratet i Oslo. Imidlertid var seksjonen i hovedsak lokalisert på Lillehammer som nabo til region øst. De to informantene vi fikk kontakt med var begge prosjektledere for hver sine vegstrekninger. Vi tok først kontakt per telefon med den ene av informantene. Vi presenterte oss og vår oppgave, om tidsrammen for intervjuene, og om de forhold som inngår i et informert samtykke. Vi fikk positiv tilbakemeldning på dette. Vi benyttet så *snøballmetoden* (Thagaard 2003) for å få tips gjennom denne informanten om hvilke andre informanter vi kunne snakke med for å gi oss ytterligere informasjon om turistvegprosjektet. Slik kom vi i kontakt med en informant som er prosjektleder for noen av vegstrekningene i Nord-Norge. Vi kontaktet også denne informanten per telefon og e-post hvor vi la fram vårt behov for informasjon. Han var positiv til dette, og vi avtalte et intervju over telefon på grunn av den lange avstanden mellom oss og Bodø, hvor han var lokalisert.

2-2-3-4 Utvalg av informanter i Forsvaret

Vi tok først kontakt per telefon med prosjektkoordinatoren for prosjektet HRM i FIF, en oberst i Forsvarsstaben (Forsvarssjefen sin stab) Personellavdelingen. Vi avtalte å møtes for en nærmere samtale om og eventuelt hvordan vår undersøkelse kunne gjennomføres. I det påfølgende møtet diskuterte vi to mulige prosjekter i etaten, men vi bestemte oss for prosjektet *HRM i FiF*. På møtet ble vi enige om gjennomføring og han hjalp oss med å komme i kontakt med en sentral medarbeider i Forsvarsstaben som støttet ham i oppgavene med oppfølging av dette prosjektet. Denne medarbeideren hjalp oss så videre med å få tak i informanter (og dokumenter) som kunne bidra med informasjon til vår undersøkelse. Vi diskuterte per telefon hvilken kategori personell som kunne være aktuelle for et slikt bidrag, og han tok på seg å finne kandidatene basert på vår samtale. Vi ønsket å få snakke med personell fra både prosjektets ledelse i Forsvarsstaben, fra delprosjektledere og medarbeidere i prosjektet, inntil fire stykker. Videre informerte vi om tidsrammen, som også her var på inntil én time per intervju. I tillegg informerte vi om behandling av informasjonen etter gjeldene regler og NSD sine anbefalinger.

Forsvaret praktiserer en egen godkjenningsordning for studier som gjennomføres i etaten. Vi måtte derfor formelt søke om å få lov til å gjennomføre undersøkelsen. Slik søknad ble sendt og svaret (godkjenningen) har vi lagt ved denne oppgaven (vedlegg 3).

Behandlingen av søknaden forutsatte en godkjenning fra personvernombudet for forskning (NSD), og godkjenningene måtte kunne forevises informantene før oppstarten av det enkelte intervju. Ellers innebar også denne søknaden godkjenning av intervjuguiden som vi ville benytte. Saksbehandlingen i Forsvaret gikk meget raskt, og ble derfor ikke til hinder for vår fremdrift i studien. Etter at disse formelle prosedyrene var ferdige, ble vi satt i kontakt med tre informanter med tilknytning til prosjektet Human Resource Management i felles integrert forvaltningssystem. En representant for Personellavdelingen i Forsvarsstaben (prosjektkoordinator-funksjonen), en delprosjektleder i prosjektet, og en prosjektmedarbeider. Prosjektmedarbeideren hadde inntil nylig vært "lånt ut" til prosjektet fra en avdeling som representerer det nye sentrale HR-huset i etaten, Forsvarets personell- og vernepliktssenter. Vi kommer tilbake til denne organisasjonen i den empiriske delen av oppgaven. Utvalget av informanter innebar at vi

ikke fikk snakket med alle sentrale aktører i prosjektet, men det viste seg at vi fikk informasjonsbehovet godt dekket med disse tre. Vi går nærmere inn på dette i delen om gjennomføring av intervjuene nedenfor.

2-2-4 Gjennomføring av intervjuene

Vi har i stor grad basert oss på informanter som har lang fartstid i de ulike etatene. De fleste informantene har tidligere erfaring fra annet arbeid i etaten før prosjektets oppstart, de har vært direkte involvert i gjennomføringen av prosjektene, og de har sett resultatet av prosjektarbeidet i ettertid. Dette gjør at vi kan få en pålitelig vurdering av hvordan de ulike innovasjonsprosjektene har bidratt til noe nytt for organisasjonene. Intervjuene ble foretatt hos de ulike etatene. Informantene fikk bestemme hvor de ville sitte, slik at de kunne føle seg mest mulig komfortable med settingen. Slik trygghet vil kunne bidra til at informanten slipper seg mer løs og at troverdigheten til utsagnene styrkes (Dalen 2011). Videre ble intervjuet tatt opp med lydopptaker, noe som er med å styrke gyldigheten av dataene. Vi gjorde informantene oppmerksomme på bruk av lydopptak og alle godkjente at vi kunne benytte oss av lydopptaker. Dette ga oss som intervjupersoner en stor fordel siden vi kunne fokusere hundre prosent på informanten og selve samtalen. En annen fordel med lydopptak er at intervjuene blir tatt opp i sin helhet, og at datainnsamlingen dermed blir fullstendig (Thagaard 2003). Vi valgte å ikke skrive notater i særlig stor grad underveis. Vi følte at vi lett kunne miste tråden i intervjuet hvis vi hele tiden måtte skifte fokus. Vi gjorde til sammen elleve intervjuer, noen samlet, og noen hver for oss. Antallet informanter i det enkelte case er relativt lite, særlig for et par av etatene, men med tiden vi har hatt til rådighet for vår oppgave var det allikevel nok. At vi kom i kontakt med informanter som har vært med i gjennomføringen av de ulike prosjektene, gjorde at vi fikk en god dekning for hvordan prosjektene blir og har blitt gjennomført. Våre informanter har også hatt lang fartstid i de ulike etatene. Vi la vekt på å la informantene snakke mest mulig fritt innenfor de spørsmålene vi hadde. Av og til fulgte vi opp med ledende spørsmål for å få vite mer om temaet informanten snakket om. Ledende spørsmål blir ofte hevdet å ødelegge for påliteligheten da informanten ledes til å svare det som forventes (Kvale 1997). Samtidig argumenterer Kvale (1997) for at ledende spørsmål bør brukes *mer* innenfor kvalitativ metode, for å forsøke å hente ut informasjon som

forskeren mistenker blir holdt tilbake. Slik blir ledende spørsmål brukt til å sjekke informantens pålitelighet, og samtidig bekrefte forskerens tolkninger (ibid.). Siden informantene fikk snakke mest mulig fritt rundt spørsmålene, kunne varigheten på intervjuene variere fra rundt 30 minutter til halvannen time. Etter intervjuene transkriberte vi lydopptaket i sin helhet for å ha et godt datagrunnlag. Med lydopptak har vi hatt muligheten til å høre på intervjuene flere ganger underveis i transkriberingen, og på den måten fått skrevet ned en nøyaktig utskrift. Påliteligheten i transkriberingen er ivarett gjennom at vi begge har hørt på alle lydopptakene av intervjuene og bidratt med å få de fra muntlig til skriftlig form. I tillegg har vi sjekket hverandres transkribering opp mot lydopptakene for å luke bort eventuelle feil. Slik har vi redusert feilkilden denne nedskrivningen av lydfiler kan ha.

Deretter kodet vi dataene ved å lese gjennom intervjuene opptil flere ganger og markerte de viktigste utdragene i forhold til hva vi skal undersøke. Vi satte også opp funnene i tabellarisk form for å få best mulig oversikt over funnene.

I forkant av utarbeidelsen av en intervjuguide leste vi oss opp på de ulike prosjektene vi skulle snakke om, og relevant organisasjons- og innovasjonsteori. Slik fikk vi utformet spørsmål som følte relevante for problemstillingen vår. Dette bidro også til at vi satt med litt forkunnskaper om organisasjonene og prosjektene ved gjennomføringen av selve intervjuene.

2-3 Vårt valg av analyse

Når intervjuene var ferdig transkribert kunne vi starte på analysen. Innen kvalitativ metode finnes det mange måter å analysere på. Noen av de mest brukte analyseverktøyene som nevnes er blant annet Grounded Theory, innholdsanalyse og diskursanalyse (Silverman 2011; Mehmetoglu 2004). Som utgangspunkt for vår analyse vil vi derimot velge *tematisk analyse*. Denne analysen er også blitt benyttet i tidligere masteroppgaver (se for eksempel Lauritsen 2013). Tematisk analyse er en metode for å finne, analysere og frambringe mønstre eller tema i datamaterialet (Braun and Clarke 2006). Denne analysemetoden nevnes ikke av Silverman (2011) og Mehmetoglu (2004), men en stor fordel med denne framgangsmåten er dens fleksibilitet (Braun and Clarke,

2006). Den er heller ikke bundet opp mot én bestemt teoretisk tilnærming, og kan derfor benyttes på tvers av ulike teoretiske tilnærminger. Dette gjør at tematisk analyse er et godt verktøy for de som er i starten av sin forskerkarriere, og ennå ikke har en fullstendig og tilstrekkelig oversikt over de teoretiske tilnærmingene.

Tematisk analyse består av seks ulike faser (ibid.). *Fase en* vil være å bli kjent med datamaterialet. Etter hvert som intervjuene ble ferdige, satte vi oss ned og transkriberte fortløpende. Vi transkriberte alle intervjuene fullt ut. Dette er en veldig krevende og langtekkelig prosess, noe som kan bidra til å forsinke arbeidet (Silverman 2011). Likevel gikk denne prosessen relativt greit unna for oss. Ved å transkribere intervjuene fullt ut ble vi godt kjent med våre data. Sammen med dokumenter og brosjyrer som vi fikk utdelt under og i forbindelse med intervjuene, og informasjon vi fant på hver enkelt etats hjemmeside danner dette grunnlaget for vårt samlede datamateriale. *Fase to* er å kode interessante funn i datasettet. Her kodet vi utdrag av intervjuene etter hvor relevante de var i forhold til temaene. *Fase tre* er å sortere og samle alle kodene i ulike temaer. Vi gikk gjennom kodene i hele datasettet og plasserte de i forhold til temaene *trekk ved innovasjonen, trekk ved innovasjonsprosessen og trekk ved organisasjonen*. Funnene satte vi opp i tabell for å gjøre det mer oversiktlig for oss selv. Den *fjerde fasen* går på å vurdere temaene opp mot kodene, og hele datamaterialet. Slik kan vi sikre at temaene er troverdige. *Fase fem* i en tematisk analyse er å avgrense detaljene i temaene nærmere, gjennom å definere og navngi temaene. Som vi allerede har nevnt er temaene ulike trekk ved innovasjon, innovasjonsprosess og organisasjon. På denne måten skapes en oversikt over hva analysen forteller. I *sjette og siste fase* skal vi plukke ut eksempler på funn og knytte det opp mot forskningsspørsmål og teori (ibid.).

Tematisk analyse kan være en sirkulær prosess hvor vi veksler med å gå fram og tilbake mellom de ulike fasene (ibid.). Vi opplevde at vi stadig fant nye sider ved vårt datagrunnlag etterhvert som vi jobbet med analysen og vi opplevde at vår tolkning og forståelse ble forbedret etter hvert som vi gikk tilbake i prosessen flere ganger.

2-4 Noen betraktninger om tolkning av datamaterialet

Det er to hovedretninger innen samfunnsvitenskapen, *positivisme* og *hermeneutikk* (Nyeng 2004)². Positivismen kommer i *to* empiriske grunnholdninger. En *logisk positivisme*, hvor vi kan gå til kilden for å få *bekreftet* en påstand gjennom verifisering, og en *kritisk rasjonalisme*, hvor vi kan gå til kilden for å få *avkreftet* en påstand gjennom såkalt *falsifisering* (ibid.). Tilhengere av logisk positivisme mener at vi kan gå rett til kilden og verifisere påstanden gjennom observasjon. Vitenskapelig kunnskap kan her avgrenses ved hjelp av verifikasjonskriteriumet. Tilhengere av kritisk rasjonalisme mener at vitenskap bekreftet gjennom ren observasjon ikke holder mål. Positivistiske teorier gjør ikke rede for hva som ville være eksempler på avvikende tilfeller, og derfor kan man finne bekreftelse overalt. Dette kan vi redegjøre for gjennom *induksjonsproblemet*.

Induksjon handler om “å trekke slutninger basert på en begrenset mengde observerte enkelthendelser, å konstruere forventninger, hypoteser og teorier ut fra et utvalg erfaringer”(ibid, 37). Induksjonsproblemet går på at kunnskap aldri kan være hundre prosent sann. Vi kan komme med en påstand om at alle svaner er hvite. Uansett hvor vi ser, ser vi bare hvite svaner. Dette er logisk positivisme og verifikasjon. Men en dag *kan* det dukke opp en svart svane. Da vil ikke påstanden over holde mål lenger. Den er nå blitt avkreftet. Falsifikasjonskriteriumet i den kritiske rasjonalismen trer i kraft. Her mener de at man må være kritisk og hele tiden forsøke å falsifisere en påstand. Man kan si at en påstand er hardt testet og så langt ikke gjendrevet, men aldri at den er 100 % sikker. (ibid.). Kritisk rasjonalisme avgrenser vitenskapen gjennom falsifikasjonskriteriumet.

Hermeneutikken er en fortolkende tilnærming, en forståelselære, som søker etter helheten i menneskenes verden, for å bedre forstå deres situasjon (Nyeng 2004). Man må utvikle en forståelse av meningen i konkrete menneskelige forhold og i sosiale strukturer og aktiviteter, samt kunne knytte handlingen til en kontekst. Denne forståelsen øker gjennom en prosess der erkjennelsen av delene og en voksende bevissthet om helheten

² Noe av denne teksten har blitt utarbeidet med utgangspunkt i tidligere arbeid utført av Espen Bakken i et arbeidskrav i emnet ”Samfunnsvitenskapelig metode” våren 2013.

delene inngår i, utgjør en stigende kunnskapskurve, som kalles den *hermeneutiske sirkel* (ibid.). Det vil si at man studerer deler og helhet vekselvis og i sammenheng.

Hermeneutikkens fokus på å forstå delene og helheten både vekselvis og helhetlig, gjør at det kan knyttes opp mot en kvalitativ metode, hvor man søker å forstå det helhetlige bildet. Samfunnsfagene er preget av en *dobbel* hermeneutikk hvor; a) aktørene tolker sin virkelighet, og b) forskeren tolker aktørenes oppfatninger. Den dobbelte hermeneutikken kan sees i sammenheng med vår oppgave hvor våre informanter vil svare på spørsmålene gjennom en tolkning av deres oppfatning av situasjonen, og hvor vi igjen må tolke deres svar i lys av teori.

2-4-1 Innovasjon og innovasjonsprosjekt - vår tolkning

Ett eksempel på slik fortolkning er måten vi bruker (og forstår) ordet *innovasjonsprosjekt* i problemstillingen og i denne studien, og måten vi bruker ordet *innovasjon* om den utviklingen som skjer i, og om de resultatene som kommer ut av, prosjektene. Et ankepunkt mot uttrykkene slik vi bruker dem, er at det har vist seg gjennom intervjuene med våre informanter at de ikke var like ivrige på å omtale prosjektene som *innovasjonsprosjekter*. Få av de vi snakket med brukte ordet *innovasjon* om deres arbeid i særlig stor grad. I stedet ble uttrykket *utviklingsprosjekt* ofte brukt om prosjektene. Videre jobbet de med å *utvikle seg*, og være *framoverlente og nytenkende*. De benyttet i liten grad ordet *innovasjon* om sitt arbeid. Ordene *innovasjon* og *innovasjonsprosjekt* er derfor vår *tolkning*, siden de ikke bruker dette uttrykket selv.

2-5 Reliabilitet og validitet

Det vil være viktig å få bekreftet kunnskapen gjennom verifisering, slik at forskeren oppnår støtte for resultatet. Her kommer begreper som reliabilitet (pålitelighet) og validitet (troverdighet) inn (Kvale 1997; Mehmetoglu 2004).

2-5-1 Reliabilitet

Reliabilitet (pålitelighet) dreier seg om måling av påliteligheten til funnene i forskningen (Kvale og Brinkmann 2009). Dette bygger på tanken om at flere målinger av samme datasett skal gi samme resultat. Da vil funnene sees som pålitelige. Det er dette som er kjernen her. Det er god kvalitetssikring dersom andre forskere kommer fram til de samme svarene med det samme datasettet, og at funnene kan *etterprøves* i en annen setting eller på et annet tidspunkt. Dersom det samme resultatet fremkommer, tyder det på høy reliabilitet og kan betegnes som “interreliabilitet” (Johannessen, Christoffersen, og Tufte 2011). Etterprøvbarhet anses som lettere i kvantitative studier enn i kvalitative studier. I kvantitative studier kan to uavhengige forskere benytte samme måleinstrument på det samme datasettet. Dette blir ikke tilfelle i kvalitative studier der måleinstrumentet naturlig nok vil være forskeren selv. Slik sett vil ikke et intervju kunne etterprøves på en identisk måte, selv om det vedligger en intervjuguide med nøyaktige spørsmål. To ulike forskere kan tolke dataene forskjellig, og det er lett å tolke subjektivt. Dette er noe av årsaken til at kvalitativ forskning tidligere ikke har blitt sett på som spesielt pålitelig (reliabel) eller gyldig (valid) (Kvale 1997). Derfor blir reliabilitet i kvalitativ forstand gjennomført som en kritisk vurdering av forskerens metoder og framgangsmåte. “Reliabilitet kan knyttes til spørsmålet om en kritisk vurdering av prosjektet gir inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte” (Thagaard 2009, 198). Derfor er det viktig at en forsker beskriver gjennomføringen og valg av metode så konkret som mulig.

2-5-2 Validitet

Validitet er det samme som gyldighet eller troverdighet. Validitet kan deles inn i en intern validitet og en ekstern validitet. *Intern validitet* dreier seg om resultatene oppfattes som troverdige og riktige (Mehmetoglu 2004). “Troverdighet går på å konstruere tillit til at funn og resultater av en studie er sanne” (ibid., 145). En *ekstern validitet* skal begrunne overførbarheten til funnene (ibid.). Decrop (1999) har ifølge Mehmetoglu (2004) tatt for seg at *triangulering* kan benyttes for å øke troverdigheten (ibid.). Triangulering er å kombinere ulike teorier, metoder og empirisk materiale (Silverman 2011). Slik oppnår

man en mer nøyaktig, omfattende og objektiv tolkning av studiet (ibid.).

2-6 Vår refleksjon rundt oppgavens pålitelighet og troverdighet

Gitt kravet om etterprøvbarehet i kvalitativ metode, brukte vi mye plass på å forklare gangen i vår gjennomføring av oppgaven over. Vi ønsker med det å kunne gi leseren innsikt i hvordan vi har tenkt, slik at leseren selv kan vurdere i hvor stor grad de stoler på påliteligheten ved vår oppgave. I vår gjennomgang av oppgaven har vi vært inne på en del styrker og svakheter knyttet til oppgavens pålitelighet og troverdighet. Blant annet at bruk av båndopptaker styrker gyldigheten av funnene, og at utvalg av de riktige informantene er viktig for påliteligheten. Vi intervjuet til sammen elleve informanter, deriblant kun to informanter i Vegvesenet. Dette lave antallet kan sees som en svakhet ved gyldigheten av funnene. Vi forsvarer derimot at to informanter i Vegvesenet er nok. Våre informanter er prosjektledere. De har lang fartstid i etaten og har jobbet i andre deler av systemet tidligere. Gjennom våre intervju kom det også fram at deltagerne i Turistvegprosjektet ikke delte seg inn i kategoriene “leder” og “medarbeider”, slik vi stilte det opp i intervjuguiden. De hadde en flat struktur innad i prosjektet og lederne vi snakket med var mer faglige ledere enn personellansvarlige. Vi fikk vi innsyn i både en medarbeiders hverdag og en leders hverdag gjennom informantene, siden de kan forstås som representert i begge rollene. Vår informant i Nord-Norge opererte også “alene”, noe som vitner om stor grad av tillit og autonomi.

En mulig svakhet ved påliteligheten i vår studie, kan være at alle prosjektene startet opp for flere år siden, og dermed kan det være vanskelig for informantene i retrospektiv å huske alt som skjedde i detalj. For å minimere denne feilkilden har vi støttet oss på ulike dokumenter og brosjyrer som baserer seg på de aktuelle prosjektene og organisasjonene. Ved bruk av dokumenter er det viktig å være kildekritisk. Hjemmesidene til de ulike organisasjonene, regner vi som relativt sikre kilder.

Derimot kan kildekritikken være mer aktuell i vår vurdering av annen relevant litteratur omkring teori. Her har vi tatt utgangspunkt i en del artikler som andre forskere har

skrevet. Når vi da har valgt å bruke disse artiklene, må vi stole vi på at deres tolkninger har vært riktige. Vi vil også kunne tolke deres oppfatninger igjen slik hermeneutikken tar opp. Vi har sikret påliteligheten ved valg av artikler så godt det lar seg gjøre. Dette har vi gjort ved å bruke artikler som i stor grad også har vært referert til av andre (for eksempel forskere og tidligere masterstudenter).

Anonymisering av informanter er en faktor som kan gjøre etterprøvelse av funnene vanskelig. Ved etterprøving bør man intervju de samme informantene som vi har snakket med. For casene i vår oppgave har det vært relevant å vite hvilken stilling de ulike informantene har, for på den måten å skille mellom rollene som leder og medarbeider. Vi har også beskrevet hvilke organisasjoner vi har besøkt, og hvor disse ligger. Vår anonymisering ligger i at vi ikke navngir våre informanter i sitatene, utover hvilken type stilling enkelte av dem har. Videre vil svarene som avgis av informantene være deres tolkninger av hvordan situasjonen rundt prosjektet har vært. Disse svarene vil igjen bli tolket av oss. Dette vil si at tolkningene kan bære preg av våres subjektive oppfatning. Dette kan også da være en anledning til å vurdere påliteligheten rundt vår oppgave. For å minimere feiltolkninger har vi samlet inn data fra to ulike kilder, både intervjuer og dokumenter. Slik kan de underbygge hverandre. Videre benytter vi oss av to ulike teoretiske perspektiver som utgangspunkt for analysen. Denne trianguleringen gir oss et bedre grunnlag for å kunne vurdere problemstillingen fra ulike vinkler. Troverdigheten til våre funn vil dermed økes.

I neste kapittel skal vi gå inn på oppgavens teoretiske utgangspunkt.

3 - Teoretiske perspektiver

I dette teorikapittelet vil vi først ta for oss to teoretiske perspektiver vi skal benytte for å belyse innovasjonsprosjekter i tre offentlige organisasjoner. Som vi har redegjort for tidligere benyttes disse perspektivene fordi de har ulike innfalsvinkler. Den andre teorien her vil rette seg mot forhold som kan bidra til å hemme eller fremme innovasjonsutvikling i offentlig sektor.

Perspektivene vi skal benytte omtales som *det instrumentelle perspektivet* og *det institusjonelle perspektivet*, og disse benyttes ofte innenfor administrasjons- og organisasjonsvitenskap (Christensen m.fl 2009). Det instrumentelle perspektivet ser på de formelle strukturene en organisasjon består av, mens det institusjonelle perspektivet tar for seg de uformelle strukturene i en organisasjon. Perspektivene hjelper oss slik å betrakte innovasjonsprosjektene fra ulike synsvinkler og således gi oss et bredere grunnlag for vår tolkning og forståelse. Teori om hva som kan fremme og hemme innovasjon er valgt på bakgrunn av at det skal gjelde innenfor offentlig sektor og at det er forhold som kan ha betydning for gjennomføringen av et innovasjonsprosjekt.

3-1 Det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet blir offentlige organisasjoner sett på som instrumenter (Christensen m.fl 2009). Organisasjoner er her “opprettet for å ivareta visse oppgaver og for å fremme relativt presise mål, og de har en formalisert struktur som fastlegger autoritets- og arbeidsdelingen” (Brunsson og Olsen 1990, 2). Denne autoritets- og arbeidsfordelingen innad i organisasjonen blir rettferdiggjort gjennom at det fremmer måloppnåelse og effektivitet (ibid.). Endringer som foretas i organisasjonene blir sett på som rasjonelle valg fra ledelsen. Ledelsen vil ha makt til å vedta forandringer, og til å nedkjempe eventuell motstand som måtte oppstå (ibid.). Organisasjonsstrukturen oppmunterer enkelte typer atferd og hemmer andre typer atferd gjennom belønnings- og sanksjoneringsystemer. Slik kan organisasjonsstrukturer fungere som et rasjonelt middel ved at ressursene blir utnyttet optimalt i henhold til å nå målet (ibid.). Målene vil være

fastsatt av ledere, og politikken går hovedsaklig ut på å finne gode måter å oppnå disse målene på. Handlingslogikken i dette instrumentelle perspektivet baserer seg på en konsekvenslogikk hvor en mål-middel-rasjonalitet benyttes for å kunne forutsi hvilke konsekvenser handlingene vil få (Christensen m.fl 2009). Røvik (2007) omtaler dette som den *rasjonalistiske logikk*. Utgangspunktet vil være at organisasjonen har et mål eller et problem som søkes løst på best mulig måte. Da vil ulike alternativer bli redegjort for, dernest hvilke konsekvenser dette vil få (Christensen m.fl 2009). *Formålsrasjonelle handlinger* er et annet begrep som benyttes om dette arbeidet med å lukke gapet eller avstanden mellom virkelig og ønsket tilstand. Slike handlinger består av fire elementer (ibid., 35):

- *Mål eller problem*: Hva ønsker man å oppnå, og hva er avstanden i forhold til det man har nå?
- Alternativer: Hvilke handlinger er mulige?
- (Forventninger om) *konsekvenser*: Hvilke framtidige konsekvenser i forhold til målene kan følge av hvert alternativ, og hvor sannsynlige er disse konsekvensene - gitt at alternativet blir valgt?
- *Beslutningsregler*: Hvordan skal valget mellom alternativene tas?

Fullstendig rasjonalitet er et begrep som av Christensen m.fl (2009) betegnes som en situasjon hvor man har et klart mål, full oversikt over alle mulige alternativer, samt hvilke konsekvenser det enkelte alternativ får. Å ha en slik fullstendig oversikt er som oftest ikke realistisk, blant annet grunnet knapphet på tid og ressurser. Derfor blir begrepet *begrenset rasjonalitet* brukt for å fange opp situasjoner hvor man kan ha et uklart mål, og begrenset kunnskap om mulige alternativer og konsekvenser (ibid.). Dette kommer til uttrykk ved at de som tar beslutningene om mål og middel, baserer seg på forenklede modeller av virkeligheten. Målene i en offentlig organisasjon vil være ganske komplekse og diffuse fordi de skal ivareta samfunnets behov, som stadig er i endring. I et instrumentelt perspektiv vil målet føre til spesialisering av strukturen ut i fra et formålsprinsipp. Dette betyr at dersom målet endres, endres også organisasjonen (ibid.). Dette skal bidra til å gi de ansatte klare rammer for hva de skal jobbe med.

I et instrumentelt perspektiv skiller vi mellom en *hierarkisk variant* og en *forhandlingsvariant* (Christensen m.fl 2009). I en hierarkisk variant er det ledelsen som har makt og myndighet til å gjennomføre endringer og nedkjempe motstand. Videre forventes det at ledelsen har et rasjonelt fokus på målet som skal oppnås, og at de besitter kunnskap om mål-middel-sammenhenger (ibid.). Denne diskusjon av det instrumentelle perspektivet er basert på en slik hierarkisk variant. I en forhandlingsvariant vil det være flere interessenter som har et ord med i laget. Dette kan for eksempel være eksterne aktører som skal bistå organisasjonen, eller politikere som har bestilt prosjektet. Disse aktørene kan ha motstridende interesser og mål, og derfor må beslutninger fremmes gjennom forhandlinger og kompromisser mellom de ulike aktørene.

Ledelsen i organisasjonen vil gjennom et instrumentelt synspunkt kunne handle rasjonelt med utgangspunkt i målsetningen og utførelsen av oppgavene. Slik blir resultatet som ønsket (ibid.). Det instrumentelle perspektivet kan også sees gjennom at organisasjonstrukturen blir lagt opp på en bestemt måte som bidrar til å legge begrensninger på den enkelte medarbeiders handlingsfrihet, slik at kapasiteten utnyttes med fokus på å oppnå bestemte mål. Innovasjonsprosjekter kan i dette perspektivet ses på som et verktøy for å nå mål. I tillegg vil innovasjonen(e) som kommer ut av innovasjonsprosjektene være både mål for prosjektet og dernest et verktøy for organisasjonens mål.

3-2 Det institusjonelle perspektivet

Organisasjoner overlever ikke ved å bare være opptatt av effektivitet. De må også søke legitimitet fra omgivelsene (Selznick 1997). De ytre omgivelsene er én del, det interne miljøet er en annen del. Det institusjonelle perspektivet tar for seg begge. Ved å se på organisasjoner som *sosiale systemer* kan de få tilført verdier som symboliserer deres målsetning og identitet (ibid.). Dermed kan ikke organisasjonen like lett bli lagt ned eller skiftet ut. Organisasjoner begynner som et redskap, men får ytterligere verdi i seg gjennom personlige og samfunnsmessige engasjement (ibid.). En organisasjon omfatter

mennesker som samhandler, og deres handlemåte stemmer ikke alltid overens med de formelle strukturene.

«Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, får den *institusjonelle trekk*, og man snakker om *institusjonaliserte organisasjoner*» (Christensen m.fl 2009, 53). En organisasjon blir slik mer kompleks og vanskeligere å endre, men oppnår samtidig noen kvaliteter som gjør at oppgaver kan løses bedre, og fellesskapet blir sterkere (ibid.).

Det institusjonelle perspektivet er i følge Christensen m.fl (2009) basert på en *logikk om det passende*. “Et institusjonelt perspektiv forutsetter at (...) de som forsøker å reformere (...) vil handle på grunnlag av institusjonsbaserte verdier, interesser, oppfatninger og ressurser” (Brunsson og Olsen 1990, 8). I dette perspektivet skilles det mellom det tradisjonelle institusjonelle perspektivet - *kulturperspektivet*, og det ny-institusjonelle perspektivet - *myteperspektivet*. Det tas utgangspunkt i erfaringer om hva som har fungert godt tidligere (kultur), eller hva omgivelsene forventer og finner akseptabelt (myte) (Christensen m.fl 2009).

Kulturperspektivet på en organisasjon fokuserer på de normer og verdier som virker internt i organisasjonen. I dette perspektivet kan det legges til grunn en tankegang om at organisasjoner er unike. “Organisasjonskultur er noe som sitter i veggene, og som de ansatte sosialisers til – etter en viss fart i institusjonen” (Christensen m.fl 2009, 53). Edgar Schein er ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007) mer detaljert i sin definisjon av organisasjonskultur:

Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser, verdier og normer utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon - som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene (ibid.,120).

I et kulturperspektiv vil det med andre ord ikke være så enkelt å gjennomføre endringer initiert utenfra, men organisasjonene vil utvikle seg i små inkrementelle steg (Christensen m.fl 2009). *Stiavhengighet* er at en organisasjon formes av de normer og verdier som oppstår i dens begynnende år (ibid.). De vil ha betydning for hvordan organisasjonen

utvikler seg videre. En fordel med stivhengighet, er at det er lettere for de ansatte å vite hvilke kulturelle rammer de har å forholde seg til, og dermed hvilken atferd som er passende. En av ulempene med stivhengighet er at organisasjonen kanskje ikke blir så innovativ som ønsket, siden det ligger verdier og normer til grunn som begrenser handlingsrommet.

Institusjonelle verdier kan fremmes gjennom indre og ytre press (ibid.). Indre press er at de ansatte i organisasjonen tar med seg sine innarbeidede verdier inn i organisasjonen og gjør dem gjeldende der. Dette kan være verdier fra deres sosiale og faglige bakgrunn. Ytre press stammer fra omgivelsene. Disse kan for offentlige organisasjoner være politiske myndigheter eller administrativt overordnede organer (eiere), brukere av tjenestene, borgere, media, leverandører og organisasjons øvrige samarbeidspartnere. De kan legge føringer på hva som er akseptable verdier. Det politiske nivået legger også føringer for hvilke normer og verdier som gjelder (ibid.). Målet med et innovasjonsprosjekt vil måtte være i samsvar med de verdier og normer som finnes i organisasjonen for å få de ansatte med på laget. Selznick (1997) sier at hvis organisasjoner kun er et instrument for måloppnåelse, vil den lett kunne endres eller legges ned når et nytt verktøy er tilgjengelig. Ligger det derimot verdier til grunn i organisasjonen vil endringer kunne bli møtt med motstand (ibid.). De ansatte vil kunne føle at deres verdier blir rokket ved, og at de ikke har tillit.

I det ny-institusjonelle myteperspektivet er organisasjoner oppfattet å være like. *Isomorfi* eller formlikhet, er et konsept som kan benyttes til å forklare prosessen med å oppnå likhet mellom organisasjoner (DiMaggio og Powell 1983/1991). Ifølge DiMaggio og Powell (1983/1991) har Hawley (1968) beskrevet isomorfi som en prosess som “presser” en enhet til å ligne andre enheter som har de samme miljømessige forutsetningene (DiMaggio og Powell 1983/1991). Videre nevner DiMaggio og Powell (1983/1991) at Hannan og Freeman (1977) har videreført Hawley (1968) med å argumentere for at isomorfi kan oppstå av to årsaker; Den første årsaken er som følge av at organisasjoner har valgt organisasjonsstrukturer som viser seg å ikke være optimale, og dermed ønsker å endre struktur. De ser seg rundt og vurderer hvordan andre organisasjoner har gjort det, og tar til seg det som oppfattes som beste løsning. Den andre årsaken er at beslutningstakere i en organisasjon på et tidspunkt lærer nye tiltak som viser seg å være

mer hensiktsmessig for organisasjonen, og endrer atferd deretter (DiMaggio og Powell 1983/1991). Det skilles mellom tre ulike former for isomorfi; *tvangsmessig isomorfi*, *mimetisk isomorfi* og *normativ isomorfi* (DiMaggio og Powell 1983/1991; Røvik 2007). Tvangsmessig isomorfi kan sees gjennom både uformelt og formelt press fra omgivelsene. Presset kan komme fra andre organisasjoner som for eksempel samarbeidspartnere, eller fra samfunnet som forventer at organisasjonen skal fungere på en bestemt måte. Mange endringer oppstår også gjennom politisk press (DiMaggio og Powell 1983/1991). Slike forventninger fra omgivelsene kjenner vi igjen i det nyinstitusjonelle perspektivet. Mimetisk isomorfi er at likhet kan oppstå gjennom imitasjon. Organisasjoner kan ofte være preget av usikkerhet. Det kan for eksempel handle om at det er vanskelig å se hvilke løsninger som er best egnet til å løse et bestemt problem. Da kan de se mot andre organisasjoner som har løst lignende problemer på en god måte, og etterlikne disse. Normativ isomorfi er "(...) adoptering i ulike organisasjoner som følge av fag og profesjoners felles normer og regler" (Røvik 2007, 27). I moderne organisasjoner er arbeidsstokken i større og større grad profesjonelle, og de har med sine normer inn i organisasjonen. Slik vil organisasjonskulturen også bli preget av disse normene (DiMaggio og Powell 1983/1991).

Myteperspektivet er opptatt av verdier i omgivelsene, og er skiftende, avhengig av hva som er på moten for tiden (Christensen m.fl 2009). En myte er en allment akseptert oppskrift for hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon (ibid.). Det som er sosialt akseptert på det gitte tidspunktet, blir gjerne adoptert av organisasjonen. Dette kan bidra til å gi organisasjonen aksept for det de driver med, og det blir lettere å få de ansatte innad i organisasjonen med på laget. Også med tanke på *omdømme* er myteperspektivet relevant. Hvis en organisasjon ønsker å bli oppfattet som en seriøs aktør og knytte til seg samarbeidspartnere utenfra er omdømme viktig å ta hensyn til. Myter er noe som spres raskt i samfunnet, men ikke alle motene blir like godt implementert i organisasjonen (Christensen m.fl 2009). Organisasjonsmodeller kan adopteres til en organisasjon på grunn av eksterne forventninger til organisasjonen, men i praksis er det ikke sikkert det gjøres så store endringer som det tilsynelatende gis inntrykk av. Organisasjonsmodellen blir et "ferniss" (utstillingsvindu) for å skape nødvendig legitimitet i omgivelsene (Christensen m.fl 2009). Slik vil organisasjonen av omgivelsene bli oppfattet som omstillingorienterte og nytenkende, mens de interne prosessene

“skånes” for en inngripen.

Institusjonelle trekk vil være med å skape økt legitimitet for offentlige organisasjoner. Eksternt kan omgivelsene se på organisasjonen som en aktør som ivaretar sine områder på en god måte, og gjør det som er forventet fra dem. Internt kan en organisasjon som har en klar visjon og praksis, og hvor arbeidet man gjør gir mening og resultater, sees på som den ideelle organisasjonen (Christensen m.fl 2009). Christensen m.fl trekker videre fram at institusjonelle trekk kan få en stor og kompleks organisasjon til å fungere smidig, blant annet ved at avgjørelser kan tas raskere, fordi de ansatte vet hvilke regler som gjelder og hva som er akseptabel handlemåte.

Det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet virker *sammen* i en organisasjon. Selv om en organisasjon skal løse oppgaver i instrumentell forstand for å oppnå ulike mål, ligger det også en organisasjonskultur og formelle og uformelle normer i bunn av en organisasjon som må tas hensyn til når oppgaver skal løses. Institusjonelle trekk er organisasjonens uformelle normer og regler (ibid.), som i stor grad formes av de ansatte. Organisasjonen kan betraktes som skjelettet, mens de institusjonelle trekkene kan betraktes som kjøtt og blod. De hjelper hverandre med å skape gode organisasjoner (ibid.). I et instrumentelt perspektiv blir en organisasjon sett på som et instrument som enkelt kan la seg skifte ut dersom det skulle finnes bedre måter å løse en målsetning. I det institusjonelle perspektivet er organisasjoner også bærere av en identitet og verdier. Brunsson og Olsen, 1990 sier at organisasjoner begynner som instrumenter, men videreutvikler seg senere med institusjonelle trekk som er førende for hvilke normer og verdier som ligger til grunn for organisasjonen (ibid.). Dermed vil det ikke være like enkelt å skifte ut en organisasjon.

En *leders rolle* kan sees i forbindelse med både det institusjonelle og det instrumentelle perspektivet. Styring og ledelse handler om å påvirke adferd. En leder er omgitt av organisasjonens formelle og uformelle strukturer. Formelle strukturer er det fastsatte mønsteret for hvordan det jobbes, mens de uformelle strukturene er verdier og normer som de ansatte bringer med seg inn i organisasjonen (Selznick 1997). Ledere må bruke de instrumentelle rammene med tilhørende uformelle normer og verdier. Lederen må derfor lede og styre i både et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv (Christensen m.fl

2009). For eksempel kan en *autoritær lederstil* hvor lederen er mest oppgaveorientert forstås som et instrumentelt perspektiv på ledelse. En *demokratisk lederstil* hvor lederen er mest medarbeiderorientert, kan forstås som et institusjonelt perspektiv på det samme (ibid.). I en demokratisk lederstil vil det være mer fokus på mellommenneskelige forhold og prosesser.

Mange teorier om ledelse handler om ledelse som *årsak* til effektivitet (Andersen 2011), hvilket i seg selv er et instrumentelt perspektiv på ledelse. Men det har lenge vært uenighet om hvilken lederstil som er best egnet i forholdet mellom å være oppgaveorientert eller medarbeiderorientert (ibid.). Noen fremholder at man kan situasjonstilpasse lederstilen mens andre har større tro på universelle teorier. For eksempel mener Hershey og Blanchard (i følge Blake og Mouton 1982) at stilen kan situasjonstilpasses de underordnedes modenhet og motivasjon, mens Blake og Mouton forsvarer en stil hvor både medarbeiderorientering og oppgaveorientering bør ha høyt fokus samtidig hos lederen i alle situasjoner (ibid.). I nyere universelle lederstilsteorier har lederes *endringsorientering* blitt tillagt de to dimensjonene (oppgave- og medarbeiderorientering). “Denne atferdsdimensjonen karakteriseres ved at sjefen fremmer forandring og vekst, søker nye løsninger, eksperimenterer og tar risikoer” (Andersen 2011, 195). Andersen (2010) sammenliknet ledere i privat og offentlig sektor med tanke på om der finnes forskjellige atferdsmønstre hos lederne i de to sektorene. Ett av forholdene han undersøkte var lederstil, og han fant (overraskende) at offentlige ledere var mest endringsorienterte mens de private var mest medarbeiderorienterte (ibid.).

Til sist i teorikapittelet skal vi gå inn på hvilke faktorer som kan være en barriere eller driver for innovasjon i offentlige organisasjoner.

3-3 Faktorer som barrierer eller drivere for innovasjonsprosjekter

Det har etterhvert blitt gjennomført en del forskning rundt hvilke faktorer som kan fremme og hemme innovasjon i offentlig sektor. Noen artikler som tar for seg dette er Koch og Hauknes (2005), March (1990), Baldrige og Burnham (1975), Ringholm m.fl

(2011), og Sørensen og Torfing (2011). De diskuterer mange ulike drivere og barrierer knyttet til offentlig sektor.

3-3-1 Barrierer og drivere

Det finnes mange barrierer og drivere for innovasjon i offentlig sektor. Enkelte forhold kan ha betydning både som driver og som barriere for innovasjon, avhengig av hvordan det gjøres. Det er flere forhold hvor offentlig og privat sektor står overfor de samme driverne og barrierene, men enkelte forhold vil ha større betydning for det offentlige. Spesielt forholdet *størrelse og kompleksitet* trekker vi fram som mest relevant for det offentlige. Den offentlige sektor er en stor samfunnsaktør med mange ulike organisasjoner som ivaretar grunnleggende rettigheter for borgerne. Disse organisasjonene kan sees som politiske instrumenter for å ivareta samfunnet. De har et ansvarsområde som går lenger enn seg selv (Rønning og Teigen 2007.). Samtidig som de skal ivareta sin egen «butikk» best mulig, skal de også legge til rette for at private markedsaktører, frivillige organisasjoner og det sivile samfunnet skal fungere best mulig (ibid.). Det offentlige har en «dobbeltrulle» ved at de skal ivareta både individuelle hensyn og kollektive hensyn (Aasbrenn 2010). Et eksempel her er at samfunnet er tjent med å ha lav arbeidsledighet, for å sikre en bærekraftig velferdsstat (Arbeids- og sosialdepartementet u.d.(b)). Men det er ikke alle individer som uten videre kan komme ut i arbeid, da trenger de hjelp fra det offentlige.

Vi vil trekke fram *forankring* av prosjekt, *tillit*, *samarbeid* og *kommunikasjon*, *arv*, *et behov for konsultasjon*, *manglende insentiver*, *en organisasjons størrelse og kompleksitet* og *organisatorisk læring* som ulike faktorer som kan bidra til å hemme eller fremme innovasjon i det offentlige.

Et prosjekt må forankres hos ledelsen for å sikre støtte og prioritet (Ringholm m.fl 2011). Slik kan forankring sees som en driver til innovasjon. Videre må prosjektet også forankres hos de ansatte slik at de kan identifisere seg med dette. Fulgsang (2010) sier at “innovation stiller krav om dialog, tillid, åbenhed og engagerende medarbejdere (...)”

(ibid., 208). Tillit er en faktor som må opparbeides for at det skal være rom for samarbeid og kommunikasjon mellom ulike aktører (Ringholm m.fl 2011).

Koch og Hauknes (2005) nevner *arv* (heritage and legacy) som en barriere. Dette spiller på at slik har vi alltid gjort det her, og vi ser ingen grunn til å endre på noe som fungerer. Ledelsen må her klare å overbevise de ansatte om at dette nye som skal innføres, vil fungere bedre enn det nåværende for å sikre de ansattes deltagelse i innovasjonsaktiviteter (ibid.).

Koch og Hauknes (2005) diskuterer behovet for konsultasjon og klarhet med tanke på resultater som en barriere mot innovasjon. Manglende forhåndskunnskaper om hva endringene innebærer, kombinert med manglende risikovilje og et stort antall interessenter genererer et stort behov for å konsultere og gjennomgå mulige konsekvenser av de planlagte endringene og modifiseringer (ibid.). Videre nevner Koch og Hauknes (2005) innføring av *ny teknologi* som en faktor som kan være både en barriere eller driver (ibid.). Det kan føre til nye og mer effektive innovasjoner, eller det kan sinke arbeidet med at det ligger begrensninger i teknologien.

Manglende insentiver for å være kreative, kan bremse de ansattes motivasjon og vilje til å tenke nytt og annerledes (Mulgan og Albury 2003). Slike manglende insentiver kan være at de ansatte ikke ser resultatet av deres arbeidsinnsats, eller at de ikke når fram til ledelsen med sine synspunkter. Disse insentivene kan sees som institusjonelle ved at det ikke ligger en kultur i organisasjonen for å være nyskapende. Slike insentiver kan, som vi diskuterte i forbindelse med våre perspektiver over, også være instrumentelle ved at organisasjonsstrukturen kan ha ulike belønnings- eller sanksjoneringsystemer som fremmer eller hemmer enkelte typer atferd i organisasjonen, i tråd med en rasjonell ledelse.

Offentlige organisasjoner er ansett som store og komplekse (Christensen m.fl 2009). En organisasjons størrelse og kompleksitet er en faktor vi vil trekke fram og diskutere litt nærmere her. Denne faktoren blir sett på både som en barriere (Koch og Hauknes 2005; Røvik 2008) og som en driver (Baldrige og Burnham 1975).

Størrelse og kompleksitet kan som barriere sees gjennom ulike forhold. Det ene er at det offentlige i større grad er rettet mot å ivareta selve mennesket, enkeltindividet, og i mindre grad drive vareproduksjon, som det private er mest opptatt av. Menneskers behov er forskjellige og kan vanskelig standardiseres (Hagen, 2009). Om for eksempel sykepleiere og leger skulle bruke mindre tid på pasientene, eller maskiner overtar behandlingen, vil kvaliteten på tjenesten føles dårligere. Det kan sees som relasjonskvalitet mellom en bruker av offentlige tjenester og det offentlige (Aasbrenn, 2010). Og denne opplevelsen av kvalitet er et viktig fokusområde i det offentlige. Slike individuelle hensyn vil gjøre arbeidsoppgavene til det offentlige mer komplekse enn standardproduksjonen i et privat marked. Offentlige organisasjoner er også komplekse med mange aktører, nivåer og regelverk. Dette kan vanskeliggjøre kommunikasjon og samarbeid på tvers i organisasjonen. Utvikling av en "silomentalitet" kan oppstå ved at organisasjonen er byråkratisk styrt og instruksene kommer fra oven i hierarkiet. Dermed trenger ikke en ansatt å forholde seg til andre impulser. Dette kan være til hinder for innovasjonsprosesser, siden verdiskapende prosesser er bestående av komplekse aktiviteter som gjerne går på tvers av enhetene i en organisasjon (Røvik 2008). Dermed vil en silomentalitet virke ødeleggende for samarbeid mellom nivåene, og derav være en institusjonell barriere for innovasjon.

Det er også forskere som argumenterer for at kompleksitet og størrelse kan være en *driver* for innovasjon. Baldrige og Burnham har tatt for seg flere studier (bl.a. March og Simon 1958; Blau 1970) av universiteter og funnet empirisk støtte for at størrelse og kompleksitet ved en offentlig organisasjon kan fremme innovasjon. De fant dekning (March og Simon 1958) for at økt strukturell kompleksitet i en organisasjon, fører til en økning i bruk av spesialister som har forutsetninger til å finne effektive løsninger som kan fremme målet (Baldrige og Burnham 1975). Videre fant de dekning for at størrelse er en faktor som i seg selv fremmer kompleksitet (Blau 1970), men den skaper også ulike problemer med tanke på kommunikasjon, koordinering, ledelse og så videre, som krever innovative løsninger (Baldrige og Burnham 1975). Men selv som de ser kompleksitet og størrelse som en driver, ser de også at størrelse og kompleksitet kan være en barriere ved at det kan oppstå konflikter om fordeling av ressurser og mål (ibid.). De foreslår å løse

disse konfliktene gjennom en hierarkisk beslutningsstruktur og samarbeidsutvalg på tvers av enhetene.

«Wicked problems» som ble nevnt innledningsvis er også en driver for innovasjon (Sørensen og Torfing (2011)). Dette er komplekse problemer som er vanskelig å løse, og vil slik kreve at man ofte tenker nytt og «utenfor boksen».

Jakten på bedre effektivitet er stor i offentlig sektor (Sørensen 2009), og er således en god driver til innovasjon. Det vil være mulig for det offentlige å produsere bedre tjenester med de samme ressurser dersom de bedrer tilgangen på kunnskap, metoder og utstyr (Hagen, 2009). Dermed er en organisasjons evne til å ta til seg kunnskap en faktor som kan påvirke i hvor stor grad nye innovasjoner kan oppstå. Dette kalles *organisatorisk læring* (March 1991).

March (1991) argumenterer for at forholdet mellom utnyttelse av gammel teknologi og søken etter nytt, vil avhenge av organisasjonens kunnskapsbase. Et trekk ved gode organisasjoner er at de behersker kunsten å opprettholde dagens produksjon samtidig som de tenker fornyelse. March (1991) trekker fram faktorer som organisatorisk læring, vilje til risiko og kunnskap som avgjørende faktorer for forholdet mellom oppdagelse av nye muligheter og utnyttelse av det gamle. Å evne å ta til seg kunnskap er en faktor som vil fremme den organisatoriske læringen (Cohen og Levinthal 1990). Den organisatoriske læringen vil igjen være avhengig av de ansattes evne til å plukke opp kunnskap utenfra (March 1991). March konkluderer med at dersom en organisasjon består av en miks av to grupper, en gruppe med “slow learners” og en gruppe med “fast learners” vil den gjensidige læringsprosessen i organisasjonen være best (ibid.). Gruppen med «fast learners» får gjort ting relativt raskt, mens gruppen med «slow learners» vil bruke lengre tid på å hente inn ulike alternativer og løsninger, og dermed kunne få et bredere bilde av de alternativene som fins (ibid.). Organisatorisk læring kan også oppnås ved at organisasjonene jobber med å utvikle nye ting, samtidig som de fortsetter med å utvikle dagens produksjon. Dette betegnes som en *ambidekstriøs organisasjon* (O’Reilly III og Tushman 2004). Dette kan de gjøre ved å etablere egne enheter som er tett integrert på øverste nivået. Ledere ved de ulike enhetene kan her møtes og utveksle erfaringer og idéer, som så kan spres videre til alle enhetene.

3-4 Empiriske forventninger

Vi vil med bakgrunn i de to perspektivene, det instrumentelle og det institusjonelle, samt teorier om hva som kan fremme og hemme innovasjon, beskrive hva man kan forvente å finne i studien av innovasjonsprosjektene. Som vi har skjønnt av resonnementene ovenfor, vil det være slik at de ulike perspektivene kan gi ulike og kontrasterende forståelser av det samme fenomenet. Men de kan også fungere kompletterende og utfyllende. Dermed egner de seg godt til studier av komplekse fenomener. Problemstillingen vår tar utgangspunkt i å se nærmere på hvordan offentlige organisasjoner gjennomfører sine innovasjonsprosjekter, og hvorfor noen innovasjonsprosjekter blir vellykkede og andre ikke. Her har vi valgt å skille på *trekk ved innovasjonen*, *trekk ved innovasjonsprosessen* og *trekk ved organisasjonen*. Følgelig vil også våre forventninger rette seg inn mot disse trekkene. Vi starter med trekk ved innovasjonen.

3-4-1 Forventninger til trekk ved innovasjonen

I et instrumentelt perspektiv forventes det at innovasjonen er ment å være et middel som skal bidra til bedre måloppnåelse for organisasjonen, slik som konsekvenslogikken i dette perspektivet tilsier. I disse offentlige organisasjonene vil det bety at innovasjonen skal bidra til bedre utnyttelse av knappe ressurser eller bidra til å løse et problem for organisasjonen eller i samfunnet, kanskje også et såkalt “wicked problem” (Sørensen og Torfing 2011). Vi forventer også å finne at innovasjoner som er nært knyttet opp mot organisasjonens hovedmål og kjernevirksomhet, får en høyere prioritering fra ledelsens side, enn om målsetningen med innovasjonen ligger lenger unna dette.

3-4-2 Forventninger til trekk ved innovasjonsprosessen

Av de teoriene vi her har lagt til grunn, kan man forvente å finne at *ideen* til innovasjonen vil kunne oppstå både hos ledelsen og hos medarbeidere lenger ned i organisasjonen, men oftest fra ledelse og mellomledelse. Sett i lys av en ny-institusjonell tilnærming

(myteperspektivet), vil innovasjonen i stor grad være et resultat av forventninger i organisasjonens omgivelser. Slike forventninger kan dreie seg om at organisasjonen opplever at de bør være fremoverlent og nytenkende, og ta til seg populære ideer som har aksept i omgivelsene. I et institusjonelt perspektiv (kulturperspektivet) kan vi vente å finne at noen ideer blir frastøtt av organisasjonens medlemmer fordi ideen ikke anses som passende med de grunnleggende antakelser, normer og verdier (organisasjonskulturen) som gjelder i den aktuelle organisasjonen. Mens de som anses passende raskt blir adoptert.

I et instrumentelt hierarkisk perspektiv kan man forvente å finne en byråkratisk ovenfra og ned-styrt organisering av prosjektet hvor initiativet til og styring av prosjektet hovedsakelig ivaretas av ledelsen eller av de som ledelsen peker ut. Her kan vi altså forvente å finne igjen en "silomentalitet" hvor en ansatt venter på direktiver fra sin leder høyere opp i hierarkiet. I en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet forventer vi at prosjektet gjennomføres på basis av dialog med ulike aktører, både internt i egen organisasjon og med eksterne samarbeidspartnere, overordnede og/eller underordnede instanser. Hvilke aktører som bidrar (interne/eksterne) forventes i et instrumentelt perspektiv å avhenge av hva som forventes vil gi best effekt med tanke på måloppnåelse. Altså knyttet til rasjonalitet. I et institusjonelt perspektiv vil deltakelse baseres på hva som anses som passende, enten internt (kulturperspektivet) eller av omgivelsene (myteperspektivet).

Vi vil forvente at et nært samarbeid med rik kommunikasjon mellom aktørene har stor betydning for om prosessen og prosjektet blir vellykket, særlig i et institusjonelt perspektiv. Vi kan forvente å finne at den etablerte samarbeidskulturen (eller prosjektkulturen) har betydning for opplevelse av eierskap til og samhold i prosjektet. En uformell tone mellom aktørene anses her å være fordelaktig. Der hvor avstanden er større forventer vi å finne ulike grupperinger (subkulturer) som enten vil støtte opp om prosjektet eller vise motstand avhengig av deres opplevde gevinst ved at prosjektet gjennomføres. I et instrumentelt perspektiv kan man se på styring og kontroll av prosjektet gjennom formelle oppfølgingsmøter som positivt ved at det legger press på aktørene for å komme i mål med prosjektet innen de tidsrammer og med de ressurser som er tilgjengelig.

3-4-3 Forventninger til trekk ved organisasjonen

Røvik (2007) kaller det en sosial konstruksjon at “alle” virksomheter i dag oppfatter seg som organisasjoner. Dette er fordi det verserer en generell enighet ute i samfunnet om hvordan en organisasjon er bygd opp og fungerer. Reformbølgen New Public Management har bidratt til at “alle” offentlige organisasjoner har tatt til seg en del felles oppskrifter for hvordan man effektiviserer og drifter sin organisasjon. Det er også en oppfatning at organisasjoner opptrer rasjonelt (ibid.). Gjennom denne rasjonelle tankegangen forventes det at organisasjoner har fokus på mål og midler og opptrer konsekvenslogisk med tanke på oppnåelsen av målene. Det forventes også en rasjonell ledelse som innehar kunnskap og myndighet til å ta de rette styringsgrepene, slik at organisasjonen til en hver tid er organisert med tanke på måloppnåelsen (ibid.).

Vi vil forvente å finne trekk som belyser hvor endringsvillig organisasjonen er. Her vil vi i en institusjonell tilnærming forvente at et prosjekt hvor hensikten er å skape endringer, vil møte motstand blant deler av organisasjonen. Det kan gjøre det vanskelig å få forankring og støtte til å gjennomføre prosjektet. Dette kan bero på flere årsaker. De ansatte kan være lei av å stadig måtte tilpasse seg nye endringer, eller de kan føle at jobben deres blir truet. Organisasjonskultur og stivhengighet forventer vi vil påvirke i hvor stor grad prosjektet får støtte i organisasjonen.

I et ny-institusjonelt perspektiv vil organisasjonen følge moter og ta til seg de ideene som er mest populære. På den måten tilfredsstiller organisasjonen forventninger fra omgivelsene og skaper legitimitet ut i samfunnet. Vi forventer å finne at organisasjonenes medlemmer er opptatt av organisasjonens omdømme. Det kan være at de ønsker å framstå som seriøse overfor de som benytter seg av deres tjenester og for samarbeidspartnere. Med et slikt utgangspunkt kan man forvente at organisasjonene er opptatt av et godt omdømme for å vinne aksept i samfunnet.

3-4-4 Forventninger til innovasjonsprosjektene og graden av suksess

Hva som gjør at innovasjonsprosjektene oppleves som vellykket eller ei vil avhenge av hva vi spør etter, hva som vektlegges av personene som vi spør og hvordan de har tolket det. Vår vurdering blir i tillegg en tolkning av hvordan disse svarer. Her vektlegges trekk ved innovasjonen, trekk ved innovasjonsprosessen og trekk ved organisasjonen, og vi ser etter hva som fremmer og hva som hemmer en vellykket gjennomføring i innovasjonsprosjektene. Vi velger å ikke ha noen konkrete forventninger til den enkelte organisasjon, men vi mener utfallet vil avhenge av de tre trekkene som vi har knyttet forventninger til ovenfor.

Hva vi helt konkret skal se etter under de ulike trekkene oppsummerer vi i punkter under:

Når vi sier at vi vil se på trekk ved innovasjonen mener vi å:

- Avdekke hvor ny innovasjonen kan sies å være, og hvem er den ny for?
- Blir prosjektet oppfattet som utviklingsarbeid blant de ansatte?
- Har den en nytteverdi?
- Avdekke om det faktisk er en innovasjon eller om det er en vanlig forbedring

Når vi ser nærmere på trekk ved innovasjonsprosessen ønsker vi å se på:

- Hvor oppsto innovasjonsideen?
- Hvordan er prosjektet forankret og organisert?
- Hvordan ledes prosessen? Bidrar medarbeiderne?
- Føler de ansatte eierskap til prosjektet?
- Hvordan har samarbeid og kommunikasjonen vært? Dette vil vi også se i

sammenheng med organisasjonens størrelse og kompleksitet.

Når det gjelder trekk ved organisasjonen snakker vi nærmere om:

- Løsningsorientert eller byråkrati- og regelorientert organisasjon?
- Hvordan er endringskulturen i organisasjonen? Har det vært motstand mot endringer i prosjektet?
- Opptatt av omdømme?

4 - Empiri, Presentasjon av studiens etater og tilhørende prosjekter

Framgangsmåten i dette kapittelet er at vi presenterer casene og knytter funnene til hvert enkelt case fortløpende. Casene som her presenteres er alle hentet fra store offentlige organisasjoner med ulike mål og oppgaver. Organisasjonene blir presentert nærmere med tanke på organisering, mål og utvikling de seneste årene. Vi har tatt utgangspunkt i ett prosjekt ved hver av organisasjonene og presenterer dette nærmere med tanke på mål med prosjektet, organisering av prosjektet og status i arbeidet. Vi spisser funndelen i en oppsummering helt til slutt, der vi trekker fram de mest framtrede trekkene som vi fant i våre intervju.

4-1 Våre caser:

Den første organisasjonen er Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og prosjektet “Arbeid først!” med fokus på pilotprosjektet i NAV-kontoret i Gausdal, som har vist seg å være et pilot for tilsvarende prosjekter i resten av NAV-kontorene i landet. Det andre caset er hentet fra Statens vegvesen og prosjektet “Nasjonale turistveger”. Det tredje er hentet fra Forsvaret og prosjektet “Human Resources Management i felles integrert forvaltningssystem”.

4-2 Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Forkortelsen *NAV* står opprinnelig for *Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning* og er et resultat av NAV-reformen som ble vedtatt i 2005 og satt ut i praksis i 2006 (nav.no). To statlige etater, Arbeidsmarkedsetaten (Aetat) og Trygdeetaten skulle slås sammen til én etat. På lokalt nivå ble deler av den kommunale sosialtjenesten integrert som en del av NAV-forvaltningen (Andreassen og Fossetøl 2011). Brukerens møte med NAV skjer på de lokale kontorene, og det er kontorene som har kontakten med NAV-etaten på brukernes vegne.

Hovedpoenget med NAV-reformen var at man skulle få et mer helhetlig og integrert servicetilbud til landets innbyggere. Det skulle bli mer oversiktlig, mer effektivt og ressurser skulle samles på ett sted.

NAV har fem hovedmål (nav.no):

- Få flere i arbeid og færre på stønad
- Et velfungerende arbeidsmarked
- Rett tjeneste og stønad til rett tid
- God service tilpasset brukerens forutsetninger og behov
- Få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Samarbeidet mellom stat og kommune reguleres gjennom en partnerskapsavtale. Denne avtalen blir inngått mellom den enkelte kommune og NAVs fylkesdirektører (nav.no). Her bestemmes det hvordan partene i fellesskap skal drive NAV-kontoret, og hvilke tjenester som skal inngå³. I disse kontorene finner vi således både statlige og kommunale ansatte som skal jobbe sammen og fungere som en enhet. Av dette følger at NAV-kontorene har to styringslinjer, en statlig og en kommunal. Den statlige linjen går tilbake til Arbeids- og velferdsdirektoratet med sine underliggende enheter. De har ansvaret for de statlige tjenestene som arbeid, trygd og pensjon (nav.no). Staten er også representert i fylkene gjennom NAV-fylkeskontor og fylkesdirektøren, som er den som har kontakt med NAV-kontorene på kommunalt nivå og assisterer disse, samt legger føringer for hva som skal tilbys. NAV-fylkeskontor får sine oppgaver fra Arbeids- og velferdsdirektoratet på statlig hold (ibid.). Den kommunale linjen skal holde orden på de sosiale tjenestene som tilbys ved NAV-kontorene. Kommunene har gjennom kommuneloven stor grad av selvstyre, og får bevilgninger fra statsbudsjettet som skal brukes til de kommunale tjenestene (ibid.). I tillegg til kontorer i hver kommune, har det også blitt opprettet over 100 egne forvaltningsenheter på landsbasis, som skal ta unna mye av

³Noe av denne beskrivelsen av organisasjonen har tatt utgangspunkt i Espen Bakken sin hjemmeeksamen i emnet ”Organisasjonsutforming i offentlig sektor” 2012.

saksbehandlingsarbeidet. På den måten frigjøres ressurser ved NAV-kontorene som kan brukes til å følge opp arbeidsrettede tiltak mot brukerne (Arbeids- og sosialdepartementet u.d.(b)). Ifølge en av våre informanter i NAV, var NAV Oppland først ute i landet med dette siden ledelsen der hadde erfaring med tilsvarende arbeid fra tidligere.

Fylkesdirektøren uttrykte det som følger: “Så vi var først ute i landet, sammen forøvrig med Hedmark, men Oppland i storskala.” NAV Oppland opprettet egne forvaltningsenheter både på Raufoss og Lillehammer, og 70-80 årsverk ble overført dit. Dette arbeidet foregikk også i en parallell prosess i direktoratet. Om dette arbeidet sa Fylkesdirektøren: “Så det er et annet sånt innovativt grep som vi mener vi har gjort”. Etter at dette arbeidet med å etablere forvaltningsenheter var unnagjort, satte man i gang arbeidet å med utvikle gode praksisløsninger kalt “beste interne praksis” på de ulike områdene NAV jobber innenfor.

Prosjektet *Arbeid først!* er et slikt “beste interne praksis”- prosjekt (BIP) og som ble gjennomført som et pilotprosjekt ved NAV-kontoret i Gausdal. Dette kontoret betjener NAV-brukerne i Gausdal kommune. Kontoret har en leder og er (i følge kontorets leder) inndelt i to team med hver sine teamkoordinatorer som håndterer henholdsvis “mottak og økonomi” samt “oppfølging”. De er til sammen 13 ansatte på kontoret, i følge lederen.

4-2-1 Prosjektet Arbeid først!

Prosjektet *Arbeid først!* er en *ny innovasjonsprosess* for medarbeiderne ved NAVs førstelinje, og har etter hvert blitt landsdekkende ved at det har blitt gjennomført ved alle NAV-kontorene i landet. Innovasjonen har blitt spredt videre. Vårt fokus er imidlertid på pilot-prosjektet i NAV Oppland som ble gjennomført i 2011, nærmere bestemt ved NAV-kontoret i Gausdal. Gjennom dette prosjektet har det blitt utviklet en ny standard for hvordan oppfølgingen av brukerne skal skje med tanke på at de skal over i arbeid på kort eller lang sikt. Tendensen var at for mange brukere gikk rundt på passive stønader, og ønsket var å snu denne trenden. Dette skulle gjøres gjennom å endre tilnærmingen som veilederene i NAV har overfor brukere. Fokuset skulle dreies bort fra et ytelsesfokus til å tenke på hva som skal til for å få vedkommede i arbeid. NAVs virksomhetsstrategi for 2011-2020, tar for seg hvordan dette skal gjøres. Det første grepet for å få til dette var å

styrke arbeidsmarkedskompetansen, ved å skaffe seg kunnskap om arbeidsmarkedet, og bruke denne i møtet mellom veileder og bruker. Det andre grepet gikk på å styrke den *arbeidsrettede brukeroppfølgingen* ved å utvikle en metodisk framgangsmåte av beste praksis, og at oppfølgingen er tilpasset den enkelte brukers forutsetninger. Det tredje grepet går på å *etablere arenaer for samarbeid* gjennom å føre dialog og knytte kontakter i arbeidsmarkedet. Det fjerde grepet er *treffsikker bruk av tiltak*, ved å kartlegge brukers og arbeidslivets behov når man vurderer tiltak (ibid.).

Prosjektet kom i gang etter initiativ fra fylkesdirektøren i NAV Oppland. NAV Oppland la (i følge Fylkesdirektøren) fram idéen for direktoratet, som i starten var avventende. De kom på banen på et senere tidspunkt og etablerte en nasjonal variant, med prosjektet i Oppland som pilotprosjekt. NAV Oppland kjørte derfor prosjektet lokalt sammen med NAV Gausdal, og det ble ledet av en avdelingsdirektør ved NAV Oppland med støtte fra flere ressurser i fylkeskontoret. Selve prosjektet ble i stor grad gjennomført ved NAV-kontoret i Gausdal, parallelt med den daglige driften. Det kom frem under intervjuene at også lederen for NAV Oppland selv var med underveis og deltok i prosjektet. Ved NAV-kontoret i Gausdal deltok lederen og alle medarbeiderne. Arbeidsformen var å gå grundig i gjennom hvordan medarbeiderne gjennomførte sine møter med brukerne, diskutere dette og deretter komme frem til en ny og felles beste praksis. Praksisen ble utviklet gjennom at man tok det beste av det som allerede ble gjort av de ansatte i dag, og at man fant nye løsninger på de andre områdene. En av informantene beskriver hvordan dette har medført en *holdningsendring*:

(...) og for å få til en holdningsendring så krever det ganske mye. Og i det prosjektet måtte de virkelig gå inn i seg selv og reflektere, og ble utfordra og måtte være ærlige, og at det bidro til at vi faktisk kunne endre holdninger og som gjør at det prosjektet fortsetter, og ikke bare faller ut etterpå. Og som også gjør at de også fortsetter å møte folk med de nye holdningene da. (*informant, NAV Gausdal*).

Det ble i prosjektet etablert et veiledningskurs ved Høgskolen i Lillehammer, et såkalt NAV-kurs. Kurset skulle gi medarbeiderne kompetanse til å gjennomføre kollegaveiledning. Det kom frem av intervjuene at kollegaveiledningen blir gjennomført av de ansatte i førstelinja ved NAV Gausdal hver tredje uke, hvor hensikten er at de i grupper skal utvikle seg i forhold til å kommunisere med brukeren. Satsing på

veiledningsbiten er også noe som NAV Oppland ser på som et innovativt trekk;

Og det er ting som jeg har jobbet med nå over en tre-fire år, som vi kanskje ... ja, vi er nok det fylket som har kommet lengst på det i landet da. Og direktoratet, når de nå har tatt litt tak i det, så kommer det på en måte litt etter. Så der har vi vært litt i forkant og brøytet vei, kan du si. (*informant NAV Oppland*).

Prosjektet har, slik vi vurderer det, en svært nær knytning til hva som er NAV sitt hovedmål og operative kjerne. Vi vil gå så langt som å si at prosjektet treffer midt i kjernen av dette. Vi tolker også denne nærheten som svært betydningsfull for ledelsen i NAV Oppland sitt engasjement, men også for eierskapet og engasjementet hos de ansatte ved NAV Gausdal. Vårt inntrykk etter intervjuene var at alle informantene, både lederne ved NAV-Oppland samt lederen og de ansatte på NAV-kontoret i Gausdal, var meget fornøyd med måten prosjektet var gjennomført på, og de var fornøyd med resultatet av prosjektet. Det kom ingen negative uttalelser om dette. De ansatte opplevde å ha blitt mer samordnet i måten å jobbe på i den arbeidsrettede oppfølgingen av en bruker. NAV-kontoret i Gausdal har i etterkant av prosjektet fått betydelig oppmerksomhet både innad i NAV-systemet og i det offentlige rom. Andre NAV-kontor har ønsket å høre mer om deres erfaringer. I tillegg har det vært laget en reportasje i Aftenposten 15. juli 2012 på hele seks sider om arbeidsgleden ved kontoret og om deres gjennomføring av prosjektet *Arbeid først!* (Gudbrandsdølen Dagningen 2012). Kontorets medarbeidere har også skrevet en eventyrfortelling om prosjektet som de har reist rundt i landet med. Det har også blitt laget en film av dette som har blitt sendt til andre NAV-kontorer på forespørsel. Dette viser at prosjektet også har fungert som et godt omdømmeprojekt.

4-3 Statens vegvesen

Statens vegvesen er en etat som sorterer under Samferdselsdepartementet og som består av Vegdirektoratet i Oslo og fem regioner (Statens vegvesen u.d.(a)). Disse regionene er Region sør, Region øst, Region vest, Region midt og Region nord. Etaten har fem vegtrafikksentraler og 72 trafikkstasjoner spredt over landet. Statens vegvesen planlegger, bygger, drifter og vedlikeholder riks- og fylkesvegene i Norge. I tillegg har etaten ansvar for gjennomføring av førerprøver og tilsyn med trafikanter og kjøretøy (ibid.).

Statens vegvesen ble i 2003 omorganisert blant annet ved at produksjonsvirksomheten, den delen som drev med bygging, drift og vedlikehold av vegnettet, ble skilt ut og konkurransutsatt (Statens vegvesen 2004). Denne delen ble samtidig basis for Mesta AS, som med virkning fra 1. januar 2003 ble etablert som et aksjeselskap med Samferdselsdepartementet som eier (Mesta u.d.). Dermed har Statens vegvesen gått fra å være en organisasjon som selv løste sine oppdrag til å bli en bestiller-organisasjon. Dette medfører at de må kjøpe tjenester av andre, og det blir lenger avstand mellom de som har ansvar for drift og de som utfører det.

Statens vegvesen har gjennomført flere ulike typer prosjekter for å effektivisere arbeidet i etaten. Etaten satser på IKT og digitalisering samt nye måter å organisere prosessene sine. Blant annet har etaten i 2012 gjennomført prosjekter for å redusere planleggingstiden i vegprosjekter, for å videreutvikle og forenkle driftskontrakter, for å ta i bruk ny teknologi for håndtering av tegninger i tredimensjonale modeller, og de har etablert landsdekkende enheter for å ivareta sin dokumentasjon og felles sentralbord (Statens vegvesen 2013).

4-3-1 Prosjektet Nasjonale turistveger

Nasjonale turistveger, eller Turistvegprosjektet som det også omtales, er et prosjekt hvor det skal utvikles 18 Nasjonale turistveger til å bli en internasjonal turistattraksjon. Målet med prosjektet er “(...) å gjøre Norge til et mer attraktivt reisemål og styrke næringslivet og bosettingen i distriktene” (Statens vegvesen u.d.(b)). Prosjektet fokuserer ikke på selve vegstandarden, men på opplevelsen ved å kjøre på disse strekningene som alternativer til hovedfartsårene, og at kjøreturen i seg selv skal gi gode opplevelser. Kombinasjonen av

en variert og vakker natur samt rasteplasser med kunst og spennende arkitektur skal gi naturopplevelser som frister til både lengre opphold og nye besøk. Turistvegprosjektet fungerer dermed også som et *omdømmeprojekt* hvor hensikten er å skal lokke turister til Norge. Turistvegprosjektet innebærer et samarbeid med kunstnere, arkitekter, næringsliv og andre offentlige virksomheter som kommuner og fylkeskommuner med flere, om utforming, utsmykking og servicetilbud, samt finansiering (ibid.).

Prosjektet har en forhistorie tilbake til 1993, og prøveprosjektet “Reiselivsprosjektet” fikk sin oppstart i 1994. Det ble ferdigstilt i 1997 (ibid.). Målet med prøveprosjektet var å skape en attraksjon som skulle være med på å øke Norges omdømme og tiltrekningskraft overfor utlandet (Statens vegvesen 2010). I startfasen av dette prøveprosjektet dro noen av de ansatte ved Statens vegvesen på studietur til utlandet for å hente inspirasjon. Blant annet besøkte de “Romantische Strasse” i Tyskland, “Route de vin” i Frankrike og “Whisky Trail” i Skottland (Statens vegvesen u.d. (c)). Etter å ha evaluert Reiselivsprosjektet ble det bestemt at man skulle gå videre med Nasjonale turistveger, og turistvegsatsingen ble vedtatt i Stortinget i 2001 (ibid.).

Innovasjonene som kommer ut av Turistvegprosjektet, slik vi ser det, er to typer produktinnovasjoner. Den ene er attraksjon(e) i form av kunst og arkitektur (kombinert med flott natur). Den andre er rollen som næringslivsutvikler for reiselivsnæringen. Den siste kan også omtales som en tjeneste- eller serviceinnovasjon. Ja, kanskje også den første. Det kan kanskje hevdes at den siste også er i grenseland mot en prosessinnovasjon på grunn av nye måter å samhandle med andre aktører på, men her har vi lagt vekt på at det innovative er en dreining mot et nytt tjenesteområde for etaten. Breiby (2012) sin studie tar for seg (forskjellene mellom) de innovasjonsaktiviteter som ble utløst blant bedrifter som er lokalisert langs de to turistvegene i Sognefjellet og i Rondane. Der fant hun ulike typer innovasjoner innenfor kategoriene produkt, prosess, organisasjon og marked. Turistvegprosjektet på landsbasis er stort og har vart i mange år, så det vil være funn i hennes studie og mulige funn i andre deler av prosjektet som kan sies å være innovasjonstyper. Men i forhold til vår studie er disse å anse som spinoff-effekter, eller innovasjoner i og utenfor etaten som vi ikke har hatt som fokus hos oss. Av tids- og kapasitetsgrunner samt vårt fokus på offentlig sektor har vi avgrenset oss til et fokus på den sentrale prosjektorganisasjonen i Vegvesenet. *Prosjektorganisasjon* er et begrep vi vil

nevne flere ganger undervegs. Dette bygger på at basisorganisasjonen eller linjeorganisasjonen, altså den opprinnelige organisasjonen som utfører løpende oppgaver (Nylehn, 2002), har en *tilleggsstruktur* som jobber med andre oppgaver som ikke nødvendigvis er innenfor de oppgavene som gjøres i basisorganisasjonen (ibid.). En prosjektorganisasjon kan etter Karlsen og Gottschalk 2008, operere *selvstendig*, på utsiden av basisorganisasjonen, eller *internt*, som en del av basisorganisasjonen.

Nasjonale turistveger var først organisert som et prosjekt underlagt de regionene som ble etablert i 2003. Men i følge en av våre informanter fungerte ikke dette helt tilfredsstillende: ”Det var vanskelig å få til en sånn felles nasjonal satsing da, for da ble det ulike prioriteringer i de ulike regionene”. Derfor endret de i 2004 prosjektet til å bli landsdekkende og opphengt i styringsstaben til vegdirektøren i Vegdirektoratet. prosjektorganisasjonen ble fysisk plassert på Lillehammer. I tillegg har de noen medarbeidere som sitter i andre deler av landet. Prosjektet jobber nært mot et arkitekturråd bestående av arkitekter og kunstnere. Turistvegprosjektet ble i 2011 endret fra å være omtalt som et prosjekt til å bli en seksjon bestående av 15 medarbeidere, altså en mer permanent del av etaten. Endringen forklares av en informant som en beslutning tatt av vegdirektøren:

(...) Fordi Nasjonale turistveger var jo en type som Statens vegvesen skulle ta ansvar for framover, og da ville han få bort prosjektbegrepet, for det er jo i prinsippet tidsavgrenset. Så nå er vi faktisk en seksjon, Turistvegseksjonen. Men den...Altså, vi jobber jo fortsatt som et prosjekt, og har en... vi er inne i nasjonal transportplan nå, så vi har liksom en tidsperiode fram til 2023 (informant, Vegvesenet).

Med andre ord kan man fortsatt se på Nasjonale Turistveger som et prosjekt, eller som et program av flere delprosjekter frem mot 2023.

Vi vurderer prosjektet som nært etatens operative kjerne, men i forhold til prosjektet i NAV anser vi det allikevel ikke like “midt i”, for å bruke et uttrykk fra skiskytternes verden. Fokuset på attraksjoner er nytt, selv om rasteplasser og toalettanlegg lenge har vært et av fokusområdene. Også fokuset på næringslivsutvikling mot turistnæringen er ny. Det “nye” ved dette prosjektet forklarer til dels at det ikke har blitt tillagt regionene,

til tross for at prosjektet nå har fått ny status som “seksjon” og dermed en mer permanent del av organisasjonen. En av informantene omtaler også organiseringen som “(...) en bastard i systemet”.

Fra en av informantene ble det opplyst om at de i prosjektet opplever å arbeide i en flat struktur hvor den enkeltes bidrag spiller stor betydning. I tillegg fremheves tverrfaglighet i prosjektet som positivt. “(...) vi har klart å utvikle ting og ... tester ut ting på hverandre før vi setter i gang” (informant). Om vårt fokus på ledere og medarbeidere i intervjuet fikk vi følgende kommentar: “Så det her... sånn som dere har stilt opp i intervjuguiden med medarbeidere og ledere, det passer liksom ikke helt.” Uttalelsen gir oss et inntrykk av at prosjektets medarbeidere har stor grad av tillit og autonomi. Inntrykket ble forsterket etter et intervju med en av medarbeiderne som jobbet “alene” med ansvaret for noen av veistrekningene i den nordlige delen av landet vårt.

Prosjektet har fått stor internasjonal oppmerksomhet og har blitt tildelt mange priser og utmerkelser for blant annet arkitektur, byggeskikk og som kulturformidler (Statens vegvesen u.d.(b)). I følge en av våre informanter, er det tydelig at vegdirektøren er stolt av resultatene:

Som et eksempel kan jeg jo ta foredrag som vegdirektøren holder, så viser han minst to bilder fra våre prosjekt. I alle sammenhenger han er ute, om det er internt eller eksternt (informant, Statens vegvesen).

Vi får gjennom intervjuene et tydelig inntrykk av at også informantene opplever prosjektet som en suksess, til tross for at de har møtt noe intern motstand underveis i prosjektforløpet;

Men det er jo slik at hver gang...når du har en stor og tung organisasjon som Vegvesenet, og hver gang det kommer nye tanker... så er det jo indre motstand (informant, Vegvesenet).

4-4 Forsvaret

Forsvaret er en statlig etat som sorterer under Forsvarsdepartementet og som består av mer enn 20 driftsenheter (Forsvaret.no u.d.), hvorav kanskje mest kjent er de tre som også utgjør forsvarsgrenene; Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret. Mange har for eksempel gjennomført sin vernepliktstjeneste i en av disse forsvarsgrenene, alternativt i andre driftsenheter som Heimevernet, i en av spesialstyrkene eller i en av de mange forvaltningsenhetene som støtter opp om den operative delen av organisasjonen.

Oppdragene til Forsvaret knytter seg til;

- forsvaret av Norge og våre allierte,
- ivareta overvåkning og etterretning,
- ivareta norsk suverenitet og myndighetsutøvelse,
- ivareta internasjonalt samarbeid og delta i internasjonale oppdrag,
- samt støtte det sivile samfunn (ibid.).

Forsvaret har i tiden etter den kalde krigen (ca 1990) vært igjennom flere store omstillingsprosesser og etaten har i den samme perioden gått fra å være et mobiliseringsforsvar til å bli et innsatsforsvar. Betydningen av disse endringene ble omtalt av den forrige, og nylig avgåtte forsvarssjefen, Harald Sunde, i sin årlige tale i Oslo Militære Samfund 24. januar 2011 (Forsvaret.no 2011). Der la han blant annet vekt på at dagens innsatsforsvar er mye mindre i omfang enn mobiliseringsforsvaret var, men at det har en høy kvalitet og er tilpasset dagens utfordringer i inn- og utland.

De som har arbeidet i etaten i overgangen fra mobiliseringsforsvaret til dagens innsatsforsvar vil kunne fortelle om en periode med nedleggelse av mange enheter, sammenslåinger og etablering av felles enheter på tvers av forsvarsgrener. Perioden kan kjennetegnes som en kontinuerlig omstillingsprosess med innføring av stadig nye ideer med tanke på organisering, styring og ledelse med mer, akkompagnert av en betydelig modernisering av materiell, utstyr og teknologi. Og det har samtidig vært ført en retorikk

om betydningen av å kraftsamle ressursene til “den spisse enden”, altså til de delene av Forsvaret som gjennomfører de militære operasjonene⁴. Mintzberg (1980) omtaler organisasjoner som i ulik grad bestående av fem hoveddeler; den *operative kjerne*, *strategisk ledelse*, *mellomledelse*, *teknostruktur* og *støttestruktur* og viser til hvordan ulike typer organisasjoner med tanke på kompleksitet og størrelse med videre har ulik sammensetning av hoveddelene. Med en slik forståelse av hvordan organisasjoner er bygget opp, kan man se på prosjektet HRM i FIF som en muliggjører for å redusere teknostruktur (stabsfunksjoner), her for personellforvaltning i Forsvaret.

4-4-1 Prosjekt HRM i FIF

Prosjekt HRM i FIF innebærer imidlertid ikke bare kvantitative mål som dreier seg om rasjonalisering av personellforvaltningen i Forsvaret, men også kvalitative mål for en forbedret styring av personellressursene (Forsvarsdepartementet 2010). Prosjektet har fått i oppdrag å innføre en løsning som ivaretar prosessene for “Styring og ledelse”, “Rekruttering av personell (alle personellkategorier)”, “Personellforvaltning” samt “Karriere- og talentutvikling” (ibid.). Prosjektet HRM i FIF (P2813) er organisert som en

⁴ En av forfatterne av denne studien har vært ansatt i Forsvaret siden 1987. Derfor benyttes ikke annen referanse til denne påstanden.

egen prosjektorganisasjon under LOS-programmet. LOS-programmet er en



Figur 1: Prosjektorganisasering P2813 HRM i FIF (Forsvarsdepartementet 2010).

prosjektorganisasjon som er direkte knyttet opp mot Forsvarsstaben, som er Forsvarssjefen (FSJ) sin stab. Program LOS har i tillegg ansvaret for et annet og større prosjekt, logistikkprosjektet. Logistikkprosjektet innebærer ny løsning (prosess, teknologi og organisering) for investeringsstyring, materiellstyring, forsyning og vedlikehold, og skal i likhet med prosjektet HRM i FIF, knyttes til FIF (felles integrert forvaltningssystem). Og begge prosjektene skal benytte den samme tekniske løsningen, hvilket forklarer hvorfor også HRM i FIF ble lagt til dette programmet. I figur 1 vises prosjektorganisasjonen. Der ser vi at LOS-programmet er prosjektansvarlig (PA) og at prosjektet (P2813) daglig ledes av en prosjektleder (PL). I tillegg ser vi personellavdelingen (p-avdelingen) i Forsvarsstaben som er gjennomføringsansvarlig (GA) for prosjektet og som har en prosjektkoordinator (PK) med ansvar for ledelse og koordinering av totalprosjektet, altså en overordnet rolle overfor selve prosjektet (ibid.). Ved intervju av en informant kommenterte han organiseringen av prosjektet som følger:

Det er jo både spesielt og ikke spesielt det prosjektet i og med at det er ikke som sådan en del av linjen, for altså da HR-linjen... det er jo forsvarsledelsen og avdelingene, men

det er satt i et eget prosjekt. Så sånn sett er det utenfor linjen på et vis, men som jeg sier, det er et forsvarsinternt prosjekt (informant, Forsvarsstaben).

Det som ikke vises i figur 1 av prosjektorganiseringen er styringsgruppen. Den er den samme som for program LOS og ledes av sjef Forsvarsstaben (Forsvarsdepartementet 2010).

Den tekniske løsningen som utvikles (tilpasses) i prosjektet er basert på programvareløsningen SAP som i følge leverandøren er en Enterprise Resource Planning-løsning, forkortet ERP (SAP.com). Forsvaret har allerede tatt deler av denne løsningen i bruk gjennom tidligere prosjekter som innførte ny felles løsning (teknologi og prosesser) for lønn og regnskap og som samtidig etablerte to sentrale organisasjoner, henholdsvis Forsvarets lønnsadministrasjon og Forsvarets regnskapsadministrasjon. De nye administrasjonene fikk blant annet i oppgave å ivareta henholdsvis lønnsprosessene og regnskapet for hele etaten. Dermed kunne man fjerne stillinger fra driftsenhetene som tidligere arbeidet med lønn og regnskap. Prosjektet som vi ser nærmere på her, HRM i FIF, innebærer også etablering av en ny sentral enhet, Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FPVS). Denne organisasjonen ble formelt etablert i 2013 ved en sammenslåing av de to tidligere organisasjonene Forsvarets personelltjeneste (FPT) og Vernepliktsverket (VPV), samt forsterket med noen nye stillinger. De gamle enhetene var lokalisert henholdsvis i Oslo og på Hamar, og den nye organisasjonen FPVS er fortsatt lokalisert på begge stedene. Det var ikke tatt stilling til en eventuell sammenslåing av kontorarbeidsplassene til enten Hamar eller Oslo når vi snakket med informantene, men det lå i kortene at dette var noe som ble vurdert og som de ansatte var opptatt av:

(...) For det er såpass ... ja det er ganske viktig avgjørelse da, og vil ha store konsekvenser for den ansatte, i og med at det er snakk om at man må flytte på seg rent geografisk. Men samtidig så mener jeg at beslutningen må baseres på hva som er ... altså på det mest logisk og fornuftige, og ikke på følelser da. For det er jo fort gjort at det blir mye følelser rundt slike lokaliseringsdebatter da (informant, Forsvaret).

Prosjektet HRM i FIF er på mange måter gjennomført etter samme modell som de tidligere prosjektene på lønn og regnskap. Man innfører nye prosesser, tilpasser og tar i bruk ny teknologi, og man innfører en ny felles organisasjon. Samtidig skal prosjektet legge til rette for å rasjonalisere bort ressurser i driftsenhetene i øvrige deler av etaten.

Ettersom prosjektet har sitt hovedfokus på forbedring av *teknostuktur* (Mintzberg 1980), mener vi at det ligger utenfor Forsvarets *operative kjerne* etter Mintzbergs terminologi.

Prosjektet hadde en tidsramme med forventet ferdigstillelse innen 31. desember 2013 (Forsvarsdepartementet 2010). Imidlertid har de hatt betydelige problemer med fremdriften. Status på prosjektet når vi gjennomførte våre intervjuer våren 2014, var at det ennå ikke var ferdig og at det var usikkert når det ville bli ferdig. I følge våre informanter ventet de på en snarlig avklaring fra prosjektstyret om prosjektets videre skjebne. Problemene knyttet seg mest til usikkerhet om den tekniske løsningen var ferdig utviklet og om den ville tilfredsstillte kravene. Men det kom også frem usikkerhet knyttet til både om den nye organiseringen og de nye prosessene ville tilfredsstillte kravene. Sett i lys av kompleksiteten i dette prosjektet, kunne vi forvente at problemer ville dukke opp. Her er det ikke bare snakk om teknologiutvikling, som i seg selv kan være krevende nok, men her er det også snakk om organisasjons- og virksomhetsutvikling. Slike prosjekter setter ekstra store krav til ledelse, til god kommunikasjon og deltakelse fra mange ulike parter (Karlsen og Gottschalk 2008). Informantene opplevde også problemene som frustrerende, og flere var inne på mulige årsaksforklaringer. Her er et utdrag fra en slik beskrivelse av problemene:

(...) så, vi kan sammenligne oss med logistikkprosjektet som stilt... som har da 2500 krav stilt. Mens dette HR-prosjektet har 32. Det er vesentlig forskjell på det. Og vi har og satt opp prosjektet med forsvarsinterne HR-folk fordi at intensjonen var at vi hele tiden skulle gå sammen, innovere sammen og få til det vi vil. Og for... og billigere og bedre. Og det tror jeg faktisk er mulig. Men vi har bare ikke fått det til denne gangen (informant, Forsvaret).

Prosjektet i Forsvaret sto midt oppi problemer når vi snakket med informantene, og de opplevde da også en manglende suksess. Det trenger ikke å bety at prosjektet vil ende opp med en status som "mislykket". Kommer de forbi hindringene kan dette inntrykket fort endre seg. *Tid, kvalitet og kostnad* er de klassiske suksesskriterier for et prosjekt (Karlsen og Gottschalk 2008), og disse kriteriene knytter seg til selve *prosjektgjennomføringen*. Her var det problemer knyttet til alle tre faktorene. Men prosjektgjennomføringen er ikke den eneste faktoren som har betydning for om prosjektet blir en suksess eller ikke. Også

det *endelige resultatet, implementeringen og effekt/nytte* for organisasjon og interessenter er viktige suksesskriterier (ibid.). Ettersom prosjektet ikke var ferdig når vi snakket med informantene blir det derfor for tidlig å bedømme det endelige resultatet av prosjektet.

4-5 Oppsummering av empiriske funn

Av de tre undersøkte prosjektene, ble to opplevd som vellykkede og ett opplevd som mislykket av informantene som vi snakket med. De som ble opplevd som vellykkede var prosjektene i NAV; *Arbeid først!* og i Statens vegvesen; *Nasjonale turistveger*. Forsvarets prosjekt; *HRM i FIF* hadde opplevd problemer og prosjektet lå minst et halvt år etter planen for ferdigstilling når vi snakket med informantene. Prosjektene var ulike, men vi fant også likhetstrekk.

Vi fant at i alle prosjektene som vi studerte, så *oppsto* idéene på ledelsesnivå i organisasjonen. Et felles funn vi fant blant våre case er at *forankring* i basisorganisasjonen hadde betydning for å oppnå støtte. Prosjektene som var nærmest opp til sentrale mål og kjerneoppgavene til organisasjonen, opplevde å ha størst suksess. *Motstand* var størst der det var større avstand mellom prosjektets mål og organisasjonens kjernevirksomhet.

Vi fant at bredt *samarbeid* mellom ansatte og ledere og god *kommunikasjon* vil ha betydning for graden av vellykkethet. I de to prosjektene som opplever resultatene som positive, har også dialogen og tilliten mellom aktørene vært god. I NAV fant vi at samarbeidet i prosjektet hovedsaklig var internt. Aktørene besto av ledelsen i NAV Oppland og leder og ansatte ved NAV-kontoret i Gausdal. I Vegvesenet besto den sentrale prosjektorganisasjonen kun av 15 personer, men i tillegg var det utstrakt kjøp av tjenester og samarbeid med eksterne aktører. De opplyste at det var et godt samarbeid internt i prosjektet. Det ble fremhevet at de har en "flat struktur" hvor alle deltagerne kunne komme med idéer og innspill. Kommunikasjon mellom Vegvesenet og de eksterne aktørene har vi ingen konkret informasjon om, annet enn at vi forventer den har vært bra eller tilfredsstillende, ettersom prosjektet har fått god omtale.

Forsvaret sin prosjektorganisasjon var større og mer kompleks, og den besto av både interne og eksterne aktører. De interne kom i tillegg fra ulike deler av etaten. Her var det mangler ved kommunikasjon og tilliten ble uttalt til å være begrenset mellom aktørene, hvilket medførte at sentrale HR-medarbeidere ikke ble satt i posisjon til å påvirke prosjektet i oppstartsfasen, mens de først i den siste fasen av prosjektet har fått påvirke løsningen med tanke på sine behov. Dette har også medført en forsinkelse i prosjektet.

Vi fant at alle organisasjonene framsto som opptatt av å være *framoverlente* og *nytenkende*. Særlig NAV Oppland trakk fram at de liker å ligge foran i løypa og brøyte veg. Her fant vi en veldig tydelig kultur for å tenke nytt. Videre fant vi at alle organisasjonene er *omdømmeorienterte*. Vi fant at prosjektene i NAV og Vegvesenet ble opplevd av informantene som gode omdømmeprojekter. Begge prosjektene har blitt presentert som positive for etatene. Prosjektet Arbeid først! ble både av fylkesnivået (NAV Oppland) og NAV-kontoret i Gausdal omtalt som bra for deres omdømme. Det kom frem at NAV-kontoret i Gausdal gjennom prosjektet har blitt et forbilde for øvrige kontorer i etaten, både med tanke på god oppfølging av brukere og egen arbeidsglede. Vegvesenet har vunnet mange priser og fått positiv oppmerksomhet i utlandet. Vegturismen har økt. Informantene herfra omtaler også prosjektet som et omdømmeprojekt. Forsvarets informanter tenker også på etatens omdømme. Dette fant vi blant annet gjennom uttalelsen om at de ønsker “(...) å bestå VG-testen”, altså unngå å få negativ omtale. Det ble i tillegg vist til uttalelser fra Forsvarets ledelse om deres ambisjoner om “(...) å bli best på HR i offentlig sektor”.

5 - Analyse

Hva er det så som kjennetegner de tre etatenes innovasjonsprosjekter? Og hvorfor er det slik at informantene opplever at prosjektene i NAV og i Vegvesenet er vellykkede mens dette ikke var tilfellet med Forsvaret sitt prosjekt? I denne diskusjonen har vi valgt å benytte et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv (Christensen m.fl 2009) og håper med det å kunne gi et bedre og mer opplyst svar på vår problemstilling. Vi har, som med forventningene til våre funn, valgt å dele inn diskusjonen i *trekk ved innovasjonen*, *trekk ved innovasjonsprosessen* og *trekk ved organisasjonen*. Vi starter med trekk ved innovasjonen.

5-1 Trekk ved innovasjonen

Vi har i tabell 5-1 nedenfor summert opp funn som angår trekk ved innovasjonen i de enkelte prosjektene/casene. Forklaring til tabellen følger av teksten som starter etter tabellen.

Tabell 5-1: Trekk ved innovasjonen

Tema/ Type Funn	NAV/ Arbeid først!	Vegvesenet/ Nasjonale turistveger	Forsvaret/ HRM i FIF
Type innovasjon:	Prosess <ul style="list-style-type: none"> • Ny praksis • Holdningsendring • Arbeidsretting • Ansvarliggjøring av brukere 	Produkt: (tjeneste og service) <ul style="list-style-type: none"> • Arkitektur i natur (attraksjon) • Næringslivsutvikling i reiselivsnæringen 	Prosess <ul style="list-style-type: none"> • Selvbetjening • Digitalisering av prosess Produkt (teknologi) <ul style="list-style-type: none"> • Programvareløsning (modul) Organisasjonsutforming <ul style="list-style-type: none"> • Shared service center
Oppskrift?	Inkrementell Beste praksis, men utviklet selv	Radikal (så vidt innenfor) Ingen bestemt, men utviklet selv etter inspirasjon fra andre land	Radikal Business Process Reengineering Beste praksis Shared service center/ e-HRM
Nærhet til virksomhetens operative kjerne	I kjernen	Nær kjernen, men nytt fokusområde	Utenfor kjernen. (Teknostruktur)

Som vi har sett i den ovenstående empiri og presentasjon av de tre etatenes prosjekter, så er de ulike med tanke på type prosjekt. Forsvarets prosjekt er betydelig mer omfattende og utfordrende enn de andre ved at det dreier seg om innovasjoner på flere ulike områder samtidig; prosess, teknologi og organisasjon. Nyhetsgraden ved dette prosjektet kan allikevel diskuteres. Mulgan og Albury (2003) definerer *radikale innovasjoner* som nye tjenester eller nye måter å organisere eller levere en tjeneste på, til forskjell fra *inkrementelle innovasjoner* som er relativt små endringer i eksisterende tjenester eller

prosesser og som ikke medfører endringer i forhold til den formelle organisasjonsstrukturen eller dynamikken innen eller i mellom organisatoriske enheter. Med en slik forståelse lagt til grunn, blir Forsvaret sitt prosjekt å anse som en radikal innovasjon. Etersom det er her er snakk om en radikal endring av HR-prosessene, kan prosjektet også omtales som *business process reengineering*, eller et BPR-prosjekt (Willoch 1994). Men på den annen side har etaten allerede tidligere tatt i bruk andre deler av den tekniske løsningen (SAP) og dermed vil de nye prosessene kun i begrenset grad oppleves som nye for mange av brukerne. De nye prosessene vil kunne oppleves som kun en ekstra tjeneste i et system som de fra før behersker. Andre vil imidlertid oppleve endringen som mer radikal, og da særlig de som blir direkte berørt av den organisatoriske endringen. Da snakker vi om de som har HR-oppgaver ved driftsenhetene og avdelingene, og spesielt i de to tidligere organisasjonene som nå ble til FPVS. Noen av disse vil se på innovasjonen som en trussel, mens andre kan se på det som en mulighet. Rasjonalet ved å gjøre endringen var to forhold; 1) å redusere teknostruktur (administrasjon) til fordel for den operative kjerne, 2) å gi ledelsen bedre kontroll og oversikt over personellet i etaten. Således er det enkelt ved hjelp av et *instrumentelt perspektiv* (Christensen m.fl 2009) å forklare at ledelsen ønsket denne typen prosjekt.

I et *institusjonelt perspektiv* (ibid.). kan man legge vekt på at Forsvaret har erfaring fra gjennomføring av tilsvarende prosjekter, blant annet på økonomi og lønn, som begge i stor grad ligner på dette prosjektet ved at de var såkalte PTO-prosjekter (prosess, teknologi og organisasjon) og gjennomført av forløperen til Program LOS, Program GOLF. Dermed har etaten opparbeidet seg en “passende” måte å gjennomføre sine større innovasjoner på, og da gjerne sett med brillene til Forsvarets øverste ledelse. For disse vil det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet utfylle hverandre når vi snakker om hvorfor man valgte å gå videre med denne ideen. I et *ny-institusjonelt perspektiv* vektlegges at ideene blir sett på som *moter* og at det dermed er et press på organisasjonene om å ta i bruk nye oppskrifter (ibid.). En slik mote er å etablere såkalte Shared Service-enheter og å innføre e-HRM, slik som Forsvaret her har gjort med FPVS og HRM-modulen i SAP. *Shared Service-enheter* er i følge Røvik (2007, 154) en type intern eller ekstern outsourcing av “(...) ikke-strategiske og særlig rutinerbare servicefunksjoner, f.eks. IT-tjenester, visse HR-oppgaver, svartjenester (call-center) osv. til større, sentrale spesialenheter.” Hensikten er å øke effektiviteten og kvaliteten på

tjenestene med reduserte kostnader (ibid.). Røvik hevder videre at slike Shared Service-enheter er del av en trend om å gå *fra ledelse til styring*, hvor man ved etablering av slike HR-sentre ønsker å gå bort fra fokuset på ”soft” HR og sosiale HR-oppgaver, til mer ”hard” HR, hvor HR-feltet blir en strategisk funksjon “(...) dvs. mer av et treffsikkert virkemiddel for å bedre organisasjonens resultater” (ibid., 154). *e-HRM* er en term for it-støttet HRM, spesielt ved hjelp av web-teknologi (Ruël, Bondarouk, og Looise 2004). Det skilles mellom HR-informasjonsystemer og e-HRM, hvor det første dreier seg om systemer som er rettet mot HR-enhetene, mens det siste er rettet mot ledelsen og medarbeidere i organisasjonen (ibid.). Målene med e-HRM er i følge Ruël, Bondarouk, og Looise (2004) i hovedsak å forbedre HR sin administrative effektivitet og redusere kostnader, samt å standardisere/harmonisere HR strategi og prosesser. I Forsvaret representerer personalsystemet “P3” det gamle HR-informasjonsystemet og SAP HRM-modulen det nye e-HRM-systemet. Informantene benyttet begrepet “beste praksis” på området om de nye prosessene som ville bli innført med prosjektet. At Forsvaret har valgt å ta til seg denne oppskriften kan dermed også gis en forklaringskraft igjennom det ny-institusjonelle perspektivet (Christensen m.fl 2009). DiMaggio og Powell (1983/1991) introduserte oss for at organisasjoner blir stadig mer formlike og blant annet det som de omtaler som *mimetisk isomorfi*. Her har etaten tatt til seg en ide som kan anses både som rasjonell og akseptabel for omgivelsene, og således støtter opp om fundamentale vestlige modernitetsnormer om forbedring og fornying (Røvik 2007). Det faktum at dette prosjektet innebærer endringer, blant annet i tilnærming fra “soft” til “hard” HR, samtidig med en endring i organisasjonsutformingen (kanskje også lokalisering etterhvert) gjør at prosjektet både i et instrumentelt perspektiv (mer komplisert, flere oppgaver og forhold å tenke på med tanke på rasjonelle løsninger) og i et institusjonelt perspektiv (sannsynlighet for motstand på grunn av ulike aktørers normer og verdier) har større sannsynlighet for å feile.

I NAV var prosjektet mindre komplekst av flere grunner. Det er langt færre forhold som blir endret på. Endringen gjelder kun på prosess og kun for de personene som jobber ved

NAV-kontoret i Gausdal.⁵ Innovasjonen her kan dermed karakteriseres som *inkrementell* etter Mulgan og Albury (2003) sin definisjon. Det kom allikevel frem av intervjuene at innovasjonsprosjektet ble opplevd som av stor betydning for både ansatte og brukere:

Ja. Og liksom helheten, at vi har en markedskoordinator for eksempel, som kommer med en stilling på et skjema. Du finner en person som passer i den arbeidspraksisen, og så fører det til ordinær jobb. Og så, bare på mandag, så var det en som var innom og sa at hun var enda i jobb. Det var bare et vikariat, men hun var enda i jobb. Og hun var så glad og hun var så fornøyd. Og det ser du, at hele systemet fungerer av det ... Både det med at vi får inn stillinger og hvordan folk har registrert CVen sin, og at vi reagerer kjapt og finner personen og ... Og da blir du ... det skjer jo ikke hver dag. Men det at det skjer, og du ser det. Du blir fryktelig motivert av det (informant, NAV Gausdal).

I et instrumentelt perspektiv kan vi forstå innovasjonen i NAV som et rasjonelt svar på en av årsakene til at etatene ble slått sammen, nemlig å få flere i arbeid og færre på støtteordninger (nav.no u.d.). Fylkesdirektøren i NAV Oppland opplevde manglende felles praksis med tanke på arbeidsrettingen og tok derfor initiativ til prosjektet overfor direktoratet:

(...) Så jeg foreslo for direktoratet at vi burde ha en BIP som vi kalte det - beste interne praksis - i arbeidsretting. Så vi måtte jobbe med arbeidsmetodene våre for å bli bedre i forhold til det (Fylkesdirektør, NAV Oppland).

Det ble det en rasjonell og konsekvenslogisk tilnærming for ham å tenke BIP også på arbeidsretting, og innovasjonen ble et instrument for å nå målet om flere i arbeid og færre på stønadsordninger. Men her er det også slik at det institusjonelle perspektivet støtter opp om det instrumentelle, blant annet ved at de ansatte i NAV-kontoret kan forventes å ha normer og verdier som slutter opp om ideen. Lederen for dette kontoret meldte også tidlig interesse for prosjektet når NAV Oppland lette etter et NAV-kontor som ville være først ut:

⁵ Senere har prosjektet Arbeid først! også blitt gjennomført i både resten av NAV Oppland sine kontorer samt i øvrige NAV-kontorer i resten av landet, men disse prosjektene er utenfor vårt fokus her.

(...) og da ville de ha et pilotprosjekt, og jeg meldte oss som interessert for jeg tenkte det kunne være gøy å se hvordan vi faktisk gjør det, og da valgte de oss, så det var sånn vi kom igang med det (informant, Leder NAV-kontoret).

Prosjektet i NAV beskrives av informantene i NAV Oppland som et såkalt “beste praksis”-prosjekt. Men til forskjell fra Forsvaret, så ble ikke idéen i samme grad hentet som en ferdig organisasjonsoppskrift fra andre organisasjoner, slik som blant annet Christensen m.fl (2009) og Røvik (2007) beskriver. Her ble den nye praksisen utviklet som en ny “beste interne praksis” av medarbeiderne i prosjektet ved NAV Gausdal. Organisasjonsoppskriften har i etterkant av prosjektet blitt innført (og videreutviklet) som “beste interne praksis” både i resten av NAV-kontorene i Oppland og i resten av landet. Hall (1996) trekker frem at om innovasjonen har sin opprinnelse internt i organisasjonen, så har den også lettere for å bli adoptert i organisasjonen. Dette begrunnes delvis i en oppfattet kredibilitet til en slik intern kilde. Funnet i NAV gir støtte for denne forståelsen.

Det samme gjelder for innovasjonen i Vegvesenet. De fant også selv på ideen om å lage disse attraksjonene som “arkitektur i natur”, selv om de fikk inspirasjon fra lignende prosjekter i andre land. Rasteplasser og toaletter er et område som alltid har ligget til etatens oppgaver, men fokuset på rasteplassene som attraksjon er ny. Både bruken av arkitektur og kunst er ny. I tillegg er fokuset på utvikling av turistnæringen ny. Men om innovasjonen er å anse som radikal eller inkrementell, slik Mulgan og Albury (2003) definerer det, kan også her diskuteres. Endringen stemmer med definisjonen av en radikal innovasjon ved at tjenesten er ny og ved at det er en ny måte å organisere og levere tjenester på. Men en informant nyanserte graden av nyhet i vårt intervju med ham:

Det er jo nytenking bak dette prosjektet her, selv om i prinsippet så gjør vi jo delvis det som organisasjonen alltid har gjort. Men vi har angrepet det fra litt nye vinkler og brukt litt nye metoder som har utfordret den ordinære organisasjonen. Det gjelder jo også litt om kostnad ... vi bruker jo vesentlig mer på denne type prosjekt enn den ordinære organisasjonen noen gang har gjort (informant, Statens vegvesen).

Vi kan også ved dette prosjektet forstå innovasjonen som et rasjonelt svar på en utfordring, slik som i det instrumentelle perspektivet. Her var det en nedgang i antall vegturister i Norge og politiske myndigheter ønsket å snu trenden, og oppdraget kom i form av et stortingsvedtak. Men det er klart at igjennom prøveprosjektet som var i

forkant, og den ene informantens antakelse om at idéen kom fra en tidligere regionsjef, skjønner vi at initiativet egentlig kom fra etaten selv.

Et forhold som skiller prosjektene er i hvilken grad innovasjonene ligger nær til det som i følge Mintzberg (1980) sin terminologi kan kalles *den operative kjerne*, altså den delen av organisasjonen som ivaretar hovedoppgavene og som dermed også står for oppfyllelsen av de viktige målene i organisasjonen. I NAV er prosjektet noe som treffer midt i en av kjerneoppgavene til den nye etaten, å få flere folk i arbeid. Også for Vegvesenet er innovasjonen nært knyttet til kjerneoppgavene, men ikke like “midt i”. For Forsvaret så ligger innovasjonen utenfor kjernevirksomheten til etaten, men dreier seg om forbedring og effektivisering av en del av *teknstrukturen* (ibid.). Innovasjonen bidrar kun indirekte til den operative kjerne ved at den skal utløse “gevinster” og ved å gi en bedre styring og kontroll av de menneskelige ressursene i etaten. Vi kommer tilbake til noen av utfordringene dette har betydd for selve innovasjonsarbeidet nedenfor. I en instrumentell tilnærming, vil det være naturlig å tenke at innovasjonsprosjekter som ligger nær til kjernen får større betydning og større fokus fra ledelsen enn prosjekter som ikke har denne nærheten. Det henger sammen med konsekvenslogikken som ligger i det instrumentelle perspektivet, en mål-middel-rasjonalitet (Christensen m.fl 2009). En slik forståelse gjør det viktigst for ledelsen å fokusere på hovedoppgavene, da disse ligger nærmest til formålet med organisasjonen.

5-2 Trekk ved innovasjonsprosessen

Trekk ved selve innovasjonsprosessen som vi tar for oss i analysen er oppsummert i tabell 5-2 nedenfor. Også her forklares våre fortolkninger i analysen som følger etter tabellen.

Tabell 5-2 - Trekk ved innovasjonsprosessen

Tema/ Type funn	NAV/ Arbeid først!	Vegvesenet/ Nasjonale turistveger	Forsvaret/ HRM i FIF
Hvor kom ideen fra?	Toppleder-/Mellomledernivå ift Nav Oppland/NAV	Mellomledernivå.	Mellomledernivå.
Forankring av innovasjonsprosjektet	Stor grad i toppledelsen. Stor grad i resten av organisasjonen	Stor grad i toppledelsen. Motstand i deler av organisasjonen.	Middels grad i toppledelsen. Motstand i deler av HR-miljøet
Organisering/ Deltakelse	Internt prosjekt. Kun egne ansatte deltar	Selvstendig prosjekt. Kun egne ansatte i prosjektorganisasjonen, + kjøp av tjenester og samarbeid med andre	Selvstendig prosjekt. Mange deltakere/ aktører, interne og eksterne

Et forhold som var svært likt ved prosjektene er hvor ideen til innovasjonen kom i fra. Ikke uventet kom den fra ledelsessjiktet i alle tre prosjektene, hvilket samsvarer med et instrumentelt perspektiv, hvor innovasjonen blir et middel for å nå organisasjonens mål (Christensen m.fl 2009). Typisk kom idéen fra de som jobber med strategi og ledelse på høyeste eller nest høyeste nivå i organisasjonen. Vi har i tabellen omtalt det som “mellomledernivå”. Weber skiller mellom *embetshierarki* og *instanshierarki*, hvor det første “(...) er et fast ordnet system av over- og underordnete stillinger hvor de med høyere myndighet har oppsyn med dem med mindre” (Weber 2000, 97), mens det andre dreier seg om tilsvarende hierarki i mellom ulike instanser (ibid.). Offentlige organisasjoner er slik hierarkisk oppbygget med Kongen i Statsråd (Regjeringen) på toppen. De fleste ledere i det offentlige har dermed en leder over seg. Ergo kan forståelsen av hva som er toppledelse eller mellomledelse variere med hvilket ståsted og fokus man har. Lederen for NAV i Oppland kan for eksempel ses på som toppleder for sin region (Oppland), mens han er en mellomleder når man ser på NAV som helhet.

Ettersom ideen til prosjektene kom fra ledelsessjiktet, vil det også være naturlig at den samme ledelsen vil føle et eierskap til prosjektet. Eierskap og forankring i basisorganisasjonen (linjeorganisasjonen) vil i et instrumentelt perspektiv være viktig for at prosjektet skal få nødvendig oppmerksomhet, ressurser og støtte (Se for eksempel Karlsen og Gottschalk 2008; Andersen, Grude, og Haug 2010). Det viser seg også at forankringen hos ledelsen var spesielt god ved to av de tre studerte prosjektene, i NAV og i Vegvesenet. Forankringen var noe dårligere i Forsvarets øverste ledelse. Her var avstanden mellom prosjektet og ledelsen større. Det kommer dog frem av intervju med informantene at sjefen for Forsvarsstaben har utstedt dokumenter og informasjon til Forsvarets driftsenheter om viktigheten av prosjektet, men det viser seg at det allikevel underveis har utviklet seg avstand og misforståelser mellom ledelsen i Forsvarsstaben og prosjektet. En av informantene beskriver situasjonen de står i nå slik:

Prosjektet sier vi er klare for å gå i drift. Og når da Forsvarsstaben skal akseptere den løsningen som er valgt, så kan vi ikke det. Og det er ikke en god situasjon å sitte i, egentlig. Og det gjelder egentlig ... for å snakke PTO (prosess, teknologi og organisasjon), så er vi ikke enig med, vi Forsvarsstaben og prosjektet, hverken på prosessene som ligger til grunn, teknologien er vi ikke enige om er god eller dekkende eller ikke dekkende. Og organiseringen, der er vi også uenige. Så det er vel der vi egentlig står nå (informant, Forsvarsstaben).

Det tyder på at ledelsen og prosjektet ikke har klart å være samkjørte nok. Ved at dokumenter har blitt utstedt tyder dette på at de formelle rutinene fra en rasjonell ledelse er på plass. Derimot kan det i et institusjonelt perspektiv tyde på manglende eierskap

Også forankring i øvrige deler av organisasjonen er av betydning for suksess ved innovasjonsprosjekter. Dersom sterke interessenter er negative til prosjektet, så kan det ha "(...) ødeleggende følger for framdriften i prosjektet" (Andersen, Grude, og Haug 2004, 24). I en instrumentell tilnærming blir det derfor viktig å identifisere disse interessentene, kartlegge deres ønsker og hva de kan bidra med (ibid.). I en institusjonell tilnærming fokuseres det på hvilke grunnleggende antakelser, normer og verdier som råder hos interessentene, og hvordan disse kulturene blir maktfaktorer som må tas hensyn til (Christensen m.fl 2009). Hva prosjektet leverer bør i en slik tilnærming samsvare med de verdier som råder i virksomheten og man bør derfor vie oppmerksomhet mot de sosiale relasjonene i organisasjonen (og hos interessentene) for å bygge en forståelse for det nye

når det ikke samsvarer med rådende praksis (Hall 1996). En måte å sikre dette på er å sørge for at de sterke interessentene blir delaktige i prosjektet, og få muligheter til å komme med innspill. I Forsvaret klarte de ikke å få dette til i starten av prosjektet, og her har det vært utfordringer knyttet til å skape en felles forståelse for prosjektets mål.

Koch og Hauknes (2005) har beskrevet behovet for konsultasjon og klarhet med tanke på resultater, som en av flere barrierer for innovasjon. I Forsvaret fant vi at dette ikke bare har vært et problem mellom prosjektet og ledelsen, men også mellom prosjektet og deler av det nye HR-huset, FPVS. Vi registrerte av intervjuene at de opplevde spesielt at det var motstand i dette HR-miljøet. Dette sentrale HR-huset, sammen med HR-medarbeidere ved driftsenhetene i øvrige deler av Forsvaret, representerer på mange måter HR-profesjonen, de som utøver HR-oppgavene. Og motstand blant profesjonelle⁶ er i følge Koch og Hauknes (2005) ikke uvanlig. Blant annet trekker de frem *arv* (heritage and legacy) som en forskansning mot det nye, og skriver om praksis og prosedyrer; “(...) that which has worked in the past is seen as good practice and there is frequently an attitude of “if it isn’t broke, don’t fix it” (ibid., 40). Her beskriver en av informantene motstanden i FPVS, men også hvordan FPVS senere i prosjektet har klart å påvirke den nye løsningen:

(...) men å få forklart for dem strategien, hva dette her innebærer, at nå må dere altså se bort i fra den verden dere har i dag, med et saksbehandlerværktøy som er skreddersydd for den enkelte saksmedarbeider hos dere, til å bli noe helt annet. Hverdagen skal ikke være P3 (det gamle saksbehandlingssystemet). Hverdagen skal bli noe nytt. (...) Men så opplever vi at prosjektet da må ... nå ble de plutselig litt sånn styrt. Nei, nå må vi ikke gjør ditt, nå må vi gjøre slik, her må vi gjøre sånn. Så har det etter hvert ... mere og mere, nesten sånn snikinnført P3 i en del av disse prosessene, i stedet for å være fokusert på å se på OK, hvordan kan prosessen her være da? (informant, Forsvaret).

Slik motstand kan best forstås i lys av det institusjonelle perspektivet (Christensen m.fl 2009). HR-miljøet fremstilles som en subkultur med egne grunnleggende antakelser, normer og verdier lagt til grunn for hva som er viktige mål med prosjektet. I følge informantene fikk HR-miljøet mer innflytelse overfor prosjektet først et stykke ut i prosessen.

⁶ Vi går ikke inn på diskusjonen om hva som ligger i en profesjon eller hvor sterk eller svak profesjonen er. Se f.eks. Molander og Terum 2008 for et nærmere innblikk i dette.

(...) I forhold til å kravstille hva egentlig man (i kravspesifikasjonen) ønsker og har behov for. Veldig uklart. Veldig rundt formulert hva man har egentlig bestilt. Veldig tynn og rund bestillingsseddel som igjen, og jeg vet ikke om det har vært bevisst, eller om, i mangel av å kunne komme opp med noe bedre... Og det har gjort at på en måte prosjektet har kunnet kanskje hatt litt vel stor handlefrihet i forhold til hvordan dem (prosjektet) har tolket behovet til Forsvaret. Så etterhvert har det på en måte fremstått som at det har blitt litt sånn uenighet om ... mellom prosjektet og fagmyndigheten, og Forsvaret som kunde, på hva er det egentlig som har vært bestilt. Så har man måttet begynt å redefinert selve behovene og kravene. Gått inn og spesifisert mye mer detaljert, og det gjorde man liksom langt ut i prosessen ... begynte man å komme med mere spesifikke krav da (informant, Forsvaret).

Det at HR-miljøet ikke kom tidlig nok inn med sine behov i det som Sørensen og Torfing (2011) omtaler som ideutviklingsfasen, tolker vi som en sterkt medvirkende årsak til at prosjektet har blitt forsinket.

En del av prosjektet i Forsvaret består av en lokaliseringsdebatt som vil kunne ha stor betydning for de ansatte som blir rammet. Den nye HR-enheten skal mest sannsynlig samles enten på Hamar eller i Oslo. Dette var ikke bestemt når vi gjennomførte intervjuene. Beslutning om lokalisering vil i et instrumentelt perspektiv dreie seg om hva ledelsen mener er den mest formålsrasjonelle løsningen. Man flytter enheten til det mest hensiktsmessige stedet, for eksempel basert på økonomiske forhold, hvor bygningsmassen er tilgjengelig, og/eller hvor man kan forvente moderat grad av turn-over blant personellet. De berørte kan måtte risikere å flytte til et nytt sted. Dette kan være en vanskelig situasjon for den enkelte medarbeider, spesielt for de som har familie og allerede er godt etablert. Dette kan sees i et institusjonelt perspektiv ved at det griper inn under personlige motiver for å ville flytte på seg eller ikke.

Lederes manglende holdning til det å høre på egne ansatte blir også brakt på bane som grunn for sviktende samarbeid i Forsvaret sitt prosjekt HRM i FIF.

For det har ikke vært veldig populært og komme og kritisere eller på en måte å prøve å være konstruktivt kritisk da, til nye løsninger for ... og da stille spørsmål om ting man faktisk lurte på (informant, Forsvaret).

Denne opplevde holdningen fra ledelsen kan være en bidragsyter til at de ansatte kvier seg for å gå til sin nærmeste leder og spørre dersom noe er uklart. Dette gjør at samarbeid, kommunikasjon og tillit mellom partene svikter, og at prosessen ikke flyter optimalt. I et institusjonelt perspektiv viser dette en dårlig intern samarbeidskultur i denne delen av etaten. Det vil ikke hjelpe om strukturen i organisasjonen, sett i et instrumentelt perspektiv, er god, dersom de ansatte som jobber der ikke føler at de blir sett og hørt. Ledelse handler om å både styre og lede mennesker (Christensen m.fl 2009).

Ved NAV-kontoret i Gausdal var situasjonen en helt annen. Der så vi at de har klart å skape en god forankring av innovasjonsprosjektet både i ledelsen og hos de ansatte. Her har også forutsetningene vært bedre med tanke på informasjonstilgang for de involverte ved at de som gjennomførte prosjektet var de samme som skulle ta det nye i bruk. De var relativt få involvert (13 ansatte på NAV-kontoret pluss ledelsen i NAV Oppland). I tillegg traff prosjektet her bedre med de grunnleggende antakelser, normer og verdier som rådet på NAV-kontoret. Ingen trengte å føle seg truet av det nye. Tvert i mot ville det nye styrke dem i jobben. På spørsmål om hva som var bra med prosjektet svarte en av de ansatte:

Jeg syns det var spesielt bra at alle tok del i det. For da fikk vi et sånt eierforhold til det. Det var vårt prosjekt. Vi følte at vi drev det. Det er ikke noe som du liksom føler blir lagt nedover deg, liksom. For mye i NAV kan du føle blir litt sånn... åh. Det er mye vi blir pålagt, men dette var noe vi eide (informant, NAV-ansatt).

Her unngikk de den forskansningen som kan følge av arv og som Koch og Hauknes (2005) fremhever som en mulig barriere. Her hadde de klart å la de ansatte være med fra start og bruke sin *kreative kapasitet* (Cohen og Leventhal 1990) sammen med sine kolleger for å komme frem til den nye praksisen. Både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet kan gi forklaringskraft på hvorfor de opplevde innovasjonen som en suksess. Prosjektet var innrettet slik at det ble et middel for å nå målene til både ledelsen og de ansatte, og det traff med de holdninger og verdier som rådet på NAV-kontoret.

Prosjektet i Vegvesenet hadde i følge informantene en sterk forankring hos vegdirektøren, og dermed god støtte fra ledelsen. Siden dette prosjektet ligger litt på utsiden av etatens opprinnelige hovedoppgave som er å bygge og drifte veger, kan vi se det som at etaten utvikler seg i nye retninger. Siden prosjektet har blitt en fast del av etaten gjennom Turistvegseksjonen, og dermed har samme overordnede ledelse som etaten forøvrig, kan dette sees som et trekk ved en *ambidekstriøs organisasjon* (O'Reilly III og Tushman 2004). Å være ambidekstriøs kan for et menneske dreie seg om å være like god med høyre som med venstre hånd. Her dreier det seg om både å ha et fokus mot fremtiden og det nye, samtidig som har fokus på eksisterende produksjon (ibid.).

Men begge informantene i Vegvesenet viste til at de møtte en del motstand i deler av organisasjonen underveis. En av informantene beskrev hvorfor han mente at motstanden kom til uttrykk:

Det har jo vært litt intern motstand. For det at ... hvorfor i all verden skal vi bruke penger på å legge til rette fotopunkter og attraksjonspunkter langs vegnettet? Vi har da mye viktigere ting å bruke penger på, og asfalt og grøfter og... ikke sant. Så det er helt naturlig at vi jobber på en måte...på et nytt område for Statens Vegvesen. Og det har vært mye motbakkejobbing (informant, Vegvesenet).

Informantene viste også til hvordan de ved å tenke utradisjonelt i prosjektet måtte kjempe mot eksisterende regelverk og interne rutiner om kjøp av tjenester og bruk av ekstern kompetanse:

Vi..vi føler vel at vi er litt sånn ...ja hva skal jeg si... litt sånn uryddig vi da, i det vi jobber med i forhold Vegvesenets regelverk, håndbøker og rutiner. Fordi at vi bruker jo mye tid på å utvikle disse ideene i sammen med arkitekter, og det passer ikke alltid helt med lov om offentlige anskaffelser, og til liksom normale anskaffelsesregime, for da skal vi ha en konkurranse, be om pris og så på billigste pris (...) (informant, Vegvesenet).

Også det at prosjektet sikter mot unge arkitekter har vært i strid med eksisterende praksis:

(...) vi har hatt en slags strategi da i forhold til det med å utvikle ny og spennende arkitektur, at vi vil bruke unge arkitekter. Vi hadde en runde i 2007 med en slags prekvalifiseringsrunde med unge arkitekter og vi gjentar den nå. Det har vært et sånt bevisst grep. Og det er ikke akkurat noe som er veldig lett å gjøre hvis du skal følge det

normale anskaffelsesregimet, men...men vi har liksom kjempet det fram. Og fordi at vi har fått mye positiv oppmerksomhet, så har vi fått lov å drive på (informant, Vegvesenet).

For å finne unge arkitekter ble det satt en aldersgrense på 40 år for å delta. Vi kan tolke det som at prosjektet har hatt forventninger om at unge arkitekter er mer innovative og nyskapende. Dette ble uansett ikke godt mottatt i alle miljø:

Men det ble ramaskrik om at førtiåringer kunne fortsatt være nyskapende. Og det var masse ståhei om det herre her. Men stort sett så er det nå de unge vi har plukket ut til den nye intervjurunden vi skal ha nå, så... (informant, Vegvesenet).

At de gjorde det på denne måten ble begrunnet i at de unge arkitektene som starter opp i dag har lett for å forsvinne i sluket til de store, etablerte arkitektfirmaene. Vegvesenet hadde altså et ønske om å hjelpe de unge arkitektene opp og fram. Men som vi ser av utsagnet over, er det "stort sett" bare unge arkitekter som er plukket ut til intervjuer. Dette kan tolkes som at de også har plukket ut noen arkitekter over 40 år, for å kjøle ned den oppstandelsen som oppsto. Vi ser at bruken av eksterne og ung kompetanse har vært viktig for dette prosjektet og at de gjennom dette har ivaretatt næringsutvikling også for arkitektbransjen, ikke bare for reiselivsnæringen. Prosjektet har slik institusjonalisert en holdning om å være orientert mot utvikling av næringslivet også på andre områder.

Men til tross for den motstand som ble opplevd av informantene i Vegvesenet, så har innovasjonsprosjektet i Vegvesenet (så langt) vært en suksess. En forklaringsfaktor er at de har overvunnet motstanden og fått positive resultater så langt i prosjektet. Dette har de oppnådd blant annet gjennom støtte fra vegdirektøren.

Det neste punktet vi vil ta for oss som vi fant vesentlig ved innovasjonsprosessen, er hvordan prosjektene var (ulikt) organisert. Hva har *organiseringen* hatt å si for om prosjektene oppleves som vellykkede eller ei?

Prosjektene har vært svært ulike i omfang og kompleksitet, følgelig vil komparativiteten med tanke på organisering også være begrenset. Vi har allikevel valgt å se på noen forhold som i det enkelte prosjekt kan ha hatt betydning for utfallet. NAV sitt prosjekt var såpass lite at det kunne gjennomføres i linjeorganisasjonen som et *avdelingsinternt prosjekt* (Karlsen og Gottschalk 2008). Dermed var koblingen til ledelse den samme som

ved utførelsen av kontorets øvrige oppgaver og man unngikk nye koordineringsproblemer. Rasjonalet ved en slik organisering “(...) er at avdelingen har full styring og kontroll med prosjektet” (ibid., 147). I Vegvesenet valgte man nokså tidlig å flytte prosjektet fra de ulike regionene, og organiserte prosjektet i én sentral prosjektorganisasjon i stedet. De begrunnet det i vegdirektørens behov for å sikre prosjektet prioritet, altså et konsekvenslogisk grep sett fra et instrumentelt perspektiv. De opplevde med andre ord at nødvendig prioritet ikke ble ivaretatt med prosjektet opphengt under regionene. Også Forsvaret valgte en sentral prosjektorganisasjon, men her ble det slått sammen med et annet prosjekt innenfor det felles prosjektprogrammet, Program LOS. I gjennomføringsordren fra Forsvarsdepartementet (2010) kom det også klart frem at det andre prosjektet i programmet, logistikkprosjektet, hadde en høyere prioritering ved eventuelle ressurskonflikter. Forsvarets og Vegvesenet sitt prosjekt er dermed begge såkalte *selvstendige prosjekter*, hvilket blant annet har som fordel at de kan ha fullt fokus om den ene arbeidsoppgaven, men har som ulempe at basisorganisasjonen har mindre kontroll (Karlsen og Gottschalk 2008). Prosjektene i Vegvesenet og i Forsvaret var ulikt knyttet til ledelsen i sine respektive etater. I Vegvesenet var koblingen svært nær ved at prosjektet rapporterte til strategiavdelingen i Vegdirektoratet. Dermed var det kun én leder i mellom prosjektleder (nå seksjonsleder) og vegdirektøren. I Forsvaret sitt prosjekt var avstanden mellom prosjektlederen og Forsvarssjefen større, via både sjefen for Program LOS og sjefen for Forsvarsstaben. Forsvaret sitt prosjekt hadde i tillegg en mer kompleks organisasjonsmodell hvor prosjektlederen også har måttet forholde seg til prosjektkoordinatoren i Personellavdelingen i Forsvarsstaben. Av informantene i Forsvaret fikk vi høre at det har vært usikkerhet knyttet til hvor avgjørelser skulle tas underveis i prosjektet. Her beskrives en slik situasjon som skjedde tidlig i prosjektet og konsekvensene det fikk i det etterfølgende:

(...) Da ba Forsvarsstaben P om å få se på tegningene for gjennomlesing og godkjenning. Det fikk vi aldri gjort ordentlig. Og programmet og dette prosjektet godkjente dette selv. Og siden da har vi egentlig levd i en sånn uoverenstemmelse mellom hvem som eier krav og godkjenner hva prosjektet skal lage og gi (informant, Forsvarsstaben).

Problemene til Forsvaret er i strid med Karlsen og Gottschalk (2008) sin forklaring på en av fordelene med selvstendige prosjekter, nemlig at “Prosjektleder har dessuten full autoritet over prosjektet. (...) Man får klare ansvars- og myndighetsforhold, (...)” (ibid.,

151). Her kan forklaringen til problemene ligge i et instrumentelt perspektiv ved at de i Forsvaret har valgt en organisasjonsmodell som er for kompleks eller at den ikke har vært kommunisert godt nok til de ulike interessentene. Mens et institusjonelt perspektiv vektlegger muligheten for at organisasjonsmodellen ikke ble oppfattet som passende hos enkelte av aktørene, og derfor valgte de å ikke forholde seg til den. En av informantene som ble utlånt til prosjektet fra HR-huset (FPVS) mente også at prosjektet kunne vært organisert som et internt prosjekt:

(...) Og jeg og flere med meg har egentlig ment at det hadde vært mye bedre å egentlig gjennomført prosjektet i linjen, altså at prosjektet hadde blitt gjennomført hos oss som faktisk jobber innenfor fagfeltet, i stedet for at man oppretter en egen prosjektorganisasjon med folk som i større eller mindre grad ikke kan faget, men som kanskje har ... dem har sikkert jobbet mye med prosjekt, men dem har ingen faglig forankring da (informant, Forsvaret).

I Vegvesenet fikk vi ikke innsyn i om de hadde lignende autoritetsproblemer. Det ble i alle fall ikke fremlagt som noe problem av informantene. Vi var ovenfor inne på at de hadde møtt noe motstand på grunn av prosjektet sitt nye fokusområde for etaten, men at denne motstanden har blitt overvunnet. Kan måten de ble organisert på ha en forklaring på dette? I et instrumentelt perspektiv kan man si at de har truffet bedre med sin organisasjonsmodell for prosjektet, mens et institusjonelt perspektiv kan vektlegge at prosjektet kun i begrenset grad var i strid med de gjeldende normer og verdier i etaten. Bakgrunnen for prosjektet var å hjelpe turistnæringen, og dette kan sies å være oppnådd. Vår tolkning er at begge perspektivene, både det instrumentelle og det institusjonelle, gir forklaringskraft.

En annen forskjell mellom etatenes prosjekter var sammensettingen av personellet og bruk av ulike typer kompetanse i innovasjonsarbeidet/ prosjektene. Hvordan brukte de kunnskapen til egne ansatte og hvordan benyttet de ekstern kompetanse? Og ble forskning benyttet i utviklingen av det nye? Et forhold som i denne sammenhengen er interessant er *organisasjonsmessig læring*. Hvordan en organisasjon klarer å bygge videre på sin eksisterende kunnskap med ny kunnskap er noe vi har gått nærmere inn på i teorikapittelet. Her har vi diskutert at evnen til å ta til seg ny kunnskap vil være avhengig den eksisterende. Dette beskrives som en virksomhets *absorberende kapasitet* (Cohen og

Levinthal 1990). Slik absorberende kapasitet kan sammenlignes med en person sin evne til å lære seg noe nytt eller å løse et problem. Personen må ha en god grunnforståelse for å ta til seg ny kunnskap og for å løse problemet, og ideelt skal organisasjoner ha et bevisst forhold til å utvikle sin absorberende kapasitet på de ulike fagområdene ved hele tiden å bygge på det eksisterende (ibid.). I NAV sitt prosjekt var alle de ansatte på NAV-kontoret i Gausdal med. Dermed hadde prosjektet god førstehånds kunnskap om den eksisterende, dog ulikt praktiserte praksis. Den nye “beste interne praksis” ble utviklet på basis av den eksisterende, og i den prosessen la NAV Oppland vekt på bruken av kompetansen til de ansatte i NAV Gausdal:

“(…) Og da var det en del elementer som de kom opp med sjøl ikke sant.. der de ser at det her holder ikke i forhold til målsetningene, og så kom de da med innspill selv på hva er det da eventuelt som kan gjøres annerledes” (informant, NAV Oppland).

Vi tolker det slik at her var det enkelt å bygge på den eksisterende kunnskap og absorbere det nye, da det nye ved denne innovasjonen i begrenset grad var nytt i forhold til deres eksisterende kunnskap samt deres grunnleggende antakelser, normer og verdier. Derfor ble det i et institusjonelt perspektiv enkelt for kontoret å absorbere det nye. Den enkelte ansatte så også at “beste interne praksis” ble et middel for å mestre oppgavene på kontoret bedre. Et slikt rasjonale gir dermed også forklaringskraft til det instrumentelle perspektivet.

Et annet forhold som også knytter seg til organisasjonsmessig læring, og som vi har tatt for oss i teorikapittelet er hvordan organisasjonene balanserer sitt fokus mellom utforskning av nye muligheter og utnyttelsen av de eksisterende. March (1991) diskuterer utfordringen som ligger i balanseringen mellom de to fokusene i sin artikkel “Exploration and Exploitation in Organizational Learning”. Hvor lønner det seg å sette inn ressursene, og når? Hva lønner seg på kort og lang sikt? Skal man tørre å satse på utforskning av nye muligheter når risikoen er lavere ved å fokusere på det man kan og gradvis har bygget opp? Mens de i NAV i liten grad utforsket nytt og ukjent terreng, gjorde Vegvesenet det i stor grad. Her ble (og blir) svært mye av jobben satt ut til andre aktører, herunder arkitekter, landskapsarkitekter, kunstnere og entreprenører med flere, slik at her skjer hovedtyngden av læring og innovasjon hos disse gjennom de mange ulike delprosjektene. Men innovasjon skjer også i noen grad innad i prosjektet og i samarbeidet mellom

prosjektet og disse aktørene. Forenklet kan vi si at innovasjoner knyttet til arkitekturen og kunsten er satt ut, mens prosjektets medarbeidere (15 ansatte) har vært innovative når det gjelder samarbeidet med aktørene og næringslivsutvikling, samt i sin egen praksis for kjøp av tjenestene.

Mens i Forsvaret, så er prosjektets medarbeidere og interessenter en betydelig større og mer sammensatt gruppe. Noen er fast ansatt i Program LOS (prosjektorganisasjonen). Andre har blitt leid inn som konsulenter fra bedrifter med kompetanse på programvareløsningen SAP eller med annen type relevant kompetanse for prosjektet. I tillegg har folk fra ulike deler av Forsvaret sin HR-organisasjon blitt "lånt ut" til prosjektet for å bidra med sin prosesskompetanse. Mange av disse kom fra det som var Forsvarets personelltjenste (FPT) og Vernepliktsverket (VPV) som nå har blitt slått sammen til Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS). Andre har kommet fra øvrige driftsenheter i etaten. Antallet prosjektmedarbeidere har variert underveis i prosjektet, og i følge en informant var det inntil 130 medarbeidere på det meste. Størrelse og kompleksitet kan her sees som en barriere mot innovasjon, hvilket gir støtte for Koch og Hauknes (2005) sin vektlegging av de institusjonelle kreftene, eller barrierene, som oppstår i slike tilfeller.

Samarbeid med eksterne aktører er av mange innovasjonsforskere påpekt som viktig for innovasjon (se for eksempel Edquist 2005; Asheim 2011; Sørensen og Torfing 2011). Samarbeid med andre og bruk av ekstern kompetanse var også et forhold som skilte de tre prosjektene. I NAV sitt prosjekt var det i liten grad bruk av eksterne. De benyttet Høgskolen i Lillehammer til gjennomføring av et kurs i veiledning, men selve innovasjonsarbeidet sto de for selv. I Vegvesenet er imidlertid bildet annerledes. De har i meget stor grad et samarbeid med andre aktører. Her er det i tillegg slik at de eksterne aktørene er de som i hovedsak står for den kreative delen av innovasjonsarbeidet. Vegvesenet kjøper kreativiteten av blant andre landskapsarkitekter, arkitekter, entreprenører, kunstnere og forskningsinstitutt som Transportøkonimisk Institutt. I både NAV og i Vegvesenet anså informantene prosjektene som vellykkede. I et instrumentelt perspektiv kan man se på NAV sitt prosjekt som mindre krevende og mindre avhengig av ny ekstern kompetanse. Derfor ble en rasjonell tilnærming fra ledelsens side å bruke egne ressurser, de samme som ville utøve den nye praksisen. I Vegvesenet hadde de et annet

utgangspunkt. De hadde kvittet seg med produksjonsapparatet og har dermed blitt avhengig av eksterne til å få utført oppgavene med veibygging og vedlikehold. De har gått fra å være organisasjon som selv løste sine oppdrag til å bli en bestiller-organisasjon. Derfor ble det konsekvenslogisk å få hjelp av eksterne aktører i dette prosjektet.

Forsvarets prosjekt anses av informantene som mindre vellykket til tross for at de i stor grad benyttet seg av eksterne aktører, blant annet ved bruk av innleide konsulenter. I tillegg er en del av Forsvarets egne ansatte i prosjektet "eksterne" på den måten at de ikke har sitt daglige arbeid i etatens HR-miljø, og mangler derfor noe prosesskompetanse. Dette har Forsvaret hatt et bevisst forhold til og forsøkt å kompensere for ved å trekke inn personell fra HR-miljøet til prosjektet. Det viser at de har vært opptatt av å balansere utnyttelsen av det eksisterende (old certainties) med utforskning av nye muligheter med tanke på organisasjonsmessig læring, et forhold som March (1991) peker på som utfordrende. For mye utforskning og bruk av eksterne kan være like uheldig som for lite slik utnyttelse (ibid.). I Forsvaret fant vi at de i for liten grad klarte å utnytte sin eksisterende kompetanse, og spesielt var dette tilfelle i den tidlige fasen av prosjektet. Det skortet ikke på vilje fra ledelsens side. En institusjonell tilnærming vil best kunne forklare Forsvaret sine problemer. Kommunikasjon, samarbeid og tillit kan sees som mulige forklaringsfaktorer for at det har oppstått motstand undervegs i prosjektet.

Fuglsang (2010) fremhever at innovasjon sjelden oppstår på egenhånd. Det er en interaktiv prosess som krever samarbeid mellom ulike aktører. Samarbeid og kommunikasjon er nødvendig for å skape tillit og kunne dra lasset i samme retning. For eksempel var det skepsis fra deler av både ledelsen og de ansatte om at leveransene fra det nye prosjektet i Forsvaret ville fungere bedre enn den nåværende løsningen gjør. Dermed vil ikke denne gruppen ha et sterkt engasjement til å få gjennom dette nye. Siden det nye også blir benyttet av de ansatte i ulik grad, vil heller ikke alle ansatte føle like stor nytteverdi. Dette kan i et institusjonelt perspektiv gå ut over deres motivasjon til å bidra. At samarbeidet ikke var optimalt, kommer fram når vi spør en informant om hvordan samarbeidet foregikk underveis i prosjektet:

Mye frustrasjon der og, det går på sånn internkommunikasjon, tror jeg, som har sviktet. Det har blitt alt for mye vanntette skott mellom de ulike seksjonene i prosjektet da. Hvor man har jobbet veldig mye med skyelapper og egentlig ikke visst hva naborommet driver

på med. For man har vært så fokusert på akkurat sin lille bit av sin lille modul av løsningen. Og der glipper det i forhold til at noen som skal se helheten og kanskje se konsekvensene av det man gjør, hvilke konsekvenser av det man gjør i det ene, i den ene gruppen får for de andre eller for totale løsningen da (informant, Forsvaret).

Til slutt sier informanten dette om opplevd grad av kommunikasjon:

(...) Man har snakket mye om kommunikasjon, hvor viktig det er og ... men jeg har kanskje ikke sett så mye av det i virkeligheten (informant, Forsvaret).

Det framkommer under intervjuer i Forsvaret at bruken av ressurser blir vurdert av informantene som dårlig, særlig i starten av prosjektet. Medarbeidere fra HR-huset ble ikke tidlig nok satt sammen med SAP-ekspertisen til å tenke kreativt for å tilpasse løsningen til etatens behov. Derimot ble de satt til å gjøre oppgaver som, i følge informantene, var umulig å løse på et tidlig tidspunkt.

I NAV hadde de ikke tilsvarende problemer. Der var det et tett og godt samarbeid og høy grad av tillit. Både mellom de ansatte på NAV-kontoret på Gausdal og lederen der, men også i mellom disse og prosjekteier og prosjektledelsen i NAV Oppland. Informantene var meget fornøyd med ledelsen og prosessen hvor de gikk gjennom sin praksis, diskuterte den med de øvrige og kom frem til en ny felles beste interne praksis. Her var det høy grad av deltakelse. Alle ansatte var med i minst én delprosess underveis, og alle hadde fullt innblikk i alle forhold ved det nye. Samtidig innebar innovasjonen hva som ville bli deres nye praksis på jobben. Dermed ble eierskapet godt ivaretatt hos den enkelte. Når man tar med at organisasjonen var relativt ny på tidspunktet prosjektet startet, og at de jobbet tett sammen om sin nye praksis, kan man i et institusjonelt perspektiv forstå hvordan dette bidro til en ny felles og samlende kultur.

Også i Vegvesenet ble det opplyst om få problemer med tanke på tillit, samarbeid og kommunikasjon. Særlig fikk vi innblikk i dette ved hovedkontoret på Lillehammer, hvor de fleste prosjektmedarbeiderne jobber. Der opplyste en informant om at de opplevde å være "flate rundt bordet". Altså at de opplevde å være på samme nivå og derfor ikke hadde behov for å holde igjen egne tanker og idéer, men kunne fritt dele sine syn med sine medarbeidere.

Tillit samarbeid og kommunikasjon er faktorer av institusjonell karakter. Det handler om sosiale prosesser mellom de involverte individene. Der hvor disse forholdene ikke har vært godt ivaretatt i innovasjonsprosjektet, som i Forsvaret, kan man derfor tillegge en institusjonell forklaring. Samtidig kunne man ha lagt vekt på tid til å ivareta *institusjonaliseringsprosessene* (Christensen m.fl 2009) for å bygge opp tillit, ha en uformell ramme i tillegg til den formelle, og dermed planlegge for å sikre et godt samarbeid. Med andre ord er både det institusjenelle og det instrumentelle perspektivet nok en gang komplementære som forklaringskrefter.

5-3 Trekk ved organisasjonen

Tabell 5-3 viser en enkel oversikt over de empiriske funn som vil bli diskutert i analysen av *trekk ved organisasjonen*. Vi har her valgt å skille mellom strukturelle og kulturelle trekk. Tabellen viser noen vurderinger som vi har fortolket oss frem til og som blir forklart nedenfor.

Tabell 5-3: Trekk ved organisasjonen

Tema/ Type funn	NAV/ Arbeid først!	Vegvesenet/ Nasjonale turistveger	Forsvaret/ HRM i FIF
Strukturelle trekk Størrelse og kompleksitet	Lav	Middels	Høy
Kulturelle trekk Kompatibilitet med det nye	Høy	Middels	Lav
Dialog, tillit og åpenhet	Pluss	Pluss/minus	Minus
Opptatt av omdømme?	Ja, Prosjektet anses positivt for omdømmet	Ja, prosjektet anses positivt for omdømmet	Ja, men prosjektet oppleves som negativt

Koch og Hauknes (2005) omtaler *størrelse og kompleksitet* som en av flere barrierer for innovasjon:

Typically, such large-scale organizations are prone to the development of internal barriers (the “walls and ceilings” of the Dutch case study) and, in the worst case scenario, the development of “silo mentalities” wherein parallel systems maintain their own organizational norms, beliefs and practices with little communication with each other (Koch og Hauknes 2005, 40).

Stikk i strid med denne forståelsen mener Baldrige og Burnham (1975) at størrelse og kompleksitet i de fleste tilfeller vil være en fremmede faktor for innovasjon. Økt kompleksitet øker også antall spesialister for å løse organisasjonens ulike deloppgaver og disse vil stadig søke etter nye og mer effektive måter og prosedyrer for å løse disse oppgavene (ibid.). Også økt størrelse har samme effekt, mener de, ettersom økt størrelse ofte også medfører økt kompleksitet. Dette skaper et behov for koordinering, kontroll og kompleksitet som organisasjonen må respondere på (ibid.). Også Baldrige og Burnham (1975) diskuterer mulige konflikter om mål og ressurser som kan oppstå i organisasjoner som er komplekse, og at disse må løses gjennom integrerende mekanismer som hierarkisk beslutningstaking og utarbeidelse av en felles strategi i arbeidsgrupper. Men de har allikevel vektlagt fordelene av størrelse og kompleksitet og har empiriske resultater fra skoler/ skoledistrikt i USA som understøtter påstanden. Når det gjelder de tre etatene som er involvert i vår studie, kan alle sies å være både store og komplekse, men når vi fokuserer på den delen av organisasjonen som har interesse i eller blir berørt av prosjektene, så ser vi tydelige forskjeller. Pilotprosjektet i NAV oppsto i og ble ledet av NAV Oppland, og det var rettet mot NAV-kontoret i Gausdal som er en relativt liten enhet (13 medarbeidere) hvor alle også var prosjektdeltakere. Mangfoldet i oppgaver i NAV Gausdal er begrenset og de er inndelt i kun to team. Når vi avgrensar settingen til NAV Oppland/ NAV Gausdal vil vi påstå at graden på størrelse og kompleksitet er lav i forhold til de to andre organisasjonene. Den andre ytterligheten når det gjelder størrelse og kompleksitet er i Forsvaret. Etaten er meget mangfoldig og alle driftsenhetene blir berørt av prosjektet. Både ledere, HR-medarbeidere og øvrige medarbeidere på alle enheter og nivåer må forholde seg til det nye. Forsvarsgrenene og driftsenhetene har også ulike behov. For eksempel har HR-huset FPVS spesielle behov til personalsystemet for å ivareta vernepliktsforvaltningen og beordringssystemet for befal og offiserer. Disse ulike

og spesielle behovene har også medført problemer for Forsvaret, og vi tolker dette til å ha sammenheng med størrelse og kompleksitet. Her ser vi mest til barrierene (Koch og Hauknes 2005) og minst til driverne (Baldrige og Burnham 1975). Her er derfor en institusjonell forklaring det mest nærliggende. De berørte og involverte enhetene og aktørene i prosjektet tolker vi til å ha ulik virkelighetsforståelse og dermed ulike mål, de har hver sine organisasjonskulturer. En instrumentell forklaring på hvordan størrelse og kompleksitet har bidratt til problemene kan være at prosjektledelsen i for liten grad har tatt hensyn til dette og derfor ikke i tilstrekkelig grad har planlagt med og jobbet med å bygge ned disse barrierene i starten av prosjektet, slik som Baldrige og Burnham (1975) anbefaler.

I Statens vegvesen angår prosjektet Vegdirektoratet og fire av fem regioner i etaten. Dette fordi prosjektet gjelder vegstrekninger i disse fire regionene. Prosjektet i Vegvesenet er ikke rettet mot interne prosesser, slik som de andre. Her blir dermed interessentene for prosjektet færre enn i Forsvaret, men større enn i NAV Oppland/Gausdal. Derfor anser vi graden av størrelse og kompleksitet i denne organisasjonen (med tanke på berørt eller interessert) som middels. Et interessant funn fra prosjektet i Vegvesenet er at de først hadde organisert prosjektet under de regionene som hadde driftsansvaret for vegstrekninger som inngikk i prosjektet, og siden valgte de å sentralisere prosjektet og direkte knytte det opp mot Vegdirektoratet (2004). I tillegg har de valgt å fortsette med denne sentrale organiseringen etter at prosjektet ble omgjort til en seksjon i 2011. Hvorfor valgte de ikke å knytte prosjektet opp mot regionene igjen når det fikk en mer permanent status, særlig når vi kjenner til at regionene har det øvrige ansvaret for “sine” vegstrekninger? En instrumentell forklaring på dette valget er at Vegdirektøren fortsatt ville sikre prosjektet nødvendig prioritet og at det var lite hensiktsmessig å endre på prosjektorganisasjonen midtvegs i prosjektet. For selv om det ble omgjort til Turistvegseksjonen, så er det allikevel et prosjekt med tanke på at oppgaven skal ferdigstilles i 2023⁷. En institusjonell forklaring på hvorfor Turistvegseksjonen fortsatt er tilknyttet Vegdirektoratet kan være den samme som i 2004, nemlig at det foreligger ulike mål i de forskjellige regionene, og at vegdirektøren var usikker på om prosjektet ville få den samme profilen og prioriteringen som har blitt ivare tatt ved den sentrale modellen.

⁷ Deretter kommer vedlikeholdet av attraksjonene. Hva dette vil si for organiseringen er ukjent.

Dermed utfyller det institusjonelle perspektivet det instrumentelle som forklaringsfaktor også til dette valget av organisering.

Organisasjonenes *kompatibilitet* med det nye som prosjektene leverer er også noe som varierer mellom casene. Jo mer kompatibel innovasjonen er med det eksisterende, jo mer sannsynlig er det at innovasjonen blir adoptert (Hall 1996). Spørsmålet dreier seg om i hvilken grad det nye passer til organisasjonskulturen og den gjeldende praksis i angjeldende organisasjoner, og spørsmålet er derfor i utgangspunktet av institusjonell karakter. Men man kan også tenke seg at organisasjonenes ledelse har tatt hensyn til kompatibilitet i beslutningsfasen av innovasjonsprosjektet slik at kompatibiliteten er kalkulert med tanke på måloppnåelse, og dermed kan det være et forhold av instrumentell karakter. Kompatibilitet er i tillegg nært korrelert med vårt punkt om nærhet til virksomhetens operative kjerne og hovedmål, som vi beskrev om i “trekk ved innovasjonen”, ovenfor. Det er også korrelert med i hvilken grad det dreier seg om en inkrementell eller radikal innovasjon. Her er innovasjonen “midt i” kjernen og vi anser innovasjonen som inkrementell. Vår vurdering er at prosjektet i NAV også har høy grad av samsvar mellom prosjektleveransen og de grunnleggende antakelser, holdninger og verdier som råder på NAV-kontoret i Gausdal. Det faktum at kontoret er relativt lite og homogent med tanke på mål, arbeidsinndeling og arbeidsoppgaver, og at prosjektet bidrar med en ny beste interne praksis innenfor dette, gjør at det er liten grunn for de ansatte til å motarbeide det nye. Flere informanter beskrev hvordan utarbeidelsen av den nye beste interne praksisen bidro til mer enhetlig praksis, bedre oversikt, kvalitet og bedre samhold. En formulerte det slik:

For min egen del, så syns jeg det er mye mer morsomt, mye mer spennede. Jobbe med kvalitet. Forstå litt mer helheten. Vite mer om alle områder her. Hva alle gjør. Hvordan vi jobber, og at vi ble mer samlet. Det syns jeg. Vi fikk løftet opp en del ting og fikk masse diskusjoner og jeg syns vi sammen kom mer samlet og sterkere ut av det, liksom (informant, Nav Gausdal).

NAV er en yngre organisasjon enn de to andre, og har følgelig ikke rukket å etablere en like sterk arv som i de to andre organisasjonene. I følge Koch og Hauknes (2005) innebærer en slik arv at offentlig sektor ofte bygger seg opp forskansninger mot endringer

i sin eksisterende praksis og prosedyrer, hvilket er en barriere mot innovasjon. I Vegvesenet var ikke organisasjonen like absorberende til det nye som i NAV. Reaksjonen som den ene informanten i Turistvegprosjektet refererte til; “(...) hvorfor i all verden skal vi bruke penger på å legge til rette fotopunkter og attraksjonspunkter langs vegnettet?”, vitner også om at her var ikke kompatibiliteten mellom organisasjonen og det nye like god. Og i Forsvaret var den enda dårligere. Her er det tydelig at innovasjonen ikke oppleves som passende, særlig for den enheten som gjennom dette prosjektet har blitt til det nye HR-huset FPVS. For her var allerede de to gamle organisasjonene FPT og VPV sentraliserte tjenester, felles for hele etaten. De hadde dermed rukket å utvikle sine egne praksiser og prosedyrer som det etter hvert har knyttet seg forskansninger til. Den eksisterende løsningen for håndteringen av HR i etaten (P3) har blitt utviklet over mange år, både med tanke på teknologi, prosesser og prosedyrer rundt bruken av systemet. Og vi fikk et inntrykk av det Koch og Hauknes (ibid., 40) omtaler som en holdning av “if it isn’t broke, don’t fix it”, når vi snakket med en av informantene om å ta i bruk HR-modulen i SAP:

Jeg må si personlig sett, så har jeg blitt veldig skeptisk til, og jeg har jo ut i fra det jeg har lest og hørt i forhold til andre aktører der ute, både i offentlig og privat sektor, så har jeg skjönt at noen har bevisst valgt det motsatte, og ikke putte nærmest alle eggene i samme kurven, nettopp fordi man gjør seg mer sårbar da, ved å på en måte ha alt i ett system (informant, Forsvaret).

Og han ser mangler ved det nye systemet:

“(...) Og den løsningen vi har blitt presentert med SAP, det er jo at den fremstår som veldig tilpasset noe mer sivilt rettet marked da, hvor på en måte... ja, har helt andre behov enn det Forsvaret har da” (informant, Forsvaret).

Senere i intervjuet kommer den samme informanten inn på betydningen av å ta vare på det som fungerer i den gamle løsningen:

(...) Fordi det er jo sånn at man har ... historikken har man på en måte bearbeidet hele veien og på en måte stadig prøvd å forbedre, så det er jo ikke sånn at ... det er mange gode tanker som er tenkt for at man er der man er i dag, med det gamle regimet og det gamle systemet. Sånn at ... å bare liksom skrote det, syns jeg blir en veldig lettvinnt tilnærming da (informant, Forsvaret).

Vi tolker manglende kompatibilitet med organisasjonskulturen i deler av Forsvaret, og særlig i FPVS, som av noe betydning for problemene i prosjektet, og vi tillegger det institusjonelle perspektivet mer forklaringskraft enn det instrumentelle når det gjelder den motstanden som her ble opplevd. Dette var noe som prosjektledelsen vanskelig har kunnet styre seg forbi. Et annet forhold som er av betydning, angår dialog, tillit og åpenhet.

Sitatene ovenfor viser at informanten var opptatt av at prosjektet skulle lykkes bedre ved å ta med det beste fra den gamle løsningen inn i den nye, men han uttrykte at han tidlig følte på en manglende tillit fra andre aktører involvert i prosjektet når han og kollegene fra FPVS tidlig i prosjektet ønsket å påvirke i den retningen.

Så har man blitt møtt med den holdningen om at man er negativ og lite endringsvillige da, og vil egentlig bare snakke løsningen ned. Det har jeg liksom følt på da (informant, Forsvaret).

Fuglsang (2010) hevder at innovasjon krever dialog, tillit, åpenhet og engasjerte medarbeidere. Informanten i Forsvaret gir oss her et innblikk i mangler ved dialog, tillit og åpenhet i dette innovasjonsprosjektet. utfordringene bekreftes i stor grad av en annen informant fra Forsvarsstaben som beskriver etaten som preget av en kombinasjon av en prestasjons- og servilitetskultur. Vi tillater oss et lengre sitat når han utdyper dette:

(...) for at det skal gå meg vel i denne organisasjonen her, så er jeg avhengig av forholdet til sjefen. Jeg er avhengig av at sjefen min vil meg vel, så går det meg ganske bra her i livet. Det er i denne kulturen som jeg opplever slår litt sånn dysfunksjonelt ut her da, ikke tilsvarende avhengighet ned her da, slik at lederen er ikke tilsvarende avhengig av et godt forhold til de ansatte. Det fører til at vi får en konstant ubehag i organisasjonen. Det fører og til at dårlige nyheter som bringes til torgs gjøres om til at det er ikke problemet som bringes til torgs, men når jeg er avhengig av at min sjef ... jeg er avhengig av at min sjef tenker positivt om meg. Men her da. Hvis jeg kommer med et problem på bordet til min sjef, så er ikke ... så blir jeg problemet. Det fører til en greie som gjør at dårlige nyheter blir selektert bort og kommer ikke på bordet til beslutningstakere. Det fører igjen til at beslutningstakerne ikke sitter på det hele bildet som skal til for å ta gode beslutninger. Det er en systemfeil som jeg mener, akkurat nå er jeg i hverfall ... i hvert fall for HR sin del, får litt katastrofale følger (informant, Forsvarsstaben).

I Vegvesenet fikk vi et bestemt inntrykk av at dialog, tillit og åpenhet preget prosjektet. Om organisasjonen forøvrig fikk vi få indikasjoner fra informantene om mangler på disse forholdene. På spørsmål om hvordan de samarbeidet i prosjektet, uttrykte den ene informanten det slik:

Informant: Nei, vi er veldig uformelle. Altså vi ... det ... som typer så er det ... det er samling med forskjellige folk, men det er ingen som er liksom veldig sånn byråkratisk i sjelen, har jeg nær sagt. Så vi er ... har ganske frie og åpne møter. Så det er ikke noe sånt nivå ... jeg føler iallefall ikke at det er folk som er redde for å si hva de mener, om hva er synspunktene sine ...

Intervjuperson: Tror du det ville vært forskjellig fra linjeorganisasjon kontra denne her organisasjonen (prosjektet)?

Informant: Nei, det tror jeg er vanskelig å si sånn generelt for det er faktisk veldig personavhengig på ledersignaler. Så jeg tror det er vanskelig å si noe generelt om det.

Det eneste som ble trukket frem som begrensende var byråkrati og regelverk, hvilket indirekte kan ses på som manglende tillit til individene. “For skal du få frem kreativitet ... da må du ha litt større tillit til medarbeideres skjønn og vurderingsevne” (informant, Vegvesenet). Den motstanden som Turistvegprosjektet møtte har etter hvert roet seg. Utfordringen med tanke på forankring av prosjektet gjaldt kun i deler av organisasjonen (ikke spesifisert hvor), men dette sier lite om mangler ved dialog, åpenhet og tillit. Motstand kan man møte selv om disse forholdene er gode/tilstede. Uansett har motstanden blitt overvunnet av den sterke forankringen av prosjektet hos direktøren og ledelsen i etaten. I tillegg opplever informantene at de mange prisene og utmerkelsene som prosjektet har blitt tildelt har vært positivt for både prosjektets og etatens omdømme. Kanskje har dette også vært med på å forlenge tilliten til prosjektet.

I følge Isaksen (2012) er omdømme noe som de ansatte i hennes tre undersøkte offentlige organisasjoner er opptatt av. Hun fant spor som tyder på at negativ mediomtale kan gi negativ effekt på arbeidsgleden, og hun etterlyser mer forskning for å bekrefte omdømmets betydning for de ansatte. Hovedfunnene hennes var at ikke alle organisasjoners ledelse er like opptatt av omdømmebygging, men at dette var avhengig av

virksomhetens art, blant annet om organisasjonene henvendte seg til hele befolkningen eller ikke (ibid.). De undersøkte var i følge undersøkelsen alle opptatt av å være troverdige (ibid.). Omdømme har vist seg å være noe som alle de undersøkte organisasjonene i vår studie er mer eller mindre opptatt av. NAV og Vegvesenet henvender seg i større grad til befolkningen enn det Forsvaret gjør. Det var også her vi fant størst fokus på omdømme. I Forsvaret så vi minst av dette fokuset, men den ene informanten fremhevet at man jo var bekymret for å få et negativt omdømme dersom prosjektet feilet: “(...) Vi er jo redd for omdømmet, de vil ikke ha noe medieoppslag. Ingen vil jo det. VG-testen er jo viktig å få bestått.” Prosjektene i Vegvesenet og i NAV viser seg å bli sett på av de respektive organisasjonenes ledelse som positive for etatenes omdømme. Vegdirektøren viser, i følge den ene informanten, alltid frem minst to bilder fra Turistvegprosjektet i sine presentasjoner og han benytter ordet omdømme når han beskriver hva prosjektet bidrar med: “(...) Det er jo det ... bærebjelken i prosjektet vårt er jo arkitektur i natur. Det er jo det som har skapt blesten og fått og fått... gir dette her omtale og godt omdømme.” I en annen del av intervjuet omtaler han prosjektet som “(...) et godt omdømmeprojekt.” og at “(...) det er jo noe som etaten trenger som ... Det er vel ofte å bli naglet opp når det skjer ulykker eller ... og trafikkulykker, så er det lett for at etaten blir skyteskive.”

Fylkesdirektøren i NAV Oppland uttaler i intervjuet at han anser prosjektet Arbeid først! som “(...) vårt fremste varemerke nå.” Informantene på NAV-kontoret legger også vekt på prosjektets omtale i media som bra for sitt omdømme. På spørsmål om det å arbeide med omdømme er en del av innsatsen på NAV-kontoret, fikk vi følgende svar fra lederen:

Det er en del av innsatsen her ja, i forhold til media, vi har hatt noen oppslag og, de har jo ikke bare vært positive...men det har endra seg etter Arbeid først! (...) så tenker jeg i forhold til omdømme, å prøve å vise at det er en annen side av saken. Det skjer veldig mye bra, tørre å vise det da. Det har vært veldig positivt i forhold til media da, snu det til noe positivt (leder, NAV Gausdal).

At offentlige organisasjoner er opptatt av sitt omdømme, er i følge Christensen m.fl (2009) noe som henger sammen med en økende oppmerksomhet rundt de symbolske aspektene ved offentlig politikk. Organisasjonene i denne sektoren fremstår som stadig mer ekspressive overfor omgivelsene, et forhold som er sentralt i det ny-institusjonelle

perspektivet. Publikum, media og overordnede politiske myndigheter er målgrupper for denne omdømmebyggingen (ibid.). Det er ikke nok at organisasjonen er effektiv, den trenger også legitimitet (Parsons 1956 i følge Røvik 2007). Dersom innovasjonsprosjektene anses som vellykkede vil det gi et inntrykk av organisasjonene som nytenkende og innovative. Vi tolker det derfor slik at det ny-institusjonelle perspektivet gir en viktig forklaringskraft til at prosjektene i NAV og i Vegvesenet ble opplevd som vellykkede. De har opplevd at resultatene av prosjektene har vært positive for både etatens omdømme overfor omgivelsene og for deres eget omdømme som underenhet og som medarbeidere internt i etaten. Positivt omdømme tolker vi derfor til å ha hatt en forsterkende effekt på deres opplevelse av prosjektene som vellykkede. I Forsvaret opplevde de ikke sitt prosjekt som vellykket, og den ene informanten uttalte en bekymring for etatens omdømme ved eventuelle negative medieoppslag om problemene i prosjektet. Dersom det skjer, er det et forhold som Isaksen (2012) fant spor av kan ha negativ effekt på arbeidsgleden til de ansatte. Våre informanter var frustrerte over situasjonen. Vi tolker det slik at deres bekymring for å få et negativt omdømme grunnet manglende resultater, kan ha hatt negativ effekt på deres arbeidsglede. Dermed kan dette også ha bidratt til å forsterke deres opplevelse av å ikke ha lyktes.

6 - Avslutning

6-1 Kontekstuell bakgrunn og studiens mål

Innovasjon i offentlig sektor er et fenomen som har fått økt oppmerksomhet i de senere årene, og det forventes at offentlige organisasjoner skal bli mer innovative for 1) å effektivisere arbeidet i denne sektoren, og 2) å bli bedre til å løse de utfordringer som samfunnet står overfor. Innovasjonsprosjekter kommer gjerne i gang som planlagte og målbevisste initiativer hvor medarbeidere får en sentral rolle i selve gjennomføringen av prosjektet. Derfor er innovasjonsprosjekter interessante studieobjekter for å avdekke hvordan innovasjonsarbeid ivaretas i offentlig sektor og hva som kan fremme og hemme dette arbeidet.

Prosjektene som vi har studert er hentet fra tre etater som har svært ulike mål og oppgaver, og prosjektene er i tillegg ulike med tanke på omfang, kompleksitet, deltakelse og målgrupper. Vårt ønske har nettopp vært å belyse ulike typer innovasjonsprosjekter for å få innblikk i hvordan offentlig sektor faktisk gjennomfører sine prosjekter. Målet med oppgaven har vært å gi svar på de to problemstillingene: 1) hvordan gjennomføres innovasjonsprosjekter i offentlig sektor og 2) hva gjør at noen lykkes og andre ikke. Problemstillingene har vi besvart gjennom en deskriptiv tilnærming for å beskrive prosjektene, men har i tillegg et visst komparativt preg, særlig med tanke på den andre delen av problemstillingen. Vi håper at studien vil bidra med innsikt i forhold som kan fremme innovasjonsarbeidet. I tillegg ønsker vi å bidra med innsikt i noen av fallgruvene som bør unngås. Dette har vært målet med studien.

Studier av prosjekter i og utenfor offentlig sektor finnes det mange av. Vi har valgt en alternativ innfallsvinkel til prosjektarbeid i offentlig sektor, ved at vi studerer innovasjonsprosjekter i lys av både et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Resten av denne siste delen av oppgaven vies til vårt svar på hvorfor noen lykkes og noen mislykkes med sine innovasjonsprosjekter. Deretter skal vi trekke frem teoretiske og empiriske implikasjoner av våre funn i denne studien. Til sist trekker vi frem noen forslag til videre studier innen dette temaet.

6-2 Hvorfor lykkes noen og andre ikke?

Ettersom vi her har å gjøre med to prosjekter hvor informantene opplever at de har lykkes, og ett prosjekt hvor informantene opplever at de ikke har lykkes, har vi valgt å fremheve hva vi med støtte fra empiri og teori har tolket til å være årsak til at noen lykkes og andre ikke. Vi starter med de som lykkes.

6-2-1 Innovasjonsprosjekter som lykkes -

Prosjektet Arbeid først! i NAV Oppland/NAV Gausdal og Turistvegprosjektet i Statens vegvesen ble av informantene fra begge etatene oppfattet som å ha lykkes. Hva er våre viktigste funn som kan forklare denne suksessen?

Når det gjelder *trekk ved innovasjonen*, så vi at det i NAV var en inkrementell innovasjon etter Mulgan og Albury (2003) sin definisjon. I Vegvesenet bikket innovasjonen så vidt inn på det Mulgan og Albury (ibid.) definerer som en radikal innovasjon, men for begge organisasjonene dreide det seg i liten grad om endringer i organisasjonsutformingen. Dermed var innovasjonene i liten grad en trussel i forhold til medarbeidere i de to organisasjonene. Vi tillegger derfor dette institusjonelle perspektivet stor vekt med tanke på deres opplevelse av vellykkethet.

Et annet viktig forhold er hvor nær innovasjonen er knyttet til den operative kjernen i organisasjonen. Særlig i NAV fant vi at innovasjonen traff “midt i” kjernen, ettersom ett av hovedmålene til etaten er å få færre på stønad og flere i arbeid. I Vegvesenet traff det ikke like midt i, men nokså nært til deres ansvar for å ivareta rasteplasser og toaletter langs vegnettet. Nærhet til kjerneoppgavene tillegges derfor ikke like stor betydning i Vegvesenet. Her tillegges både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet like stor betydning.

Et annet interessant funn ved disse to prosjektene er at ideene oppsto internt i organisasjonene, hvilket i følge Hall (1996) har betydning for om innovasjonen adopteres. Oppskrifter som kommer fra andre organisasjoner har lett for å bli avvist dersom de ikke

anses som passende (Christensen m.fl 2009; Røvik 2007). Her er med andre ord en institusjonell tilnærming best egnet for å forstå innovasjonene som vellykkede.

Når det gjelder *trekk ved innovasjonsprosessen*, viste det seg at ideen og initiativet til inovasjonsprosjektene kom fra ledelsen i begge organisasjonene, hvilket også har betydning for ledelsens eierskap til prosjektene, som var meget bra begge stedene. I litteratur om prosjektledelse er *forankring* i basisorganisasjonen viktig for at prosjekter skal lykkes (Karlsen og Gottschalk 2008; Andersen, Grude, og Haug 2010). I NAV var forankringen meget god ettersom alle var med, mens i Vegvesenet møtte de motstand i deler av organisasjonen. Motstanden i Vegvesenet kan knyttes til et institusjonelt perspektiv, ved at tilrettelegging av arkitektur av enkelte ansatte ble ansett som sløsing med ressurser, når hovedoppgavene er å bygge og vedlikeholde veger. Her har derfor andre forklaringsfaktorer større betydning for deres opplevde vellykkethet. En slik forklaring kan være måten prosjektet i Vegvesenet ble organisert på, tett knyttet til vegdirektøren. Her ble de skjernet mot eventuell motstand i øvrige deler av organisasjonen. Altså et rasjonelt svar på de institusjonelle “motkreftene” som prosjektet møtte. Ved en eventuell fortsatt organisering tilknyttet regionene kunne man ha opplevd at motstanden fikk mer negative konsekvenser og at andre oppgaver og formål fikk større prioritet enn Turistvegprosjektet. Her tillegges derfor både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet like stor forklaringskraft.

Et annet funn vi kan framheve i prosessen er *samarbeidet* mellom ledelse og ansatte. Vi mener at samarbeidskulturen i organisasjonene har hatt størst betydning for hvor vellykket prosjektene er. Med andre ord legger vi her mest vekt på institusjonelle forhold. Godt samarbeid oppstår på bakgrunn av god forankring, eierskap til prosjektet, god kommunikasjon og tillit. Samarbeidet har vært godt både i NAV og i Vegvesenet. Her har kommunikasjonen og tilliten vært god. Begge steder har både ledere og ansatte følt *eierskap* til prosjektet. Ledelsen er den som har kommet med ideen og startet prosjektet, mens de øvrige ansatte har fått ta del i selve gjennomføringen av prosjektet. Ledelsen har vært synlig og støttet de ansatte hele vegen. I NAV var alle ansatte ved NAV-kontoret med i gjennomføringen, og alle bidro med forslag til hvordan praksisen kunne endres til det bedre. I Vegvesenet oppfattet de seg som likeverdige i gjennomføringen. De

diskuterte idéer seg i mellom og utnyttet tverrfagligheten som lå i gruppa. I Vegvesenet kan vi også trekke fram at de ansatte har stor grad av *autonomi*.

Begge disse prosjektene ble omtalt som omdømmeprosjekter av informantene. Omdømmefokuseringen er også sentralt i det nyinstitusjonelle perspektivet. Offentlig sektor er i følge Christensen m.fl (2009) stadig mer ekspressive overfor omgivelsene. For organisasjonene er det ikke nok å være effektiv, de trenger også legitimitet (Røvik 2007). Slik kan man forstå at deres opplevelse av prosjektene som positive for omdømmet, og dermed også deres legitimitet, har forsterket deres opplevelse av prosjektene som vellykkede.

6-2-2 Innovasjonprosjekter som mislykkes

Informantene i Forsvaret representerte ulike leire eller aktører som var involvert i prosjektet, både Forsvarsstaben, Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FPVS) og en delprosjektleder i prosjektet. De var alle av den oppfatning at prosjektet ikke var vellykket. Dette innovasjonsprosjektet var også større og mer komplekst enn de to andre prosjektene.. I følge Hall (1996) er det mindre sannsynlig at komplekse og radikale innovasjoner adapteres inn i organisasjoner, og han legger til at når kompatibiliteten med det eksisterende systemet ikke matcher, blir det vanskeligere. Leveransen til prosjektet har vi tolket til å være en radikal innovasjon etter Mulgan og Albury (2003) sin definisjon. Prosjektet innebærer også endringer i tilnærming til HR-faget (fra “soft” til “hard” HR) og endringer i organisasjonsutforming, i første omgang ved en sammenslåing av de to driftsenhetene Forsvarets personelltjeneste (FPT) og Vernepliktsverket (VPV) til å bli det nye HR-huset FPVS. Her er det i tillegg en usikkerhet knyttet til lokalisering av den nye enheten. Inntil videre er de lokalisert både på Hamar og i Oslo. Et trekk ved innovasjonen er at den ikke treffer det som er *den operative kjernen* i etaten. Her dreier det seg om det som Mintzberg (1980) omtaler som teknostruktur, ergo forventes det mindre fokus fra ledelsens side, enn ved prosjekter som angår den operative kjerne. Institusjonelle krefter i form av motstand mot prosjektet viste det seg at har fått betydning for prosjektet. Men ettersom også andre store

omstillingsprosjekter står overfor lignende utfordringer og lykkes, kan ikke disse institusjonelle kreftene alene forklare problemene.

Trekk ved innovasjonsprosessen tillegger vi større forklaringskraft enn de trekk ved innovasjonen som vi viste til ovenfor. Ideen til innovasjonsprosjektet kom også her i fra mellomledernivået (i Forsvarsstaben) og hadde således et godt utgangspunkt for å bli forankret i toppledelsen, men forankringen har allikevel ikke blitt like god her som i de to andre prosjektene. Avstanden mellom prosjektleder og toppledelsen (Forsvarssjefen) er større her. Men viktigere er det at forankringen i FPVS og i HR-miljøet har vært svakere, hvilket vi så fikk konsekvenser i form av en dårlig oppstart i prosjektet. Det var her innovasjonen skulle formes, eller adapteres, til etaten sitt behov.

Et funn er at Forsvarsstaben hadde tatt høyde for at manglende detaljerte spesifikasjoner i kravdokumentet til den tekniske løsningen måtte kompenseres med et (ekstra) nært samarbeid mellom aktørene for å forme det nye. I et instrumentelt perspektiv kan man si at Forsvarsstaben gjorde riktig i å trekke inn ressurser fra både HR-miljøet og fra eksternt hold for å sikre en god balanse mellom utnyttelse av eksisterende kunnskap og utforskning av ny, slik som March (1991) og Cohen og Levinthal (1990) argumenterer for. Allikevel har man internt i prosjektet ikke klart å få aktørene til å jobbe tett sammen slik som forutsatt at de skulle gjøre, særlig har dette manglet i den tidlige fasen. Som konsekvens har de ikke klart å etablere en sterk nok felles organisasjonskultur for aktørene i prosjektet. I dette institusjonelle perspektivet (kulturperspektivet) ser vi at svakt fokus på institusjonaliseringsprosessene (Christensen m.fl 2009), og dertil hørende konsekvenser i form av manglende tillit mellom aktørene har fått prege samarbeidsklimaet. En viktig bidragsyter til prosjektet er HR-huset FPVS som også har lånt ut, i følge en av informantene, opptil 35 medarbeidere til prosjektet i perioder av prosjektforløpet. Når disse ikke fikk komme i posisjon til å påvirke løsningen med sin kompetanse tidlig i prosjektetforløpet, har også motstanden fra FPVS fått større grobunn. Informanten fra FPVS uttalte at både han og flere fra miljøet hans var av den formening at prosjektet burde ha vært håndtert som et avdelingsinternt prosjekt og ikke gjort så stort som her var tilfelle.

Et annet vesentlig forhold ved innovasjonsprosessen er hvordan prosjektet og prosjektets eier, Forsvarsstaben, har skidd fra hverandre underveis i prosjektforløpet. Den intervjuede representanten fra Forsvarsstaben uttalte at FST ikke var enig med prosjektet om verken de nye prosessene, teknologien eller organiseringen som prosjektet foreslår, og han la dels skyld på Forsvarsstabens egen manglende inngripen i prosjektets tidlige fase når designforslaget skulle godkjennes. I et instrumentelt perspektiv kan man si at Forsvarsstaben ikke utnyttet sin posisjon til å godkjenne “blue-printen”, hvilket resulterte i at prosjektet selv godkjente planen, og dermed mistet Forsvarsstaben den nødvendige styringen av prosjektet. Hvorfor de ikke raskere klarte å hanke styringen inn igjen, kan trolig best forstås i et institusjonelt perspektiv. Vi fikk ingen svar på hvorfor.

Koch og Hauknes (2005) er blant de som vektlegger at størrelse og kompleksitet på organisasjonen kan være en barriere for innovasjon. Forsvaret som organisasjon er komplisert med mange driftsenheter som alle blir berørt og har mer eller mindre interesse i prosjektet. FPVS er blant de som har mest interesse. FPVS sine spesielle behov har også vært spesielt vanskelig å løse i prosjektet, ettersom personellforvaltning av blant annet vernepliktige og beordringssystemet for befal og offiserer avviker fra standard-løsningen i SAP. Baldrige og Burnham (1975) er blant dem som anser størrelse og kompleksitet som en driver for innovasjon, ettersom slike organisasjoner har mange spesialister til å stadig forbedre og effektivisere de ulike deloppgavene i en organisasjon, men også Baldrige og Burnham (ibid.) fremhever mulige konflikter om mål og ressurser som kan oppstå i slike organisasjoner. Problemene i Forsvaret tyder på at slike konflikter, eller institusjonelle krefter, har hatt en betydning og at Baldrige og Burnhams (ibid.) foreslåtte botemiddel, nemlig et instrumentelt svar i form av hierarkisk beslutningstaking og utarbeidelse av en felles strategi i arbeidsgrupper, ikke har blitt ivaretatt tidlig nok i prosessen.

I Forsvaret var det heller ikke god kompatibilitet mellom prosjektets leveranser og den eksisterende kultur og de arbeidsmåter som har rådet. Det har i tillegg, i følge informantene, vært mangler med tanke på dialog, tillit og åpenhet mellom aktørene i og utenfor prosjektet. Disse manglene har stilt ekstra krav til en god prosess for gjennomføringen av prosjektet. Derfor legger vi mest vekt på trekk ved

innovasjonsprosessen som forklaring på problemene med prosjektet, og at institusjonelle forklaringskrefter gis størst vekt.

Tidsfristen for prosjektet i Forsvaret var overskredet og kvaliteten ble ikke opplevd som god nok når vi intervjuet informantene. En forlengelse av prosjektet medfører også økte kostnader. Tid, kvalitet og kostnad er også de klassiske suksesskriterier for et prosjekt (Karlsen og Gottschalk 2008). Informantene opplevde også prosjektet som mislykket. Men prosjektgjennomføringen er ikke den eneste faktoren som har betydning for om innovasjon blir en suksess eller ikke. Også det endelige resultatet, implementeringen og effekt/nytte for organisasjon og interessenter er viktige suksesskriterier (ibid.). Så langt var ikke prosjektet kommet når vi snakket med informantene. Derfor blir det for tidlig å bedømme det endelige resultatet, om det blir en suksess eller ikke. Men problemene som de har opplevd underveis, kunne vært redusert med et større fokus på institusjonaliseringsprosessene tidlig i prosjektgjennomføringen. Derfor legger vi mest vekt på trekk ved innovasjonsprosessen som forklaring på problemene.

6-3 Teoretiske implikasjoner

Vi har med bakgrunn i to kontrasterende teoretiske perspektiver, det instrumentelle og det institusjonelle samt relevant litteratur om hva som kan fremme og hemme offentlig innovasjon, sett nærmere på hva som kjennetegner arbeidet i tre innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Perspektivene har vært til nytte i vår analyse av de empiriske funn som vi fikk fra intervju og dokumenter. De har bidratt til en mer helhetlig forståelse av fenomenet. På den ene siden er perspektivene kontrasterende ved at de kan gi ulike svar eller ulik forklaringskraft. På den andre siden kan perspektivbruken være komplementær ved at de utfyller hverandre. Vi opplevde at perspektivene var egnet til å belyse komplekse problemstillinger som denne ved at vi fikk forståelse for både de formelle og de uformelle strukturene som omgir prosjekter i offentlige organisasjoner. Dermed støtter vår undersøkelse opp om Christensen m.fl (2009) sin begrunnelse for at flere perspektiver gir en mer helhetlig forståelse for fenomenet som studeres.

6-4 Empiriske implikasjoner

Å bruke tid i startfasen på å bygge opp en *felles prosjektkultur med et godt samarbeidsklima* kan sees som den viktigste empiriske implikasjonen for praksisfeltet med tanke på å lykkes med innovasjonsarbeid i store og kompliserte prosjekter med mange aktører involvert. Sett av nok tid til å skape en *felles prosjektkultur*, og involvér de viktigste interessentene fra starten av. *God forankring av prosjektidéen og følelse av eierskap* blant de involverte i basisorganisasjonen er viktig for å få partene til å trekke i samme retning. Gjennom å samle alle involverte parter i basisorganisasjonen helt i startfasen, kan alle delta i idéutviklingen og komme med innspill, og dermed oppnå en forståelse for og eierskap til prosjektet. Her må også nødvendigheten av å trekke inn eksterne aktører med annen type kompetanse gjøres forståelig, slik at det ikke oppstår konflikter og misforståelser når utenforstående aktører trer inn i prosjektet. De eksterne må også komme inn tidnok i prosjektet slik at de kan bidra *til en løsning*, og ikke måtte risikere å drive brannslukking i ettertid, ved å prøve å rette opp i feil og misforståelser som kan oppstå uten nødvendig innsikt og kompetanse. Det må altså bygges opp en *tillit* blant de ansatte i basisorganisasjonen om at de eksterne aktørene er på deres lag, og ikke blir sett på som en trussel. Og vice versa.

6-5 Forslag til videre forskning

Denne studien har tatt for seg konkrete innovasjonsprosjekter i en kvalitativ studie for å se hva som *fremmer* og *hemmer* innovasjonsarbeidet i slike prosjekter i den offentlige sektoren. Resultatet av vår undersøkelse vil bare i begrenset grad være overførbar til andre offentlige organisasjoner ettersom studien er avgrenset til kun disse tre. Følgelig vil ytterligere innsikt i fenomenet være ønskelig. Vi har blant annet benyttet noen sentrale teorier om organisatorisk innovasjon. Disse teoriene har ulike fokusområder, hvor noen er opptatt av evnen til å adoptere oppskrifter i egen organisasjon, mens andre også ser på evnen til selv å komme på noe nytt. OECD (2005) gjennomfører kvantitative studier om innovasjon i den private sektoren, men vurderer også å se på den offentlige etter hvert. Vi utfordrer derfor til å starte et arbeid hvor man fokuserer på kvantitative studier om innovasjon i den offentlige, etter malen til OECD (2005), men tilpasset til offentlig

sektor, hvor organisatorisk innovasjon får en mer sentral plass. En slik tilnærming vil ikke bare gi mer innsikt i offentlig innovasjon, men også legge et ytterligere press på det offentlige om å bli enda mer nytenkende enn i dag, slik som Forskningsrådet (2012) etterlyser.

Studier på organisatorisk innovasjon er ofte rettet inn mot ledere, slik at de blant annet kan være bevisst faktorer som påvirker den innovative evnen i en organisasjon. Ofte er det også ledere som blir intervjuet om dette temaet. Denne studien har i noen grad også fokusert på medarbeidere og fokuset har vært på planlagte innovasjoner gjennomført i innovasjonsprosjekter. Studier som går enda nærmere inn på samspillet mellom ledere og medarbeidere i offentlig sektor, slik som Lauritsen (2013) gjorde i sin studie om innovasjon i tjenestebedrifter, kan også anbefales. Et stadig høyere utdanningsnivå blant befolkningen samtidig med en høyere turn-over blant ansatte kan forventes å ha betydning for organisasjonenes innovasjonstakt og vellykkethet, jamfør det som Cohen og Levinthal (1990) mener med organisasjoners absorberende kapasitet. Samtidig er March (1991) opptatt av at det må være en utskifting av ansatte slik at den organisatoriske læringen i virksomheten ikke stagnerer. Hvordan den organisatoriske læringen ivaretas vil være et interessant studie å gå videre med, knyttet opp mot offentlig sektor, da dette henger sammen med innovasjonsevnen.

Referanseliste:

- Aasbrenn, K. 2010. *Tjenester som treffer. Betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Afuah, A. 2003. *Innovation management: strategies, implementation, and profits*. New York: Oxford University Press.
- Allison, G. T. 1969. "Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis." *The American Political Science Review*. LXIII(3):689-718.
- Andersen, E. S., K. V. Grude, og T. Haug. 2010. *Målrettet prosjektstyring*. 6. utg. Bekkestua: NKI Forlaget.
- Andersen, J. A. 2010. "Public versus Private Managers: How Public and Private Managers Differ in Leadership Behavior." *Public Administration Review* 70(1):131-141. doi:10.1111/j.1540-6210.2009.02117.x.
- Andersen, J. A. 2011. *Ledelsesteorier. Om ledelse skal lede til noe*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andreassen, L.-M. 2012. *Intraprenørskap i offentlig sektor - En studie av mulighetsrommet for intraprenørskap i offentlig sektor*. Masteroppgave i Entreprenørskap og innovasjonsledelse, Handelshøgskolen i Bodø.
- Andreassen T. A. og K. Fossetøl (red.). 2011. *NAV ved et veiskille: Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Arbeids- og sosialdepartementet. u.d.(a). "NAV-reformen: Organisering og innhold." Hentet 30. mars 2014.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/NAV-reformen-organisering-og-innhold.html?id=606543>.
- Arbeids- og sosialdepartementet. u.d.(b). "Sysselsetting i Norge". Hentet 4. april 2014.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/tema/arbeidsmarkedspolitik/arbeid_og_ledighet/arbeidsledighet.html?id=542724.

- Asheim, B. 2011. "Strong Research and Innovation Milieus - A new Regional Innovation Policy." I *Hva er innovasjon? Perspektiver i norsk innovasjonsforskning*, redigert av H. C. G. Johnsen og Ø. Pålshaugen, 97-126. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Baldrige, J. V., og R. A. Burnham. 1975. "Organizational Innovation: Individual, Organizational, and Environmental Impacts." *Administrative Science Quarterly*. June 1975(20):165-176.
- Bekkers, V. J. J. M., J. Edelenbos, og A. J. Steijn. 2011. "Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges." I *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, redigert av V. J. J. M. Bekkers, J. Edelenbos, og A. J. Steijn, 3-32. New York: Palgrave Macmillan.
- Berge, D. M. 2013. *Innovasjon og politikk: Om innovasjon i offentlig sektor*. Arbeidsnotat / Working Paper 2013:4, Høgskolen i Molde
- Blake, R. R., og J. S. Mouton. 1982. "A comparative Analysis of Situationalism and 9,9 Management by Principle." *Organizational Dynamics*. 10(Spring):20-43.
- Braun, Virginia. og Victoria Clarke (2006). Using thematic analysis in psykology. *Qualitative Research in Psykology* 3(2):77-101.
http://eprints.uwe.ac.uk/11735/2/thematic_analysis_revised_-_final.pdf.
- Breiby, M. A. 2012. "Innovasjon i opplevelsesbasert reiseliv: en sammenligning av to nasjonale turistveger." I *Innovasjon og næringsutvikling i en reiselivskontekst*, redigert av M. Rønningen og T. Slåtten, 101-124. Bergen: Fagbokforlaget.
- Brunsson, N. og J. P. Olsen. 1990. *Kan organisasjonsformer velges?* Notat 90/6. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.
- Burns T. og G.M. Stalker. 1966. *The management of innovation*. 2th ed. London: Tavistock.
- Christensen, T., P. Lægred, P. G. Roness og K. A. Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Cohen, W. M., og D. A. Levinthal. 1990. "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation." *Administrative Science Quarterly* 35(1):128-152.
- Damanpour, F. 1991. "Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators." *Academy of Management Journal*. 34(3):555-590.
- DiMaggio, P., og W. W. Powell. 1983/1991. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." I *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, redigert av P. DiMaggio og W. W. Powell, 63-82. Chicago: University of Chicago Press.
- Drucker, P. F. 1985. *Om nytenkning og initiativ*. Oslo: A/S Hjemmet, Fagpresseforlaget.
- Dyhr-Nielsen, R. 2007. "NAV reformen - et ektefødt barn av NPM eller uttrykk for en helt ny forvaltningsstrategi?" Hentet 17. april 2014.
http://www.spa.gu.se/digitalAssets/986/986886_Paper_Dahl-Nielsen_-_grupp_5.pdf.
- Edquist, C. 2005. "Systems of Innovation: Perspectives and Challenges." I *The Oxford Handbook of Innovation*, redigert av J. Fagerberg, D. C. Mowery og R. R. Nelson, 180-208. Oxford: University press.
- Forskningsrådet. 2011. "Innovasjonsstrategi 2011-2014." Hentet 7. april 2014.
http://www.forskningsradet.no/no/Artikkel/Innovasjonsstrategi_20112014/1253969750109.
- Forskningsrådet.no. 2013. "Styrket innsats for innovasjon i offentlig sektor". Hentet 23. januar 2014.
http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Styrket_innsats_for_innovasjon_i_offentlig_sektor/1253981906710.
- Forsvaret.no. u.d. "Om Forsvaret. Organisasjon." Hentet 24. mars 2014.
<http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/felles/Sider/default.aspx>
- Forsvaret.no. 2011. "Et nytt forsvar." Hentet 24. mars 2014.
<http://forsvaret.no/aktuelt/publisert/Sider/--Et-nytt-forsvar.aspx>

- Forsvaret.no. 2013. "Forsvarets årsrapport 2012. Kortversjonen." Hentet 24. mars 2014.
<http://forsvaret.no/om-forsvaret/fakta-om-forsvaret/publikasjoner/rapport2012/Documents/Forsvarets%20%C3%A5rsrapport%202012%20-%20kortversjon.pdf>
- Forsvarsdepartementet. 2010. "Gjennomføringsoppdrag for P2813 - Human resources management i felles integrert forvaltningssystem." (Unntatt offentlighet jf. Offl. §23.1). Datert 22. desember 2010.
- Fuglsang, L. 2010. "Innovation, kreativitet og ledelse – mod en situert forståelse af innovation og innovationsledelse". I *Virksomhetsledelse: positioner, teorier og strategier*, redigert av P. B. Olsen, L. Fuglsang, og J. D. Rendtorff, 194-214. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Gjelsvik, M. 2007. *Innovasjonsledelse: ledelse av innovasjon og internt entreprenørskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gudbrandsdølen Dagingen. 2012. "NAV Gausdal har det gøy på kontoret. Hentet 1. april 2014. <http://www.gd.no/nyheter/article6129458.ece>.
- Hagen, K. 2009. *Offentlig sektor: - et nødvendig gode*. Oslo: Unio.
- Hall, R. H. 1996. *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. Sixth ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Higdem, U. 2007. «Regionale partnerskap – en innovasjon med staten som partner?». I *En innovativ forvaltning?*, redigert av R. Rønning og H. Teigen, 175-204. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hartley, J. 2005. "Innovation in governance and public services: Past and present". *Public Money and Management* 25: 27-34.
- Høgskolen i Lillehammer. u.d. "Nasjonal innovasjonsskole for kommunesektoren." Hentet 3. mai 2014.
http://www.hil.no/hil/om_hoegskolen/organisasjon/fellesadministrasjonen/senter_for_livslang_laering/innovasjonsskolen.

- Isaksen, K. 2012. *Godt omdømme - viktig for alle eller bare noen få?: En refleksjon over omdømmesamfunnets inntog i offentlig sektor*. Masteroppgave i offentlig forvaltning, Høgskolen i Lillehammer.
- Jacobsen, D. I., og J. Thorsvik. 2007. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, J.-A., B. Olsen, og G.T. Lumpkin. 2001. "Innovation as newness: what is new, how new, and new to whom?" *European Journal of Innovation Management* 4(1):20 - 31.
- Karlsen, J. T., og P. Gottschalk 2008. *Prosjektledelse - fra initiering til gevinstrealisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, S. 1997. *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk: Oslo.
- Lam, A. 2005. "Organizational innovation". I *The Oxford Handbook of Innovation*, redigert av J. Fagerberg, D. C. Mowery, og R. R. Nelson, 115-147. Oxford: Oxford University Press.
- Lauritsen, Maj-Linn. 2013. *Innovasjonsprosesser i tjenestebedrifter: betydningen av samspill mellom ledelsen og ansatte*. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Lovdata. 2001. "Lov om offentlige anskaffelser". Hentet 08 mai 2014. <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-16-69>
- March, J. G. 1991. "Exploration and Exploitation in Organizational Learning." *Organization Science* 2(1):71-87.
- Mesta. u.d. "Vår historie." Hentet 29. mars 2014. <http://www.mesta.no/om-mesta/vi-er-mesta/v%C3%A5r-historie>.
- Mintzberg, H.1980. Structure in 5'S: A Synthesis of the Research on Organization Design. I *Management Science* 26(3):322-341.

nav.no (u.d):

“Om NAV”. Hentet 30. mars 2014. <https://www.nav.no/Om+NAV/NAV>.

“Partnerskapet i NAV.” Hentet 30. mars 2014.

<https://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV.314034.cms>.

“To styringslinjer.” Hentet 30. mars 2014.

<https://www.nav.no/To+styringslinjer.356398.cms>.

“Organisering av NAV.” Hentet 24. mars 2014.

<https://www.nav.no/Organisering+av+NAV.355308.cms>.

“Ytelseslinjen” Hentet 24. mars 2014

<http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/Ytelseslinjen.192798.cms>.

“Organisasjonskart.” Hentet 24. mars 2014.

<http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/Organisasjonskart>.

“Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020.” Hentet 24 mars 2014.

https://www.nav.no/systemsider/sok/solrDokumenterAlle/_attachment/287818?_ts=132805a5bf0.

Norges forskningsråd. 2012. “Styrket innsats for innovasjon i offentlig sektor”. Hentet 4. april 2014.

http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Styrket_innsats_for_innovasjon_i_offentlig_sektor/1253981906710.

Nyeng, Frode. 2004. *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.

Nylehn, Børre. 2002. *Prosjektorganisering: teorigrunnlag og implikasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.

OECD. 2005. *The Measurement of Scientific and Technological Activities. Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. Third edition. Paris: OECD Publications.

- O'Reilly III, C. A., og M. L. Tushman. 2004. "The Ambidextrous Organization." *Harvard Business Review* 2004(4):2-9.
- Pollit, C. 2003. "Joined-up Government: a Survey." *Political Studies Review* 1:34-49.
- Pollit, C., og G. Bouckaert. 2004. "Reflections: management and governance." I *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Second edition, 182-202. Oxford: University Press.
- Ringdal, K. 2007. *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringholm, T., N. Aarsæther, P. Bogason, og M.-B. Ellingsen. 2011. *Innovasjonsprosesser i norske kommuner - Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse*. Rapport nr 2/ 2011. Tromsø: Northern Research Institute (Norut).
- Ringholm, T., H. Teigen, og N. Aarsæther. Red. 2013. *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Rommetveit, M. 2007. *Med andre ord; den store synonymordboka med omsetjingar til nynorsk*. Oslo: Samlaget.
- Ruël, H., T. Bondarouk, and J. K. Looise. 2004. "E-HRM: Innovation or Irritation. An Explorative Empirical Study in Five Large Companies on Web-based HRM." *Management Revue* 15(3): 364-380.
- Rønning, R., og H. Teigen (red.). 2007. *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. 2007. *Trender og translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selstad, T. 2007. "Innovasjoner i tid og rom". I *En innovativ forvaltning?*, redigert av R. Rønning og H. Teigen, 44-63. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, P. 1997. *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- <http://www.nb.no/nbsok/nb/60ebb9b3ebff9c8d27d467689e7fc441.nbdigital:jsession>

id=1B036314F13AB6EE2B74695CDC454CC2.nbdigital3?lang=en#0.

Slappendel, C. 1996. "Perspectives on Innovation in Organizations." *Organization Studies*. 17(1):107-129.

Statens vegvesen. u.d. a). "Om organisasjonen." Hentet 29. mars 2014.

<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen>.

Statens vegvesen. u.d. b). "Nasjonale turistveger." Hentet 29. mars 2014.

<http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Turistveger>.

Statens vegvesen u.d. c). "Årsmelding fra Nasjonale turistveger" Hentet 2. mai 2014.

http://www.vegvesen.no/_attachment/457857/binary/754443?fast_title=%C3%85rsmelding+fra+Nasjonale+turistveger.pdf

Statens vegvesen. 2004. "Årsrapport 2003 for Statens vegvesen." Hentet 29. mars 2014.

http://www.vegvesen.no/_attachment/62158/binary/15642?fast_title=%C3%85rsrapport+til+samferdselsdept.+2003+pdf.

Statens vegvesen. 2010. "Nasjonale turistveger". Hentet 30. mars 2014.

http://www.nasjonaleturistveger.no/eKatalog/Nasjonale_turistveger2010.html#/1/

Statens vegvesen. 2013. "Årsrapport 2012." Hentet 29. mars 2014.

http://www.vegvesen.no/_attachment/448563/binary/812593?fast_title=Statensvegvesen_%C3%85rsrapport_2012.pdf.

Syversen, T. L., 2008. *NAV-piloten i Nord-Gudbrandsdal: en statusrapport*.

Forskningsrapport nr. 135. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

Sørensen, E., og J. Torfing (red). 2011. *Samarbeidsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Teigen, H. 2007a. "Innovativ forvaltning. Avgrensingar og omgrepsbruk." I *En innovativ forvaltning?*, redigert av R. Rønning og H. Teigen, 13-39. Bergen: Fagbokforlaget.

Teigen, H. 2007b. "Kommunane som nærings- og innovasjonsaktørar." I *En innovativ*

- forvaltning?*, redigert av R. Rønning og H. Teigen, 13-39. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. 2003. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. 2009. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Van de Ven, A. H. 1999. *The Innovation Journey*. Kap. 2. Oxford: Oxford University Press.
- Verdens Gang. 2011. "NAV får knallhard kritikk av Riksrevisjonen - igjen." Verdens Gang, 22. november. Hentet 5. mai 2014.
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/riksrevisjonen/nav-faar-knallhard-kritikk-av-riksrevisjonen-igjen/a/10040251/>.
- Vernepliktsloven. Lov av 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt.
- Weber, M. 2000. *Makt og byråkrati*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Westhagen, Harald, Ole Faafeng, Kjell Gunnar Hoff, Tor Kjeldsen, Erik Røine. 2008. *Prosjektarbeid: utviklings- og endringskompetanse*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Willoch, B.-E. 1994. *Business Process Reengineering - en praktisk innføring og veiledning*. Bergen: Fagbokforlaget.

Nettsider:

SAP.com

Vedlegg:

Vedlegg 1: Godkjenning fra NSD (Espen Bakken)

Vedlegg 2: Godkjenning fra NSD (Tom Kornbakk)

Vedlegg 3: Godkjenning av spørreundersøkelse (Forsvaret)

Vedlegg 4: Intervjuguide

Vedlegg 5: Informert samtykke - informasjon

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Oslo Lufthavnvei 29
N-5007 Deppe
Norge
Tel: +47 22 38 21 17
Fax: +47 22 38 24 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Orgnr: 985 821 884

Tor Helge Pedersen
Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap Høgskolen i Lillehammer
Postboks 952
2624 LILLEHAMMER

Vår dato: 25.02.2014

Vår ref: 37239 / 3 / LB

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 22.01.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>37239</i>	<i>Innovasjon i offentlig sektor</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Lillehammer, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Tor Helge Pedersen</i>
<i>Student</i>	<i>Espen Bakken</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i melde skjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

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/meldeplikt/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://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.05.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Lene Christine M. Brandt

Kontaktperson: Lene Christine M. Brandt tlf: 55 58 89 26

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Espen Bakken espenbakken87@hotmail.com

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avklingskontroll / Check / Kontroll

OSLO NSD: Universitet i Oslo, Postboks 1047 Blindern, 0416 Oslo. Tel: +47 22 35 12 11. nsd@uia.no

TRONDHEIM NSD: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7001 Trondheim. Tel: +47 73 32 15 07. kjenn.soren@ntnu.no

GAARDØ NSD: SSI, Universitetet i Tromsø, 9001 Tromsø. Tel: +47 77 51 43 20. nsd@ssit.no

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Oslo Høgskolevei 29
N-5007 Bergen
Norge
Tel: +47 55 58 21 17
Fax: +47 55 58 90 50
mailto:nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Orgnr: 985 321 884

Tor Helge Pedersen
Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap Høgskolen i Lillehammer
Postboks 952
2624 LILLEHAMMER

Vår dato: 25.02.2014

Vår ref: 37238 / 3 / LB

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 22.01.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>37238</i>	<i>Innovasjon i offentlig sektor</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Lillehammer, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Tor Helge Pedersen</i>
<i>Student</i>	<i>Tom Kornbakk</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

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/meldeplikt/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://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.05.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Lene Christine M. Brandt

Kontaktperson: Lene Christine M. Brandt tlf: 55 58 89 26

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Tom Kornbakk tom.kornbakk@gmail.com

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avtrykksalternativ: Oslo Høgskole

OSLO HØGSKOLEN I OSLO, Postboks 105 Blindern, 0416 Oslo. Tel: +47 22 85 12 11. www.uio.no

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES, Universitetet i Bergen, 5007 Bergen. Tel: +47 55 58 21 17. www.nsd.uib.no

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES, Universitetet i Tromsø, 9000 Tromsø. Tel: +47 77 51 43 20. www.uib.no



FORSVARET
Forsvarsstaben

1 av 1

Vår saksbehandler
Udir Terje Volden, tvolden@mil.no
+4723 09 20 79, 0510 2079
FST/P/HR Styring

Vår dato 2014-03-04 **Vår referanse** 2014/009994-001/FORSVARET/ 910

Tidligere dato **Tidligere referanse**

Til
Tom Kornbakk
Slåttevegen 15
2618 LILLEHAMMER


Kopi til

Godkjenning av spørreundersøkelse

Forsvarsstaben (FST) viser til søknad om gjennomføring av en spørreundersøkelse ifm. masteroppgave ved masterstudiet Public Administration, Høgskolen i Lillehammer.

Ut fra oversendt dokumentasjon finner ikke FST at undersøkelsen innebærer sikkerhetsmessige utfordringer knyttet til den informasjon som skal innhentes fra respondentene. I tråd med bestemmelsene om meldeplikt har Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) vurdert undersøkelsen i samsvar med personopplysningsloven. NSD har gitt sin godkjenning og veiledning den 25. februar 2014.

I tråd med ovennevnte godkjenner FST gjennomføringen av spørreundersøkelsen. Denne godkjenningen skal uopfordret forevises dersom undersøkelsen knyttes til Forsvarets avdelinger/personell.


Tom Simonsen (ef)
for Direktør
Sjef Personellavdelingen

Postadresse
Postboks 800 Postmottak
2617 Lillehammer

Besøksadresse
Grev Wedels plass 9
OSLO OSLO

Sivil telefon/telefaks
23 09 20 79

Militær telefon/telefaks
0510 2079

Epost/ Internett
postmottak@mil.no
www.forsvaret.no

Organisasjonsnummer
NO 986 105 174 MVA

Vedlegg

Innovasjon i offentlig sektor – Er den systematisk og hvordan bidrar de ansatte?

Intervjuguide til ledere (representanter for ledelsen) - generelle og prosjektrettede spørsmål

Fase 1: Informasjon	Om gjennomføringen av samtalen og bruk av informasjonen (bakgrunn, formål, metode)	Tema for samtalen Informert samtykke: <ul style="list-style-type: none">• Undersøkelsens og intervjuets mål, hva de får igjen for å delta.• Frivillig deltagelse• Taushetsplikt og anonymitet. Tidsbruk, og intervjuets gang. Spør om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål. Informert om opptak Start opptak.
---------------------	---	---

<p>Fase 2: Erfaringer</p>	<p>Overgangsspørsmål</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kan du si litt om din avdeling og din stilling? • Kan du si litt om dette prosjektet? Hvilken type prosjekt er det (hva)? Organisering? • Hvordan bidrar dette prosjektet til noe nytt for organisasjonen? (prosess, teknologi, organisasjon, produkt, service, omdømme etc.)
<p>Fase 3: Fokusering Nøkkel- spørsmål</p>	<p>Hvordan ivaretas innovasjon som en systematisk del av enhetens (prosjektets) virke og hvordan henger dette sammen med virksomhetens (prosjektets) overordnede mål og strategier?</p>	<p>Hvordan oppsto prosjektet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hva mener du var grunnen til at dette prosjektet ble etablert? • Hvor kom ideen fra? - og hvem foreslo prosjektet? • Kortsiktige mål med prosjektet? • Langsiktige mål med prosjektet? <p>Er det noe du vil trekke fram ved dette prosjektet som spesielt bra/dårlig?</p> <p>Hvordan er sammenhengen mellom virksomhetens strategi og virksomhetens innovasjonsarbeid? (hvor kommer dette prosjektet inn?)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er nytenking et satsingsområde i organisasjonen? Hvorfor?/ hvorfor ikke? • Opplever du forventninger fra omgivelsene om å være innovativ? Hvor fra? På hvilken måte? Hva tror du dine medarbeidere ville svart? • Hvordan kommuniseres betydningen av nytenking til de ansatte?

	<p>Hvordan sikrer ledelsen at medarbeideres kompetanse utnyttes i innovasjonsarbeidet?</p> <p>Hvordan tar medarbeiderne selv initiativ til, og bidrar til innovasjon og utvikling?</p>	<p>Hvordan arbeides det med innovasjon og utvikling?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan jobber organisasjonen med innovasjon og utvikling i det daglige? (sosiale medier, omdømme etc) - Hvem deltar i prosessen med å utvikle ny kunnskap og innovasjon? - Samarbeider dere med eksterne aktører i innovasjonsarbeidet? <ul style="list-style-type: none"> - hvilke og til hva ? - Hvordan er dette samarbeidet kommet til? - Fast samarbeid eller er det mer sporadisk? - Hvordan involveres brukerne i innovasjonsarbeidet? - Hvem har evt kontakt med brukerne? • Hvordan er koplingen til forskningsresultater på området - kontakt med forskningsmiljøer og hvilke er det? • Er dere opptatt av å være tidlig ute med nye ideer? (eller venter dere og ser hvordan en ide fungerer i praksis hos andre før dere eventuelt benytter den?) <p>Hvordan anser du medarbeideres rolle i innovasjonsarbeidet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan kan de ansatte bidra til nytenking og utviklingsarbeid? <ul style="list-style-type: none"> - Når mener du det er viktig å involvere ansatte i utviklingen? - Hvorfor? - Har ansatte mulighet til å utvikle egne ideer? - Hvordan kan de ansatte fremme ideer til ledelsen?
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> • Har du eksempler på hvordan ansatte har bidratt? • Ser du forhold som er til hinder for at ansatte kan bidra til innovasjon og utvikling? <p>Hvordan samarbeider ledelse og ansatte om innovasjon og utvikling?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan foregår samarbeidet med de ansatte i dette prosjektet? <ul style="list-style-type: none"> - Hender det at du møter de ansatte i prosjektet ansikt til ansikt - Hvor ofte og hvordan gjennomføres møtene? Formell eller uformell ramme? - Hvis vi spør de ansatte: vil de mene at det er god kontakt med ledelsen? • Tror du at de ansatte føler at de har eierskap til målene som ligger i organisasjonen og i prosjektet?
Fase 4: Tilbakeblikk	Oppsummere funn	<p>Har jeg forstått deg riktig?</p> <p>Opplevde du spørsmålene som relevante? - Hva ville du ha spurt om? Er det noe du ellers vil legge til? Tusen takk for ditt bidrag!</p>

Innovasjon i offentlig sektor – Er den systematisk og hvordan bidrar de ansatte?

Intervjuguide til medarbeidere - generelle og prosjektrettede spørsmål

Fase 1: Informasjon	Om gjennomføringen av samtalen og bruk av informasjonen (bakgrunn, formål, metode)	Tema for samtalen Informert samtykke: <ul style="list-style-type: none">• Undersøkelsens og intervjuets mål, hva de får igjen for å delta.• Frivillig deltagelse• Taushetsplikt og anonymitet. Tidsbruk, og intervjuets gang. Spør om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål. Informert om opptak
------------------------	---	--

		Start opptak.
Fase 2: Erfaringer	Overgangsspørsmål	<p>Kan du si litt om din stilling og din rolle i prosjektet</p> <p>Kan du si litt om dette prosjektet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilken type prosjekt er det (hva)? Organisering? • Hvordan bidrar dette prosjektet til noe nytt for organisasjonen? (prosess, teknologi, organisasjon, produkt, service, omdømme etc.) • Hvor nytenkende mener du endringen(e) er/var? • Er det noe du vil trekke fram ved dette prosjektet som spesielt bra/dårlig?
Fase 3: Fokusering Nøkkel- spørsmål	<p>Hvordan ivaretas innovasjon som en systematisk del av enhetens (prosjektets) virke og hvordan henger dette sammen med virksomhetens (prosjektets) overordnede mål og strategier?</p> <p>Hvordan sikrer ledelsen at medarbeidus kompetanse utnyttes i innovasjonsarbeidet?</p>	<p>Opplever du at dette prosjektet bygger opp om virksomhetens strategi? Hvorfor/ hvorfor ikke?</p> <p>- Er innovasjon og utvikling omtalt i virksomhetens (prosjektets) overordnede dokumenter (mål og strategi)? Hva vektlegges? og blir det fulgt opp i praksis?</p> <p>- Er det en typisk måte å gjennomføre endringer på i dette prosjektet?</p> <p>Hva opplever du at ansatte kan bidra med i forhold til</p>

	<p>Hvordan tar de ansatte selv initiativ til, og bidrar til innovasjon og utvikling?</p> <p>Hvordan kan ansatte bidra til organisasjonens innovative kapasitet?</p> <p>Hva hemmer organisasjonens innovative kapasitet?</p> <p>Hva fremmer organisasjonens innovative kapasitet?</p> <p>Hvordan kan ledere bidra til organisasjonens innovative kapasitet?</p> <p>Hvordan identifiserer de ansatte seg med organisasjonens mål og hva betyr det for organisasjonens evne til å være innovativ?</p>	<p>utviklingsarbeid?</p> <p>- Når mener du det er viktig å involvere ansatte i utviklingsarbeid?</p> <p>- På hvilken måte bidrar du med ideskaping og utvikling i dette prosjektet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • - Kan du beskrive hvordan arbeidsplassen jobber med nye ting/forandringer? <ul style="list-style-type: none"> ○ Eksempler? <p>Føler du at du er en del av en nytenkende organisasjon?</p> <p>- Hvorfor/hvorfor ikke?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hva kan gi deg motivasjon til å være innovativ? • - Hvordan trives du med å arbeide med innovasjon og utvikling? • - Føler du et press på å være kreativ? (hvor fra?) <p>Hvordan opplever du at det legges til rette for kreativitet og nytenkning her hos dere?</p> <p>Oppfatter du at ledelsen ser på ansatte som en viktig ressurs i innovasjonsarbeidet? Hvordan?</p> <p>Mener du at fokuset på forbedring og utvikling kan bli bedre</p>
--	--	---

		<p>i organisasjonen?</p> <p>Føler du som ansatt at du får være med å påvirke:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hva som skal gjøres i organisasjonen? -hvordan ulike prosjekter skal gjennomføres? <p>Føler du at du får/fikk brukt din kompetanse på en god måte?</p> <p>Er ansatte med i prosjektet fra startfasen til dere er i mål? Føler du eierskap til prosjektet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan er kommunikasjonen og samarbeidet mellom ansatte og ledelse • Hvordan kommuniseres mål og strategi til de ansatte? <p>Hvordan kan medarbeidere fremme ideer til ledelsen? (forslagskasse? Banke på døra?)</p> <ul style="list-style-type: none"> - hvordan oppleves responsen på dette? <p>Har du eksempler på settinger hvor ledere og ansatte møtes til uformelle sammenkomster?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Har det kommet opp konkrete tanker her som har blitt ivarettatt og videreutviklet i organisasjonen? <p>Oppelever du å ha eierskap til målene som ligger i</p>
--	--	--

		organisasjonen og i prosjektet?
Fase 4: Tilbakeblikk	Oppsummere funn	<p>Har jeg forstått deg riktig?</p> <p>Opplevde du spørsmålene som relevante? - Hva ville du ha spurt om?</p> <p>Er det noe du ellers vil legge til?</p> <p>Tusen takk for ditt bidrag!</p>

Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjekt

«Innovasjon i offentlig sektor»

Bakgrunn

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et masterprosjekt som har til hensikt å finne ut om det pågår systematisk utviklingsarbeid i offentlige organisasjoner. Vi ønsker å intervju deg på bakgrunn av din tilknytning til dette prosjektet.

Masterstudien er et prosjekt for studentene *Tom Kornbakk* og *Espen Bakken* ved masterstudiet *Master in Public Administration (MPA)* ved *Høgskolen i Lillehammer*. Veileder for masterprosjektet er førsteamanuensis ved Høgskolen i Lillehammer, *Tor Helge Pedersen*.

Hva innebærer studien

Vi ønsker å **intervjue** deg som ansatt ved en offentlig organisasjon hvor det har pågått / pågår innovative prosjekter. **Disse intervjuene ønsker vi å få lov til å ta opp med lydopptaker.** Vi ønsker her å kartlegge om disse prosjektene har bidratt til videre utvikling for organisasjonen og graden av deltagelse fra de ansatte.

Mulige fordeler og ulemper

Du vil ikke ha noen spesielle fordeler av studien, men vi håper at denne studien kan være et lite bidrag i forskningen for å belyse i hvor stor grad det pågår utviklingsarbeid i offentlige organisasjoner og graden av deltagelse fra ansatte.

Anonymitet

Ingen opplysninger som framkommer under intervjuet vil kunne spores tilbake til informant og eventuelle tredjepersoner som nevnes under intervjuet. Vi vil anonymisere informanter og

eventuelle tredjepersoner med koder, eks «Informant 1, Statens Vegvesen Lillehammer» eller «Leder 1 ved Statens Vegvesen Lillehammer», «Ansatt 1 Statens Vegvesen Lillehammer»

Hva skjer med informasjonen om deg?

Vi kommer ikke til å be om informasjon som går direkte på deg, utover hvilken avdeling du jobber på, din stilling og tilknytning til dette prosjektet. All informasjon behandles uten direkte gjenkjennende opplysninger. En kode knytter deg til dine opplysninger gjennom en navneliste. Kun vi to studentene (Tom Kornbakk og Espen Bakken) for dette prosjektet vil ha adgang til denne navnelisten og kan finne tilbake til deg. Dersom du trekker deg fra studien, kan du kreve å få slettet innsamlet informasjon om deg.

Prosjektet avsluttes 15.05.2014 og innsamlede opplysninger skal da være anonymisert og lydopptak være slettet. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger som er samlet inn (som f.eks. arbeidsplass, stilling) fjernes eller grovkategoriseres slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.

Frivillig deltakelse

Deltagelsen er frivillig, med mulighet til å trekke seg når som helst under studien uten at det er nødvendig å komme med en grunn for dette. Kontakt da enten Tom Kornbakk (99094500 / tom.kornbakk@gmail.com) eller Espen Bakken (99036438 / espenbakken87@hotmail.com) som gjennomfører dette prosjektet.

Samtykke for deltagelse i studien

Jeg er villig til å delta i studien

(signert av informant, dato)

Bekreftelse på at informasjon er gitt informanten i studien

(signert, student, dato)