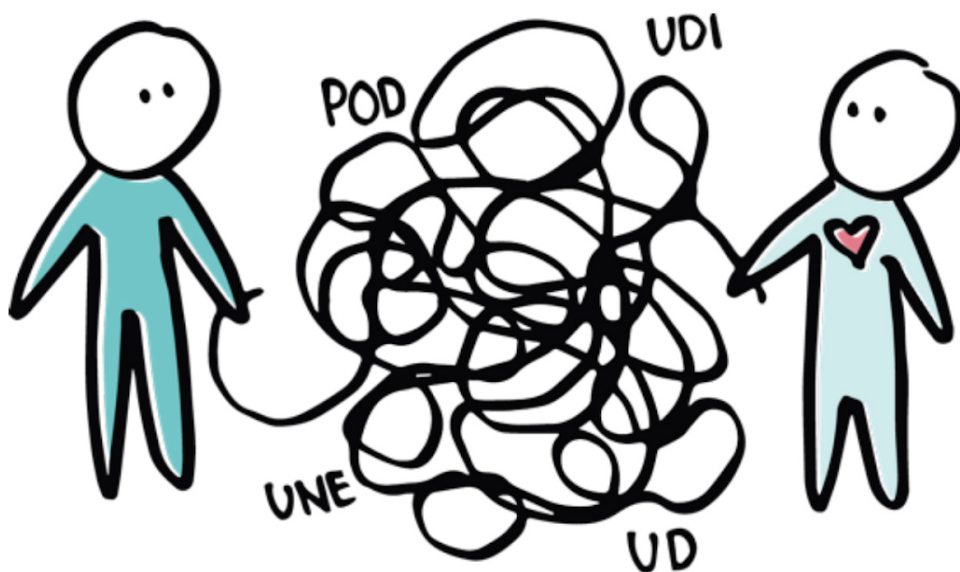


Tjenesteinnovasjon og tjenstedesign i offentlig sektor

«En casestudie av metoden tjenstedesign i Utlendingsdirektoratets arbeid med brukerorientering»



Illustrasjon: Doga.no

Masteroppgave av Ane Bast og Tonje Leidland

*Master i innovasjon, med fordypning i ledelse og organisering, og økonomi og administrasjon. Fakultetet for økonomi og samfunnsvitenskap, Handelshøgskolen Innlandet, avd. Lillehammer
Våren 2018*

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på et toårig masterprogram i innovasjon ved Handelshøgskolen i Innlandet, avd. Lillehammer. Veien hit har vært enormt spennende og frustrerende, og vi vet i grunn ikke hvordan vi skulle klart denne prosessen uten hverandre.

Vi har en del folk å takke når det gjelder masteroppgaven vår. Først og fremst vil vi takke Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) for muligheten og tilliten til å skrive på oppdrag for dere, og Utlendingsdirektoratet (UDI) for å ha tatt oss godt imot. Takk til alle informantene som har satt av tid til å delta i denne studien. Spesielt vil vi takke kontaktpersonen vår hos UDI, Henriette, for innsatsen du har lagt ned for å gjøre denne studien mulig. Til veilederen vår, Marit Engen, tusen takk for engasjerende og interessante samtaler, og for at du har vært tålmodig med oss. Vi har lært utrolig mye av deg – du er helt rå!

Oppgaven og studiet generelt, ville heller ikke vært mulig uten støtten og hjelpen vi har fått fra familie og venner – tusen takk! Og selvfølgelig. Takk til Lone og Peter, som har heiet på oss under oppturer og nedturer, og for at dere har motivert oss gjennom den varmeste maimåned på over 100 år.

Lillehammer, 11. juni 2018

.....
Tonje Leidland

.....
Ane Bast

Abstract

There is a growing interest in innovation in the public sector. Public organizations need new approaches to innovation that meets the growing demand from citizens, while at the same time the recourses must be reduced. In particular, there is an increasing attention in both research and in practice towards how public organizations should work with service innovation. It is therefore interesting to examine what approaches to governance and public management a public organization should be based on.

Based on changes and complex problems for public governance in today's society, citizen-centric governance is proposed. In this context, the need to understand what creates value for the users has led to increased interest in approaches and methods related to design. Service design is often presented as a potential approach to involve citizens in organizations' innovation processes. In the context of this trend, it is therefore necessary to improve the understanding of service design as a method, to help promote user involvement in public organizations. Since 2016, the Agency for Public Management and eGovernment (Difi) has been in charge of a public program called *Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign*. The program focuses on stimulating user-oriented experimentation and innovation in public sector. This study is based on The Norwegian Directorate of Immigration (UDI) participation in *Stimuleringsordningen*, and is written on behalf of Difi. The study sets service design and UDIs goal of user orientation in relation to each other. Through case study with qualitative interviews of staff and employees in UDI, it is highlighted how user orientation is understood in the work of service innovation and how service design as a method can help promote the work of user orientation in the agency.

The study shows that UDI has different experience with service design and that user orientation in the work on service innovation is still new, but that UDI wishes to strengthen the involvement of the users. The challenges UDI faces when introducing service design, however, is their position between two management principles; traditional management through New Public Management and a citizen-centric governance. The complexity of the introduction is whether it is the method that will first be introduced to understand user orientation, or whether there are management principles that need to be changed before a possible introduction of service design.

Sammendrag

Interessen for innovasjon i offentlig sektor har vokst vesentlig de siste årene. Offentlige organisasjoner trenger nye tilnærminger til innovasjon som møter innbyggers krav, samtidig som kostnader skal holdes nede. Spesielt er det økende oppmerksomhet i forskning og i praksis for hvordan tjenesteinnovasjon skal arbeides med i sektoren. Det å undersøke hva slags styringsprinsipper og tilnærminger en offentlig organisasjon burde arbeide ut fra er derfor interessant.

Ut fra endringer og komplekse problemer for offentlig styring i dagens samfunn foreslås et brukersentrert styresett. I den forbindelse har behovet for å forstå hva som skaper verdi for brukerne ført til økt interesse for tilnærminger og metoder relatert til design. Tjenstedesign blir ofte fremstilt som en potensiell tilnærming for å involvere innbyggere i organisasjoners innovasjonsprosesser. I sammenheng med denne trenden er det derfor nødvendig å forbedre forståelsen av tjenstedesign som metode, for å bidra til å fremme brukerorientering i offentlige organisasjoner. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har siden 2016 arbeidet med *Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign*, som fokuserer på å stimulere til brukerorientert eksperimentering og innovasjon i forvaltningen. Denne studien skrives på oppdrag fra Difi med utgangspunkt i Utlendingsdirektoratets (UDI) deltakelse i Stimuleringsordningen. Studien setter metoden *tjenstedesign* og UDIs virksomhetsmål *brukerorientering* i sammenheng med hverandre. Gjennom casestudie med kvalitative dybdeintervjuer av ansatte og ledere i UDI, blir det belyst hvordan brukerorientering forstås i arbeidet med tjenesteinnovasjon i UDI, og hvordan tjenstedesign som metode kan bidra til å fremme arbeidet med brukerorientering i etaten.

Studien viser at UDI har ulik erfaring med tjenstedesign og at brukerorientering i arbeidet med tjenesteinnovasjon fortsatt er nytt i etaten, men at UDI ønsker å styrke virksomhetsmålet. utfordringene UDI står overfor ved innføring av en metode som tjenstedesign, er imidlertid posisjonen deres mellom to styringsprinsipper; tradisjonell administrasjon via New Public Management og et brukersentrert styresett. Kompleksiteten ved innføringen er om det er metoden som først skal innføres for å forstå brukerorientering, eller om det er styringsprinsippene som må endres før en eventuell innføring av tjenstedesign.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	I
Abstract	II
Sammendrag	III
1. Innledning	1
1.1 Utgangspunktet for studien	4
1.2 Problemstilling	5
1.3 Avklaringer og avgrensninger	6
1.4 Oppgavens struktur	6
2. Teori	7
2.1 Tjenesteinnovasjon i offentlig sektor	7
2.1.1 Innovasjon	7
2.1.2 Offentlig sektor	8
2.1.3 Tjenester og tjenesteinnovasjon	14
2.1.4 Oppsummering	16
2.2 Brukeren i sentrum	17
2.2.1 Innovasjonsprosesser	17
2.2.2 Samskaping	20
2.2.3 Brukerinvolvering	22
2.2.4 Tjenestedesign	25
2.2.5 Oppsummering	30
2.3 Overføring av en praksis	30
2.3.1 Kunnskapsoverføring	31
2.3.3 Betingelser for spredning av praksiser	33
2.3.4 Ledelsens rolle innen kunnskapsdeling	34
2.3.5 Oppsummering	35
3. Metode	36
3.1 Formulering av problemstilling	36
3.2 Forskningsstrategi	37
3.3 Forskningsdesign	38
3.3.1 Valg av case	39

3.3.2 Casebeskrivelse	40
3.4 Forskningsmetode	45
3.4.1 Utvelgelse av informanter	45
3.4.2 Semistrukturerte intervjuer	46
3.4.3 Utformelse av intervjuguide	47
3.4.4 Gjennomføring av intervjuer	48
3.5 Dataanalyse	49
3.6 Kvalitetskriterier for forskningen	50
3.7 Etske betraktninger	53
4. Analyse	54
4.1 Styringsprinsipper i endring	54
4.1.1 Fra produksjonstankegang	54
4.1.2 Mot brukerorientering	56
4.2 Brukerens rolle i tjenesteinnovasjon	60
4.2.1 Utviklingen av tjenester	60
4.2.2 Utfordringer i tjenesteutviklingen	64
4.3 Erfaringer fra prosjektet “Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker”	66
4.3.1 Prosjektdeltakerne	66
4.3.2 Ansatte utenfor prosjektet	72
4.3.3 Toppledelsen	75
4.4 Oppsummering av resultater	78
5. Diskusjon	80
5.1 Erfaringer med tjenstedesign – en “solskinshistorie”	80
5.2 Brukerorientering og tjenstedesign i UDI	83
5.2.1 Forståelsen av brukerorientering i etaten	83
5.2.2 Tjenstedesign som en organisasjonspraksis for brukerorientering	89
5.3 Oppsummering	94
6. Avslutning	95
6.1 Avsluttende betraktninger	95
6.2 Studiens implikasjoner	96
6.3 Videre forskning	97
Litteraturliste	99
Vedlegg	107

Intervjuguide - Prosjektdeltakere	107
Intervjuguide - Ansatte utenfor prosjektet	108
Intervjuguide - Toppledere	109

Tabelliste

Tabell 1: Paradigmer - ulike ideologiske forestillinger om styring og offentlig forvaltning...10	
Tabell 2: Tjenstedesigns fem kjerneprinsipper.....27	
Tabell 3: Informantbenevnelser.....46	

Figurliste

Figur 1: Innovasjonsprosessen sett som en sirkel.....19	
Figur 2: Tradisjonell vs. ny tilnærming til design26	
Figur 3: En enkel illustrasjon av tjenstedesign27	
Figur 4: Å spørre eller ikke spørre brukeren29	
Figur 5: UDIs organisasjonskart.....41	
Figur 6: Organiseringen av prosjektet “Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker”44	

In the name of doing things for people, traditional and hierarchical organisations end up doing things to people - Charles Leadbeater, 2009 i Bason, 2010 s.1.

1. Innledning

Over hele verden er offentlig sektor under press for å løse komplekse utfordringer som en konsekvens av blant annet globalisering, demografisk- og teknologisk utvikling, samt sosial og politisk turbulens (Fuglsang & Rønning, 2014; Aspøy, 2014; Bason, 2017). Spesielt ses en utvikling der de globale utfordringene, som for eksempel flyktningkrisen i 2015, påvirker nasjonale og lokale kontekster, og som utløser en rekke sammensatte og nærmest uløselige *samfunnsflokker* (Crosby, Hart & Torfing, 2017). Samfunnsflokker blir brukt for å beskrive utfordringer i samfunnet med motstridende løsninger, som sjeldent lar seg løse på tradisjonelle måter (Bason, 2010; Hartley, Sørensen & Torfing, 2011; Torfing, 2018). Samtidig som kompleksiteten i samfunnet øker, må offentlig sektor respondere på en stadig mer krevende befolkning i en tid preget av ressursknapphet og økt etterspørsel etter de offentlige tjenestene (Torfing, 2018; Bason, 2010; Crosby et al., 2017; Albury, 2010). Utfordringene er spesielt tydelig i et land som Norge, med en stor offentlig sektor karakterisert av et mangfold av ulike tjenester og en sterk velferdsstat (Gjelsvik, 2015).

I lys av komplekse samfunnsutfordringer er ikke spørsmålet lengre om det er behov for innovasjon i offentlig sektor. Spørsmålet er hvordan offentlig sektor skal arbeide med innovasjon for å skape fremtidens tjenester og velferd. Vi vet i dag mye om hvordan det arbeides med innovasjon i privat sektor. Vi vet imidlertid mindre om innovasjon i offentlig sektor, og hvilken strategi som er best egnet for den offentlige konteksten (Djellal, Gallouj & Miles, 2013; Bommert, 2010; Torfing, 2018; Hartley et al, 2013). Retninger innen New Public Management (NPM) argumenterer for at offentlig sektor må lære av privat sektors strategier for å kunne bli mer innovativ (Fitjar, 2015; Hartley, Sørensen og Torfing, 2011). Nyere forskning hevder derimot at offentlig sektor skiller seg fundamentalt fra privat sektor, og at det er behov for mer proaktive tilnærminger tilpasset offentlig sektors forutsetninger for innovasjon (Fuglesang & Rønning, 2014; Hartley, 2005; Bason, 2010; Osborne, 2010). I den forbindelse har nye strategier basert på involvering av innbyggerne fått større plass i forskningen, og omtales som New Public Governance (NPG) eller brukersentrert styresett (Hartley, 2005; Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014).

Argumentene for et brukersentrert styresett påpeker at komplekse samfunnsfloker kan løses ved å skape tjenester *med og for* innbyggerne, og videre benytte brukerne som en aktiv ressurs i tjenesteproduksjonen og problemløsningen (Bason, 2010; Røiseland & Vabo, 2016). Bason (2010) hevder at brukernes erfaringer fra virkeligheten er sentrale kilder til innovasjon, og bidrar til at offentlige organisasjoner får et utenfra-og-inn perspektiv på tjenesteytingen. På den måten kan offentlig forvaltning få en bedre innsikt i hva som skaper verdi for brukerne, og videre eliminere eller unngå å produsere tjenester som ikke møter kravene fra befolkningen. Gjennom brukerinvolvering kan offentlig sektor benytte begrensede ressurser der det skaper mest verdi (Bason, 2010). Det brukersentrerte styresettet anser dermed brukerne som partnere og samprodusenter i tjenesteutviklingen, der verdi og innovasjon skapes ved interaksjon og samarbeid (Sangiorgi, 2015; Thapa, Niehaves, Seidel & Plattfaut, 2015)

Brukerens betydning for tjenesteinnovasjon har videre ført til spørsmål om hvordan offentlig sektor skal klare å involvere brukeren i tjenesteutviklingen. I den forbindelse har det vært en økt interesse for tilnærminger og metoder relatert til design¹ (Bason, 2010; Sangiorgi, 2015). Introduksjonen av design og designmetodikk i offentlig sektor forstås som en suksessfull involvering av brukere og samarbeidsaktører i innovasjonsprosessen, og som gir en økt forståelse for hva som skaper verdi for brukerne (Malmberg, 2017). Spesielt har interessen rundt metoden *tjenstedesign* vært fremvoksende de siste årene (Sangiorgi & Junginger, 2015). Tjenstedesign er en form for prosess eller metode som legger vekt på en aktiv involvering av brukere (Trischler & Scott, 2016). Metoden gjør det mulig å samarbeide og samskape om og med brukerne, og blir foreslått som en egnet metode for å overkomme blant annet silotenkning og byråkratiske hierarkier som legger hindringer for innovasjon i offentlig sektor (Parker & Heapy, 2006).

Behovet for å forstå hva som skaper verdi for brukerne har ført til at flere offentlige virksomheter har begynt å ta i bruk tjenstedesign i sin tjenesteutvikling, og mange har allerede sett resultater (Bason, 2010; Sangiorgi, 2015; Difi, 2016b). Et av de mest kjente eksemplene er Oslo Universitetssykehus som klarte å redusere brystkreftkøen fra 12 til 1 uke ved å anvende tjenstedesign. Prosjektet var en tankevekker for politikere og

¹ Designinstituttet definerer designmetodikk som “et sett av metoder og tilnærminger man benytter i designprosessen for å utvikle en tjeneste, en interaktiv løsning eller fysisk produkt” (designinstituttet.no/designmetodikk/)

beslutningstakere om hvordan brukersentrerte prosesser og designmetoder kan bidra til å utvikle helhetlige og effektive tjenester for brukere og forvaltningen (Difi, 2016c). Det finnes flere eksempler der tjenstedesign har bidratt til å løse komplekse problemer i offentlig sektor. Likevel er det fortsatt begrenset hva vi vet om hvordan designtilnæringer fungerer i praksis i offentlig sektor (Bason, 2017). Metoden er en holistisk tilnærming for verdiskapning med og for brukere, men den mangler fremdeles en helhetlig forståelse (Patrício, Gustafsson & Fisk, 2018). Følgelig er det enda lite forskning på bruken av tjenstedesign i offentlig sektor, og en rekke ubesvarte spørsmål på dette feltet som; hvordan fungerer relasjonen mellom brukere og en organisasjon innen tjensteutvikling? Hvordan skal metoden tjenstedesign bidra til å oppnå brukerorientering i offentlig sektor? Hvordan oppleves bruken av metoden?

På bakgrunn av tjenstedesigns antatte betydning for innovasjon og arbeidet med det brukersentrerte, har tjenstedesign blitt et satsningsområde for offentlig sektor (Sanner, 2017; Difi, 2016b). Et av målene til regjeringen er å øke bruken av design i offentlig tjensteytingen og utvide bruken av tjenstedesign (Røijen, Heggstad & Furuholt, 2017). Ifølge tidligere Kommunal- og moderniseringsminister, Jan Tore Sanner, kan metoder som tjenstedesign “bidra til å løse oppgaver mer effektivt, og dermed bidra til at innbyggerne får flere og bedre tjenester fra det offentlige.” (Sanner, 2017). Som en virkning av regjeringens satsning på metoder som tjenstedesign, har det blitt satt av midler i statsbudsjettet 2018 til å bidra til mer designdrevet innovasjon (Røijen et al., 2017). I forbindelse med regjeringens ønske om mer designdrevet innovasjon, har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) blitt en sentral aktør i arbeidet med å oppnå regjeringens mål. Difi har fått midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å drive en prøveordning kalt *Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign*, der målet er å øke bruken av innovative metoder og tjenstedesign i statlige virksomheter for å utvikle helhetlige og effektive tjenester (Difi, u.å.a). I denne studien vil erfaringene fra Stimuleringsordning være sentralt, og vil derfor utdypes videre i neste avsnitt.

I samarbeid med Design og arkitektur Norge (DOGA), tilbyr Difi relevant kompetanse, støtte og midler til en brukersentrert og innovativ tjensteutvikling for offentlige organisasjoner. Totalt har åtte prosjekter innen offentlig forvaltning blitt rekruttert inn på bakgrunn av kriteriene brukerbehov, samfunnsnytte, gevinstpotensial og lederforankring (Difi, u.å.a). Prosjektene er i dag avsluttet, og Difis ønske er å få kunnskap og innsikt i erfaringer knyttet

til arbeidet med metoden tjenstedesign i offentlig sektor. Erfaringene fra de deltagende prosjektene i Stimuleringsordningen danner dermed et godt grunnlag for å få en forståelse av arbeidet med brukerorientering og tjenstedesign i offentlig sektor. Med utgangspunkt i ett av prosjektene samt tilhørende organisasjon ønsker vi å få innsikt i tjenstedesigns eventuelle betydning som metode for innovasjon offentlig sektor.

Det viser seg imidlertid at det å implementere nye tenkemåter i offentlig sektor ikke er like lett. Ifølge Albury (2005) går det tregt å spre innovasjon på tvers av offentlig sektor. I tillegg kan det ta lang tid å forandre tjenester og tjensteleveranse i offentlig sektor sammenlignet med privat sektor. Hvis offentlig sektor er regnet som treg og vanskelig å arbeide på tvers av etater, hvordan blir metoden tjenstedesign mottatt og hvordan påvirker den arbeidet med å utvikle tjenester ut fra et brukerperspektiv? Kan tjenstedesign oppmuntre til forståelsen av brukerens betydning for tjensteinnovasjon? Dette er interessante spørsmål som vi ønsker å undersøke ytterligere. Casen vi har valgt å ta utgangspunkt i beskrives kortfattet i neste del for å gi en forståelse for studien og problemstillingen. I tillegg vil det bli gitt en utdypende beskrivelse av casen i metodekapittelet (punkt. 3.3.2).

1.1 Utgangspunktet for studien

Med bakgrunn i behovet for mer forskning på hvordan offentlig sektor skal klare å involvere brukere i tjensteinnovasjon, undersøkes Utlendingsdirektoratets (UDI) arbeid med brukerorientering og organisasjonens deltakelse i Stimuleringsordningen. I denne delen forklarer vi casen kort, før vi i neste del presenterer oppgavens problemstilling.

UDI er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. I tildelingsbrevet UDI mottok i 2016 fra departementet, fikk etaten i oppgave å rette fokuset mot brukerorientering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Departementets ønske om brukerorientering har ført til økende oppmerksomhet på brukeren i UDI siden 2016, som ytterligere har blitt forsterket i 2017/2018. Ifølge UDI handler brukerorientering om “kortere saksbehandlingstid i hele kjeden, økt forutsigbarhet for brukerne og tydelig og forståelig kommunikasjon” (UDI, 2016).

Som en del av arbeidet med brukerorientering, valgte UDI å delta i Difis Stimuleringsordning på bakgrunn av problemstillingen knyttet til én av organisasjonens søknadsprosesser -

søknadsprosessen for familieinnvandringsaker. Gjennom bistand fra Stimuleringsordningen, skulle en liten del av organisasjonen benytte tjenstedesign for å utvikle en brukerrettet søknadsprosess for familieinnvandringsaker ved å se tjenesten fra brukerens perspektiv. Hensikten var å finne “nye attraktive og effektive samarbeidsløp med utgangspunkt i brukerperspektivet - og på tvers av aktører” (Difi, u.å.b). Prosjektet ble kalt “Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker” (SIF), og ble gjennomført i perioden 2016-2017 (UDI, 2016).

Prosjektets sluttrapport indikerer at Stimuleringsordningen og nye måter å involvere brukeren har gitt verdi for prosjektdeltakerne (UDI, u.å). Når det er sagt vet vi ikke hvordan erfaringene fra prosjektet har påvirket organisasjons arbeid med brukerorientering. I dag vet vi kun at prosjektet har utarbeidet noen av tiltakene, men ikke om metoden tjenstedesign eller erfaringene fra SIF deles videre, for at UDI skal få mer kunnskap om aktiv brukerinvolvering.

1.2 Problemstilling

UDIs arbeid med brukerorientering og erfaringer med metoden tjenstedesign fra prosjektet SIF, danner et godt grunnlag for å studere tjenstedesigns eventuelle betydning i offentlig sektor. Vi er interessert i å få kunnskap om metodens relevans for tjenesteinnovasjon og brukerorientering i UDI. Gjennom å utføre en kvalitativ studie ønsker vi å belyse hvordan tjenstedesign eventuelt kan bidra til å fremme arbeidet med brukerorientering i en tid etaten blant annet må ta hensyn til overordnede departement, politikere, samt brukerne av tjenestene. Tjenstedesign ses i dette studiet som en organisasjonspraksis for å påvirke arbeidet med brukerorientering.

For å belyse tjenstedesigns bidrag i arbeidet med brukerorientering, ser vi det nødvendig å undersøke hvordan etaten i utgangspunktet arbeider med brukerorientering. Vi har derfor formulert et underspørsmål som skal gi oss innsikt i forståelsen av brukerorientering i UDI, før vi belyser hovedspørsmålet. Studiens problemstilling er formulert som følger:

Hvordan kan tjenstedesign som metode bidra til å fremme arbeidet med brukerorientering i UDI?

- *Hvordan forstås brukerorientering i arbeidet med tjenesteinnovasjon i UDI?*

Skal erfaringene med metoden tjenstedesign ha en betydning for andre deler av organisasjonen, må imidlertid erfaringene deles. Hvordan UDI bidrar til at erfaringene deles, og følgelig overføre eventuelle gevinster til andre deler av organisasjonen, blir dermed interessant for studien.

1.3 Avklaringer og avgrensninger

På bakgrunn av at UDI er en stor organisasjon med flere ulike avdelinger, ser vi på et begrenset utvalg fra organisasjonen. Utvalget består av prosjektdeltakerne fra prosjektet SIF, toppledere og utvalgte ansatte utenfor prosjektet. Utvalget blir utdypet nærmere i metodekapittelet. Prosjektet SIF har benyttet metoden tjenstedesign, likevel går vi ikke utdypende inn på selve tjenstedesignprosessen. Vi er opptatt av å studere hvilke erfaringer UDI har med metoden, og ikke hvordan tjenstedesign i praksis gjennomføres. Vi studerer ikke brukeren av UDIs tjenester, men organisasjonens erfaringer med å arbeide med brukeren gjennom tjenstedesign. Brukeren forstås som søkeren av UDIs tjenester. Studien vår kunne blitt løst på mange måter. Vi har blant annet valgt å fokusere på Hartleys (2005) styringsparadigmer for å belyse problemstillingen.

1.4 Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil studiens teoretiske rammeverk bli presentert, som skal bidra til å belyse oppgavens problemstilling. Kapittelet tar for seg relevant teori og forskning innen tjenesteinnovasjon i offentlig sektor, brukerens og tjenstedesigns betydning for innovasjonsprosesser, samt kunnskapsoverføring som en oversettelse av en organisasjonspraksis. I kapittel 3 redegjør vi for hvordan vi har gått frem for å belyse problemstillingen, som innebærer blant annet metodevalg og ytterligere casebeskrivelse. I kapittel 4 vil resultatene fra empirien presenteres, før analysen og teorien ses i sammenheng og diskuteres i kapittel 5. Til sist blir en avslutning, studiens implikasjoner og forslag til videre forskning lagt frem i kapittel 6.

2. Teori

Teorikapittelet starter med en redegjørelse av innovasjon, og hvilke forutsetninger offentlig sektor har for å arbeide med innovasjon generelt og tjenesteinnovasjon spesielt. Deretter ser vi på samskapingens betydning for innovasjonsprosessen, med fokus på brukerens rolle som samskaper. Tjenestedesign blir videre trukket frem som en metode for å involvere brukeren i innovasjonsprosesser. I det avsluttende delkapittelet presenteres overføring av en praksis som en form for kunnskapsoverføring, for å forstå hvordan oversettelse av tjenestedesign som metode kan bidra til et brukersentrert styresett.

2.1 Tjenesteinnovasjon i offentlig sektor

Ifølge litteraturen har arbeidet med tjenesteinnovasjon i offentlig sektor en sammenheng med hvilket styringsparadigme som ligger til grunn, og hvilken oppfatning paradigmene har på offentlig verdi (Alves, 2013; Sørensen & Torfing, 2011; Hartley, 2005). For å forstå hvilket grunnlag offentlig sektor har for arbeidet med innovasjon, starter vi derfor med en redegjørelse av innovasjon før paradigmene utdypes. Avslutningsvis presenteres den spesielt aktuelle innovasjonstypen for offentlig sektor, tjenesteinnovasjon.

2.1.1 Innovasjon

I innovasjonslitteraturen finnes det ingen omforent definisjon av innovasjon, men definisjonene bærer likevel preg av noen felles elementer (Willumsen, Sirnes & Ødegård, 2015; Fuglsang og Rønning, 2014; Bason, 2010). De fleste definisjoner referer til innovasjon som selve *skapelsen* og *implementeringen* av noe nytt som har økonomisk og sosial verdi eller påvirkning (Fuglsang og Rønning, 2014). For eksempel finner vi igjen de to elementene i Sørensen og Torfings (2011, s. 849) definisjon av innovasjon: “An intentional and proactive process that involves the generation and practical adoption and spread of new and creative ideas, which aim to produce a qualitative change in a specific context”.

Definisjonen til Sørensen og Torfing (2011) belyser selve skapelsen av nye ideer, samtidig som den vektlegger kreativitetens betydning for generering av ideer og oppfinnelser. Ideer, oppfinnelser og kreativitet må kunne settes ut i praksis og ha en nytteverdi for å karakteriseres som innovasjon. Innovasjonen må videre føre til en endring i måten organisasjonen organiserer, leverer eller produserer varer, tjenester eller utøver organisatoriske rutiner. Sørensen og Torfing (2011) betegner dette som kvalitative endringer,

og hevder at innovasjon ikke omfatter små endringer av eksisterende praksiser og rutiner, men endringer som utfordrer tradisjonelle tankemønstre og praksiser.

Til sist påpeker definisjonen at innovasjon ikke nødvendigvis trenger å være ny for verden, men ny for en spesifikk kontekst. Innovasjon kan dermed innebære adoptering av allerede eksisterende ideer eller praksiser som implementeres i en annen institusjonell kontekst (Hartley, 2005). Adopsjon av en allerede eksisterende idé eller praksis kan ses i sammenheng med Røviks (2014) forklaring om forutsetningene for implementering. Han hevder at hvis organisasjonen skal oppnå innovasjon, vekst og suksess må den klare å identifisere kunnskap og ideer som er relevante, og videre tilpasse dette til sin egen kontekst. På den måten vil det nye få en annen betydning når det implementeres i en ny kontekst (Potts & Kastle, 2010).

Sørensen og Torfings (2011) definisjon trekker frem både skapelsen og implementeringen, men vektlegger ikke hvorvidt innovasjonens resultat er en positiv endring. Albury (2005 s. 51) utdyper i den forbindelse hva som menes med vellykket innovasjon: “Successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes, efficiency, effectiveness or quality”.

Vellykket innovasjon blir her forstått som en forbedring i resultat, effektivitet eller kvalitet. Samtidig påpeker definisjonen innovasjons ulike former, som kan være produkt, tjeneste, prosess eller leveringsmetoder. Det må nevnes at innovasjon kategoriseres på flere måter i litteraturen i tillegg til de fire formene (e.g. Hartley, 2005), men en utdypning av disse vil ikke være hensiktsmessig i lys av oppgavens problemstilling. Derimot vil en redegjørelse av én av innovasjonstypene; tjenesteinnovasjon vektlegges, som videre utdypes etter en presentasjon av offentlig sektors arbeid med innovasjon.

2.1.2 Offentlig sektor

I denne delen av oppgaven er vi opptatt av å se nærmere på forutsetningene offentlig sektor har for arbeid med innovasjon. Forutsetningene vil være avhengig av hva som karakteriserer offentlig sektor, og kan ifølge Pedersen (2015) og Hartley (2005) beskrives ut fra de tre paradigmene: Tradisjonell administrasjon, New Public Management (NPM) og Networked Governance eller New Public Governance (NPG). Derfor presenterer vi her paradigmene for

å forstå hvordan innovasjon arbeides med, og hvilke strategier som ligger til grunn for at innovasjon genereres og adopteres (Hartley, 2005). Gjennom paradigmene forklarer vi videre en utvikling av synet på offentlig verdi, samt hvem offentlig sektor skal skape verdi for. Før vi går nærmere inn på paradigmene, er det likevel hensiktsmessig å avklare hva som menes med offentlig sektor for å forstå de grunnleggende karakteristikene ved sektoren.

2.1.2.1 Definisjon av offentlig sektor

Ifølge Potts og Kastle (2010) refererer *offentlig sektor* til koordinasjonen, produksjonen og leveringen av varer og tjenester som gjøres av offentlige eide og ansvarlige organisasjoner. Offentlig sektor er med dette ansvarlig for de økonomiske kostnadene knyttet til blant annet utdanning, helse, velferd og offentlige goder som ikke er en del av husholdningen eller privat sektor. Kostnadene ved produksjonen av tjenester er blant annet finansiert gjennom skatter og avgifter fra befolkningen, som videre er bestemt av den sittende regjering valgt frem av befolkningen (Potts og Kastle, 2010). Offentlig sektor er med andre ord blant annet ansvarlig for offentlige tjenester og effektiv bruk av skattebetalernes penger. Videre kan offentlig sektor anses som en kollektiv innsats fra ulike instanser for å produsere og levere offentlig verdi (Hartley et al., 2013).

2.1.2.2 Paradigmer og innovasjonsstrategier

Flere forskere presenterer et historisk perspektiv for å forklare innovasjonsstrategier, og strategienes forbindelse til offentlig verdi (Hartley, 2005; Bryson et al., 2014; Vigoda, 2002; Crosby et al., 2017). Ifølge Bason (2010) kan offentlig sektor ha en klar strategi, samtidig som få offentlige organisasjoner i dag har en eksplisitt strategi for innovasjon. Likevel tar vi utgangspunkt i Hartley (2005) som referer til Benington og Hartleys (2001) tre paradigmer av styring og offentlig forvaltning, for å forstå bestemte måter innovasjon er generert og vedtatt på. Paradigmene er illustrert i tabell 1 og forklares ytterligere i det videre.

	<i>Tradisjonell offentlig administrasjon</i>	<i>New public management</i>	<i>Networked governance</i>
Kontekst	Stabil	Konkurrans	Kontinuerlig endring
Befolkning	Homogen	Fordelt	Mangfoldig
Behov/problemer	Behov er satt, og definert av fagfolk	Ønsker, uttrykket gjennom markedet	Komplekst, flyktig og utsatt for risiko
Strategi	Stats- og produksjonsrettet	Markeds- og kundesentrert	Formet av det sivile samfunn
Styresett gjennom aktører	Hierarkier med tjenestemenn	Marked, tilbud og etterspørsel, kunder og entreprenører	Nettverk og partnerskap, borgerlig lederskap
Nøkkelkonsepter	Offentlige "goods"	Offentlige valg	Offentlig verdi

Tabell 1: Paradigmer - ulike ideologiske forestillinger om styring og offentlig forvaltning. (Benington & Hartley, 2001 i Bason, 2017 s. 56)

Tradisjonell offentlig administrasjon

Det første paradigmet er kjent som en *tradisjonell offentlig administrasjon*-strategi. Karakteristikkene ved denne strategien bygger på en lovgivende, byråkratisk og regelbasert tilnærming til offentlig tjenesteyting. Myndigheten ligger hos regjeringen, der staten er ansvarlig for levering av tjenester gjennom folkevalgte representanter. Politikerne har i det tradisjonelle paradigmet en viktig rolle i innovasjon gjennom å få støtte fra borgere og deres partier for vedtak av innovasjonene i lovgivningen. Offentlige etater er hovedleverandøren av offentlig verdi gjennom måten de utformer og implementerer politiske mål. Videre er den viktigste verdien effektivitet i statlige utførelser (Bryson et al., 2014). Fagfolk i tjenesteytingen er ansvarlig for levering av standardiserte tjenester til en befolkning som anses som homogen (Hartley, 2005). Befolkningen blir hovedsakelig sett på som velgere, klienter eller bestanddeler, og er videre av liten betydning for den direkte verdiskapingen.

I senere tid har imidlertid dette paradigmet blitt kritisert av NPM for sine styringsprinsipper om å skape stabile og lovlige regler, rettferdige og forutsigbare avgjørelser, effektiv styring og top-down-kontroll. De tradisjonelle styringsprinsippene er med andre ord vanligvis assosiert med regelbundne, byråkratiske siloer karakterisert som trege og lite dynamiske, og som er hoveddeler av NPMs kritikk. Kritikken av prinsippene har videre satt sitt søkelys på tjenestemenn som en selvbetjent elite med egne behov over andres, en offentlig administrasjon som er ineffektiv i måten den tildeler offentlige ressurser, samt en sektor som ikke er dynamisk og innovativ (Sørensen & Torfing, 2011; Osborne, Radnor & Nasi, 2012).

New Public Management (NPM)

Den ovennevnte kritikken var en sentral driver for utviklingen av NPM-tilnærming fra 1980-tallet, som fokuserer på at offentlig sektor bør etterligne og lære av privat sektor. Gjennom å overføre privat sektors tankegang fremmer NPM at innovasjon, fleksibilitet og effektivitet skjer ved å introdusere markedsbasert konkurranse og privat administrasjon (Hartley et al., 2013).

I dette paradigmet handler de innovative elementene om organisasjonsform og forretningsprosesser (Hartley, 2005). Følgelig fremmer NPM-paradigmet at offentlig sektor trenger et mer ledelsesmessig og markedsorientert rammeverk for levering av offentlige tjenester, samtidig som borgernes og offentlig administrasjons rolle må omdefineres. I dette paradigmet er derfor borgerne omdefinert som kunder (Hoods, 1991 i Osborne et al., 2012; Sangiorgi, 2015). Hovedelementene i paradigmet er en bevisst ledelsesmessig tilnærming og et fokus på enhetskostnadene. Resultatstyring, vekst i bruk av markeder og konkurranse som et middel for å tildele ressurser er paradigmets utgangspunkt for allokering av offentlige ressurser.

Sørensen og Torfing (2011) påpeker to sentrale begrensninger ved NPM-paradigmet. For det første hevder NPM at offentlig sektor bør etterligne konkurranselogikken i privat sektor for at effektivitet og innovasjon skal skje. Begrensningene ved dette argumentet må spesielt ses i sammenheng med offentlig sektors karakter, og videre ut fra forståelsen om at offentlig sektor ikke konkurrerer på en markedsarena i utgangspunktet. Offentlig sektor opererer i et institusjonsmonopol og monopsoni (kjøpermonopol), hvor man er avhengig av regjeringen til forskjell fra markedet (Potts & Kastle, 2010). Den andre begrensningen er at NPM hevder det er offentlige lederes ansvar å fremme innovasjon, og utelukker med dette betydningen av samarbeid. Samarbeid med brukeren av tjenesten og andre offentlige aktører ses som viktige bidragsyttere i innovasjonsprosesser. Basert på begrensningene ved NPM, anbefaler nyere teorier en mer åpen og relasjonell tilnærming til spørsmålet om hvordan offentlig innovasjon kan styrkes, for å håndtere den voksende kompleksiteten i det moderne samfunnet (Osborne, 2006; Sørensen og Torfing, 2011).

Brukersentrert styresett

Det finnes flere skisser for en mer åpen og relasjonell tilnærming til innovasjon. Utfordringen er likevel at reaksjoner på NPM ikke har en sammenhengende helhet enda, selv om

reaksjonene er de samme. Forskjellige forfattere kaller nyere tilnæringer alt fra New Public Service og New Public Governance til ny offentlig styring og brukersentrert styresett (Bryson et al., 2014; Hartley, 2005; Røiseland & Vabo, 2016). Det finnes imidlertid ingen norske ord som tilsvarer det engelske ordet New Public Governance (Røiseland & Vabo, 2016), derfor velger vi videre å benytte “brukersenteret styresett” for å beskrive dette siste paradigmet.

I et brukersentrert styresett kreves det at staten styrer samfunnet på nye måter, som blant annet ved utvikling av komplekse nettverk og kollektive beslutninger (Stoker, 2006). Felles for de nye tilnærmingene er at forskere ser offentlig verdi ut fra inkluderende dialog med flere og ulike aktører, samt at det utvikles medborgerlig læring og kapasitet som en del av prosessen (Bryson et al., 2014). I det brukersentrerte styresettet er aktørene nøkkelpersoner for innovasjon, samtidig som konkurransepress, strategisk styring og strengere måling er med på at offentlig sektor tvinges til å endre seg. Således forteller Sørensen og Torfing (2011) at det ikke er tvil om at NPM har stimulert til innovasjon, til tross for de nevnte begrensningene. Likevel er fokuset på et brukersentrert styresett å trekke inn ulike aktører og å ha en interaktiv innovasjonsprosess. Arbeidet i prosessen skal engasjere forskjellige typer mennesker, som for eksempel offentlige ledere på tvers av sektorer og borgere. Borgere går dermed ut fra sin rolle som velgere, klienter, bestanddeler eller kunder, og inn i rollen som brukere for å være med på å finne og skape løsninger på problemer.

Offentlige lederes rolle går i dette paradigmet en annen retning enn hva rollen har gjort i de tidligere paradigmenes. I et brukersentrert styresett skal rollen bidra til å skape og veilede nettverk av aktører, samt å opprettholde og forbedre organisasjonens totale effektivitet, kapasitet og ansvarlighet (Bryson et al., 2014). Brukersentrert styresett representerer en pause fra tradisjonell offentlig administrasjon og NPM (Bason, 2017). I tillegg hevder Bason (2017) at det nye styresettet blant annet er oppdaget gjennom engasjement av offentlige ledere med en designtilnærming for å levere offentlig verdi. Skal offentlig verdi leveres bør derfor diskusjonen om hva som skaper offentlig verdi trekkes frem, slik at vi vet hvordan og hvem sektoren skal produsere verdi for.

2.1.2.3 Offentlig verdi

Offentlig verdi blir med utviklingen av strategiene beskrevet på forskjellige måter, på bakgrunn av stadig ulike tilnæringer til innovasjon og styresett i offentlig sektor. Ser vi på utviklingen av paradigmenes fra *tradisjonell administrasjon* via *NPM* til *brukersentrert*

styresett, har offentlig verdi betydning for flere konsepter gjennom tidene. Blant disse er det snakk om offentlige interesser og goder, fellesskapet, og velferd. Ifølge Sangiorgi (2015) har denne pågående transformasjonen mot et brukersentrert styresett holdt følge med en utviklet forståelse for offentlig verdiskapning. Mens organisasjoner i privat sektor for det meste er drevet av profitt, er offentlig sektor drevet av komplekse verdikonsepter som er vanskelige å måle (Mulgan & Albury i Sangiorgi, 2015).

Opprinnelig har offentlig interesse vært forbundet med staten, og som en konsekvens av regjeringens handlinger (Alexander, 2002). Dermed har offentlig verdi blitt skapt av regjeringen gjennom levering av tjenester og definisjon av lover og reguleringer. I det tradisjonelle paradigmet og NPM har den viktigste verdien vært effektiviteten i statlige operasjoner (Bryson et al., 2014). I det nye paradigmet derimot dreier offentlig verdi seg om at regjeringen og offentlige organisasjoner er i dialog med borgere og brukere, og benytter aktiv deltakelse for å oppnå offentlig verdi gjennom kunnskap og erfaringer. Offentlig sektor skal følgelig være en slags katalysator for å skape hva som er best for brukere, gjennom brukernes behov (Bryson et al., 2014). I tillegg hevder Sangiorgi (2015) at offentlig verdi vurderes på grunnlag av rettferdighet, legitimitet og tillit til regjeringen. I lys av offentlig sektor som en normativ kontekst hvor moralske standarder skal stimulere fellesskapet i samfunnet blir offentlig verdi ikke kun levert av regjeringen, men den er samtidig samprodusert med borgerne og andre interessenter (Willumsen, Sirnes & Ødegård, 2015: Sangiorgi, 2015).

Moore (2013) legger til at offentlig verdi handler om å skape tjenester som har verdi for innbyggerne. Han hevder videre at innbyggerne verdsetter en offentlig sektor som kan kombinere følgende: 1) Høyt ytende, serviceorienterte offentlige byråkratier, 2) offentlige organisasjoner som er raske og effektive i å oppnå ønsket sosialt utfall, 3) offentlige organisasjoner som opptrer rettferdig og som fører til rettferdige betingelser i samfunnet (Bryson et al., 2014). På bakgrunn av Moore, hevder Cole og Parston (2006) i Bason (2010) at det sterkeste argumentet for å øke bevisstheten rundt innovasjon i offentlig sektor, er innovasjons vektlegging av å skape offentlig verdi. Verdi er med dette nært knyttet til det rasjonelle ved innovasjon i offentlig sektor, og tanken om at innovasjon vil gi oss mer av det vi vil ha.

Verdigrunnet i offentlig sektor omfatter med det ovennevnte demokratiske rettigheter som likeverd, rettferdighet, solidaritet, respekt for personlig integritet og selvbestemmelse. I tillegg legges det vekt på menneskerettigheter og brukermedvirkning, og prinsippet om offentlighet i forvaltningen. Videre er krav om økonomisk effektivitet, legitimitet og styring viktig (Willumsen et al., 2015). Heretter i oppgaven er offentlig tjenesters verdi *for* og *med* brukeren og andre samarbeidsaktører. Tjenester som vi blant annet fokuserer på for å belyse problemstillingen, handler dermed om verdi gjennom sin faktiske bruk i stedet for salgsprisen, der verdien er bestemt av sluttbrukeren (Alves, 2013).

2.1.3 Tjenester og tjenesteinnovasjon

Osborne (2010) og Osborne et al. (2012) hevder den økte kompleksiteten i offentlig tjenesteyting har ført til en situasjon der tjenester verken kan forstås fra et administrativt fokus i et tradisjonelt styresett, eller av et ledelses- og kostnadsfokus i NPM. Paradigmene er i stor grad dominert av en produksjonslogikk eller “goods-dominant-logic” og anerkjenner ikke offentlige tjenesters karakter. Selv om paradigmene er av betydning, opererer de i en tid preget av et pluralistisk miljø hvor det kreves en offentlig tjenesteyting som kan håndtere interorganisatoriske relasjoner og involvering av flere aktører i tjenesteutviklingen (Osborne, 2010). Hvilken forståelse som ligger til grunn for tjenester vil videre påvirke hvordan tjenesteinnovasjon forstås og hvem som er kilden til innovasjonen. Dermed vil tjenester først bli redegjort, før tjenesteinnovasjon presenteres.

Ifølge Osborne et al. (2012) er produksjonsteorier og “goods-dominant-logic” relatert til aktiviteter som transformerer råmaterialer til fysiske produkter, og som forøvrig begrenser sluttbrukerens rolle som kunde. Overføringen av produksjonstankegangen til tjenester blir imidlertid kritisert av flere forskere, som hevder at tjenester karakter skiller seg fundamentalt fra produkter (Sundbo & Gallouj, 2000; Osborne et al; 2012; Osborne, 2010). Selv om det finnes flere ulike tilnærminger til tjenester, hevder Osborne (2010) at litteraturen tradisjonelt refererer til tre karakteristikk som skiller tjenester fra produkter. For det første er tjenester *immaterielt og prosessbasert* i motsetning til det materielle og produksjonsrettede som karakteriserer produkter. For det andre er det forskjellig produksjonslogikk for produkter og tjenester. I motsetning til produkter, skjer *produksjon og konsum samtidig* i tjenesteproduksjonen. For det tredje, og som et resultat av de andre karakteristikkene, har brukeren en annen rolle i tjenesteleveransen enn ved produksjon (Osborne, 2010). Ved

tjenester er brukeren en *samprodusent* av tjenesten, og beskrives av Sundbo og Gallouj (2000) som den grunnleggende karakteristikken ved tjenesteaktiviteter.

Kritikken rundt grunnleggende forskjeller har videre ført til et større fokus på “Service-dominant-logic” (SDL) i nyere forskning, og nye måter å involvere brukererfaringer i tjenesteproduksjonen (Patrício et al., 2018; Trischler & Scott, 2016; Tether, 2005). I SDL-tilnærmingen er det likevel fortsatt en pågående diskusjon om hvordan tjenester forklares. Blant annet trekker Vargo og Lusch (2008) frem materielle ressurser som et verktøy for å gi nytte til tjenesteytingen, mens tjenester i seg selv representerer den generelle utvekslingsprosessen mellom tjenesteyter og brukeren av tjenesten (Vargo & Lusch, 2008; Trischler & Scott, 2016). Det sentrale i SDL er hva tjenesten gjør, og om den skaper verdi for brukeren gjennom ressursintegrerende prosesser, hvor alle aktører integrerer ressurser (Vargo & Lusch, 2008). Grönroos (2011) forklarer videre tjenester som en formidlingsfaktor i verdiskapingsprosessen, som i siste instans tar sikte på å generere verdi for alle parter i prosessen (Grönroos, 2011). Han legger til at tjenester dermed er en logikk for verdiskapning hvor brukeren er verdiskaper sammen med organisasjonen. I lys av samproduksjon som kjernen innen tjenester, har blant annet Osborne (2012) endret forståelse for tjenesteleverandørprosessen og for offentlig lederes rolle når det gjelder å oppnå best mulig resultat av en tjenesteprosess. Han argumenterer for at SDL-tilnærmingen har betydning for innovasjon i offentlige tjenester, hvor brukeren og ikke tjenestemenn blir satt i sentrum av tjenesteutviklingen.

Selv om det finnes ulike perspektivet på hva tjenester er, forklarer Gallouj og Djellal (2010) at den systematiske forskningen på tjenester har bidratt til en større forståelse for tjenesteinnovasjon de siste årene. Likevel finnes det begrenset forskning på tjenesteinnovasjon, og spesielt innovasjon i offentlig tjenesteyting sammenlignet med industri, teknologi og privat sektor. Forskning innen tjenesteinnovasjon synes fortsatt å bære preg av en “goods-dominated-logic”, og mangler fremdeles en fullstendig forståelse (Patrício et al., 2018; Trischler & Scott, 2016; Tether, 2005). Imidlertid synes nyere forskning i større grad å rette seg mot en “service-dominant-logic”, inspirert av tjenestens karakter der brukeren er en sentral bidragsyter til tjenesteproduksjonen og videre en kilde til innovasjon. Patrício et al. (2018, s. 3) definerer tjenesteinnovasjon på følgende måte: “Service innovation can be defined as a new process or service offering that is put into practice by an organisation, and is adopted by, and creates value for one or more actors in a service network.”

Definisjonen på tjenesteinnovasjon ser vi i sammenheng med Sørensen og Torfing (2011) og Alburys (2005) definisjon på innovasjon. I tillegg legger Patrício et al. (2018) til tjenesteinnovasjonens utfall som kan være en ny prosess eller et nytt tjenestetilbud. Det nye tjenestetilbudet trenger ikke nødvendigvis være noe helt nytt, men nye kombinasjoner av eksisterende ressurser (Galloway & Weinstein, 1997). Videre består tjenesteinnovasjon ofte av små, inkrementelle forbedringer i prosess og tjenestetilbud i motsetning til de revolusjonerende “radikale” innovasjonene (Albury, 2005). Patrício et al. (2018) sin definisjon fremhever også at den nye tjenesten skal skape verdi for de involverte aktørene, som for eksempel brukerne og organisasjonen.

Ut fra det ovennevnte, oppfyller ikke paradigmene basert på byråkratiet og en produksjonstankegang det pluralistiske miljøet Osborne (2010) beskriver. Forståelsen som legges til grunn av tjenester og tjenesteinnovasjon svarer til skiftet mot et brukersentrert styresett som forskningen beskriver (Hartley, 2005). Et brukersentrert styresett inkluderer nyere tilnærminger til tjenester som en samskappingsprosess mellom bruker og tjenestetilbyder, og gir brukeren en viktig rolle ved tjenesteinnovasjon. Brukeren er ikke bare en passiv mottaker av en tjeneste slik tidligere paradigmer vektlegger, men skaper tjenesten i samarbeid med organisasjonen. Det er med andre ord brukeren som tillegger tjenestene verdi, og som det skal skapes verdi for.

2.1.4 Oppsummering

For å oppsummere kan vi si at forutsetningene for å arbeide med innovasjon generelt og tjenesteinnovasjon spesielt i offentlig sektor, henger sammen med hvilket styringsprinsipp organisasjonene arbeider ut fra. De offentlige paradigmene og offentlig verdi fører imidlertid med seg fordeler og utfordringer på bakgrunn av et samfunn preget av behov for en annen type styring enn hva det har vært til nå (Røiseland & Vabo, 2016). Fra hva vi har sett gjennom paradigmene og ifølge Røiseland og Vabo (2016) er det ikke gitt at styring skal være rent offentlig, styring kan også være tilknyttet markedet eller sivilsamfunnet. Skal styringen likevel tilknyttes flere faktorer er strukturering av valg innen innovasjonstilnærminger og design sentrale prosesser som påvirker at et brukersentrert styresett blir igangsatt (Røiseland & Vabo, 2016). I neste del vil vi se på forståelsen av

brukerens betydning for tjenesteinnovasjon som en tilnærming for et brukersentrert styresett, hvor brukerens rolle og relevans for tjenesteutvikling utdypes.

2.2 Brukeren i sentrum

Nå som teorier innen innovasjon og offentlig sektor har blitt presentert, har vi en ramme og kontekst for å sette brukeren i sentrum av en innovasjonsprosess som inkluderer samskaping og metoden tjenstedesign. Bason (2017) hevder at et brukersentrert styresett er formet av relasjoner, empati med brukernes erfaringer og design av tjenesteutvikling. På den annen side er det få studier som undersøker relasjonen og samarbeidet med brukere og organisasjoner innen utvikling av tjenester (Trischler et al., 2018). Dette delkapittelet presenterer teorier for brukerinvolvering i innovasjonsprosessen. Vi redegjør i denne delen først for hva en innovasjonsprosess er, for å videre forstå samskaping innen prosessen, som driver for innovasjon. Deretter ser vi på brukernes verdi fra samskapingen i prosessen gjennom presentasjon av brukerinvolvering. Til sist beskrives tjenstedesign som en metode for å trekke brukeren inn i innovasjonsprosessen som en aktiv aktør.

2.2.1 Innovasjonsprosesser

Innovasjon blir i de fleste tilfeller forklart som en prosess, slik Sørensen og Torfings (2011) definisjon av innovasjon ble presentert i punkt 2.1.1. I tillegg nevner forfatterne at prosessen er interaktiv ved at flere aktører spiller inn. Offentlig og private aktører, brukere og borgere deltar i innovasjonsprosessen for å skape verdi og finne bedre løsninger for fremtiden. I denne oppgaven er den sentrale aktøren brukeren i innovasjonsprosessen. Før vi går videre med å forklare betydningen av brukerens verdi i tjenesteutvikling og i en interaktiv prosess, skal vi her presentere innovasjonsprosessen.

Innovasjonsprosessen beskrives ofte ut fra to perspektiver i den organisasjonsteoretiske innovasjonslitteraturen (Reff & Johansen, 2011; van de Ven et al., 1999). Det første perspektivet innebærer å se innovasjonsprosessen som faser eller trinn i utviklingen (Høiland & Willumsen, 2015; Reff & Johansen, 2011; van de Ven et al., 1999). Fasene involverer vanligvis “oppfinnelse - utvikling - testing - kommersialisering”, og følger hverandre på en forutsigbar sekvensiell måte (van de Ven et al., 1999).

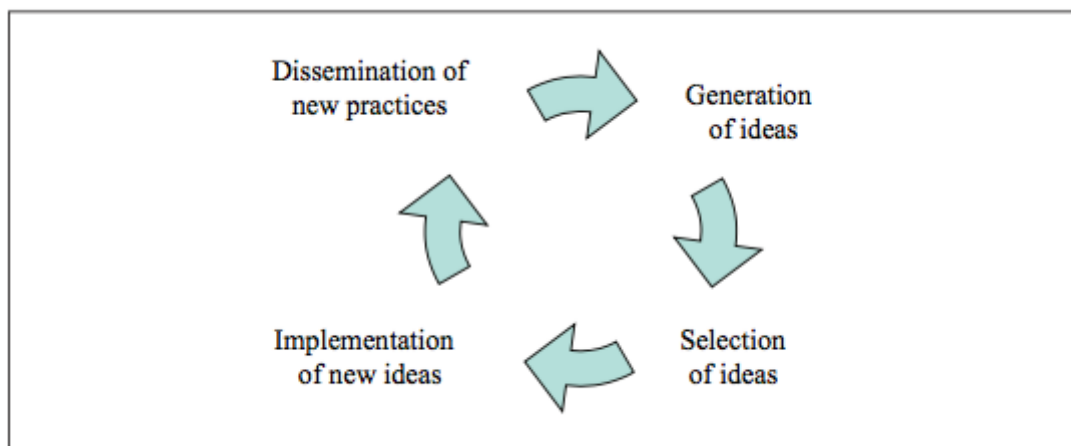
Det andre perspektivet ser derimot på prosessen som ikke-lineær, uforutsigbar og mer kaotisk (Kanter, 1988). Nyere tilnærminger innen offentlig sektor inkluderer et bredt spekter av aktører, kreativitet og ideer for å finne felles løsninger på problemer i innovasjonsprosessen (Torfing, 2018). Inkluderingen fører til en læringsprosess, samt en åpen innovasjonsprosess som står overfor kompliserte og forvirrende utfordringer (Crosby et al., 2017). Følgelig er det denne uforutsigbare og noen ganger kaotiske prosessen fokuset vårt ligger på når innovasjonsprosesser utdypes i offentlig sektor.

I offentlig sektor er innovasjonsprosessen regnet som komplisert grunnet politiske beslutninger og overveielser, som ofte skaper barrierer for kreativitet og proaktivitet innen potensielle tjenester (Vigoda-Gadot, Shoham, Schwabsky & Ruvio, 2005). Politiske beslutninger har betydning for hvordan implementeringen og kontinuiteten av innovasjonsarbeidet lykkes, ettersom det er politikere som sitter med makten som avgjør om de skal støtte eller oppmuntre til andre innovasjoner. Når nye regjeringspartier kommer inn forandrer det politiske partiet som sitter med makten seg, og beslutninger og meninger påvirker dermed innovasjonsarbeidet. På bakgrunn av den politiske avhengigheten trenger en offentlig organisasjon et team av flere aktører som samarbeider med hverandre, og som ofte kommuniserer, samt har komplementære ferdigheter og kunnskaper. Til sist er samarbeidet med politikere nødvendig i og med at offentlige ledere trenger deres støtte (Gonzalez, Llopis & Gasco, 2013; Vigoda-Gadot et al., 2005).

På bakgrunn av at prosessen er kompleks og forvirrende foreslår Pavitt (2005) et generelt rammeverk for å forklare prosessen. Han trekker spesielt frem at innovasjonsprosesser involverer utforskning og utnyttelse av muligheter for nye eller forbedrede produkter, prosesser eller tjenester, basert enten på fremskritt innen teknologisk praksis (kunnskap) eller en forandring i etterspørsel, eller en kombinasjon av disse to. Videre noterer han at innovasjon er knyttet til læring gjennom eksperimentering eller teoretisering ettersom det er en prosess som er umulig å forutsi. I prosessen skal derfor flere aktører tilpasse seg forandring gjennom læring og et felles forsøk på å løse problemer og utvikle kunnskap (Pavitt, 2005; Sørensen & Torfing, 2011; Olsen, 2016). Ifølge både Olsen (2016) og Kanter (1988) er læring selve kjernen i en innovasjonsprosess.

Videre tar vi utgangspunkt i Pavitts (2005) rammeverk når vi nå skal presentere en ikke-lineær-prosess gjennom utforskning og utnyttelse av muligheter. Flere forskere forklarer den

ikke-lineære innovasjonsprosessen som en “sirkel” med fire faser, illustrert i figur 1: Generering av ideer, selektering av ideer, implementering av nye ideer og spredning av nye praksiser (Reff & Johansen, 2011; Eggert & Singh, 2009; Sørensen & Torfings, 2011). Fasene følger ikke alltid hverandre i et fast mønster, men blir ofte omorganisert, kombinert, gjensidig integrert og repetert som en konsekvens og stadige tilbakemeldinger gjennom prosessen. Samtidig representerer fasene nøkkelkomponentene i den komplekse og ofte “ville” innovasjonsprosessen (van de Ven, 1999). I det følgende utdyper vi de fire fasene basert på Sørensen og Torfings (2011) forklaring av hver fase.



Figur 1: Innovasjonsprosessen sett som en sirkel (Sørensen & Torfing, 2011, s. 851)

Generering av ideer innebærer å utvikle, presentere og konstruere ideer på tvers av hverandre. Ifølge Sørensen og Torfing (2011) forutsetter idégenerering identifisering av problemer, muligheter, klargjøre relevante mål og verdier, samt å sette spørsmålsteget ved langvarige antagelser. Amabile (1998) fremhever at kreativitet forbindes med originale ideer, og påpeker spesielt betydningen av kreativitet for utvikling av ideer. En kreativ tankegang referer til hvordan mennesker arbeider med problemer og løsning, og deres mulighet til å sette eksisterende ideer sammen med nye kombinasjoner. For å være kreativ må ideen imidlertid være hensiktsmessig og brukbar i den sammenheng den skal benyttes i (Amabile, 1998).

Neste steg i prosessen omhandler *utvelgelse av ideer*. Sørensen og Torfing (2011) hevder at ideer ideelt burde være store, dristige og overførbare samtidig som de må være gjennomførbare, fleksible og bredt akseptert av viktige interessenter. Samtidig forteller Kanter (1988) at det må bygges koalisjoner i denne delen av innovasjonsprosessen, for at

ideen skal bli “solgt” til interessenter. Hun understreker at det blant annet må være bånd mellom (nettverkstetthet) og kommunikasjonstetthet blant medlemmene som eventuelt skal være med i koalisjonen.

Implementeringen av en ny idé involverer å overføre ideer til nye prosedyrer, praksiser og tjenester. Implementering av det nye innebærer å bryte med tidligere oppfatninger, og kan videre skape utfordringer når eksisterende atferdsmønstre i organisasjonen skal endres (Sørensen og Torfing, 2011). For at implementeringen skal lykkes hevder Sørensen og Torfing (2011) at det må utøves lederskap, konstruksjon av eierskap til det nye og positive insentiver. Han fremhever òg at mye kan gå galt i implementeringsfasen, og at offentlige innovatører må være forberedt på å håndtere usikkerhet, uforutsette problemer og midlertidige tilbakefall.

Den siste fasen i innovasjonsprosessen er *overføring og spredning av nye praksiser*. Fasen involverer å spre innovasjonen til hele organisasjonen eller fra en organisasjon til en annen. Sørensen og Torfing (2011) hevder at spredning av en ny praksis forutsetter at gevinstene ved den nye praksisen fremheves av de første som tar den i bruk for å overkomme motstand mot det nye. Denne fasen utdypes ytterligere i punkt 2.3 Overføring av en praksis.

Sørensen og Torfings (2011) beskrivelse av innovasjonsprosessen er basert på Eggers og Singhs (2009) forklaring av prosessen som en helhetlig syklus, der alle stegene må fokuseres på. Ifølge Eggers og Singh (2009) burde offentlig sektor se på innovasjonsprosessen slik at innovasjon blir mer enn isolerte prosjekter eller spesielle programmer. I tillegg må offentlige organisasjoner se på nye strategier for å fremme innovasjonskultur og bygge en organisasjonsstruktur som støtter innovasjon. Ved å bruke flere innovasjonstilnæringer som for eksempel medarbeiderdrevet innovasjon, brukerdrevet innovasjon og samarbeidsdrevet innovasjon/samskaping vil organisasjoner overvinne svakheter i innovasjonsprosessen. Videre redegjør vi for hvorfor flere aktører bør involveres i en innovasjonsprosess og hvordan involveringen gir verdi ved tjenesteutvikling for en offentlig organisasjon, gjennom samskaping.

2.2.2 Samskaping

En stadig interesse for innovasjon i offentlig sektor gjør at flere stiller seg spørsmålet om hvordan sektoren skal finne nye måter å innovere på for å takle samfunnsflokker (Bommert,

2010). Forskere og fagfolk svarer på spørsmålet ved å fokusere på hvilket styresett og hvilken innovasjonsstrategi sektoren bør tilpasse seg for å stimulere til utvikling, implementering og spredning av innovative løsninger (Torfing, 2018). Innovasjonsstrategien de foreslår er en samarbeidsdrevet tilnærming som en kur for samfunnsflokene i offentlig sektor innen et brukersentrert styresett (Bommert, 2010; Torfing, 2018; Crosby et al., 2017; Røiseland & Vabo, 2016). Tilnærmingene basert på samarbeid er retninger med mye konseptuelt, og de har ulike navn, samtidig som de fremmer det samme. I oppgaven og i denne delen vektlegges konseptet samskaping på bakgrunn av at vi er ute etter en felles verdiskaping mellom flere aktører.

Samarbeidsdrevet innovasjon har kommet frem gjennom akademikere som har kombinert funn fra tidligere forskning på konseptet New Public Governance (brukersentrert styresett), samt innsikt fra nye teorier på innovasjon (Torfing, 2018; Bommert, 2010). I tillegg hevdes det at tilnærmingen stammer fra privat sektor ved at den deler samme tankegang som “åpen innovasjon”. Åpen innovasjon bygger på at enkeltbedrifter arbeider alene, samtidig som forretningsmodellen må gjenspeile åpenhet ved å arbeide på tvers, slik at kunnskap og ideer kan flyte fritt (Aasen & Amundsen, 2011). Likevel påpeker Bommert (2010) at offentlig sektor er forskjellig fra privat sektor og at det derfor blir feil å ta det for gitt at en åpen innovasjon-tilnærming passer i offentlig sektor.

Samarbeidsdrevet tilnærminger legger dermed fokus på samskaping, som ble først benyttet av Prahalad og Ramaswamy (2004) (Bason, 2010). Prahalad og Ramaswamy (2004) forklarer blant annet samskaping som verdiskaping ut fra bedriften og kunder, hvor det ikke er bedriften som skal prøve å tilfredsstille kunden på samme måte som har blitt gjort før. Kunder skal i denne tilnærmingen selv være med på å konstruere tjenester ut fra sine egne erfaringer for å passe konteksten (Prahalad og Ramaswamy, 2004). Forklaringen kan ses i sammenheng med Basons (2010) beskrivelse av samskaping; en skapelsesprosess hvor nye løsninger er designet *med* mennesker, ikke *for* mennesker.

Bason (2010) hevder at det å koble sluttbrukere og organisasjonene i skapelsesprosessen, er en betydningsfull faktor å få til innovasjon i offentlig sektor gjennom tjenesteerfaringer fra flere aktører. I tillegg påpeker han at samskaping kan overkomme silotenkingen, ved å omdefinere forholdene mellom statlige institusjoner, samfunn og innbyggere. Det finnes fire karakteristika for samskaping: 1) Problemstillingen eies av aktørene i felleskap hvor alle er

samarbeidspartnere. 2) Samskaping handler om å skape ny verdi. Samarbeidet skaper noe nytt sammen, som ikke kan oppnås hvis ikke alle aktørene er med. 3) Samskaping er en dialogbasert prosess, hvor utvikling oppnås i samspill. 4) Samskaping krever at alle aktørene er bevisste på at det er gjensidig avhengighet (de Jongh, 2015).

Torfing (2018) påpeker at en samarbeidsdrevet tilnærming passer til offentlig sektor med den hensikt at sektoren får mulighet til å produsere offentlig verdi gjennom offentlige og private aktører, samt brukere og borgere. Tilnærmingen krever derfor et samarbeid mellom flere aktører (Sørensen og Torfing, 2011). Aktørene i skapelsesprosessen er blant annet politikere, tjenestemenn, eksperter, private firmaer, brukergrupper, interessegrupper og samfunnsbaserte foreninger (Borins, 2001 i Sørensen & Torfing, 2011). Samtidig påpeker Sørensen og Torfing (2011) at innledende forhold må være på plass, det institusjonelle designet må være passende og samarbeidsprosessen riktig tilrettelagt for at samarbeidsdrevet innovasjon lykkes (Sørensen & Torfing, 2011).

Samlet skal samarbeidsstrategier tilrettelegge for utveksling av kunnskap, kompetanse og ideer mellom relevante og berørte aktører. Tilretteleggingen skal deretter stimulere prosessen av gjensidig læring ved å utvide omfanget av kreative ideer om hvordan å løse problemet, som videre kan forbedre forståelsen av selve utfordringen og muliggjøre riktige løsninger (Torfing, 2018). Gjennom flere aktører med ressurser og kreativitet for å forsterke og forbedre innovasjonens kvalitet, åpnes innovasjonsprosessen ettersom aktørene blir integrert inn i innovasjonssirkelen (idégenerering, utvelgelse av ideer, implementering og spredning) (Bommert, 2010). Når denne samarbeidsstrategien åpner innovasjonsprosessen gjennom å skape sammen, settes fokuset på samskaping. Videre er det hensiktsmessig å forstå involveringen av hovedaktøren i samskapingen som i denne oppgaven er brukeren, i tillegg til hvorfor brukeren involveres i en innovasjonsprosess og hvorfor dette gir verdi for en offentlig organisasjon.

2.2.3 Brukerinvolvering

Involvering av brukere i arbeid med innovasjon i offentlig sektor dreier seg om at brukere skal være aktive deltakere i innovasjonsprosessen. Derfor ser vi på brukerens rolle som samskaper. Brukerne skal ha mulighet til å ta sin egen kontekst og virkelighet inn i organisasjonen for at organisasjonen skal forstå deres behov og opplevelser. Ut fra

kunnskapen organisasjonen tilegner seg fra brukerne handler det her ikke om å øke demokratisk deltakelse og legitimitet gjennom selve engasjementet (Bason, 2010). Ifølge Bason (2010) handler det derimot om å finne bedre løsninger for å oppnå definerte politiske visjoner for fremtiden.

Brukeren blir involvert i innovasjonsprosessen slik at organisasjonen skal benytte innsatsen brukeren tar med seg fra utsiden og inn i prosessen. Innsatsen fra brukeren kommer gjennom erfaringer fra deres egen verden som kan være en betydningsfull driver for innovasjon (Bason, 2010). Bason (2010) hevder at offentlige organisasjoner trenger deltakelsen for bedre å forstå hva brukerne erfarer, hvordan opplevelser kan forbedres og hvordan deres holdninger kanskje kan endres. Basons (2010) argumenter for at brukerens deltakelse gir innovasjon kan ses i sammenheng med Eggers og Singhs (2009) forklaring på hvordan brukeren bør tas inn i innovasjonsprosessen.

Eggers og Singh (2009) fremhever viktigheten av å involvere brukeren i fase én og to i innovasjonsprosessen, der idégenerering og idéselektering foregår. I den første fasen skal brukerne fungere som innovatører og i den neste fasen som deltakere for å utvelgelse av idé. Videre kan involveringen gi verdi til organisasjonen ved å forstå to essensielle behov brukeren tar med seg i de to fasene. Behovene er “responsivitet” og “deltakelse” for å bygge tillitsfulle relasjoner og forsikre at organisasjonen konstruerer løsninger rundt brukernes behov, heller enn rundt prosesser og teknologi. Eggers & Singh (2009) forklarer “responsivitet” som at borgerne skal ha mulighet til å registrere synspunktene sine, angi klager og gi tilbakemeldinger. Dermed blir de hørt og organisasjonene kan gjøre hva de kan for å benytte den nye kunnskapen de har fått fra brukerne. Videre blir “deltakelse” beskrevet som at brukerne vil bli involvert i å skape tjenester og løsninger.

På bakgrunn av et brukerfokus i offentlig sektor finnes det måter som plasserer brukerne i sentrum av offentlig innovasjon. Likevel er det enda frykt og kritikk for hvordan involveringen skal fungere. Bason (2010) fremhever tre myter om skepsis til brukerinvolvering. Den første skepsisen innebærer en frykt for at brukeren skal ta for stor plass i tillegg til å være beslutningstaker. Poenget er imidlertid at involveringen skal bidra til å utforske om ideer fungerer for brukerne, ikke å spørre brukerne om hvilken idé de liker best. Involvering av brukerne skal ikke ta med brukerne formelt som en del av beslutningstakingsprosessen, men som et bidrag inn i en innovasjonsprosess (Bason, 2010).

Den andre skepsisen bygger på at involveringen av brukere krever for mange ressurser. Argumentet Bason (2010) bruker for at brukerinvolvering er mindre ressurskrevende enn å utvikle ideer fra en kontorpult og tre implementeringen over hodet på førstelinjen er illustrerende for en hurtig løsning som ikke vil fungere. Bason (2010) fremmer brukerinvolveringen heller som en kostnadseffektiv måte å sikre at nye løsninger møter brukerens behov. I tillegg til at målet om å forbedre tjenester og resultater oppnås.

Siste skepsisen Bason (2010) trekker frem er at brukerinvolvering skaper urealistiske forventninger. En organisasjon kan tenke at brukerinvolvering vil føre til at brukeren vil forvente noe etter de har blitt involvert, generert ideer og løsninger sammen med organisasjonen. Bason (2010) hevder derimot at de fleste brukere og bedriftseiere som blir involvert i innovasjonsprosessen forstår at selv om en gruppe av tjenestemenn synes en idé er god, vil den ikke bli vurdert på samme måte av toppledelsen, eller til slutt politikerne. Dermed er det nødvendig med forventningsavklaringer som tydeliggjør at ideen ikke nødvendigvis blir tatt med videre, men at prosessen og innspillene blir tatt seriøst (Bason, 2010).

Til tross for skepsisen gjennom myter om brukerinvolvering gir engasjementet fra brukerne fordeler. I lys av Basons (2010) og Eggers og Singhs (2009) fokus på brukerens behov gir involveringen av brukerne potensialer for utforskning av nye måter å generere verdi, og for at offentlige organisasjoner kan arbeide med mer radikale endringer, gjennom brukeren og andre aktører (Bason, 2010). I tillegg hevder Eggers & Singh (2009) at regjeringen må levere verdi til brukerne, men hvis de skal klare det, må de få en dypere forståelse for brukerens behov.

For å kunne få en dypere forståelse av brukerens behov foreslår forskere at det bør benyttes design som et verktøy for å trekke inn brukeren i innovasjonsprosessen (Bason, 2017). Ifølge litteraturen spiller design av tjenesteutvikling og samskaping også en viktig rolle for å fremstille nye former for verdiskapning med brukere, organisasjoner og samfunnsaktører generelt (Patrício et al., 2018; Sangiorgi, 2015). Én designmetode som legges vekt på i denne oppgaven er tjenstedesign. Tjenstedesign er en spesifikk metode som kommer fra mange disipliner, og bygger spesielt på designtenking (Stickdorn & Schneider, 2010), og som belyses ytterligere i det følgende.

2.2.4 Tjenstedesign

Tjenstedesign innen forskning og i praksis har fått utvidet oppmerksomhet i offentlig sektor (Sangiorgi, 2015). Nylig har tjenstedesign vokst frem som en kreativ, brukersentrert og repeterende tilnærming til tjensteinnovasjon innen sektoren (Patrício et al., 2018). Metoden bringer frem innovative tjensteideer gjennom designtenkning, og spiller en sentral rolle i utvikling av tjenester (Patrício et al., 2018; Ostrom et al., 2010). Denne holistiske tilnærmingen er likevel nokså ny, under utvikling og fremvoksende. Det er derfor begrenset med forskning og praksis innen tjenstedesign, og det finnes ingen omforent definisjon. Til tross for lite forskning og praksis har metoden kommet langt (Sangiorgi & Junginger, 2015), som vi vil belyse i denne delen.

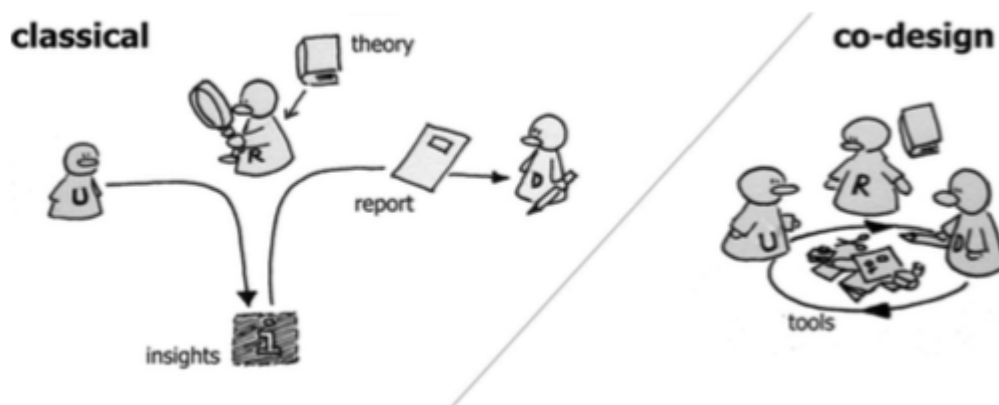
Originalt har tjenstedesign vært forbundet med næringslivet og markedsføring, og blitt definert som “the design of the overall experience as well as the process and strategy to deliver it” (Mager 2004 i Sangiorgi, 2015, s. 336). Det vil si at fokuset har ligget på utformingen av samlet erfaring, i tillegg til prosessen og strategien som skal levere erfaringene til organisasjonen. Markedsføringen i en slik utforming handler om at organisasjoner skaper og bygger relasjoner med kunder for å samskape verdi. Designere innen tjenstedesign bruker ulike verktøy og utvikler verktøy som fokuserer på individuelle brukererfaringer for å designe tjenester (Stickdorn & Schneider, 2010). På den måten trekkes brukeren i sentrum av prosessen for å designe tjenester.

Metoden utløper fra begrepene *tjenester* og *design* som med tiden har hatt mange ulike forklaringer hver for seg. Tidligere i oppgaven har *tjenester* blitt forklart som utvekslingsprosessen mellom tjenesteyter og brukeren av tjenesten, samt logikken for verdiskapning. Tjenester i dette perspektivet er dermed samskapingsprosessen mellom bruker og tjenestetilbyder, hvor brukeren er verdiskaper sammen med organisasjonen. Den viktigste faktoren i forklaringen av tjenester i forbindelse med tjenstedesign, er i lys av samskapingsprosessen; brukerinvolveringen i utviklingsprosesser. Tjenesten skal skape verdi for brukeren gjennom ressursintegrerende prosesser, hvor alle aktører som er med i samskapingen integrerer ressurser (Vargo & Lusch, 2008; Trischler & Scott, 2016).

Videre har definisjonen av *design* ofte blitt misforstått og bestått av motstridende forklaringer, ifølge Buchanan (2001). Det finnes dermed ingen absolutt definisjon, men

vanligvis blir design referert til som utseendet eller stilingen av et bestemt produkt (Stickdorn & Schneider, 2010). Buchanan (2001, s. 9) går imidlertid lengre og definerer design som: “(...) the human power of conceiving, planning, and making products that serve human beings in the accomplishment of their individual and collective purpose”.

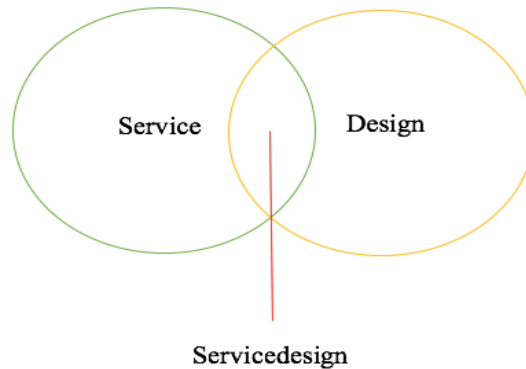
Forklaringen til Buchanan (2001) trekker frem menneskets kraft til å tenke, planlegge og lage produkter som tjener mennesker i gjennomføringen av deres formål. Buchanan (2001) benytter begrepet produkt i definisjonen gjennom å forklare at begrepet har hatt en utvikling i dets mening. Et produkt har gått fra å være blant annet symboler, fysiske og funksjonelle ting, til å være en del av tjenesteleveranse. Forklaringen hans kan ses i sammenheng med hvordan Sanders og Stappers (2008) forklarer designforståelsens utvikling. Figur 2 illustrerer hvordan nyere design dreier seg om samskaping mellom bruker og organisasjon, som vi har nevnt tidligere.



Figur 2: Tradisjonelle roller av brukere, forskere og designere i designprosessen (til venstre) og hvordan de slås sammen i samdesignprosessen (til høyre) (Sanders & Stappers, 2008, s. 11)

I en forlengelse av Buchanans (2001) definisjon og Sanders og Stappers (2008) forklaring på designforståelsens utvikling definerer vi design slik John Heskett (2002) i Bason (2010) gjør. Han noterer at design er menneskets kapasitet til å forme og lage miljøene våre på måter som tilfredsstillende behov og gir mening til livene våre (Bason, 2010, s. 137). Designforskning er ansett som verdifull innen organisasjonsutvikling på bakgrunn av at den får frem samarbeid, den er orientert rundt løsninger og handlinger basert på eksperimentering, og den er kontekstuell og systematisk (Trullen & Bartunek, 2007). Design har som mål å sette aktører i sentrum av designprosessen av tjenester og helst samskape med aktørene (Stickdorn & Schneider, 2010). Tjenester og design med de ovennevnte forklaringene er velkjente

begreper, som vi finner mye forskning på (Segelström & Homlid, 2009). Kombinasjonen av tjenester og design (figur 3) derimot bringer fortsatt frem en del problemer og gir dermed anledning til fortolkning, ifølge Bechmann (2010).



Figur 3: En enkel illustrasjon av tjenstedesign, Inspirert av Bechmann (2010, s. 78)

I nyere tid har tjenstedesign utvidet oppmerksomheten til offentlig sektor, der metoden har blitt foreslått som en måte å forandre innovasjonskulturen og praksisene innen offentlige organisasjoner. Tjenstedesign utføres blant annet gjennom observasjoner, empatikartlegging, utvikling av personas (gruppepersonligheter), kartlegging av brukerreiser og visualisering (Aguirre, 2017). Metoden har videre fem kjerneprinsipper som benyttes for å kartlegge brukerens behov (tabell 2); brukerorientert, samskapende, helhetlig, visuelt og testet.

Tjenstedesigns kjerneprinsipper	Kort beskrivelse
1. Brukerorientert	Går ikke rett til løsning. Skaper meningsfulle tjenester ved å systematisk fokusere på brukerens (innbygges og ansattes) behov
2. Samskapende	Involverer alle aktører for å sikre riktig kompetanse, kvalitet, engasjement og eierskap
3. Helhetlig	Arbeider med hele brukerreisen for å skape en god og sammenhengende opplevelse for brukerne og de som leverer tjenesten
4. Visuelt	Visualiserer informasjon og ideer for å forenkle kompleksitet, skape felles forståelse og god dokumentasjon
5. Testet	Arbeider utforskende og lager prototyper kontinuerlig gjennom prosessen for å teste, validere og videreutvikle løsninger

Tabell 2: Tjenstedesigns fem kjerneprinsipper (KS FoU, 2015, s. 5)

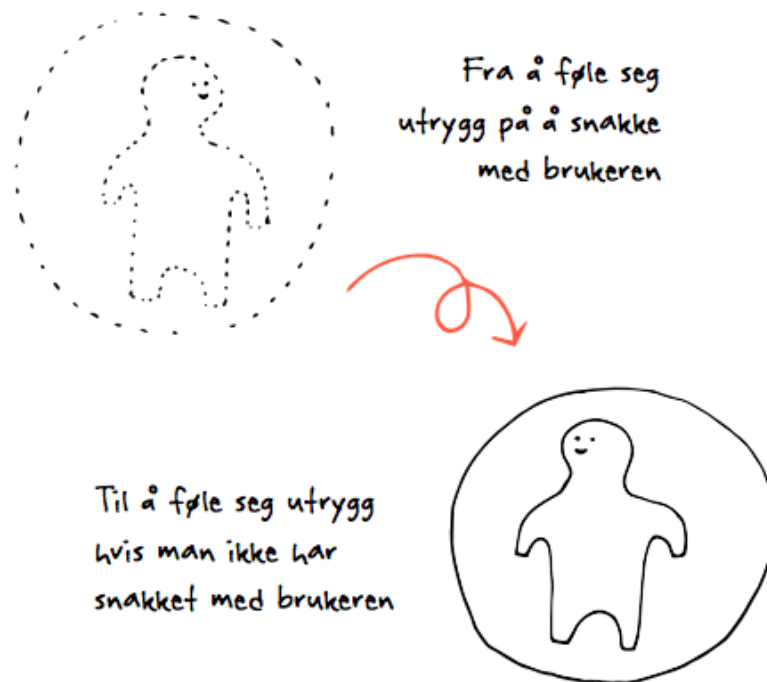
Prinsippene består av metoder og verktøy som kan benyttes i endringsprosesser, hvor menneskers behov og erfaringer av avgjørende (Stickdorn & Schneider, 2010; Aguirre, 2017). Prinsippene er nødvendig i oppgaven, men vi går imidlertid ikke dypere inn på hver del, enn hva vi har gjort over. Vi studerer ikke tjenstedesignprosessen i detalj, men metoden som et verktøy for tjensteutvikling. Tjenstedesign er foreslått som en måte å oppnå brukerinformasjon og samarbeid for organisasjonen for å fremme tjensteinnovasjon (Trichler og Scott, 2016; Patrício et al., 2018).

Metoden skal videre hjelpe til å balansere byråkratspråket om offentlige tjenstereformer ved å fokusere på mennesker og relasjoner. I tillegg skal tilnærmingen bidra til å minske avstanden mellom organisasjoners handlinger og menneskers behov, samt krav (Parker & Heapy, 2006). Innovasjonsprosessen har dermed ført til mer samarbeid, hvor flere aktører må engasjere seg i tjensteutviklingen og endringsprosesser i en kontinuerlig transformasjon drevet av flere grunnleggende verdier (Sangiorgi & Junginger, 2015). Organisasjoner får følgelig mulighet til å se tjenestetilbudet fra brukerens perspektiv som gjør at tjenstedesignere kan utvikle og organisere verdifulle, effektive og helhetlige tjenester, som svarer til brukerbehov. Et slikt perspektiv gir derfor andre løsninger enn det tidligere har gjort, da forvaltningens behov ble tatt som utgangspunkt (Difi, 2016b).

Et eksempel som illustrer hvordan brukerens behov settes som førsteprioritet i stedet for organisasjonen selv, kan ses i lys av et prosjekt fra ordningen Designdrevet innovasjonsprogram (DIP). Prosjektet "Hjelp meg, det haster!" ved Oslo Universitetssykehus (OUS) sto overfor utfordringer rundt "å synliggjøre, tilgjengeliggjøre og samordne tilbudene sine for pasienter som har tegn på alvorlig psykisk lidelse" (Norsk design- og arkitektursenter, 2016, s. 15). Målet var å gi hver enkelt pasient en raskere og bedre behandling. Ideen om prosjektet oppsto etter kartlegging av klinikkens pasienthistorier, der *veien til behandlingen* skilte seg ut som en utfordring fra pasienter og pårørende. Gjennom å inkludere brukere, pårørende og ansatte under tjenstedesignprosessen resulterte prosjektet i en tjenstegaranti (Norsk design- og arkitektursenter, 2016). Metoden, samskapingen og brukerinvolveringen bidro dermed til utvikling og innovasjon for OUS.

Til tross for utvidet oppmerksomhet rundt tjenstedesign i offentlig sektor, er de fleste forklaringer på hva tjenstedesign er fortsatt sett ut fra et privat perspektiv. Fra et offentlig

perspektiv kan likevel tjenstedesign beskrives ut fra Ostrom et al. (2010) og Trischler og Scott (2016) sine definisjoner. Ifølge Ostrom et al. (2010) er utformingen av tjenester ideelt sett samarbeid, en tverrfaglig aktivitet som krysser markedsføring, menneskelige ressurser, operasjoner, organisasjonsstruktur og teknologiske disipliner. Forklarer tjenstedesign som sammensetningen av ledetråder, steder, prosesser og samspill, som sammen skaper helhetlige tjenesteopplevelser for kunder, brukere, ansatte, samarbeidspartnere eller borgere. Trischler og Scott (2016) fremhever i lys av Ostrom et al. (2010) sin forklaring av tjenester hensikten med en systemtilnærming og en brukersentrert tilnærming. Ifølge Trischler og Scott (2016) kan organisasjonen tilegne seg relevant kunnskap om brukeres behov og krav ved å undersøke og kartlegge brukeres tjenesteerfaringer. Med det kan de dra nytte av kunnskapen gjennom å tilby brukersentrerte løsninger.



Figur 4: Å spørre eller ikke spørre brukeren (KS FoU, 2015, s. 7)

Uansett kan vi ut fra vellykkede tjenstedesignprosjekter i offentlig sektor, som eksempelet over, samt reduksjon av ventetiden på diagnose for brystkreftpasienter ved OUS, vise at metoden kan være spesielt egnet i etater som ønsker å utvikle tjenester ut fra et brukerperspektiv. Ved hjelp av metodene settes brukerens behov i sentrum, samtidig som den bidrar til å involvere alle aktører som skal delta i endringen (KS). Et av de mest

grunnleggende prinsippene er dermed å arbeide brukersentrert. Hvis en etat skal klare å arbeide brukersentrert betyr det at “man går fra å være utrygg på å spørre brukeren, til å være utrygg på å ikke spørre brukeren” (KS FoU, 2015, s. 7).

I lys av å involvere brukere i samskapingen av tjenesteinnovasjon, hevder forskere at introduksjon av metoder som tjenstedesign i offentlig sektor, gir muligheter for å møte samfunnsflokene sektoren står overfor (Sangiorgi, 2015; Bason, 2010). Ifølge Bason (2017) er en fordel ved å trekke inn designmetoder at organisasjonen får til en bedre innovasjonsprosess. Som tidligere nevnt er imidlertid design en disiplin som endrer seg stadig, både i forskningen og i praksis (Bason, 2017), derfor er det òg vanskelig å fastslå forklaringer og definisjoner for tjenstedesign. Uansett er forskere enige om at tjenstedesign utfordrer tradisjonelle organisatoriske prosesser, og at organisasjonen derfor må ha et styresett som er menneskelig sentrert (Kurtmollaiev et al., 2018; Bason, 2017).

2.2.5 Oppsummering

Oppsummert kan teoriene ovenfor ses i lys av Basons (2017) forklaring på hva et brukersentrert styresett er formet av, som vi nevnte innledningsvis. Bason (2017) trakk spesielt frem relasjoner, empati med brukerens erfaringer og design av tjenesteutvikling. For at en offentlig organisasjon skal klare å utvikle seg med en tid preget av høyere krav fra befolkningen, og mål om å holde kostnader nede, samtidig som kvaliteten på tjenester forventes høy, bør innovasjonsprosesser åpnes gjennom samskaping og brukersentrert innovasjon. Ifølge Torfing (2018) har offentlig sektor blitt mer dynamisk og innovativ enn hva sektoren vanligvis forbindes som. Følgelig har metoden tjenstedesign skapt interesse i offentlig sektor de senere årene, som en innovasjonstilnærming for å trekke inn brukeren aktivt i tjenesteutvikling. I det følgende er det hensiktsmessig for studien å forstå hvordan metoden tjenstedesign som omfatter fordeler for et brukersentrert styresett, kan deles og oversettes i en organisasjon. Vi studerer oversettelse i lys av kunnskapsoverføring for at metoden skal gi potensialer for å fremme et brukersentrert styresett.

2.3 Overføring av en praksis

Som tidligere nevnt, viser forskningen at tjenstedesign kan være en spesielt egnet metode for tjenesteutvikling i offentlig sektor. Spørsmålet videre er hvordan en organisasjon kan bidra til at erfaringer fra metoden deles, og følgelig overføre gevinster til resten av organisasjonen.

For å belyse hvordan en organisasjonspraksis, slik som tjenstedesign, kan deles innen en offentlig ramme, har vi valgt å ta utgangspunkt i Røvik (2014). Røviks (2014) perspektiv fokuserer på oversettelse av en organisasjonspraksis som en form for kunnskapsdeling. Sentralt i denne redegjørelsen ligger forståelsen om at forankring og adopsjon forutsetter at det nye spres til hele organisasjonen, og at metoden videre gjentas i ulike sammenhenger. Vi anerkjenner at det finnes flere ulike teoretiske tilnærminger til en redegjørelse om spredning (e.g Hepsø 2007; Latour, 1987; Latour, 1999; Rogers, 2003). Likevel har vi valgt å gå ut fra utvalgte perspektiver fra Røvik (2014). Forfatterens ståsted gir oss en analytisk tilnærming som er utformet av fortolkningens verdi som ligger i hver aktør innen et nettverk (Andersen & Røvik, 2015). Fortolkninger fra aktører er i overensstemmelse med hva vi undersøker innen oversettelse av en praksis.

2.3.1 Kunnskapsoverføring

Røvik (2014) beskriver spredning av en organisasjonspraksis som en kunnskapsoverføring fra en kontekst og sammenheng til en annen. Konteksten blir videre forklart som den konkrete organisasjonen, og det som skal forsøkes overført som kunnskap, er en eller flere spesifikke praksiser lokalisert i organisasjonen. Med “praksis” menes her den kunnskapsbaserte og rutiniserte utførelse av et sett arbeidsoppgaver, som kan innebære manuelt og intellektuelt arbeid. Røvik (2014) hevder videre at ønsket om å overføre en praksis til en annen enhet ofte er motivert av praksisens resultatmessige suksess, og ønsket om å imitere suksessen. Litteraturen trekker spesielt frem adopsjon av eksisterende praksiser som en sentral kilde til innovasjon i offentlig sektor, og særlig praksiser som kan vise til forbedringer. Organisasjoner som allerede har tatt i bruk praksisen, vil kunne fjerne mye av usikkerheten rundt en ny praksis, og således redusere risikoen ved feilinvestering (Røvik, 2014, Hartley, 2005; Andersen & Røvik, 2015).

Kunnskapsoverføringen kan videre anses som en prosess der praksisen ”tas ut” av dens opprinnelige kontekst og sammenheng (dekontekstualiseres), og at praksisen dermed forsøkes settes inn i en ny kontekst i form av en idémessig representasjon (kontekstualisering) (Røvik, 2014). *Den første fasen*, dekontekstualisering, vil imidlertid sjeldent involvere overføring av praksisen i sin fysiske form, som i tilfelle ville innebære fysisk flytting av personer, kompetanser og rutiner (Lillrank, 1995 i Røvik, 2014). Overføringen vil heller innebære å oversette praksisen til en idémessig representasjon, det vil si at praksisen konseptualiseres,

beskrives og gis språklige uttrykk og symboler (Røvik, 2014; Christensen, Lægneid, Roness & Røvik, 2009). De fleste praksiser som forsøkes overført til offentlige organisasjoner anses for å være konseptualiserte, det vil si nedskrevet i litteraturen eller i publikasjoner og gjenkjennes ved begrep (Christensen et al., 2009).

Konseptualiserte praksiser gjelder også tilfellet med tjenstedesign (e.g. Stickdorn & Schneider, 2010; Difi etc), men perspektivet på dekontekstualisering kan videre benyttes for å analysere hvordan en praksis oversettes internt av organisasjonens medlemmer. For eksempel trekker Røvik (2014) frem flere faktorer som påvirker oversettelsen fra praksis til idé, og som videre har implikasjoner for hvordan praksisen formidles internt i organisasjonen. I tillegg påpeker Røvik (2014) betydningen av å fange opp de viktigste aspektene ved praksisen, spesielt faktorer som antas å være avgjørende for praksisens suksess. Praksisen i seg selv påvirker også hvorvidt den lar seg oversettes til idé, og betegnes av Røvik (2014) som praksisens oversettbarhet. Praksisens oversettbarhet er påvirket av tre faktorer; *eksplisitet*, *kompleksitet* og *innvevdhet*.

Eksplisitet innebærer hvor kodifisert og språkliggjort praksisen kommer til uttrykk i den enheten den befinner seg. Konseptualiserte praksiser er lettere å kommunisere og overføre, til forskjell fra praksiser som bærer preg av taus kunnskap. Taus kunnskap kjennetegnes av å være personlig og kontekstavhengig, og kan videre være vanskelig å formalisere, kommunisere og overføre til andre med mindre det skapes tett og dynamisk interaksjon mellom aktører. Videre vil graden av *kompleksitet* påvirke praksisens oversettbarhet, og forklares gjennom to aspekter. Det første aspektet innebærer hvor mange faktorer en klarer å identifisere som bidrar til suksessen (årsak-virkning-relasjon). Den andre innebærer graden av teknologi og antall mennesker som er involvert. Praksisens kompleksitet vil dermed øke i takt med hvor mye teknologi og hvor mange mennesker som er involvert. Ved høy kompleksitet vil det være vanskelig å få oversikt over praksisen, og kan føre til at man overser viktige faktorer og sammenhenger.

Den siste faktoren som virker inn på en praksis' oversettbarhet, er *innvevdhet*. Det vil si hvor sterk en praksis er forankret i sin organisatoriske kontekst. Her vil særlig nettverk som knytter sammen eksterne og interne aktører i en tett, langvarig og tillitsfull samhandling med stor grad av gjensidig informasjonsutveksling, se ut til å være en meget viktig betingelse for utviklingen av ny kunnskap og nye suksessfulle praksiser. Forutsetningene for at en praksis

skal fungere, er at den er forankret i kontekstspesifikke nettverk preget av tillit og stor gjennomstrømning av informasjon og øvrige ressurser. Ifølge Røvik (2014) har imidlertid graden av hvor innvevd en praksis er, påvirkning på hvor oversettbar og overførbar den er.

Den andre fasen i kunnskapsoverføringen, kontekstualisering, kan videre bidra til å forstå hvordan ideer som introduseres i nye omgivelser, kan komme til å prege, og selv bli preget av, den konteksten den kommer inn i. Praksiser som forsøkes implementert i en ny omgivelse, vil vanligvis komme i kontakt med en kompleks kontekst som blant annet består av fysisk-materielle strukturer (bygninger, rom, møbler, maskiner, med mer), formelle strukturer, rutiner og prosedyrer, samt mer usynlige kulturer. I den nye konteksten vil ideene møte nye arbeidstakere med identiteter og kunnskaper, og med allerede etablerte rutiner for å utføre oppgaver på. Det vil også finnes mer eller mindre tydelige interessenmotsetninger og konfliktlinjer som vil prege implementeringen (Røvik, 2014).

Det er ikke snakk om en ferdig og en immateriell representasjon som skal overføres til en praksis, som ifølge Christensen et al. (2009) og Røvik (2014). Det vil si at det er opp til organisasjonen å ferdigstille representasjonen lokalt slik at den passer inn i organisasjonen, og med andre øvrige praksiser. Muligheten til å tilpasse praksisen lokalt gir organisasjonen svært mange frihetsgrader til å utvikle sin egen versjon av praksisen. Frihetsgradene bestemmes imidlertid av hvor stor grad praksisen er preget av bestemte strukturer, prosedyrer og rutiner. I tilfellet hvor praksisen i stor grad er formalisert, gis det lite rom for lokal tolkning (Christensen et al., 2009). Liten frihet til å oversette og tilpasse praksisen til lokale forhold kan skape motstand mot implementering, som en respons på at den nye praksisen kommer i strid med etablerte praksiser og rutiner i organisasjonen. På lik linje vil organisasjonens evne til å oversette og tilpasse til sine egne forhold ha en betydning for hvorvidt praksisen blir implementert, og hvor mye motstand organisasjonen opplever fra ledelsen og ansatte (Røvik, 2014).

2.3.3 Betingelser for spredning av praksiser

På bakgrunn av Røviks forskning presenterer Christensen et al. (2009) syv fellesnevnerer for hvordan konsepter har blitt overført, som forklaringer på spredning. Fellesnevnerne beskriver Christensen et al. (2009) som "betingelser for spredning". Betingelsene innebærer: *Sosial autorisering, universalisering, produktivisering, tidsmarkering, harmonisering,*

dramatisering og *individualisering*. Vi trekker imidlertid frem kun tre; *sosial autorisering*, *produktivisering* og *tidsmarkering*, av hensyn til oppgavens omfang.

Sosial autorisering oppstår ved at praksisene får spredningskraft gjennom for eksempel velkjente eller suksessfulle organisasjoner eller personer. Et fellestrekk er at praksisen presenteres som oppfinnelser skapt av ledere eller konsulenter. *Universalisering* betyr at praksisen ofte fremstilles som et verktøy som fungerer i alle typer organisasjoner. Det kan være uavhengig av lokalisering, formål, størrelse og så videre. Denne uavhengigheten inngår som viktige elementer for å oppnå spredning. *Produktivisering* handler om at praksisen burde fremstilles som et produkt eller vare overfor markedet med offentlige organisasjoner. Sannsynligheten for at praksisen spres avhenger derfor av man lykkes med å omforme den til et produkt som i konkurranse med andre, fanger oppmerksomheten, og derfor blir etterspurt. *Tidsmarkering* innebærer at praksisen må presenteres “på rett sted til rett tid” for å oppnå popularitet. Praksisen må derfor tidsmarkeres for å sette den inn i en tids- og utviklingssammenheng, for å oppfattes som ny, moderne og fremtidsrettet. Videre ser vi spesielt *sosial autorisering* innen spredningen, for å forstå ledelsens rolle når en praksis skal overføres.

2.3.4 Ledelsens rolle innen kunnskapsdeling

Albury (2005) hevder at kultur av kreativitet og mangfold kreves når innovasjoner skal genereres. Skal kreativitet og mangfold oppfylles må imidlertid ledelsen i organisasjonen gi klare retninger og mål, uten detaljert kontroll. Dette kan ses i sammenheng med Røiseland og Vabo (2016) som understreker at det er et behov for å ha en form for formell ledelse når organisasjonen skal arbeide ut fra samskaping og et brukersentrert styresett. I et samarbeid er det hensiktsmessig å ha en ledelse som oppfyller behovet for kommunikasjon og kunnskapsdeling, felles mål og tillit mellom aktører i et samarbeid. Likevel argumenterer forfatterne for at hvis en ledelse skal oppnå god samskaping og et godt samarbeid kreves det både en systematisk og relasjonell tilnærming fra ledelsen (Røiseland & Vabo, 2016). Vi anerkjenner at tillit, kommunikasjon og felles mål er store felt å trekke frem, men på grunn av oppgavens omfang går vi ikke i dybden på dette området. Områdene vil likevel bidra inn i diskusjonen vår i punkt 5.

I arbeidet ut fra samarbeid med flere aktører har imidlertid ikke ledelsen samme formelle autoritet å lene seg på, som de ellers ville hatt i tradisjonell administrasjon og NPM. Dermed hevder Røiseland og Vabo (2016) at *tillit* er en avgjørende faktor som ledelsen må arbeide med innen et nettverksliknende samarbeid. Røiseland og Vabo (2016) hevder at tillit handler om forventninger fra aktører oppfylles og om forventningene imøtekommes. Tillit styrkes gjennom positive opplevelser fra samarbeid, og er et behov ledelsen skal dekke når det samarbeides (Røiseland & Vabo, 2016).

Et annet behov ledelsen skal dekke i samarbeid er *kommunikasjon*. Forfatterne påpeker forfatterne at kommunikasjon mellom aktører er en betingelse for samarbeid. Aktører må kommunisere egne erfaringer, samtidig som de må ta hensyn til andres meninger. Hvis aktører klarer å formulere felles tilnærminger gjennom god kommunikasjon, kan det gi grunnlag for god informasjonsflyt, som er betydningsfullt for deling av kunnskap. Dermed gir samarbeid organisasjoner mulighet til å arbeide på tvers, og bidrar til informasjon- og kunnskapsdeling, ved at læring utvider kunnskapsbasen og sikrer informasjonsspredning. Videre belyser Røiseland og Vabo (2016) behovet for *felles mål* som et grunnlag for handling. Felles mål er sentralt for strukturering av samarbeidet og ledelsens funksjon i samarbeidet.

2.3.5 Oppsummering

Etter å ha presentert hvordan oversettelse av en praksis fungerer gjennom kunnskapsoverføring, betingelser for spredning og ledelsens betydning i kunnskapsdeling får vi en forståelse av hvordan tjenstedesign kan deles gjennom erfaringer med metoden. Vi har sett på praksisens “reise” inn i en organisasjon for adoptering. Den lokale oversettelsen av en praksis på ulike nivåer i organisasjonen fører til ulike versjoner av praksisen, og tilpasses dermed praksisen gjennom kontekst (Andersen & Røvik, 2015). Vi har derfor vært opptatt av hvordan praksiser hentes inn og hvordan de adopteres. Følgelig har vi vært interessert i kontekstens og ledelsens betydning for deling av kunnskap og samarbeid.

3. Metode

Vitenskapelige metoder beskrives av Grønmo (2004, s. 27) som “et sett av retningslinjer som skal sikre at vitenskapelig virksomhet er faglig forsvarlig”. Vi skal derfor i dette kapitlet forklare hvordan vi har gått frem for å belyse problemstillingen, samt forstå og vurdere forskningsprosessen. Studien har tatt utgangspunkt i prosjektbeskrivelsen vi sendte Difi høsten 2017, vi starter derfor med en forklaring av Difis rolle i utformingen av problemstillingen. Deretter blir forskningsstrategien presentert, før en beskrivelse av forskningsdesignet og tilhørende casebeskrivelse. Videre vil vi forklare forskningsmetoden, som blant annet innebærer utvelgelse av informanter, gjennomføringen av intervjuene og hvordan vi har gått frem for å analysere dataene ut fra en tematisk analyse. Avslutningsvis blir kvalitetskriterier og etiske betraktninger redegjort for.

3.1 Formulering av problemstilling

I 2017 utlyste Difi stipend til masterstudenter som ønsket å skrive om offentlig sektor og prosjekter som har vært med i *Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign i staten*. Forutsetningen for å få skrive for Difi var å sende en prosjektbeskrivelse av ønsket prosjekt og forslag til problemstilling. Problemstillingen skulle være relevant for innovasjon i offentlig sektor, og ta utgangspunkt i erfaringene fra prosjekter i Stimuleringsordningen. Difi foreslo fem problemstillinger med ulike temaer, hvor én av problemstillingene innebar tjenstedesign, tjenesteinnovasjon og spredning av erfaringer. Dette er fagområder som er av stor interesse for begge, og vi bestemte oss derfor for å søke med bakgrunn i den ene problemstillingen. Difi innvilget søknaden vår, og ga oss således mulighet til å skrive på oppdrag for dem.

Vi var i utgangspunktet spesielt interessert i å studere tjenstedesign på bakgrunn av tidligere erfaringer med metoden i løpet av masterstudiet. Gjennom studiet har vi fått mulighet til å arbeide praktisk med brukerinvolvering og tjenstedesign med utgangspunkt i en reell case. Ved hjelp av en tjenstedesignmetodikk utformet av DOGA, erfarte vi hvordan brukeren kunne bidra til organisasjonens tjensteutvikling. Vi opplevde tjenstedesign som en praktisk tilnærming til tjenesteinnovasjon, og ble således nysgjerrig på hvordan metodikken kunne bidra til å skape en effektiv og brukervennlig offentlig tjensteyting.

Imidlertid var en betingelse fra Difi at den foreslåtte problemstillingen ble omformulert og avgrenset, slik at studien ble gjennomførbar innenfor gitte rammer. Tilpasningen av Difis problemstilling ble videre gjort i lys av Grønmos (2004) tre forutsetninger for samfunnsvitenskapelig spørsmål: 1) Spørsmålet må studere interessante og vesentlige forhold i samfunnet. 2) Spørsmålet må åpne for nye studier av samfunnsforholdene det fokuseres på, samt aktuelle tilnærminger for disse studiene. 3) Spørsmålet må bidra til at forskningen om samfunnsforholdene som studeres blir tatt videre på en betydningsfull måte. I tillegg til de tre nevnte forutsetningene, har empirien vært med å påvirke hvordan problemstillingen til slutt ble formulert. Det vil si at vi har vært gjennom en prosess for å oppnå en bedre kobling mellom tidligere forskning og vår undersøkelse (Grønmo, 2004; Thagaard, 2013).

På bakgrunn av Grønmos (2004) forutsetninger og funn i empirien valgte vi å utforme en hovedproblemstilling med et tilhørende underspørsmål. Problemstillingen tar for seg aktuelle temaer som er på dagsorden i staten og i litteraturen (se for eksempel 1. Introduksjon). Dermed gir problemstillingen mulighet til å undersøke etablert kunnskap gjennom tidligere forskning, og den nye kunnskapen gjennom nytt studie og empiri (Grønmo, 2004). Problemstillingen er i tillegg styrende for studiet vårt på den måten at den skaper retningslinjer og avgrensninger i litteraturen og i oppgaven (Bryman, 2016).

3.2 Forskningsstrategi

Ifølge Bryman (2016) er forskningsstrategien en generell orientering til utførelsen av sosial forskning, som avgjør om man velger en kvalitativ eller kvantitativ studie. Som nevnt innledningsvis, er formålet med denne studien å få innsikt i hvordan brukerorientering forstås og arbeides med i UDI, og hvordan tjenstedesign kan påvirke dette arbeidet. Vi har med dette vært opptatt av de ansattes erfaringer og opplevelser, og det krevde en metodetilnærming som gjorde det mulig å gå i dybden.

Ifølge Thagaard (2013) gir kvalitative tilnærminger grunnlag for fordypning på bakgrunn av fyldige data om personer og situasjoner. I tillegg finnes det begrenset forskning på det vi undersøker, og vi visste ikke hva som ville komme ut av empirien. Vi var dermed avhengig av å være åpne og eksplorerende, som gjør en kvalitativ metode spesielt egnet ifølge Ringdal (2013). Kvalitativ metode krever også tekstdata (Bryman, 2016), i den forbindelse har vi valgt intervjuer for vår datainnsamling (se punkt 3.4 Forskningsmetode for ytterligere

forklaring). En kvantitativ metode er på en annen side opptatt av å se sammenhenger i et større tallmateriale (Ringdal, 2013), og ville ikke gitt oss den samme forståelsen for fenomenet som den kvalitative tilnærmingen.

Den kvalitative metoden vektlegger videre en induktiv tilnærming til forholdet mellom teori og forskning, der generering av teorier er sentralt. Forskere hevder imidlertid at argumentasjonen i empirien ikke alltid kan forklares gjennom en induktiv tilnærming, men heller som abduksjon. I en abduktiv tilnærming har forskeren en teoretisk forståelse av sammenhenger og informantene som studeres (Bryman, 2016), dette gjelder også for vår studie. Vi satt oss inn i forskningen og organisasjonen før intervjuene ble utformet og gjennomført for å få en oversikt over fenomenet vi skulle undersøke. Vi har dermed arbeidet vekselvis med teori og analyse, der teorien har endret seg noe ettersom analysen hadde en betydning for den teoretiske forståelsen. Informantene ble videre studert gjennom språket, meninger og perspektiver som til sammen dannet informantens virkelighet. Vi benyttet fortolkning og teori som empirisk grunnlag, der dataene hjalp oss med å bygge opp en bestemt teoretisk forståelse ut fra analysen. På den måten er vår forståelse skapt gjennom enkeltpersoners interaksjoner og teori, og følger dermed til en viss grad den ontologiske posisjonen konstruktivisme (Bryman, 2016).

3.3 Forskningsdesign

Forskningsdesign er en skisse for hvordan undersøkelsen skal utformes (Ringdal, 2013). Det finnes flere måter å designe forskningen på, som sørger for et rammeverk for innsamling og analyse av data (Bryman, 2016). Designtypen vi har valgt for denne oppgaven baseres på casestudiedesign. Ifølge Bryman (2016) assosieres en case med en lokasjon, som for eksempel et samfunn eller en organisasjon. Som nevnt innledningsvis, består casen vår både av organisasjonen UDI og UDIs deltakelse i Stimuleringsordningen. Vi har vært interessert i å få mye informasjon om en enhet og gjøre en intensiv undersøkelse av UDI (Thagaard, 2013). Følgelig er casestudiedesign betydningsfullt for vår studie. I tillegg kan en case ses som en unik studie av en organisasjon, som den vil gjøre i dette studiet (Ringdal, 2013). Casestudiet skal derfor ikke representere verden, men selve casen. Ifølge Stake (2005) har casestudier betydning for å definere teori, som gir kompleksitet for videre undersøkelse, samtidig som studiene skal hjelpe til å etablere grenser for generaliserbarhet. Videre vil vi gi en begrunnelse for valg av case, før casen utdypes nærmere.

3.3.1 Valg av case

Det var totalt åtte prosjekter som deltok i Stimuleringsordningen, og som det var mulig å undersøke i henhold til Difis utlysning. Prosjektene var lokalisert i forskjellige organisasjoner, og hadde ulike utfordringer som skulle forsøkes løst ved hjelp av tjenstedesign. Et av prosjektene som ble presentert, og som vi valgte var UDIs prosjekt “Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker” (SIF).

Det var flere faktorer som var førende for at valget falt på prosjektet til UDI. Den mest avgjørende var begges engasjement for flyktningkrisen 2015, og debatten som medfulgte nasjonalt og internasjonalt. I tillegg har en av oss arbeidet med mindreårige asylsøkere og flyktninger, hvor flere av historiene rundt tidkrevende og tungvinte søknadsprosesser har satt sine spor. Vi ble dermed interessert i å undersøke hvordan tjenstedesign kunne bidra til å skape en bedre og lettere søknadsprosess for sårbare grupper. I kombinasjon med interessen for tjenstedesign og det humanitære, opplevde vi valget av prosjekt som enkelt da vi fikk mulighetene presentert.

Når det gjelder prosjektet SIF, er det UDI som har hatt hovedansvaret for gjennomføringen. Prosjektet har også involvert samarbeidsetatene Politidirektoratet (POD), Utlendingsnemnda (UNE) og Utenriksdepartementet (UD). UDI har det faglige ansvaret på utlendingsfeltet, men er avhengig av de andre etatene for å gjennomføre søknadsprosessen til brukerne. Således kunne vi valgt å studere andre etater, men på bakgrunn av organisasjonens rolle i prosjektet valgte vi kun å ta utgangspunkt i UDI. Vi går imidlertid utdypende inn på vurderingene som lå bak dette valget i punkt 3.4.2.

Fordelen med å velge case ut fra Difis ønske, har spesielt vært at vi har fått tilgang på informasjon og informanter. Difi og UDI har vært hjelpelige med nødvendig informasjon, og har tilrettelagt etter våre ønsker. Det må nevnes at Difi har gitt oss få retningslinjer og krav, og hvordan vi ønsket å løse casen var opp til oss selv. Difis forslag til case og tema bidro til at vi studerte et område som det var behov for mer kunnskap, og som videre er av samfunnsmessig interesse. Vi ser det også som en fordel at Difi har gitt oss et rammeverk å jobbe ut fra, spesielt siden vi studerer to ulike studieretninger. På den måten fikk vi en felles forståelse for retningen av oppgaven.

Ulempen kan ses ut fra at vi ikke har fått mulighet til å følge en utvelgelsesstrategi og teknikker Seawright og Gerring (2008) nevner, for å identifisere nyttige case for forskningen. Det kan dermed være en mulighet for at vi hadde hatt en annen forståelse for casen hvis vi hadde funnet UDI på egenhånd. Imidlertid er det ikke sikkert vi ville fått samme tilgang på informanter og informasjon hvis vi ikke hadde skrevet på oppdrag fra Difi. Likevel kan det være en ulempe hvis UDI føler et press til å delta på bakgrunn av ressursene de har mottatt fra Difi. For eksempel kan det hende at informantene i studien er påvirket av hva de tror Difi forventer av dem, og på den måten påvirker resultatene i empirien. Vi har derimot ikke opplevd at informantene har vært påvirket av Difi.

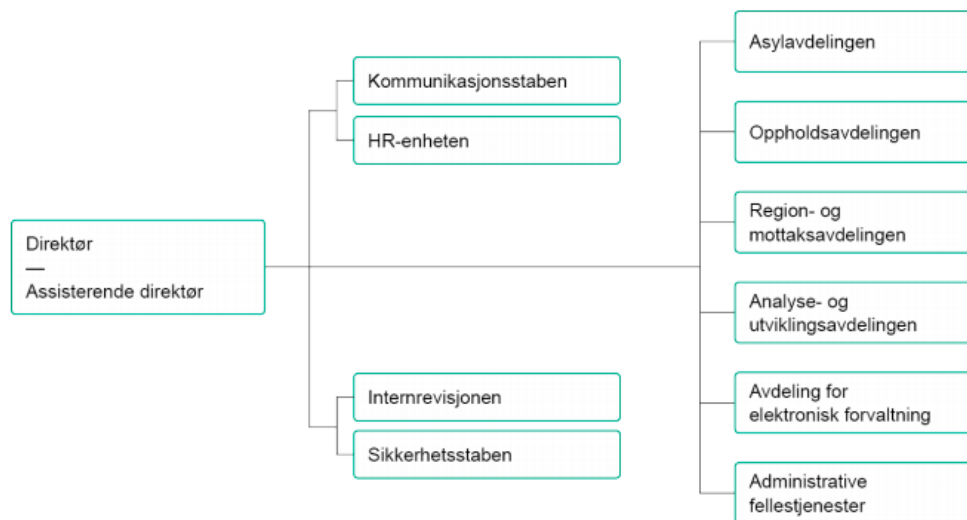
Vi har også hatt noen utfordringer ved at UDI er en stor og kompleks organisasjon, med flere retningslinjer fra departementet de styres av. I tillegg var og er Stimuleringsordningen enda en fersk ordning, som har modnes underveis i skriveprosessen vår. Det har ført til at stadig ny informasjon har blitt publisert, og som kontinuerlig har endret vår forståelse for prosjektet og casen. Utfordringene ved Stimuleringsordningen ville derimot ikke vært tilstede hvis vi hadde undersøkt UDI uavhengig av Difi. Likevel er det ikke sikkert vi ville funnet UDI eller en tilsvarende case på egenhånd som hadde gjort det mulig å studere tjenesteinnovasjon, tjenestedesign og brukerorientering på samme måte.

3.3.2 Casebeskrivelse

Casen for denne oppgaven er som nevnt innledningsvis kombinasjonen av UDI og UDIs deltakelse i Stimuleringsordningen. Vi starter med en kort presentasjon av organisasjonen, før vi gradvis kommer inn på bakgrunnen og hensikten med direktoratets deltakelse i Stimuleringsordningen.

UDI er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og behandler søknader om asyl, opphold- og arbeidstillatelser. Etaten behandler saker som politiet og utenriktjenesten ikke har myndighet til å avgjøre, samt saker hvor det er usikkert om det bør gis oppholdstillatelse. UDI er det faglige overordnede organet, og instruerer politiet og utenriksstasjoner i utlendingssaker (UDI, 2018). Det er på den annen side Stortinget som setter rammer for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken, mens Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for områdene og styrer UDI med lover, forskrifter, budsjetter og tildelingsbrev (UDI, 2018).

Direktoratet har hovedkontor i Oslo, og er organisert i tre fagavdelinger, to støtteavdelinger, avdeling for utvikling og analyse (AUA) og avdeling for elektronisk forvaltning (AEF), samt Administrative fellestjenester, HR-enheten, Kommunikasjonsstaben, Internrevisjonen og Direktørens stab. De tre fagavdelingene er Asylavdelingen (ASA), Oppholdsavdelingen (OPA) og Region-og mottaksavdelingen (RMA). UDIs organisasjonskart er presentert i figur 5:



Figur 5: UDIs organisasjonskart (UDI, 2017, s. 6)

Prosjektet SIF har vært lokalisert i Oppholdsavdelingen, som arbeider med å behandle søknader om opphold i Norge. I Oppholdsavdelingen er det “Området for familieinnvandringsaker” (OFAM) som eier prosjektet SIF, og som har vært ansvarlig for gjennomføringen. OFAM har hovedansvaret for å behandle søknader for familieinnvandring, som innebærer søknadsprosesser for å få familiemedlem(er) til Norge.

Siden 2015 var søknadsprosessen for familieinnvandringsaker spesielt utfordret grunnet det rekordhøye antallet asylsøkere som kom til Norge. Flyktningkrisen førte til en “global dugnad” som innebar at alle land i verden måtte ta ansvar ved å bidra med å gi flyktninger beskyttelse (Bøås, 2015). Det var en krevende situasjon som særlig ga påvirkning på saksflyten i den norske utlendingsforvaltningen, og dermed de samarbeidende etatene på dette området; UDI, UD, POD og UNE.

Etatene kjente på at det ordinære systemet ikke kunne håndtere økningen av asylsøkere, og behovet for koordinering og samarbeid ble derfor i stor grad avgjørende (UDI, 2015). Som

følge av blant annet situasjonen høsten 2015 har det vært et økende fokus på en forbedret saksflyt. For å håndtere en forbedring i saksflyten ønsker UDI å rette fokus mot “kortere saksbehandlingstid i hele kjeden, økt forutsigbarhet for brukerne og tydelig og forståelig kommunikasjon” (UDI, 2016), og blir i organisasjonen omtalt som brukerorientering. Brukerorientering har videre stått sentralt i UDI siden 2016, og ble i 2017 satt som virksomhetsmål for organisasjonen (UDI, 2016).

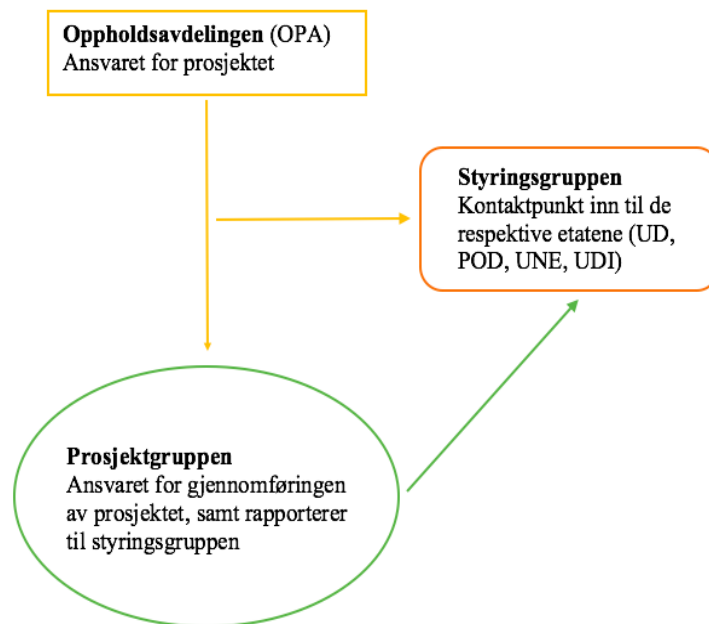
I forbindelse med å rette fokuset mot brukerorientering søkte UDI om å delta i Stimuleringsordningen på bakgrunn av et tidligere prosjekt kalt FAM-hele kjeden (Familieinnvandring - hele kjeden). Prosjektet FAM-hele kjeden ble opprettet i UDI 2015, og eid av område for familieinnvandring. Hensikten med prosjektet FAM-hele kjeden var å skape bedre saksflyt i saker om familieinnvandring sammen med POD, UNE og UD. Etatene var involvert i prosjektet på bakgrunn av deres tilknytning til søknadsprosessen, og UDIs avhengighet av et nært samarbeid for å skape saksflyt. Prosjektet varte i seks måneder, og klarte å kartlegge prosessen og hovedproblemområdene i sakskjeden (Difi, u.å.b).

Et av hovedproblemene som ble kartlagt, var selve søknadsprosessen. Etatene kom frem til at brukerne opplevde søknadsprosessen som forvirrende, uoversiktlig og lite forutsigbar. Som en konsekvens av at brukerne ikke forstår søknadsprosessen, mottar forvaltningen saker som ikke er godt nok opplyste og ufullstendige ved innlevering. Ufullstendige søknader fører videre til at brukeren må møte opp flere ganger, eller i verste tilfelle få søknaden sin avslått i og med at den ikke inneholder alle dokumentene forvaltningen trenger for å fatte vedtak i saken. Avslagene er ofte unødvendige, og som videre kan føre til klager, flere henvendelser og nye runder i systemet. På den måten skaper forvirringer rundt søknadsprosessen dobbeltarbeid for etatene, samt at det gir økt ressursbruk både for brukeren og for forvaltningen (Difi, u.å.b.) UDI beskriver utfordringen og behovet for endring på følgende måte:

Det er behov for å se helhetlig på søknadsprosessen, og sørge for at både søknadsportalen, sjekklister på UDI.no, lenker og informasjon på ambassadens nettsider, og informasjon som blir gitt i veiledningen, er bedre tilpasset brukernes behov. Samtidig må det være tydelig hva utlendingsforvaltningen forventer og trenger av dokumenter for å kunne behandle søknadene. (Difi, u.å.b)

Med utfordringene i søknadsprosessen som grunnlag for videre arbeid, så Difi og DOGA behovet, mulighetene og innovasjonspotensialet som lå i problemstillingen UDI stod overfor (Difi, u.å.b). Potensialet resulterte dermed i at prosjektet FAM - hele kjeden ble rekruttert inn i Stimuleringsordningen i 2016, og omformulert til prosjektet SIF. Ved hjelp av ressurser fra Difi, skulle prosjektet bidra til å utvikle søknadsprosessen for familieinnvandring gjennom bruk av tjenestedesign og eksterne tjenestedesignere fra firmaet Livework. Tjenestene skulle svare på reelle behov hos brukeren, og brukeren måtte derfor involveres i tjenesteutviklingen (UDI, u.å). I motsetning til hvordan FAM-hele kjeden hadde systematisert problemene ut fra organisasjonens ståsted, skulle problemene nå kartlegges ut fra UDIs brukere i prosjektet SIF.

Organiseringen av prosjektet SIF med i alt tjuetjue deltakere, har foregått ved at en prosjektgruppe fra UDI ble etablert. Prosjektgruppen med syv personer har vært ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet, og involvert kompetanse fra IKT, utvikling av nettsider, saksbehandlere med erfaring fra familieinnvandringsfeltet, samt personer med prosjektkompetanse (Difi, u.å.b.). Videre har også noen ansatte fra UD og ulike politidistrikter vært med. Prosjektgruppen har rapportert til styringsgruppen, bestående av blant annet ledere og ressurspersoner fra UD, POD, UNE og UDI. Styringsgruppen (fire personer) var og fortsatt er kontaktpunktet for alle etatene og har et ekstra ansvar for å følge opp tiltakene i de andre etatene. Resten av deltakerne i prosjektet har kommet fra Livework, PWC (konsulenter som målte gevinst) og andre etater som var deltakere i workshops. Figur 6 illustrerer organiseringen av prosjektet.



Figur 6: Organiseringen av prosjektet "Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker"

Prosjektet SIF ble avsluttet i utkanten av 2017, og skal følges opp av en effektmåling i 2018 (ikke utarbeidet i skrivende stund). UDI har identifisert antatte gevinster fra prosjektet, og rangert de etter tiltak med størst antatt gevinst (UDI, u.å):

- Kortere ventetid i veiledningen
- Redusert ventetid på vedtak
- Økt brukertilfredshet for søker
- Økt tillit til utlendingsforvaltningen
- Kortere ventetid på ledig time hos politi eller utenriksstasjon
- Økt kvalitet i tjenesteleveransen i utlendingsforvaltningen
- Økt kvalitet på veiledningen til hjelperne
- Økt livskvalitet for brukerne, og kortere ventetid på hjelpernes tjenester

Sluttrapporten fra prosjektet antyder at Stimuleringsordningen og nye måter å involvere brukeren har bidratt til en effektiv og brukersentrert søknadsprosess. På den annen side har prosjektet kun vært konsentrert rundt en av søknadsprosessene, og det er uvisst hvilken betydning prosjektet har hatt på organisasjonens arbeid mot brukerorientering. Ifølge UDI kan gode tiltak som realiseres som følge av prosjektet, ha positive ringvirkninger for andre sakstyper på oppholdsfeltet. Søknadsprosessen i andre oppholdssaker er relativt lik søknadsprosessen for familieinnvandring (UDI, u.å.).

3.4 Forskningsmetode

Problemstillingen, forskningsstrategien og casebeskrivelsen danner rammen for videre beskrivelse av informantene i studien, og teknikkene som har blitt benyttet ved datainnsamlingen. I teorien omtales dette som forskningsmetode, og innebærer i tillegg å ta stilling til kriteriene om troverdighet rundt studien (Bryman, 2016).

3.4.1 Utvelgelse av informanter

Utvelgelsen av informanter var strategisk og skjedde i samarbeid med en tildelt kontaktperson i UDI. Vi gjorde systematiske vurderinger av hvilke etater og informanter som var mest relevante for oppgaven ut fra teoretiske og analytiske formål (Thagaard, 2013). Vurderingene ble gjort ettersom søknadsprosessen involverer fire etater til sammen. Vi tok derfor utgangspunkt i alle etatene for å se om det var behov for dem i studien.

I første omgang hadde vi et møte med kontaktpersonen vår i UDI for å få oversikt over etatene og personene som hadde vært med i prosjektet og som var aktuelle. Deretter foreslo kontaktpersonen vår et antall personer fra UDI, UD UNE og Oslo Politidistrikt som hadde vært med i prosjektet. På det stadiet hadde vi ikke funnet endelig retning på studien, og vi valgte derfor å foreta intervjuer med flere etater før vi tok det endelige valget. Etter å ha intervjuet én fra UD, én fra Oslo Politidistrikt og to fra UDI besluttet vi å kun ta utgangspunkt i UDI i studien. Det viste seg at utlendingsfeltet er lite både i UD og POD, og at avdelingene har få ansatte som jobbet med utlendingssaker. I tillegg ønsket ikke den eneste prosjektdeltakeren fra UNE å stille til intervju. Det ble derfor naturlig å ta utgangspunkt i UDI, som både hadde hovedansvaret for prosjektet og for utlendingsforvaltningen. I tillegg hadde vi større tilgang og oversikt over informanter gjennom kontaktpersonen vår hvis vi valgte UDI.

For å få en dypere forståelse for organisasjonens arbeid med brukerorientering, og tjenstedesign sin påvirkning for dette arbeidet, valgte vi tre grupper av informanter; de som var med på prosjektet, de som ikke var med på prosjektet og toppledere. På den måten fikk vi en innsikt i hvordan ansatte som ikke hadde benyttet tjenstedesign oppfattet og arbeidet med brukerorientering. Prosjektdeltakerne ville deretter gi oss en forståelse for hvorvidt erfaringene fra tjenstedesign påvirker brukerorienteringsarbeidet. I tillegg ønsket vi å undersøke hvordan erfaringene hadde spredd seg til ansatte som ikke hadde deltatt i

prosjektet, og gjorde derfor inndelingen nødvendig. Videre antok vi at ledergruppens oppfattelse av tjenstedesign og brukerorientering ville ha en betydning, både når det gjelder kunnskapsdeling og forankring av metoden. Det ble i alt gjort tolv intervjuer; fire intervjuer med de som var med på prosjektet, seks intervjuer med de som ikke var med på prosjektet og to intervjuer fra toppledergruppen. I utgangspunktet ønsket vi flere informanter med erfaring fra prosjektet, men på bakgrunn av at det har vært få deltakere har ikke det vært mulig.

Utvalget besto av ansatte, mellomledere, ledere og toppledere. Informantene utenom de to topplederne kom fra avdelingene; Kommunikasjonsstaben, Avdeling for elektronisk forvaltning, Analyse- og utviklingsavdelingen, Region- og mottaksavdelingen, Oppholdsavdelingen og Asylavdelingen (se tabell 3). Antallet informanter ble tilslutt bestemt ut fra vurderingen om et teoretisk metningspunkt for utvelgingen av enheter (Glaser & Strauss, 1967 i Grønmo, 2004). Etter gjennomføringen av tolv intervjuer, bidro ikke informantene til ny informasjon i henhold til problemstillingen. Vi antok derfor at det teoretiske metningspunktet var nådd. Videre i analysekapittelet vil informantene fra de ulike gruppene vises som “informant x” for å anonymisere. Tallene vil representere hvilken gruppe informanten tilhører, og er forklart i tabell 3:

Benevnelse	Informantgruppe
Informant 1-2	Ledergruppa
Informant 3-6	Prosjektdeltakere
Informant 7-12	Utenfor prosjektet

Tabell 3: Informantbenevnelser

3.4.2 Semistrukturerte intervjuer

Det finnes tre hovedtyper av intervjuer innen kvalitativ metode: Strukturert intervju, ustrukturert intervju og semistrukturert intervju (Bryman, 2016; Johannessen et al., 2011). Vi har valgt å anvende et semistrukturert intervju som innebærer å ha en liste med spørsmål eller ganske spesifikke emner som skal dekkes. Listen refereres til som en intervjuguide, og skal ifølge Bryman (2016) gi mye spillerom til hvordan å svare på spørsmålene eller emnene.

Undersøkelsen vår har fulgt Brymans (2016) forklaring av semistrukturerte intervjuer ved å formulere en intervjuguide bygget på en liste med spørsmål rettet til problemstillingen og informasjonsbehovet (se vedlegg). Spørsmålene ble ikke stilt på akkurat samme måte som

nedskrevet, og nye spørsmål ble lagt til underveis ved behov. Vi prøvde å stille alle spørsmålene med lignende ordlyd fra intervju til intervju (Bryman, 2016). Siden vi supplerte med nye spørsmål, ble intervjuguiden kun fulgt til en viss grad. På den måten er spørsmålene fleksible, slik at muligheten for å få mest mulig ut av informanten og grave dypere der informanten sitter på mer informasjon enn forventet, er til stede.

Grunnen til at denne måten å strukturere et intervju er valgt er fordi studiet har en interesse av å forklare hendelser, mønstre og former for atferd. Kunnskap og livserfaringer fra informantene er relevant for studiens problemstilling, og trenger derfor å bli formulert av informantene selv. Fordelen med et semistrukturert intervju er at vi kan spørre informanten uten å være låst til spørsmål, samtidig som vi kan benytte spørsmålene som er skrevet ned ved behov hvis vi står fast. Ulempen kan imidlertid være at sammenligningen av intervjuene kan være tidkrevende siden informantene kan svare forskjellig på ulike tema ettersom andre spørsmål kommer inn.

3.4.3 Utformelse av intervjuguide

På bakgrunn av at informantene var delt i tre grupperinger, ble tre forskjellige intervjuguides utformet. Spørsmålene ble formulert som åpne og ikke ledende, og var ute etter å hente inn informantenes perspektiver på deres sosiale verden (Thagaard, 2013). Spørsmålene var videre tilpasset hver gruppe av informanter, ettersom det var forventet at informantgruppene hadde ulik erfaring med temaene. Hver intervjuguide hadde en innledende del, en hoveddel og en avsluttende del. Intervjuguiden var ordnet etter ulike temaer ut fra antatt teori, og bidro til at vi holdt oss til temaene da spørsmålene ble stilt. På den måten oppnådde vi en viss form for systematikk under selve intervjuprosessen. Felles for intervjuguidene var spørsmål som omhandlet informantens bakgrunn og rolle i avdelingen sin, samt begrepsavklaringer for å skape en felles forståelse for spørsmålene videre. I tillegg inneholdt alle intervjuguidene spørsmål om arbeidet med tjenesteinnovasjon for å forstå brukerens rolle for de ulike informantgruppene.

Intervjuguiden til de som var med i prosjektet besto av spørsmål som omhandlet deres rolle i prosjektet, erfaringer med tjenstedesign og hvordan de delte erfaringene sine videre i organisasjonen. Intervjuguiden ble utformet annerledes enn de andre fordi det var forventet at deltakeren hadde mer erfaring med tjenstedesign. Når det gjelder intervjuguiden til

informanter utenfor prosjektet, var vi mer opptatt av om de hadde hørt om tjenstedesign og om de hadde erfaringer med metoden. Til sist var vi interessert i hva de visste om prosjektet SIF og hvordan de forsto hensikten med prosjektet for å forstå hvordan og om erfaringene hadde blitt spredt.

Toppledernes intervjuguide fokuserte på deres forståelse av arbeid med innovasjon og deres rolle med å inkludere brukere og ansatte ved tjenesteinnovasjon. Videre var vi opptatt av å spørre om prosjektet, både om de hadde hørt om det og hvordan de eventuelt hadde vært involvert. Vi ønsket å få en forståelse for prosjektets og tjenstedesigns sin forankring i toppledelsen, og hvordan prosjektet hadde påvirket arbeidet med brukerorientering. Helt til slutt i alle intervjuene kunne informantene komme med egne innspill og refleksjoner, hvis noe ikke kom tydelig nok frem. Informantene ble innenfor hver gruppe stilt de samme spørsmålene, med noe variasjon.

3.4.4 Gjennomføring av intervjuer

Intervjuene ble gjennomført i uke 7 og i uke 10, der intervjuene var fordelt utover ukene. Den første uken intervjuet vi kun de som var med i prosjektet, og den neste uken de som var utenfor prosjektet, samt de fra ledergruppen. Alle intervjuene foregikk i UDIs lokaler og i informantenes arbeidstid. Informantene ble først spurt om å delta i studien av kontaktpersonen vår, før vi tok kontakt for å avtale tidspunkt for intervjugjennomføringen. Både kontaktpersonen vår og informantene var raske til å svare, som førte til at vi sparte mye tid på å avklare utvalget. Vi fikk positiv respons fra alle informantene fra UDI, og kunne gjennomføre intervjuene de foreslåtte ukene.

Intervjuene ble gjennomført med lydopptak fra begges iphone, og varte fra ca. 45 minutter til én time. Lydopptakene ble informert om, og benyttet for å gjøre det lettere i prosessen med å transkribere. Informantene fikk også beskjed om at intervjuet var anonymt. For oss var det viktig å benytte lydopptak ettersom det gjorde det mulig for begge å være aktive i intervjuene. Vi gjennomførte alle intervjuene sammen for at begge skulle få mulighet til å stille spørsmål fortløpende og få en felles kjennskap til alle informantene.

3.5 Dataanalyse

Etter at intervjuene var avsluttet, begynte arbeidet med å bearbeide og analysere dataene. For å få en systematikk og oversikt over datamaterialet, valgte vi å foreta en tematisk analyse. Ifølge Braun og Clarke (2006) er en tematisk analyse en metode for å identifisere, analysere og finne mønstre og temaer i dataene, og er et nyttig verktøy for å få oversikt over et komplekst datamateriale. De forklarer videre den tematiske analysen som en ikke-lineær prosess, som ikke nødvendigvis følger hverandre på en sekvensiell måte. Denne ikke-lineære prosessen består av seks faser, og startet for vår del allerede i det vi begynte å se mønstre blant informantene i intervjuene. Interessante funn ble fortløpende diskutert oss i mellom etter hvert intervju. For å få en forståelse for funnene som presenteres i analysen, velger vi å belyse fremgangsmåten gjennom Braun og Clarkes (2006) seks steg.

Det første steget omhandler å bli kjent med det innsamlede datamaterialet. Vi ønsket å få mest mulig ut av materialet vårt, og valgte derfor å transkribere lydopptakene fra alle intervjuene. Transkribering innebærer å skrive ordrett ned det informantene sier, og gjorde det mulig å bli kjent med materialet på en oversiktlig måte (Braun & Clarke, 2006). Vi leste først igjennom alle intervjuene to ganger, før vi begynte å markere potensielle interessante sammenhenger og refleksjoner. Etterhvert som vi fikk en god oversikt over materialet og hva som var interessant, begynte vi å “kode” materialet.

Koding er *det andre steget* i prosessen, og innebærer å identifisere trekk ved materialet som er interessant for analysen (Braun & Clarke, 2006). Vi valgte å trekke ut sitater som vi så var av betydning for problemstillingen, for så gi hvert sitat en kode eller en beskrivelse av meningen i sitatet. For eksempel var kodene for temaet tjenstedesign “innhenter brukererfaringer”, “inspirerende”, “ressurskrevende og diffust”. For å få til dette på en oversiktlig måte, satte vi sitatene fra hver informant i sin egen tabell (totalt tolv tabeller). På venstre side hadde vi sitatet, og på høyre en kode.

Etter at alt materialet var gitt ulike koder, begynte vi å sortere de forskjellige kodene inn i forskjellige temaer. Braun og Clarke (2006) beskriver dette som *det tredje steget* av prosessen, og innebærer å analysere og kombinere koder inn i overordnede temaer. Ifølge Braun og Clarke (2006) kan tematiseringen enten følge en induktiv fremgangsmåte (tema ut fra datamaterialet) eller en teoretisk fremgangsmåte (tema ut fra teoretisk interesse). Vår

tematisering var imidlertid en kombinasjon av begge. Vi var hovedsakelig opptatt av å frigjøre oss fra teorien i starten, men tok videre utgangspunkt i teorien etterhvert som analysen utviklet seg. Det vil si at vi at kodingen er påvirket av den abduktive tilnærmingen. Vi valgte å benytte de samme skjemaene som ved kodingen, men strukturerte kodene etter temaet de tilhørte og i hver sin boks i skjemaet. I *det fjerde og femte steget*, gikk vi gjennom materialet på nytt for å se om temaene var dekkene og om noen av temaene kunne kombineres. Dette førte til at enkelte av hovedkategoriene ble sammenslått, og fikk videre underkategorier og navn.

Den tematiske analysen resulterte til slutt i hovedtemaene: Erfaringer med prosjektet SIF (underkategori: potensialer med tjenstedesign, utfordringer med tjenstedesign), utviklingen i UDI (underkategori: produksjon og tradisjonell styring, brukerorientering), arbeid med tjensteinnovasjon (underkategori: brukerens rolle i tjensteinnovasjon, utfordringer i tjensteutviklingen) og oversettelse av metoden/prosjektet (underkategori: ledelsens rolle, deling og mottakelse av erfaringer, barrierer for deling av erfaringer). Alle informantgruppene hadde like temaer, men med varierende tyngde. For eksempel var det mer naturlig at vi hadde mer informasjon om erfaringer med metoden tjenstedesign fra informantene som hadde deltatt i prosjektet. Vi besluttet å velge bort temaet “betydningen av innovasjonsbegrepet”, der prioriteringer av ressurser etter forståelsen av innovasjonsbegrepet var sentralt. Temaet var mindre interessant for problemstillingen, og vi valgte til slutt å fjerne det. Funnene fra den tematiske analysen blir videre presentert i analysekapittelet, og representerer *det siste steget* i Braun og Clarkes (2006) prosess.

3.6 Kvalitetskriterier for forskningen

Én betingelse for at det finnes kvalitet i datamaterialet som er samlet inn, er at dataene er velegnet for å belyse problemstillingen. I tillegg forutsettes det at dataene skal bygge på vitenskapelige prinsipper for sannhetsforpliktelse og logisk drøfting. Andre forutsetninger er at utvelging av enheter og informasjonstyper må gjennomføres på en systematisk og forsvarlig måte (Grønmo, 2004). I denne delen av oppgaven skal vi reflektere rundt forutsetningene for kvaliteten av dataene våre og hvordan de har blitt forsøkt styrket. Til forskjell fra kvantitativ metode som benytter begrepene intern validitet, ekstern validitet, reliabilitet og objektivitet, foreslås det andre kriterier i kvalitativ metode (Bryman, 2016). Kvalitativ metode opererer i nyere litteratur med begrepene *troverdighet*, *overførbarhet*,

pålitelighet og bekreftbarhet (Grønmo, 2004). Vi har valgt å gå ut fra disse fire kriteriene i det følgende.

Troverdighet

Vi benytter i denne studien troverdighet i stedet for validitet ettersom definisjonen av validitet handler om å måle dataene (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011). Kvalitative studier er med andre ord ikke valide fordi de ikke kan måles. I studien vi gjennomfører ser vi derfor på “i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten” (Johannessen et al., 2011). Troverdighet ses spesielt ut fra opplysninger om metodene som er brukt for datainnsamlingen, intervjumetode og analyse av transkripsjonene vi har skrevet ned.

I dette studiet har vi som nevnt samlet inn dataene gjennom kvalitative intervjuer. Under utformelsen av intervjuguiden testet vi på hverandre hvordan spørsmålene skulle stilles og hvilken ordlyd de skulle ha. For oss var det en fordel å ha hverandre, slik at vi kunne reflektere sammen rundt hvert spørsmål. Etter å ha utformet et utkast til hver informantgruppe, gikk vi gjennom intervjuguidene med veilederen vår. Veileder, som har god kompetanse og kunnskap om intervjuguiden fra før, ga oss konstruktive innspill og vurderte guiden ut fra hvilken informasjon vi var ute etter. Ved hjelp av egne refleksjoner og veilederens forslag og evaluering var dette med på å kvalitetssikre intervjuguidene. I tillegg var det strategiske utvalget av informanter også med på å styrke troverdigheten for dataene. Videre har den teoretiske forståelsen og analyse av fortolkningen ut fra transkripsjonene våre bidratt til å styrke undersøkelsen.

Overførbarhet

Overførbarhet dreier seg om hvordan dataene vi har samlet inn overføres fra en kontekst til en annen. Følgelig har hvordan man klarer å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige i andre sammenhenger en betydning (Johannessen et al., 2011).

Ifølge Flyvbjerg (2006) finnes det misforståelser innen casestudieforskningen. Én misforståelse er blant annet at man ikke kan generalisere ut fra en enkeltcase, og dermed ikke bidra til forskningen. Flyvbjerg (2006) trekker frem denne misforståelsen fordi han mener det ikke stemmer. Han mener at generaliseringen avhenger av casen man har valgt. Enkeltcases kan til en viss grad generaliseres, ettersom den overførte kunnskapen og fortolkningen gir

innsikt i en spesiell kontekst som kan brukes til å forstå lignende kontekster (Johannessen et al., 2011). Fokuset i denne undersøkelsen er imidlertid ikke å generalisere, men å benytte kunnskapen som kommer ut av studien til å overføre kunnskap til lignende kontekster.

Vi mener at gjennom teorien og empirien vi har presentert, kan overførbarhet oppnås til en viss grad. Andre etater kan benytte seg av kunnskapen som kommer ut av denne studien, gjennom erfaringer fra informanter i samme kontekst. Innovasjonsprosessen er dynamisk og ulik avhengig av kontekst og problemstilling. Tjenstedesign derimot, er utformet gjennom standardiserte metoder og verktøy som videre kan tas i bruk i andre organisasjoner. Det betyr at tjenstedesign tilpasses innovasjonsprosessen, og at metoden kan bidra til å påvirke tjenesteinnovasjon uavhengig av organisasjon, og dermed overføres til en viss grad. Funnene våre og diskusjonen kan også være med på å bidra til kunnskap som leseren har mulighet til å ta med videre og benytte i tilsvarende situasjoner.

Pålitelighet

I kvalitative undersøkelser er det samtalen som styrer datainnsamlingen. I tillegg er observasjoner verdiladet og kontekstavhengig. I studiet bruker vi også oss selv som instrument, som betyr at det er vår erfaringsbakgrunn som utgjør hvordan vi tolker dataene (Johannessen et al., 2011). Ifølge Johannessen et al. (2011) kan påliteligheten styrkes ved at leseren vår får en grundig beskrivelse av forskningsprosessen og det teoretiske grunnlaget. I denne studien har vi forsøkt å være “gjennomsiktige”, slik at leseren forstår fremgangsmåten i våre metoder og resultater.

Vi har også vært bevisst på å ikke påvirke informantene ved å ha ledende spørsmål. Vi har vært ute etter informantenes virkelighet og derfor vært opptatt av å lytte mest mulig. Da vi intervjuet om tjenstedesign var vi også forsiktige med å presentere vår forståelse av metoden slik at kunnskapen vår ikke skulle influere deres forståelse. Som nevnt ble det også gjort lydopptak, dette var informantene klar over på forhånd, slik at de ikke skulle føle det ubehagelig å kunne si meningene deres.

Bekreftbarhet

Som nevnt tidligere innen den abduktive tilnærmingen er det verdifullt med våre perspektiver inn i studiene, som forskere. Likevel påpeker Johannessen et al. (2011) at det er viktig at funnene ikke er et resultat av forskerens subjektive holdninger, men et resultat av

forskningen. Gjennom bekreftbarhet skal det sikres at subjektive holdninger ikke er førende for studiet. Bekreftbarhet handler dermed om hvordan funnene i studien begrunnes.

Vi anerkjenner at engasjementet for flyktningkrisen og arbeidet rundt asylsøkere og flyktninger kan være førende for våre politiske holdninger og refleksjoner i denne oppgaven. Likevel har vi vært bevisste på at holdninger kan påvirke resultatet fra starten av, og derfor har vi forsøkt å holde oss så nøytrale som mulig. Dermed skal ikke våre subjektive holdninger påvirke studiet. Videre har vi vært opptatt av at dataene ikke skal mistolkes, derfor har vi under intervjuene forsøkt å få en felles forståelse sammen med informantene for innholdet i intervjuet. Felles forståelser har vi blant annet fått gjennom begrepsforklaringer på begynnelsen av intervjuene, som bidrar til at vi ikke tolker hverandre feil, slik at analysen påvirkes i feil retning. I tillegg har lydopptakene vært betydningsfulle for å ikke å glemme data og for at dataene ble forstått riktig, slik at vi ikke analyserte feil.

3.7 Ethiske betraktninger

Forskningsetikk handler om å reflektere over vitenskapens forhold til sine forskningsobjekter og datakilder (Grønmo, 2004). Det vil si at forskningsetikk er de grunnleggende moralnormene for vitenskapelig praksis (Ringdal, 2013). I denne studien har informantene våre på forhånd av intervjuet fått vite hva formålet med studien har vært. De har selv avgjort om de vil delta, og hatt mulighet til å avlyse intervjuet hvis ønskelig. Anonymitet har også vært essensielt for undersøkelsen, noe informantene har fått beskjed om (og samtykket). Ut fra analysen vår skal det ikke være mulig å gjenkjenne informantene våre grunnet anonymisering med tall på informantene, og lite beskrivelse rundt hvem de er og hvilken avdeling de kommer fra. Vi har reflektert over hvordan vi har anonymisert, og ut fra det kommet frem til at en nærmere forklaring av informantene vil påvirke anonymiteten.

4. Analyse

I dette kapittelet blir de empiriske funnene presentert, som skal bidra til å belyse problemstillingen. Analysen er tredelt, der den første delen tar sikte på å beskrive informantenes opplevelse av arbeidet mot et brukersentrert styresett. Videre vektlegges brukerens rolle i dette arbeidet, før siste del tar for seg prosjektdeltakere, andre ansatte og lederes erfaringer med prosjektet SIF. For å kunne belyse problemstillingen, må imidlertid analysen ses i sammenheng. Analysens helhet og det teoretiske rammeverket blir videre diskutert i neste kapittel.

4.1 Styringsprinsipper i endring

Styringsprinsipper blir omtalt av informantene som hva toppledelsen skal måle og følge med på i styringen av organisasjonen, og er påvirket av krav og føringer fra departementet. UDIs virksomhetsmål har vært under endring siden 2016, som videre påvirker styringsprinsippene etaten arbeider ut fra. Dermed ønsker vi å se nærmere på hvordan informantene opplever arbeidet med tjenesteutvikling i en tid etaten er på vei mot et brukersentrert styresett. Vi begynner først med de tradisjonelle styringsprinsippene, før utviklingen og brukerorientering analyseres nærmere.

4.1.1 Fra produksjonstankegang

I intervjuene forklarer informantene at en av hovedutfordringene til UDI er at det tar for lang tid fra en søker har et ønske om å komme til Norge til UDI tar en avgjørelse, også omtalt som å fatte et vedtak. For eksempel forteller en av topplederne at det er nærmere 30.000 søknader som venter på å bli behandlet i Oppholdsavdelingen, og omtales av informanter som restansen. Restansen innebærer antall gjenværende ubehandlede saker i UDI, og har betydning for hvor lang tid en søker må vente på å få svar på søknaden sin. Informant 1 uttrykker en frustrasjon på vegne av både ansatte og ledere ved at de aldri klarer å komme ned på null i søknadsbunken, og forklarer:

“Vi har satt strategier for det, vi har til og med fått inn ekstra ressurser for å gjøre det, også klarer vi det litt, også går det ikke helt”.

Et av målene til UDI blir omtalt som en raskest mulig saksbehandlingstid slik at restansen reduseres, og ideelt kommer ned på null. For å skape en rask behandling av søknadene uttrykker informantene at styringsprinsipper i UDI lenge har vært basert på kontroll og måling av resultater i form av hvor mange vedtak som produseres og graden av restansen. Kjernen i ledelsens kontroll ligger dermed i å sørge for en høy produksjon av vedtak, og forklares av informant 4 som:

“(…) gjennomgående i organisasjonen. Folk blir primært målt på antall vedtak de fatter. Som er et helt horribelt system, men det er nå den gang virkeligheten”.

I likhet med sitatet fra informant 4, forklarer informant 2 fra toppledelsen det tilsvarende:

“I dag har vi litt sånn tendens med at vi teller vedtak og alt sånn, som vi selv mener både er gammeldags og ikke fremtidsrettet og gir oss egentlig feil informasjon”.

De ansatte trekker frem flere ulike utfordringer ved å bli målt på bakgrunn av en produksjonstankegang. Blant annet at en rask søknadsprosess er avhengig av et nært samarbeid med andre etater, som politiet, barnevernet og UD. Ifølge informantene kan søknadsprosessen stoppe opp i det søknaden skal videre til andre instanser, som UDI ikke har kontroll over. Videre blir søkerens forståelse av selve søknadsprosessen trukket frem, hvor manglende forståelse av hvilken informasjon UDI trenger for å behandle søknaden kan føre til at søknaden blir sendt frem og tilbake. Ufullstendig informasjon kan videre føre til en tidkrevende saksbehandling preget av mye dobbeltarbeid.

I tillegg trekker informantene frem at presset på å produsere vedtak har ført til en tendens der saksbehandlere behandler de enkleste sakene først, og på den måten utfordrer prinsippet om rettferdighet overfor brukerne. Eksempelene representerer utfordringer som vanskelig vises i ledelsens produksjonsmål, og kan videre gi manglende informasjon til ledelsen om årsaken bak produktiviteten. Manglende forståelse for problemet oppfattes som å gi feil beslutningsgrunnlag når det gjelder tiltak som ledelsen setter i gang, og omtales i sitatet fra informant 2 fra toppledelsen som “feil” informasjon. Informant 7 uttrykker et ønske om nye måter å bli styrt på:

“Vi ønsker å bli styrt mer på saksbehandlingstider og ikke hvor mange vedtak vi fatter, fordi det som er interessant er egentlig hvor lenge søkeren må vente”.

Flere av informantene betegner UDI som en produksjonsrettet etat, og forklarer videre at organisasjonen lenge har begrenset betydningen av søkeren til produksjonstall og papirer. I praksis betyr begrensningen at søkeren har spilt en minimal rolle i å nå produksjonsmålene, og har i enkelte tilfeller blitt oppfattet som et hinder for produktiviteten. Brukeren er med andre ord av liten betydning, og skal videre raskest mulig gjennom et system som UDI er forvalter av. Informant 9 karakteriserer måten UDI har opptrådt på følgende måte:

“Vi har tenkt at vi har et samfunnsoppdrag og vi tjener departementet og de hersens brukerne. De er bare der ute, så de skal vi liksom ha minst mulig kontakt med. Det har på en måte vært en karakter ved oss av sånn det har vært”.

I likhet med sitatet, uttaler en leder (informant 1) om de ansattes tidligere holdning til brukeren:

“(…) De likte ikke at vi snakket om brukerne, fordi at de brukte ord som “vi forvalter et regelverk som stortinget har bestemt, og vi skal fatte avgjørelser i tråd med dette regelverket.” Hva brukerne mener om det, det... ”.

Analysen tyder på at styringsprinsippene i UDI lenge har vært, og fortsatt er preget av en produksjonstankegang for å skape en rask saksbehandling og redusere restansen. Informantene uttrykker imidlertid flere utfordringer ved styresettet, som blant annet lite tilstrekkelig informasjon, feilprioritering av søknader og usynliggjøring av brukeren. Sitatene peker også mot en endring av brukerens rolle i organisasjonen, og indikerer videre en utvikling mot det UDI kaller ”brukerorientering”. Utviklingen mot brukerorientering analyseres videre i neste del.

4.1.2 Mot brukerorientering

Informantene forklarer at UDI har gjennomgått store forandringer de siste 5-10 årene når det gjelder måten organisasjonen betrakter søkeren og hvordan organisasjonen ønsker å styre på i fremtiden. Ledelsen betegner forandringen som et “brukerorienteringsarbeid”, og har i

praksis betydd en omformulering av hvem UDIs bruker er. Informant 2 fra toppledelsen forklarer:

“Vi hadde behov i en periode for å løfte det spesielt på agendaen, og også hvem er brukerne vår, så vi ikke surret oss bort i å si at det er departementet eller kommunen, men at det er søkerne”.

Informanten forklarer at det ikke alltid har vært så tydelig hvem brukeren er i organisasjonen, men at fokuset har blitt rettet mot å definere søkeren som brukeren. Informantene forklarer at den største endringen i organisasjonen kom da direktøren rettet fokus mot “brukerorientering” i 2016, og videre satte brukerorientering som virksomhetsmål i 2017. Ifølge informant 2 har virksomhetsmålet i praksis betydd at:

”All vår utvikling skal dreie seg om; skaper dette merverdi for brukeren? Og ikke da i form av at vi får flere innbyggervedtak eller avslagsvedtak, men at det er på prosessen at den er så effektiv som mulig, er den forståelig, gir den mening for brukeren, forstår de informasjonen, får de informasjon når de trenger den, kan vi gjøre prosessen enda mer smidig, enklere, kan brukeren brukes som ressurs inn i søknadsprosessen”.

Som sitatet antyder, ønsker ledelsen i større grad å fokusere på prosessene som brukeren går gjennom; fra brukeren bestemmer seg for å søke, til endelig vedtak er fattet. Ledelsens ønske om endring mot brukerorientering synes videre å ha nådd alle informantene i studien, og forklares av informant 12 på følgende måte:

”Så jo det i fjor når brukerorientering var satsningsområdet. Hvordan det bare snudde organisasjonens måte å snakke på om brukerne”.

Selv om arbeidet med å inkludere brukeren allerede startet for 5-10 år siden, uttrykker informanten hvilken kraft direktørens bruk av begrepet har hatt på måten hele organisasjonen tenker om brukeren. Informant 12 forteller videre entusiastisk:

“Det med at brukerorientering har fått plass i virksomhetsstyring er jo nytt, og det tenker jeg er et kjempesterkt signal man gir. For før har det bare vært økonomi, alene”.

Informantene fra toppledelsen og medarbeidere betegner endringen mot brukerorientering som en “kulturrevolusjon”, og det synes gjennomgående blant informantene at brukeren har fått en større plass i organisasjonen. Informantene fra toppledelsen forklarer videre at de i dag arbeider med nye styringsprinsipper, som i hovedsak baserer seg på å involvere brukeren tydeligere i styringen. Ifølge informant 2 fra ledelsen handler de nye styringsprinsippene om:

“(…) hele verdikjeder, mer konkret, hvordan fungerer samarbeidet blant annet, det er noe ikke vi har fulgt med på i det hele tatt. Så skal vi bruke den kunnskapen brukeren sitter på i mye større grad, i det følger, følger med på det vi måler, det vi skal ha kontroll på”.

Informanten forklarer videre at de nye styringsprinsippene skal bidra til et lærende UDI med fokus på brukerreisen, samarbeidsrelasjoner og problemer. Samarbeidsrelasjoner omfatter styring av interne prosesser og eksterne samarbeidsprosesser med blant annet politi, barnevern, helse, med mer. Som sitatet antyder, er dette noe ikke ledelsen har inkludert i styringen tidligere. Informant 2 forklarer hva de nye prinsippene har å si for styringen av UDI i praksis:

”Nå må vi liksom inn i grøten på dette, og si hva betyr dette i praksis også for oss. Og der er vi helt i starten”.

Et skifte mot styringsprinsipper basert på brukerorientering byr likevel på måleproblemer, og videre hvilke konsekvenser det får for toppledelsen når det gjelder styring og kontroll. Informant 2 utdyper videre:

“Vi sliter fortsatt selv hva betyr det for oss øverst, men vi har ikke gitt opp. Vi er bare helt i starten”.

I intervjuene kommer det frem at det ikke bare er ledelsen som står overfor utfordringer når det gjelder hva brukerorientering betyr. Analysen tyder på at informantene i studien har

forskjellig oppfatning av hva brukerorientering innebærer. For eksempel forklarer informant 6 og 4 brukerorientering på følgende måte:

“Så det å være i dialog med brukeren og få ut hva brukeren tenker og har behov for, og hva brukeren trenger, hvordan brukeren kan gi oss det vi vil ha, og samtidig føle at det er en glede å gi den, det er viktig. Da har ikke mitt perspektiv før nylig vært det at det er viktig for brukernes del også, men mer viktig for oss, da” (Informant 6).

“(…) vi sitter ikke på alle svarene. At vi må ut og finne ut hva behovene er, at det ikke nytter å sitte her å tenke seg frem til en bra løsning som brukerne kommer til å sette pris på” (Informant 4).

Informantene formidler viktigheten av en fysisk brukerinvolvering i form av dialog og inkludering i tjenesteutviklingen. Brukeren er med andre ord en aktiv aktør i samarbeid med UDI. Det er brukeren som sitter med problemene og løsningen, og ikke nødvendigvis organisasjonen. Både informant 6 og 4 har vært deltakere i prosjektet SIF, og gir uttrykk for å dele samme oppfatning av brukerorientering. Informanter som ikke har deltatt i prosjektet deler derimot en annen oppfatning av hva brukerorientering er. Informant 8 og 7 forklarer for eksempel:

“Jeg føler at det snakkes en del om brukerorientering, men jeg føler at det noen ganger kan være en utfordring, at folk er uenig om hva er det som er best for brukerne. Vi må tenke på brukerne, men hva legger vi i det, da. Hva er det som er viktigst for deg? Og hvilke brukere og sånt“ (Informant 8).

“Man har jo et brukerperspektiv, man er jo opptatt av brukerne når vi skal gjøre vurderinger og valg, at vi ser konsekvensene for brukerne” (Informant 7).

Informantene forklarer en annen måte å forstå brukerorientering, der brukerorientering handler om å tenke på brukeren i tjenesteutviklingen. Videre kan det å tenke på brukeren være vanskelig, og kan føre til uenigheter mellom ansatte.

Oppsummert forklarer informantene at organisasjonen er i endring mot det organisasjonen betegner som brukerorientering. Det tyder på at brukeren har fått en større rolle i

organisasjonen, og at ledelsen har vært av stor betydning for denne “kulturrevolusjonen”. Informantene forklarer imidlertid at de er helt i startfasen av å tenke brukerorientering, og det er uklart hvordan brukeren skal involveres i styringen og i tjenesteutviklingen. Vi vil se nærmere på betydningen av de ulike forståelsene for brukerorientering når vi analyserer hvordan tjenester utvikles i neste kapittel.

4.2 Brukerens rolle i tjenesteinnovasjon

Det viser seg at brukeren har fått en større rolle i utviklingen av tjenester gjennom organisasjonens brukerorienteringsarbeid. Organisasjonen er likevel helt i starten av å tenke på brukeren i tjenesteutviklingen, og vi ønsker derfor å analysere hvordan brukeren involveres i dag. For å få en videre innsikt i arbeidet med brukeren, vil vi analysere utfordringer organisasjonen møter i tjenesteutviklingen. Utfordringene ses spesielt ut fra hvordan etaten samarbeider med brukeren og flere aktører for å utvikle helhetlige tjenester.

4.2.1 Utviklingen av tjenester

Som en virkning av brukerorienteringsfokus, beskriver flere av informantene at brukeren nå er den sentrale driveren til utvikling. Tjenesteutviklingen skal i hovedsak gi bedre tjenester for brukeren, og beskrives av informant 11 og informant 1 på følgende måte:

“Vi skal ha utvikling med brukeren i sentrum. Det er brukerens behov som skal være driveren for utviklingsarbeidet vårt” (Informant 11).

“Et jobbprinsipp som ble lansert for noen år siden som vi kaller “flyt i et brukerperspektiv”. Det er liksom en sånn mantra som vi gjentar en del ganger, en idealsituasjon som vi ønsker å komme til” (Informant 1).

Informant 1 fra toppledelsen forklarer videre at UDI er “prosessopptatte”. Informantene gir uttrykk for at prosessperspektivet innebærer at UDI skal følge med på prosessen søkeren går igjennom, og hvor det stopper opp for brukeren. På den måten skal man se tjenesten ut fra brukerens perspektiv, og gjøre endringer som følge av utfordringer organisasjonen mener brukeren har. Selve utviklingsarbeidet beskrives av informantene som “kontinuerlig forbedring”, og uttrykkes av ledelsen som den måten organisasjonen ønsker å arbeide på. Informant 5 og 11 forklarer hva forbedring og kontinuerlig forbedring betyr for UDI:

“Vi utvikler oss hele tiden, og litt sånn ett skritt om gangen, også nærmer man seg noe liksom, også kommer man kanskje til et punkt, og hvis man sammenligner med hvordan det var for tre år siden, da er det virkelig noe helt nytt. Men du merker ikke det så godt, fordi det går sånn, da” (Informant 5).

“Vi prøver heller å tenke at disse tingene må utvikles i det daglige, at vi får et større eierskap og at det er lettere å få suksesser ved å gjøre små steg hele tiden” (Informant 11).

Sitatene antyder at utviklingsarbeidet i UDI består av inkrementell innovasjon, med fokus på å hele tiden gjøre arbeidsprosesser litt bedre. Analysen tyder på at arbeidet med de kontinuerlige forbedringene har en sammenheng med at Lean-tankegangen lenge har stått sentralt i UDI. Arbeidet med Lean kan forstås ut fra intervjuene som UDIs arbeid med å kartlegge feil i arbeidspraksiser og prosesser ut fra organisasjonens ståsted, og videre gjøre endringer som en kontinuerlig prosess der alle ansatte er ansvarlige for å gjøre forbedringer. Informant 1 fra toppledelsen forklarer videre at det har skjedd en utvikling fra Lean til det de kaller “lærende organisasjon”:

“Vi har snakket mye om Lean siden 2008-2009, men vi har droppet det og snakket om forbedring og kontinuerlig forbedring, og etter hvert lærende organisasjon”.

Sitatet kan tyde på at en “lærende organisasjon” er fremtidsbildet. Analysen indikerer at organisasjonens tjenesteutvikling i dag består av kombinasjonen brukerorientering og “kontinuerlige forbedring” inspirert av en Lean-metodikk, og som ikke nødvendigvis inkluderer brukeren. Informantene forteller om vanskeligheter når brukerorientering og kontinuerlig forbedring skal kombineres og tjenester utvikles. For eksempel forklarer informantene at ikke alle ansatte har et like bevisst forhold til at de leverer en form for tjeneste til en bruker, og uttrykkes av informant 1 og 4:

“For medarbeideren hos oss, så tror jeg ikke at han eller hun sitter og tenker at de leverer noen tjenester. Jeg tror ikke du får en medarbeider hos meg til å si “nei, jeg leverer tjenester”. Det er et uvant ord i byråkratiet” (Informant 1).

“Vi prøver å si sånn “nei, vi produserer ikke vedtak, vi tilbyr en tjeneste som folk kanskje må forholde seg til i 10-15 år fremover før de er ferdig med oss”. Nei, det er ikke bare et produkt med å produsere vedtak liksom, det er et helt liv som står på vent avhengig av hva vi sier som svar” (Informant 4).

Sitatene indikerer at det finnes noen uklarheter blant ansatte om hva organisasjonen leverer, og hvem de leverer noe til. Det tyder på at ansatte har en tendens til å tenke produkt i det de leverer, og at informantene opplever produkttankegangen som frustrerende for tjenesteutviklingen. Informantene forteller videre at en utfordring med utviklingsarbeidet er at organisasjonen har en tendens til å tenke løsning før problemet er forstått. Informant 8 og 9 utdyper på følgende måte:

“Jeg tenker jo behov er veldig viktig, og kanskje litt fort gjort å bare være litt for rask i den delen av fasen, at man tror man vet hva behovet er, så har man kanskje ikke spurt brukerne” (Informant 8).

“Vi har ikke alltid vært så gode på å forstå først problemet, komme opp med ett eller annet utkast, sjekke om det funker også gjøre det. Det er ganske enkelt teoretisk, men vi begynner ofte i feil ende. Vi tar ett eller annet som ikke funker, også bare fikser vi det uten at vi egentlig ikke har forstått hvorfor det ikke funka. Involvere de som kan det internt her og brukerne i økende grad tenker jeg, også gjøre det med en systematikk“ (Informant 9).

Sitatene trekker frem problemer mellom fokuset på “kontinuerlig forbedring” og utfordringer knyttet til å tenke løsning først. Problemene i tjenesteleveransen blir oppdaget, og fikset som en del av forbedringsarbeidet uten at det brukes unødig tid på å forstå hvorfor problemene dukket opp i utgangspunktet. Informant 7 og 4 forklarer at årsaken bak fokuset på raske løsninger, er kravet om effektivitet:

“Jeg tror man har et sånt tempo, og at ting skal settes i gang, og det er viktig å komme i gang, og få ja.. At man tenker at vi har nok informasjon om hvordan en tjeneste skal være ut fra våre behov og at vi tror også kanskje at vi vet hvordan brukeren vil ha det” (Informant 7).

“Det kan være litt langt fra behov til løsning i en virkelighet der man blir pålagt å komme frem til en løsning ganske fort” (Informant 4).

Selv om vi finner utfordringer og spenninger i utviklingsarbeidet, antyder informantene at organisasjonen har metoder for å inkludere brukeren kan i tjenesteutviklingen. Enkelte av informantene utenfor prosjektet forklarer hvordan de benytter brukertesting og brukerundersøkelser som en måte å forstå brukerens behov. Brukertesting i UDI dreier seg om å ha kvalitative intervjuer med brukerne for å innhente data. Slik vi forstår testingen, blir ikke brukeren tatt med under selve utviklingsprosessen. Brukeren blir kun inkludert etter en tjeneste er utviklet, og som en evaluerer av tjenesten. Informant 7 nevner for eksempel at ansattes mening kan erstatte involveringen av brukeren:

“Jeg sier at man trenger jo ikke alltid å få det lest av sluttbrukerne, men bare å få noen andre til å lese over det for å se om det er forståelig, er jo også en vei på det å se om sluttbrukeren vår kan forstå det”.

Sitatet tyder på at organisasjonen benytter metoder som ikke nødvendigvis innebærer at brukeren er driveren for tjenesteutviklingen, men som en evaluerer etter at tjenesten er skapt. Informantene fra prosjektet stiller seg kritisk til denne måten å benytte brukeren, hvor informant 5 og 4 uttaler:

“Jeg ville mye heller bruke ressursene på tjenstedesignprosjekt, enn å lage en sånn tradisjonell brukerundersøkelse. De får vite så mye mer gjennom et tjenstedesignprosjekt, da” (Informant 5).

“Det å forstå bredden av behovet først, før man begynner å snakke om løsning. For det man tradisjonelt kaller en behovsanalyse er egentlig ikke det” (Informant 4).

Informantene i studien forklarer at brukeren er den sentrale driveren for tjenesteutviklingen, og at utviklingen skjer som “kontinuerlige forbedringer”. Analysen tyder på at fokuset på de kontinuerlige forbedringene er inspirert av en Lean-metodikk, og at fokuset er på forbedring av interne prosesser og rutiner. Informantene uttrykker noen utfordringer når kontinuerlig forbedring og brukerorientering skal kombineres, som at ikke alle ansatte har et like bevisst forhold til at de leverer en form for tjeneste til en bruker. I tillegg skaper kravet om

effektivitet utfordringer når problemer ved en tjeneste skal forstås og arbeides med. Likevel har informantene ulike metoder for å involvere brukeren i tjenesteutviklingen. Prosjektdeltakerne fremhever tjenstedesign og ansatte utenfor prosjektet trekker frem brukertesting og brukerundersøkelser. I neste del blir utfordringer i tjenesteutviklingen nærmere analysert.

4.2.2 Utfordringer i tjenesteutviklingen

Informantene forklarer at en forutsetning for å utvikle de gode, helhetlige tjenestene ofte er avhengig av et nært samarbeid på tvers av avdelinger og etater. For eksempel forklarer informant 11:

”Det at vi er såpass fragmentert i organiseringen gjør det noen ganger vanskelig å utvikle de gode, helhetlige tjenestene sånn at det blir enkelt for brukeren”.

Informantene forteller at de opplever at en hierarkisk struktur og silotankegang skaper utfordringer for samarbeid, hvor mye av utviklingsarbeidet skjer adskilt og i hver sin avdeling. Informant 9 og 12 er enige om at en slik måte å arbeide på er vanskelig:

“Det er en linje, hierarkisk, det er liksom vanskelig å utveksle informasjon på tvers, og det er vanskelig å.. Det krever liksom en god del organisasjonskunnskap å forstå at løsningen på mitt problem kan være at jeg snakker med naboavdelingen, også finner vi ut at av det samme” (Informant 9).

“Vi jobber veldig sånn silobasert. Det har i hvert fall UDI gjort til nå. Vi har jo det hierarkiet, ikke sant. Vi har et sånt linjesystem. Og det gjør det vanskelig” (Informant 12).

Sitatene antyder vanskeligheter ved det “gamle”, hierarkiske og silobaserte ettersom tjenester ikke alltid blir skapt på tvers. Informantene forteller også at en fragmentert organisasjon gjør det vanskelig å utvikle tjenester som er det beste for brukeren. For eksempel kan en søknad kreve at flere avdelinger involveres, når den egentlig kunne vært løst raskere av én avdeling med en ny måte å arbeide på. Videre vil en ny organisering rundt en tjeneste, slik eksempelet illustrerer, innebære involvering av ledere på ulike nivåer. Informantene beskriver i den forbindelse et hierarki der mye av informasjonen forsvinner i nivåene, og at involveringen av

lederne ofte er en tidkrevende prosess. Informant 4 og 11 uttrykker en frustrasjon rundt det hierarkiske i organisasjonen:

“Den jevne ansatte må begynne å gi litt mer faen i kommandostruktur, og begynne å prøve å løse ting på tvers på lavest mulig nivå. Ikke involver ledere, bare gjør ting” (Informant 4).

“Det (hierarkiet) er en meget stor utfordring og noen ganger et stort hinder for å få til det vi egentlig ønsker” (Informant 11).

Selv om utfordringene rundt samarbeid er der, indikerer sitatene et ønske og behov om å samarbeide på tvers. Det påpekes av informantene at organisasjonen er konservativ og litt forsiktig når det kommer til å dele kunnskap og inspirere hverandre, som kan føre til at de ikke alltid oppnår det de ønsker å få til. Det ligger imidlertid ikke kun utfordringer i samarbeidet innad i UDI, men også med andre etater. Et eksempel på en utfordring med å arbeide med ulike eksterne etater illustreres gjennom historien informant 8 deler:

“Det var en historie hvor en fra UDI og en fra politiet, der en tredje person fra UDI observerte den samtalen, hvor tredje personen til slutt måtte bryte inn å si at “eh, nå sitter dere så fint og snakker om brukerne, men dere sitter nok og snakker om helt forskjellige ting”, fordi politimannen snakket om sine ansatte og den ansatte fra UDI snakket om søkerne. Begge var helt enig om at brukerne måtte inn, men politimannen snakket jo om sine ansatte”.

Informanten forteller videre at det oppleves som UDI har kommet et godt stykke på vei med å tenke bruker som søkeren. Likevel beskriver informanten en forvirring i begrepsbruken mellom samarbeidsetatene. Det kan tyde på at det ikke er bare innen organisasjonen det ligger utfordringer, men også utenfor. UDI er avhengig av andre aktører og etater med ulike mål, som gjør det krevende å arbeide på tvers av etater. Informant 1 utdyper belastningen:

“Det er innmari krevende å jobbe på tvers av etater. Det kan være god vilje over alt, men det som er krevende er at vi kan se at innsats og gevinst ikke er samstemt, og da er det ikke alltid vilje til å legge ned den innsatsen hvis man ikke får gevinst i en annen etat. Og det er typisk sånn UD”.

Sitatet antyder at forskjellene på hvor etatens hovedoppgaver ligger har en innvirkning for hvordan utlendingssakene prioriteres, som utfordrer samarbeidet. Informant 1 forklarer videre hvordan fordelingene av utlendingssaker er i de andre etatene:

“Vi har dette som vår kjerneoppgave i UDI, vi skal løse sakene. Politiet, utenriks tjenesten har ikke det, for dem er det en liten bit av arbeidsoppgavene, og jeg skulle ønske det ikke var sånn, men jeg synes det ikke er noe rart at det er sånn”.

Ut fra sitatene ser vi at det å samarbeide og sammen skape er sentralt for å utvikle de helhetlige tjenester som brukerne har behov for. Imidlertid fremstår samarbeid på tvers av avdelinger og etater som utfordrende på bakgrunn av en hierarkisk struktur og silotenkning. Informantene uttrykker også en utfordring ved at etatene har forskjellig oppfatning av hvem brukerne er, og videre at utlendingfeltet prioriteres annerledes i de andre etatene. Informantene beskriver et behov for å bryte ned strukturene for sammen å skape de helhetlige tjenestene som møter brukernes behov.

4.3 Erfaringer fra prosjektet “Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker”

I intervjuene fremkommer det at informantene har ulike erfaringer med prosjektet SIF, og følgelig metoden tjenestedesign. Vi analyserer derfor i denne delen først prosjektdeltakernes erfaringer og deling av deres kunnskap i forbindelse med prosjektet og metoden. Deretter undersøker vi hvordan ansatte utenfor prosjektet har mottatt kunnskap og deres kjennskap til tjenestedesign. Til sist trekker vi frem ledelsens generelle erfaringer med tjenestedesign og erfaringer med prosjektet SIF, for å få et inntrykk av ledelsens forståelse og prioriteringer av tjenestedesign.

4.3.1 Prosjektdeltakerne

Som tidligere analysert, har brukerorientering forskjellig betydning i praksis for informantene i studien. Empirien tyder på at brukerorientering har fremstått som ord og visjon fra ledelsen, og en noe uklar forståelse for hvordan organisasjonen skal få til brukerorientering. I den forbindelse forklarer prosjektdeltakerne en fordel med at det finnes en metode som gjør det mulig å oppnå ledelsens virksomhetsmål om brukerorientering, og utdypes av informant 4:

“I stedet for at brukerorientering krevde en metodikk, så ble det mer ”check the box”. Og det hadde bare blitt check the box hvis vi ikke hadde hatt tjenstedesignprosjektet og kunne si “sånn er det vi mener når vi snakker om brukerorientering”. Snakk med brukerne først, så lag løsning, så snakk med brukeren en gang til”.

Sitatet indikerer at prosjektet har blitt en referanse til hva som menes med brukerorientering, og hvordan brukeren skal involveres når tjenester utvikles. Empirien tyder på at prosjektdeltakerne ser verdien av å involvere brukeren i tjenesteutviklingen, og at det ikke lengre er nok å “tenke på” brukeren når brukerens behov skal forstås.

Informantene gir videre de eksterne designerne mye av æren for at ny kunnskap og en ny metode har blitt introdusert i UDI, som har bidratt til en mer kreativ problemløsning i en arbeidshverdag preget av rutiner og tenking “innenfor boksen”. Informant 5 og 4 uttrykker de eksterne betydning på følgende måte:

“(…) de er vant til å tenke nytt og annerledes, så hadde vi ikke fått denne brukerinnsikten “brukerne sier sånn og sånn, og vær så god, nå kan dere jobbe videre med det”, så hadde nok vi tenkt veldig innenfor boksen, for man blir jo veldig flink til å komme med sånn alle mulige motargumenter “Ja, men dette har vi prøvd før, så det går ikke, og “Nei, dette går jo ikke fordi at sånn og sånn”. Men så kommer designerne inn og snur opp ned på ting” (Informant 5).

“Veldig bra å ha inn tjenstedesignere som var eksterne, og som kunne hjelpe oss til å forstå hvor absurd mye av det vi holder på med er” (Informant 4).

Informantene trekker frem fordelene ved selve metoden tjenstedesign, og hvordan metoden har bidratt til å gi en verdifull brukerinnsikt. Informantene forklarer at brukerinnsikten har bidratt til å forstå brukernes behov, som et resultat av blant annet kvalitative dybdeintervjuer med brukerne. Det er i hovedsak de eksterne som har vært ansvarlig for intervjuprosessen, men prosjektdeltakerne har vært med i enkelte av intervjuene. Informant 6 beskriver møtet med brukeren som “inspirerende” for videre arbeid, og utdypere videre fordelene med en bred dokumentasjon på brukerens faktiske forhold:

”Det jeg syntes var bra, det var jo å få alle innspillene, få bekreftet det man tenkte man kanskje visste, men ikke hadde dokumentert på noen som helst måte. Også fått noen nye innspill, og som man kunne jobbe med“.

Sitatet viser tegn til potensialer som kommer gjennom ny kunnskap om brukeren. Informanten forteller at brukerinnsikten kanskje ikke er overraskende, men gjennom metoden blir behovene visualisert og nedskrevet på en annen måte enn hva de har blitt gjort tidligere. Informant 4 og 3 utdyper videre hvilken påvirkning dokumentasjon har for å overbevise ledere og ansatte om at endringer i tjenesteytingen er nødvendig:

“Nå skal vi prøve å overbevise noen direktører om å bruke mer ressurser på noe ved å bruke personas², da. Noe som aldri har blitt prøvd i sammenhengen før. For nå skal vi prøve å få de til å bruke mer ressurser på å kutte ned på noe saksbehandlingstid på en spesiell gruppe, og da skal vi bruke personas der vi synliggjør “dette har det å si for livet til denne personen, at de må vente så lenge”. Så det hjelper på med å vise sånne små grep som man kan gjøre ved å løse det på en litt annen måte” (Informant 4).

“Tjenestedesign gjør det lettere å argumentere for hvorfor man bør gjennomføre visse type endringer og sånn” (Informant 3).

Informantene forteller at metoden bidrar til å visualisere og dokumentere utfordringene brukeren står overfor, og videre at det gir et verdifullt argumentasjonsgrunnlag for å få gjennom forslag om endring. Informant 4 og 5 forklarer videre hvordan tjenestedesign får frem helheten i tjenesteleveringen:

“Jeg synes tjenestedesign får veldig godt frem helheten i opplevelsen. Og gjør veldig tydelig hvorfor det går feil her borte. Så kan man spore det tilbake til ja, her, for tre måneder siden så ga vi ikke god nok informasjon, og da blir det feil her borte” (Informant 4).

² Personas er fiktive profiler, utviklet på en måte for å representere en bestemt gruppe basert på deres interesser. Personas representerer en “karakter” som designteamet kan engasjere seg for (Stickdorn & Schneider, 2010, s. 178)

“Tjenstedesign er jo veldig sånn intuitiv og fornuftig måte å jobbe på tenker jo jeg, da, med å innhente brukernes opplevelser av en tjeneste, ja brukerinnspill liksom, og utvikle tiltak ut fra det, også dekker man jo ganske bredt fra både på en måte sluttbrukerne, men også hjelperne og de som på en måte er i systemet rundt og innhenter deres erfaringer, og hva fungerer og hva fungerer ikke. Og det er det viktigste tenker jeg“ (Informant 5).

Sitatene forteller at tjenstedesign gjør det mulig å se hele kjeden av tjenesteleveringen, og avdekke problemområder som gjør prosessen vanskelig for brukeren. Hele kjeden består ikke bare av UDI, men også eksterne som POD, UD og UNE. Det fremkommer videre i intervjuene at metoden gjør det mulig å stå lenge i problemer før man går over på løsning, og forklares av informant 4:

“Med tjenstedesign som metode så blir man flinkere på å jobbe med kartlegging av hva behovet er først, så begynner man å snakke om løsning”.

Informanten vektlegger betydningen av å kunne arbeidet med behovene først, og forklarer videre at man på den måten unngår å utvikle tjenester som ikke møter brukernes behov. Det synes gjennomgående at prosjektdeltakerne har positive erfaringer med tjenstedesign, de fleste synes til og med det er vanskelig å finne noe negativt. Imidlertid forteller prosjektdeltakerne at metoden kan virke diffus og vanskelig å forklare videre til ansatte og ledere. Informant 6 og 5 forklarer for eksempel:

“Så er det jo slik at man forstår likevel ikke helt hva det er helt, da. Og hvis jeg ikke klarer å forklare det til min leder, eller min leder forstår det litt, og skal forklare det til sin leder, som kanskje forstår det enda litt mindre, så dra med det opp til ledergruppa, så blir det liksom...” (Informant 6).

“Du vet jo ikke på forhånd hva du vil komme fram til, for mange er det kanskje litt diffust, men etter hvert når vi har nok eksempler, og prosjekter hvor vi har helt konkrete sånn resultater å vise til, da. Men det kan hende det, at for de første prosjektene, så var det litt diffust å skjønne hva det dreide seg om” (Informant 5).

Sitatene antyder at metoden kan være lite håndfast, både når metoden skal forklares videre og som en konsekvens av at man ikke riktig vet hva som vil komme ut av et tjenestedesignprosjekt. På den måten har ikke informantene noe håndfast å vise til når prosjektet skal formidles. Imidlertid ytrer prosjektdeltakerne at deling av erfaringer har vært en sentral del av prosjektet. Informant 6 og 4 forklarer viktigheten av kunnskapsdelingen:

“Det har jo tatt litt tid å arbeide med det, og da er det viktig å bruke det, tenker jeg da. Og for å bruke det, så må det formidles“ (Informant 6).

“Siden det er det beste materialet vi har for brukerinnsikt, så er veldig mye av erfaringene våre blitt, eller løsningene og erfaringene våre blitt brukt rundt om kring i andre prosjekter og vi overfører tiltak fra et sted til et annet og sånn” (Informant 4).

Informantene uttrykker at det er erfaringene og resultatene med å jobbe med brukeren som har stått i fokus, og videre at brukerinnsikten har vært viktig for andre typer prosjekter. I lys av fokuset på deling av erfaringer, oppfatter informantene at prosjektet har blitt kommunisert ut til resten av organisasjonen. Blant annet trekkes lanseringskonferansen i etterkant av prosjektet frem som betydningsfullt, der ledere og ansatte var invitert. I tillegg fremheves en aktiv dialog med andre ansatte og ledere som viktig for delingen. Som en konsekvens av arbeidet med delingen av erfaringer, opplever prosjektdeltakerne at organisasjonen er kjent med prosjektet, og påpekes av informant 4:

“Jeg har opplevd at ganske mange har fått med seg hva vi holder på med, at det er ting på gang, og litt sånn overordnet hva som skjer”.

Alle prosjektdeltakerne synes å ha mottatt positiv respons fra både ansatte og ledere når prosjektet har blitt formidlet. Imidlertid forklarer informant 5 en form for skuffelse blant enkelte av de ansatte når resultatene ble lagt frem:

“Det var noen (ansatte) som var litt skuffa, fordi de hadde forventet at det skulle være helt sånn revolusjonerende nytt. Også var det liksom ikke det”.

Sitatet antyder at det var enkelte av de ansatte som hadde forventet at prosjektet skulle føre til store endringer i organisasjonen, men at dette ikke ble innfridd. Informant 4 utdyper videre sin erfaring med å dele informasjon fra prosjektet til ledere og toppledere:

“Mottakelsen blir tatt imot med velvilje og forsøk på å forstå uten at de helt klarer å ta det helt inn over seg. Hvis du tenker deg en toppleder som direktøren med tusen ansatte under seg. Alt som skal oppover i linja opp til han, alt blir jo, gjennom, gjennom, gjennom hele linja, og da forsvinner en hel haug med informasjon på veien. Det er jo mange på veien som bestemmer om dette er noe som skal til neste nivå; ja eller nei. Å klare å forstå virkeligheten som brukerne våre møter, for en toppleder, tror jeg er ganske vanskelig”.

Sitatet viser til en positiv opplevelse rundt mottakelsen av erfaringene, men at det kan være utfordrende å formidle informasjonen og erfaringene oppover i systemet. På den måten kan det være vanskelig for en toppleder å forstå brukeren. Informantene forklarer videre at de konkrete tiltakene som kom ut fra prosjektet har vært sentrale i informasjonsdelingen, og vektlegger viktigheten av at de “gode historiene” fra prosjektet fremheves for at erfaringene skal være av betydning for resten av organisasjonen. Likevel forklarer blant annet informant 5 og 3 at det har vært utfordrende å få gjennomslag for tiltakene:

“Det har vært litt krevende å få igjennom alle de tiltakene som vi la opp til, men jeg synes vi har fått til mye. Den dagen i desember (lanseringsdagen), så kunne vi liksom vise til mange helt konkrete ting” (Informant 5).

“For eksempel opprettet vi etter det her en facebookside som gir svar på spørsmål om dette med familieforening. Og det møtte stor motstand fra å begynne med fra ledelsen rett og slett. Altså med tanke på mange ting. Både faglig, men også ressursmessig” (Informant 3).

Sitatet tyder på at noen tiltak har blitt implementert, men at de møter motstand fra ledelsen når tiltakene involverer ressurser. Stimuleringsordningen har bidratt med ressurser til selve tjenestedesignprosjektet, men ikke til implementeringen av tiltak. Informantene forklarer at det ikke var satt av ekstra midler i forkant av prosjektet til gjennomføringen av tiltakene,

spesielt ettersom det har vært uvisst hva de ville finne ut av som følge av prosjektet. Informant 4 forklarer at en utfordring med å få gjennomslag for tiltakene:

“Det er jo folk som har vært skeptiske til alt som stjeler ressurser fra selve hardcore kjerneoppgaven ved å sitte å produsere vedtak”.

For eksempel forklarer informantene at skepsisen til Facebook-gruppen, hvor brukeren kan stille spørsmål om søknadsprosessen, har bunnet ut i at det tar tid vekk fra saksbehandlingen. Prosjektdeltakerne forklarer at det var krevende å få andre ansatte og ledere til å forstå at de kan få færre henvendelser ved å legge mer ressurser i for eksempel informasjonsdeling. Informantene forklarer at det hadde vært lettere å få igjennom tiltak hvis en ledelsesforankring var til stede tidlig i prosessen. På den måten ville prosjektet fått en større forståelse for de tiltakene de kom frem til. Informant 6 forklarer følgende:

“Det var det vi så i oppsummeringen, så fant vi ut at vi burde hatt en annen type ledelsesinvolvering tidligere, vi burde forankra”.

Det viser seg at prosjektdeltakerne i stor grad har positive erfaringer med prosjektet og arbeidet med tjenstedesign. Informantene forklarer at tjenstedesign gjør det mulig å arbeide systematisk med organisasjonens virksomhetsmål, og videre at prosjektet har blitt en referanse til hva som menes med brukerorientering. Informantene vektlegger deling av sine erfaringer, men det viser seg at det kan være vanskelig å forklare hva tjenstedesign er. I tillegg vet man ikke på forhånd hva man vil komme frem til, og gjør det vanskeligere å forklare videre. Informantene opplever også at prosjektet har blitt tatt godt imot i organisasjonen, men at de møter motstand når tiltak skal implementeres. Det blir dermed interessant å analysere erfaringene de ansatte utenfor prosjektet har fått i neste del.

4.3.2 Ansatte utenfor prosjektet

Prosjektdeltakerne har vektlagt flere ulike fordeler med metoden tjenstedesign, og gir videre uttrykk for at arbeidet med deling av erfaringer har bidratt til at avdelinger og ansatte har en kjennskap til prosjektet. De ansatte utenfor prosjektet ytrer imidlertid varierende kjennskap til prosjektet og tjenstedesign, og det synes gjennomgående blant informantene at det er et ønske om mer kunnskap. For eksempel forklarer informant 10 og 9:

“Jeg synes det ikke har vært så veldig mye informasjon, ikke som jeg har fått med meg. De hadde jo den store lanseringen her, hvor det var alle, hvor mange var invitert tror jeg. Der var jeg ikke. Utover det synes ikke det har vært.. Men det skjer jo alltid veldig mye, så det kan jo være informasjon som har kommet som jeg ikke har fått med meg. Men jeg kunne fått litt mer informasjon om det, ja” (Informant 10).

“De har ikke vært så flinke til å fortelle om sin suksess, eller eventuelle suksess, de kunne gjerne delt mer. Altså, inspirert oss enda mer” (Informant 9).

Sitatene indikerer at de har hørt om prosjektet, men forklarer at de har begrenset med kunnskap om det. Analysen tyder på at ansatte utenfor prosjektet opplever prosjektet isolert fra resten av organisasjonen. For eksempel sammenligner informant 12 prosjektet med et tilsvarende prosjekt kalt PUMA:

“Jeg tenker sånn som PUMA nå, de legger ut et sånt ukentlig nyhetsbrev. Og det funker kjempefint! Og da får man liksom oppdatert sånn her er vi nå, dette jobber vi med nå, det skal være sånn og sånn styringsgruppemøte. Altså, veldig åpent da. og da får man jo fulgt med. Men noe sånt noe fikk vi ikke fra den søknadsprosessen. Så da var det mest for de som... fordi jeg var i umiddelbar nærhet, eller så bare jobbet de fram til slutten, da. Så der kunne man nok ha vært litt mer åpen. De har vært litt isolerte. De kunne liksom informert med nyhetsbrev av noe slag”.

Informanten forklarer at den store forskjellen mellom PUMA og prosjektet SIF er at PUMA har fremstått som åpent og lett å følge med på. Sitatet tyder på at det derfor er en forutsetning å være i umiddelbar nærhet til en prosjektdeltaker for få med seg informasjonen fra prosjektet SIF. Informant 10 legger til at det foregår svært mye forskjellig i UDI, og at prosjekter må konkurrere om ledere og ansattes oppmerksomhet:

“Så det er jo en litt kritisk fase, den overleveringen fra prosjektet til organisasjonen, avdelingen eller linja. Hvor det som sagt må konkurrere med veldig mye annet som skal gjøres”.

Informant 11 og 8 forklarer videre at det kan være vanskelig for utenforstående å forstå hva tjenstedesign innebærer, og videre hvordan prosjektdeltakerne har kommet frem til løsningene:

“Det er ikke alltid man skjønner hele bakgrunnen heller, så man er kanskje usikker på hvorfor man har gjort det eller det, hvis man kanskje ikke vært med på prosessen og skjønner hvorfor man valgte å gjøre det på den måten“ (Informant 11).

“Hvis noen kan klare å lage sånn, et avsnitt på hva tjenstedesign er... Jeg tenker at i UDI så kan man etter hvert si sånn “Ja, men sånn som de gjorde i den avdelingen”, men jeg tenker jo at... Det skulle vært mer informasjon om metoden, hva det går ut på, hva er poenget med det” (Informant 8).

Informantene forklarer at det ikke er så mange i organisasjonen som har kjennskap til metoden, og at det kan være vanskelig å forstå hvordan tiltakene kan bidra til en bedre søknadsprosess og brukerne. Det fremkommer at informantene har et behov for mer kunnskap om hva tjenstedesign innebærer, og hva der bidrar til for å lettere forstå prosjektet. Enkelte av de ansatte utenfor prosjektet har imidlertid god kjennskap til prosjektet og metoden. Blant annet ser informant 11 en sammenheng mellom organisasjonens virksomhetsmål og arbeidet med tjenstedesign i prosjektet:

“Jeg tror nok helt grunnleggende sett er større forståelse for den type prosjekter enn den type arbeid det var for noen år siden. Og det er veldig tydelig signalisert også fra toppledelsen, altså direktøren i UDI at det å jobbe brukerorientert, det er et hovedsatsingsområde for UDI. Det er jo veldig i tråd med det opplever jeg, det henger godt sammen med det målet om å jobbe brukerorientert for UDI som jeg vet“.

Ifølge sitatet har organisasjonens endring mot det brukerorienterte ført til en større aksept for prosjekter som SIF, og videre at prosjektet er i tråd med måten organisasjonen ønsker å jobbe. Til tross for aksept forklarer informant 9 at en utfordring med metoden og prosjektet er at det ikke går an å måle gevinster, og at den ikke samsvarer med organisasjonens produksjonsmål:

“Den er ikke så god på hard-facts. Som okei; hvor mye sparer vi på dette her, hvor mange årsverk går med til det. Det er veldig vanskelig å måle gevinsten med det. Så de snakker om kvaliteten ved tjenesten, men det er liksom umulig å finne noe gevinst. Og det har vært vanskelig for styringsgruppa å forholde seg til. Men hva skal vi oppnå? Jo, vi skal oppnå masse ting, men dere klarer ikke sette to streker under det. Det er ikke en excelark med pluss eller minus. De har hatt vanskeligheter med å forsone seg med det. Det er en utfordring“.

Oppsummert forklarer informantene varierende kjennskap til prosjektet, og videre at det er et behov for mer kunnskap om både prosjektet og metoden tjenestedesign. Ifølge enkelte av informantene, kan en bedre forståelse for metoden gjøre det lettere å forstå hvordan prosjektdeltakerne har kommet frem til tiltakene og på den måten fått mer aksept. Noen av informantene uttrykker at metoden passer med organisasjonens virksomhetsmål om brukerorientering, mens andre forklarer at den ikke samsvarer med organisasjonens produksjonsmål som det siste sitatet fra informant 9 antyder.

4.3.3 Toppledelsen

Informantene fra toppledelsen forklarer at det til enhver tid foregår mye i organisasjonen, og at det videre kan være vanskelig å følge med på alt som skjer. Det fører til at toppledelsen ikke nødvendigvis hører om prosjekter i organisasjonen, med mindre det kreves større ressurser eller godkjenning fra toppledelsen. Informant 2 forklarer i den forbindelse at sannsynligheten er stor for at prosjektet SIF ikke har nådd toppen, og forklarer:

“(…) i og med at de tiltakene (fra prosjektet) de iverksetter ikke krever noe godkjenning fra oss, så er det ikke sikkert jeg får vite noe om det i det hele tatt, med mindre de plutselig får noe kjempresultater f.eks., som de har lyst til å dele med oss, så får vi vite det“.

Sitatet tyder på at verken prosjektet SIF eller tiltakene krevde en godkjenning fra toppledelsen, og er dermed avhengig av at prosjektdeltakerne selv tar initiativ til å informere og involvere topplergruppen. Informantene fra toppledelsen forklarer at prosjektdeltakerne ikke har involvert ledelsen, og at det derfor ikke er så mange som vet om prosjektet. Det er

derimot et ønske fra toppledelsen at prosjektdeltakerne og andre ansatte deler mer oppover i systemet, hvor betydningen av ansattes erfaringer og ideer vektlegges av informant 2 og 1:

“Det er tipp topp, det skulle det vært mye mer av ikke sant (forslag om endringer fra ansatte). At vi skal forstå mye mer hvordan det ser ut nedenfra, hvis man kan bruke det ordet, eller fra brukernes side, og at det skal være mye mer førende for oss som topplergruppe. Selv om vi sitter mye lenger unna de som jobber nærmere da” (Informant 2).

“Det vi har lært gjennom flere år er at veldig mye innovasjon, forbedring kommer fra medarbeidere som jobber med saker i det daglige, og det er ekstremt viktig at de fanges opp og tas hånd om og at vi prøver å løse det” (Informant 1).

Sitatene antyder at topplederne er svært åpne for forslag om endringer, men at ansatte i mindre grad deler oppover. Topplerne viser spesielt en interesse for erfaringer som omhandler brukeren, men opplever at avstanden mellom ansatte og toppledelsen kan være lang for de ansatte. Informant 2 forklarer videre at erfaringer rundt tjenstedesign er spesielt interessant, og uttrykker hvilken betydning bruken av metoden kan ha for UDI:

“Men jeg har ikke vært borti det så mye at jeg liksom, eier det hundre prosent, men det lille jeg har sett tenker jeg at er helt i tråd da, med hvordan vi ønsker å jobbe. Tjenstedesign treffer vårt språk, vår ideologi da”.

“Det hjelper oss veldig på å ha fokus på brukeren, og på visualisering, og på kjeden, og på helhetsperspektivet, og at det er en veldig sann intuitiv måte å forstå komplekse problemstillinger på da”.

Selv om informanten har lite kunnskap om tjenstedesign, opplever topplederen at tjenstedesign er i tråd med hvordan organisasjonen ønsker å jobbe. Informant 1 synes å være enig i at tjenstedesign kan bidra til utvikling, men uttrykker imidlertid en form for skepsis til tjenstedesign:

“En tjenstedesigntankegang kan hjelpe oss til å bli litt bedre. Den kan også hjelpe oss til å bli mye bedre, og ta noen sånn kvantesprang. Men tankegangen “litt bedre”, og gjøre det litt sånn gradvis har jeg tro på”.

Informanten har vært mer involvert i prosjektet enn andre toppledere, men sitatet tyder på at informanten ikke virker helt overbevist om at tjenstedesign vil bidra til å løse organisasjonens utfordringer. Informanten uttrykker å ha en større tro på de kontinuerlige forbedringene, og forklarer videre at prosjektet ikke har ført til de store løsningene for organisasjonen:

“Det har jo vært kjempeviktig (prosjektet), for all del. Men jeg håpet vi skulle komme lengre, jeg håper vi skulle finne løsningen, den store løsningen. Det er en del av tiltakene vi har fått som vi synes er bra. Men det løser ikke det grunnleggende problemet vårt: Vi får ikke behandlet noen flere saker. Vi får ikke gitt noen raskere svar gjennom det”.

Selv om prosjektet oppfattes som viktig, uttrykker topplederen en skuffelse over at prosjektet ikke har ført til de store løsningene som bidrar til å nå organisasjonens produksjonsmål. Tiltakene fra prosjektet har dermed ikke blitt sett på som store nok, og har videre ført til at prosjektet ikke har vært et tema i toppledelsen. Informant 1 utdyper:

“Det har i liten grad vært et tema på våre ledergruppemøter på UDI, dette (prosjektet). Og det har jeg litt, det burde nok jeg gjort mer ut av”.

Informanten har en rolle som gjør det mer naturlig å ta med prosjektet videre oppover, men forklarer samtidig at det ikke har blitt gjort i stor nok grad. Imidlertid opplever informant 1 at prosjektet har bidratt til arbeidet mot en brukerorientert UDI, og uttrykker følgende:

“Å forstå brukerens behov er mye viktigere nå enn for fem år siden. Det er jeg helt sikker på, og at det er en bevegelse i den retningen, og at prosjektet her har forsterket det, tror jeg at jeg kan si. Men det hadde ikke vært helt krise om det ikke hadde vært det prosjektet heller. Men det passet veldig godt inn i tankegangen”.

Sitatet antyder at prosjektet har vært av betydning, men at utviklingen mot brukerorientering ville skjedd uavhengig av prosjektet SIF eller andre tilsvarende prosjekter. På den måten tyder analysen på at metoden ikke er av like stor betydning når brukerorientering skal oppnås. Informantene forklarer videre at de ikke har et ønske om å påvirke hvilken metode organisasjonen skal benytte i arbeidet mot brukerorientering, og utdypes av informant 2:

“Vi har ikke noe policy på det at toppledergruppa skal bestemme liksom hva hver avdeling skal gjøre når det gjelder metode i forskjellige prosjekter, for avdelingene er såpass forskjellige, og fordi vi ønsker at de skal drive frem det selv, så blir det hver avdeling som bestemmer”.

Det tyder på at det er opp til avdelingene å bestemme hvilken metode de ønsker å bruke ressurser på i ulike prosjekter. Informanten uttrykker videre at bruken av tjenstedesign må drives frem av de ansatte og avdelingene for at metoden skal vokse frem og bli en del av brukerorienteringsarbeidet. På den måten har ikke ledelsen et ansvar for at metoden implementeres. Imidlertid uttaler informant 1 at toppledelsen kan påvirke organisasjonen hvis de har troen på at noe fungerer:

“Når vi først bestemmer oss for å gå inn i det, da satser vi på det!”

Oppsummert forklarer informantene at det er varierende hvor godt resten av toppledergruppen vet om prosjektet og tjenstedesign. For at prosjekter skal få oppmerksomhet fra ledelsen, er det opp til prosjektdeltakerne å ta initiativ. Informantene opplever imidlertid at tjenstedesign er i tråd med hvordan de ønsker å arbeide med brukerorientering, men ønsker ikke å påvirke bruken av tjenstedesign i fremtiden.

4.4 Oppsummering av resultater

Informantene i studien forteller om en etat som er under utvikling mot det som benevnes som brukerorientering. Utviklingen har blant annet omhandlet å omdefinere søkeren som brukeren, og har ført til et ønske om å trekke brukeren tydeligere inn i organisasjonen. Blant annet skal brukeren være den sentrale driveren for tjenesteutvikling i UDI, og skal føre til at organisasjonens tjenester møter brukernes behov. Informantene fra toppledelsen forklarer at skiftet mot det brukerorienterte byr på utfordringer når det gjelder styring, og vet ikke helt

hvordan brukeren skal inkluderes i organisasjonens styringsprinsipper. De ansatte uttrykker videre forskjellige oppfatninger av hva brukerorientering er, og hvordan brukerorientering skal oppnås. Informantene forteller at de nåværende styringsprinsippene påvirker hvordan brukeren involveres, og at kravet om produktivitet blant annet fører til at produksjonen av vedtak overgår fokuset på brukeren. I tillegg skaper silotenkning og en hierarkisk struktur utfordringer når helhetlige tjenester skal utvikles, i den forbindelse omtales samarbeid på tvers som essensielt når tjenester skal utvikles.

Prosjektdeltakerne forteller at tjenstedesign kan bidra til å nå organisasjonens virksomhetsmål, hvor metoden blant annet bidrar til å trekke brukeren aktivt inn i tjenesteutviklingen og skape tjenester på tvers av avdelinger og etater. Prosjektdeltakerne anser erfaringene fra prosjektet som verdifulle for organisasjonen, men det er varierende hvor godt informantene utenfor prosjektet har kjennskap til metoden og prosjektet. Informantene fra prosjektet opplever videre motstand når tiltak som fører til bedre tjenester skal innføres, og forklarer at ledelsesforankring er av betydning for å få gjennomslag. Ledelsen uttrykker at tjenstedesign kan bidra til å nå virksomhetsmålet om brukerorientering, men ønsker ikke å påvirke bruken av metoden i organisasjonen. En av topplederne forteller at metoden ikke har bidratt til de store løsningene som gjør at organisasjonen når produksjonsmålene, og at brukerorientering kan oppnås uavhengig av om flere prosjekter tilsvarende SIF gjennomføres.

5. Diskusjon

I dette kapitlet diskuteres resultatene fra analysen i lys av problemstillingen og det teoretiske rammeverket. Oppgavens fokus har vært å få innsikt i hvordan offentlig sektor skal arbeide med tjenesteinnovasjon for å skape fremtidens tjenester. Vi har i den forbindelse vært ute etter å få kunnskap om tjenstedesigns betydning for offentlig sektor i arbeidet mot et brukersentrert styresett. Spesielt har vi sett på UDI sitt arbeid med brukerorientering og erfaringer med metoden tjenstedesign. Erfaringene kan ha relevans for arbeidet mot styresettet som vektlegger at offentlig styring henspiller til samarbeid mellom ulike aktører. Kapitlet inneholder en diskusjon om hvordan brukerorientering forstås i UDIs arbeid med tjenesteinnovasjon, og hvordan virksomhetsmålet kan styrkes gjennom medvirkning fra tjenstedesign som organisasjonspraksis for tjenesteinnovasjon. Vi starter med hvordan erfaringene fra prosjektet SIF har vært, før vi diskuterer hvor UDI står i dag med forståelsen av brukerorientering og problematikken rundt prosjektet og metodens “reise” inn i etaten.

5.1 Erfaringer med tjenstedesign – en “solskinshistorie”

UDI opplever at søknadsprosessen for familieinnvandringssaker fører til ressurskrevende prosesser for brukerne og for organisasjonen. utfordringene er komplekse, og de har vært vanskelige å løse gjennom tradisjonelle tankemønstre og metoder. Imidlertid bringer deltakerne fra prosjektet SIF med seg rikelige og oppbyggende erfaringer rundt metoden tjenstedesign, og hvordan problemer kan løses på nye måter. For noen har til og med prosjektet og metoden blitt en referanse til hva som menes med brukerorientering i UDI. Det viser seg at tjenstedesign har bidratt til å bryte tilvante forestillinger om hvordan problemer skal løses, og har skapt kreativitet i en arbeidshverdag preget av byråkrati og tenkning “innenfor boksen”. Ifølge Amabile (1998) og Sørensen og Torfing (2011) er kreativitet selve kjernen i å skape nye ideer, og bidrar til å igangsette innovasjonsprosesser.

Prosjektdeltakerne trekker frem tjenstedesign sin betydning for samarbeid på tvers av avdelinger og etater. Ifølge litteraturen er tjenstedesign en spesielt egnet metode for å systematisk involvere ulike aktører i organisasjonens innovasjonsprosess (Trischler & Scott, 2016). Inkluderingen av ulike aktører i innovasjonsprosessen vil videre føre til en læringsprosess som kan bidra til felles løsninger på problemer (Crosby et al., 2017; Torfing, 2018). Spesielt har prosjektdeltakerne også sett verdien av å samarbeide for og med brukeren,

som har bidratt til å forstå brukerens virkelige behov. Følgelig har involveringen av brukeren medvirket til en bedre forståelse for tjenestene de leverer, og betydningen av å frembringe helhetlige tjenester. Gjennom å oppnå helhetlige tjenester i samarbeid med flere aktører skapes effektive tjenester som gir verdi for brukeren (Bason, 2010). Litteraturen hevder at en direkte involvering av brukeren skaper verdi i utviklingen av tjenester, og at det brukersentrerte styresettet blant annet er formet av relasjoner (Bason, 2010; Bason 2017). Samarbeid ut fra tjenstedesign vil bidra til å “tvinge” avdelinger og etater til å samskape tjenesten og bryte silotenkingen for å skape disse effektive og helhetlige tjenesteopplevelsene.

Moore i Bryson et al. (2014) hevder at brukere verdsetter offentlige tjenester som blant annet er raske, effektive og rettferdige. Analysen indikerer at å inkludere brukeren og få en relasjon tidlig i prosessen gjør det mulig å oppnå tjenester brukeren verdsetter, og å unngå feilinvesteringer i tjenester som ikke fungerer for brukeren. Fungerer det ikke for brukeren vil tjenesten være verdiløs, og skaper videre nye problemer. Involveres på den annen side brukeren på et tidlig stadium i innovasjonsprosessen, gir brukeren erfaringer og kunnskap organisasjonen kan benytte for å velge ut “riktige” tjenester som tilsvarer brukerens behov (Eggers & Singh, 2009). Det er spesielt avgjørende at brukeren inkluderes i idégenereringsfasen der brukerens rolle gir verdi gjennom nye kreative ideer på bakgrunn av deres egne opplevelser.

Således tyder det på at de tre første tjenstedesignprinsippene har satt spor hos prosjektdeltakerne. Det *første* prinsippet innebærer at deltakere i et tjenstedesignprosjekt ikke må gå rett til løsning, men heller systematisk fokusere på brukerens behov. Det *andre* prinsippet dreier seg om å samskape for å sikre ressurser og kompetanse. Det *tredje* prinsippet arbeider med hele brukerreisen for å skape helhetlige opplevelser for brukeren og organisasjonen (KS FoU, 2015).

I forbindelse med anerkjennelsen av brukerens betydning for å skape helhetlige tjenester, har prosjektdeltakerne trukket frem fortjenesten ved å stå lenge i problemet. Viktigheten av å finne en klar problemdefinisjon og felles mål gjennom samskaping, skal medvirke til handling for å skape noe nytt (de Jongh, 2015; Røiseland & Vabo, 2016). En tydelig problemforståelse kan ses i sammenheng med tjenstedesigns bidrag til å utvikle løsninger gjennom å kunne tilrettelegge samlet erfaring, ressurser og utveksling av kunnskap som

stimulerer prosessen av gjensidig avhengighet og læring (Sangiorgi & Junginger, 2015; Torfing, 2018). Ved å utvide omfanget av kreative ideer om hvordan å løse problemet, kan en felles løsning på problemer oppnås gjennom samarbeid (Torfing, 2018). Torfing (2018) understreker at problemforståelsen kan være med på å forbedre forståelsen av selve problemstillingen, som igjen påvirker løsningen i riktig retning.

Prosjektdeltakerne forteller i tillegg at det å arbeide med brukerinnsikten ved hjelp av å visualisere og dokumentere problemene brukeren står overfor har vært med på å få frem helheten i brukeropplevelsen. Dermed er det *fjerde* tjenstedesignprinsippet oppfylt; visualisere informasjon og ideer for å forenkle det komplekse og få felles forståelse og dokumentasjon fra brukerens problemer (KS FoU, 2015). Samarbeidet med brukeren og aktørene kan bidra til å forstå hvor i prosessen det går galt (Torfing, 2018). Informantene forteller også at dokumentasjonen gir et verdifullt argumentasjonsgrunnlag overfor ledere for å gi en bedre forståelse for hvorfor endringer er nødvendig. Følgelig tyder det på at deltakerne ser erfaringene fra metoden som verdifulle prosesser som gir kvalitet og effektivitet. Analysen indikerer også et ønske og håp om å benytte tjenstedesign som en metode for brukerorientering i fremtiden.

Ut fra prosjektdeltakernes erfaringer med tjenstedesign fremkommer det få negative eller mindre gode ting ved metoden tjenstedesign. Erfaringene vitner om en slags “solskinshistorie” fra deltakelsen i Stimuleringsordningen. Prosessen deltakeren har vært med på kan ses på som en innovasjonsprosess, der tjenstedesign har bidratt til å finne nye løsninger på komplekse problemer i tjenesteleveringen. Deltakernes opplevelse av tjenstedesign og håp om at metoden skal implementeres kan ses i sammenheng med Alburys (2005) definisjon av vellykket innovasjon. Han hevder at innovasjon skal gi en forbedring i resultat, effektivitet eller kvalitet, og at innovasjon innen blant annet tjenester skal skape implementering av nye prosesser.

Men er det virkelig slik at vellykket innovasjon skjer gjennom at noen i en organisasjon har fått erfaringer med en metode? Hvis tjenesteinnovasjon skal skapes, hevder Albury (2005) og Sørensen og Torfing (2011) at det nye må implementeres. Det hjelper dermed ikke å håpe at tjenstedesign skal benyttes, organisasjonen må handle. Det samme gjelder for tjenesteinnovasjon, den nye tjenesten må bli vedtatt og satt i praksis (Patrício et al., 2018). I tillegg har prosjektet vært lokalisert rundt én søknadsprosess, og involvert kun et fåtall

ansatte ved UDI. Holder det at kun ett prosjekt blir kjent med metoden for å fremme brukerorientering? Og hva skjer når prosjektet skal realiseres i en organisasjon som verdsetter produksjon og produktivitet? På den ene siden har vi sett at tjenstedesign har oppfylt forståelser og problemløsninger overfor brukere. På den andre siden vet vi likevel ikke hvordan metoden fungerer for prosjektdeltakerne i en kontekst som ikke fullstendig er tilrettelagt for anvendelsen av tjenstedesign.

5.2 Brukerorientering og tjenstedesign i UDI

Prosjektet SIF viser tegn til at tjenstedesign har bidratt til en bedre forståelse for hva brukerorientering er, og hvordan brukeren skal involveres i tjenesteutviklingen. Vi ser likevel en skyggeside ved “solskinshistorien”. Selv om prosjektet har hatt en positiv virkning for prosjektdeltakerne, har det kun foregått i en liten del av organisasjonen. For at prosjektet skal føre til tjenesteinnovasjon, må erfaringene overføres til resten av organisasjonen og de nye tjenestene implementeres (Albury, 2018; Torfing & Sørensen, 2011, Patrício et al., 2018). Når det er sagt møter prosjektet en rekke utfordringer som gjør det vanskelig å dele erfaringer og få gjennomslag for de nye tjenestene. For å forstå hvordan tjenstedesign kan bidra til å fremme brukerorientering, må derfor prosjektet drøftes ut fra den konteksten det skal realiseres i. Vi starter med å diskutere UDIs arbeid med brukerorientering, før tjenstedesign som metode for brukerorientering diskuteres i etatens kontekst.

5.2.1 Forståelsen av brukerorientering i etaten

Kompleksiteter i samfunnet, som flykningskriser og globale uroligheter gjør det nødvendig for UDI å tenke nytt om tjenestelevering sin. Styresett basert på produksjonstankegang har til nå ikke ført til at produksjonsmål oppnås og restansen reduseres. Organisasjonen må derfor finne nye proaktive tilnærminger til tjenesteutviklingen. I den forbindelse har UDI rettet fokuset mot brukerorientering, og nye måter å involvere flere aktører i innovasjonsprosesser. Fokuset på brukerorientering har spesielt ført til at organisasjonen ser verdien brukeren har for tjenesteproduksjonen. Brukeren skal nå være den sentrale driveren for tjenesteinnovasjon. Ifølge teorien kan organisasjonen oppnå store innovasjonspotensial ved å trekke brukeren inn i innovasjonsprosessen (Patrício et al., 2018; Bason, 2010; Eggers & Singh, 2009). Brukeren sitter på verdifulle erfaringer som kan benyttes til å forbedre tjenestene, samt sikre en kostnadseffektiv måte for at nye løsninger møter brukerens behov (Bason, 2010). For å oppnå de positive effektene ved brukerinvolvering, er det likevel en forutsetning at brukeren

involveres aktivt. Det viser seg imidlertid at UDI står overfor en rekke problemer når brukeren skal involveres og arbeides med. Ifølge analysen har utfordringene en sammenheng med *forståelsen av brukerorientering, styringsprinsipper i endring og samarbeid*.

Ulik forståelse og ulike arbeidsmetoder for å trekke inn brukerne

Det kommer frem i analysen at brukerorientering har blitt introdusert i organisasjonen uten felles retningslinje eller systematikk til hvordan de ansatte skal arbeide med brukeren i praksis. Det kan virke som det er en forvirring i hvordan ansatte skal arbeide og involvere brukeren i tjenesteutviklingen, og for noen også hva de faktisk leverer. Leverer de tjenester eller produkter? Eller begge deler? Skal de arbeide ut fra brukeres behov eller organisasjonens behov for produksjon av vedtak? Som en konsekvens av uklare retningslinjer, finner vi forskjellige forklaringer på hva brukerorientering er blant informantene. Informanter utenfor prosjektet har for eksempel en tendens til å se brukeren ut fra organisasjonens ståsted, og at brukerorientering handler om å “tenke på” brukeren i tjenesteutviklingen. Analysen tyder på at informantene er opptatt av brukeren, men viser likevel til tradisjonelle metoder som brukertesting for å få brukerinnstikk.

Utfordringen med brukertesting eller at organisasjonen “tenker” på brukeren i utviklingen, er risikoen ved å bruke ressurser på å utvikle en tjeneste som ikke møter brukernes behov. For eksempel kan brukertesting vise at tjenesten i sin helhet ikke fungerer for brukeren, og at tjenesten må utvikles på nytt. Derfor er det en svakhet ved brukertesting at brukeren ikke blir involvert i like stor grad som den ville gjort gjennom aktiv deltakelse i en innovasjonsprosess. For eksempel fremhever Torfing og Sørensen (2011) at flere aktører bidrar til å identifisere problemer sammen, som videre kan føre til en kreativ prosess for å klargjøre relevante verdier. Ut fra de nye tilnærmingene innen et brukersentrert styresett skapes tjeneste verdi ved at brukerne får mulighet til å konstruere tjenestene gjennom sine egne erfaringer som passer deres kontekst (Bason, 2010). Skapes tjenesten med brukeren, kan således organisasjonen sikre at tjenesten møter brukerens behov. Treffer tjenesten brukerens behov, trenger for eksempel ikke organisasjonen benytte unødvendig ressurser på å utvikle tjenesten på nytt eller å forklare hvordan tjenesten fungerer til brukeren (Bason, 2010).

I motsetning til informanter utenfor prosjektet, beskriver prosjektdeltakerne en brukerorientering som samsvarer med tilnærminger innen et brukersentrert styresett. Prosjektdeltakerne vektlegger selve involveringen av brukeren som sentralt for å oppnå

brukerorientering, og videre at tjenesten må samskapes med brukeren for å skape verdi. Bryson et al. (2014) hevder at kunnskap og erfaringer fra brukerne bidrar til å skape helhetlige tjenester. De helhetlige tjenestene bidrar til offentlig verdi gjennom å møte brukerens krav. Offentlig verdi kan dermed ses i sammenheng med hvor avgjørende læring gjennom eksperimentering med flere aktører for felles løsninger innen innovasjonsprosessen er (Pavitt, 2005; Sørensen & Torfing, 2011; Olsen, 2016). Kunnskap skal utvikles og tjenester skal svare til “riktig” løsninger for brukeren.

Toppledelsens forståelse av brukerorientering viser derimot en annen side. Analysen indikerer at lederne har en avgjørende rolle når det kommer til forståelsen av hvordan UDI skal arbeid og dermed forståelsen av brukerorientering. Toppledelsen har ansvaret for å legge strategier og hvordan de velger å systematisk arbeide med brukerne (Røiseland & Vabo, 2016). Med det mener vi at toppledelsen har klart å få begrepet brukerorientering på dagsorden gjennom forankring og deling av begrepet. Dermed viser det hvor mye makt og påvirkningskraft toppledelsen har for en felles forståelse i arbeidet med brukerorientering. Imidlertid tyder analysen på at toppledelsen selv heller ikke er helt sikre på hva brukerorientering faktisk betyr i arbeidet med tjenesteinnovasjon for organisasjonen, men de vet at det er viktig å involvere brukeren.

I denne delen har vi sett at UDI hevder brukeren skal være den sentrale driveren for tjenesteinnovasjon. Likevel er det uklart hvordan brukeren skal involveres og arbeides med. Det kan tyde på at organisasjonen mister muligheten til å utnytte potensialet brukeren kan gi for tjenesteinnovasjon, som kan gjøre det problematisk for videre utviklingsarbeid og brukerinvolvering. Analysen indikerer at brukeren er viktig for UDI, men hvordan involveres brukeren i en etat som ikke arbeider systematisk med brukerorientering? Og hvordan påvirker styringsprinsippene brukerens plass i organisasjonen? I neste del diskuteres disse spørsmålene ytterligere.

I spagaten mellom styringsprinsipper

Til nå kan det virke som brukeren ikke har vært en del av styring og produksjonsarbeidet etaten har arbeidet ut fra. UDI er på den annen side i gang med å utforme nye styringsprinsipper som skal bidra til å involvere brukeren i arbeidet med tjenesteinnovasjon. Styringsprinsippene basert på brukeren er under utvikling, men UDI er fremdeles usikker på hvordan brukeren skal involveres. Det kan tyde på at involveringen av brukeren byr på

måleproblemer, og videre at brukeren fører til unødig ressursbruk. Virkningen er at etaten følger tradisjonelle styringsprinsipper basert på kontroll av produksjonsmål. Men hvordan fungerer brukerinvolvering i andre styringsprinsipper enn et brukersentrert? I tradisjonell administrasjon og NPM ser vi fra litteraturen at brukeren ikke har en like sentral plass som i et brukersentrert styresett (Hartley, 2005). Fra analysen ser vi også tendenser til at tradisjonelle styringsprinsipper gir konsekvenser for brukerinvolveringen.

Teorier innen NPM hevder at denne produksjonstankegangen basert på en konkurranselogikk fra privat sektor vil bidra til at organisasjonen innoverer (Hartley, 2005). I tillegg vil departementets press på organisasjonen føre til resultatorienterte ledere og produktive ansatte som kontinuerlig leter etter forbedringspotensial i produksjonen av vedtak. Følgelig skapes en fiktiv konkurransearena som på sikt vil skape en effektiv søknadsprosess for UDI og for brukeren. På den annen side presiserer Sørensen og Torfing (2011) at organisasjonen ikke konkurrerer på en markedsarena. Offentlig sektor er avhengig av regjeringen og ikke markedet, og sektoren handler derfor ut fra et institusjonsmonopol og monopsoni (kjøpermonopol) (Potts & Kastle, 2010). Til tross for at UDI ikke opererer i en konkurransearena, indikerer analysen at etaten følger produksjonstankegangen skissert av NPM.

Analysen trekker frem flere problemer ved denne produksjonstankegangen når det gjelder brukerorientering. *For det første* gir ikke produksjonsmål basert på antall vedtak som fattes tilstrekkelig informasjon om årsaken bak produktiviteten. For eksempel kan årsaken bak produktiviteten skyldes omfattende saker, krevende samarbeid med andre etater eller at brukeren ikke skjønner søknadsprosessen. *For det andre* kan kravet om produktivitet føre til at ansatte prioriterer de enkleste sakene først, og således utfordrer prinsippet om rettferdighet overfor brukerne (Bryson et al., 2014). I tillegg kan kravet gjøre det vanskelig å prioritere brukerens behov i utviklingsarbeidet. Dette gjelder ikke nødvendigvis bare ansatte, men ledere kan føle presset fra det overordnede departementet til å nå produksjonsmål.

Utviklingsarbeidet, beskrevet som kontinuerlig forbedring, er med andre ord opptatt av å fremme endringer som direkte øker de ansattes innsats for å produsere, hvor organisasjonens interne arbeidsprosesser står i fokus. I arbeidet med produktivitet ser vi tendenser til at brukeren blir usynliggjort, noe som vil påvirke den helhetlige tjenestelevering i feil retning (Ostrom et al., 2010). Følgelig er ikke styringsprinsipper basert på en produksjonslogikk like

egnet for arbeidet med brukerorientering som i et brukersentrert styresett. UDIs fokus på brukerorientering byr dermed på et paradoks. På den ene siden ønsker organisasjonen et større fokus på brukerorientering og brukernes behov. På den andre siden styrer de fortsatt ut fra styringsprinsipper som usynliggjør brukeren. Litteraturen trekker følgelig frem at samarbeidsdrevne tilnærminger er aktuelt for dagens situasjon i offentlig sektor, i motsetning til en NPM-tilnærming (Torfing, 2018; Hartley, 2005; Osborne, 2010).

Selv om UDI fortsatt går ut fra en produksjonslogikk, er de på vei mot å tenke tjenesteverdi gjennom kunnskap og erfaringer fra en aktiv brukerdeltakelse. UDIs fremvoksende tanke om en annen type tjenesteverdi kan ses i sammenheng med at offentlig verdi har endret seg med tiden og paradigmene. Regjeringen og offentlige organisasjoner skal være en slags katalysator for brukere og skape rettferdighet, legitimitet og tillit til regjeringen (Sangiorgi, 2015). Offentlig verdi handler blant annet om brukermedvirkning, demokratiske rettigheter og menneskerettigheter (Willumsen et al., 2015). Det vi derimot får inntrykk av ved UDI er at det er krevende for organisasjonen å tenke brukere i arbeidet innen enorme rammer og et departement, som vi ikke vet om har kommet like langt som etaten med brukerorientering. Det er departementet som har ønsket at UDI skal fokusere på brukerorientering, men er regjeringen klar over at de selv må stimulere til et felleskap?

Til tross for usikkerhet om departementet UDI er underlagt er oppmerksom på samproduksjon med andre aktører, arbeider UDI mot styresettet som fokuserer på brukeren. Likevel står de mellom flere ulike prinsipper fra både tradisjonell administrasjon og NPM, samtidig som de er villige til å arbeide i større grad for brukeren enn hva de har gjort før. Røiseland og Vabo (2016) hevder at offentlige etater ikke kan handle rent offentlig lengre, men at styring også kan være tilknyttet markedet eller sivilsamfunnet. Dermed ser vi potensialer for UDI, med en bakgrunn godt kjent med prinsipper fra tradisjonell administrasjon og NPM, og kjennskap til nye tankesett innen brukerorientering. Nyere tilnærminger til innovasjon og tjenesteinnovasjon tyder også på at fokuset ligger på resultat, effektivitet og kvalitet, i tillegg til å skape verdi for de involverte aktørene (Albury, 2005; Patrício et al., 2018).

Ifølge litteraturen bør valg av måter for å strukturere innovasjonstilnærminger innen offentlig sektor gjøres (Røiseland & Vabo, 2016). Tilhengere av et brukersentrert styresett foreslår derfor samarbeidsdrevne tilnærminger som sentrale prosesser for å sette brukeren i sentrum

av en innovasjonsprosess (Bryson et al., 2014). UDI er på riktig vei til å teste ut nye tilnærminger. De har til og med kjennskap til tjenstedesign som gjør det mulig å skape en felles forståelse for organisasjonen, og ledelsen anerkjenner metoden som velegnet. Når det er sagt, gjenstår det likevel å trekke frem det siste problemet som ble kartlagt i analysen, samarbeid internt og eksternt.

Problemer ved samarbeid

Det avgjørende for et brukersentrert styresett er å inkludere flere aktører, alt fra brukere til politikere, private firmaer, tjenestemenn og flere, for å hente inn ressurser og kreativitet (Borins, 2001 i Sørensen & Torfing, 2011). Bidraget fra flere aktører skal være med på å forsterke og forbedre innovasjonens kvalitet (Bommert, 2010). Forutsetningene for å skape de helhetlige løsningene som møter brukernes behov, er følgelig avhengig av et nært samarbeid med flere aktører. Samarbeidet skal føre til deling av kunnskap og informasjon for å skape gevinst og læring for tjenesteinnovasjon.

I forbindelse med deling av kunnskap internt i UDI forteller informantene at det finnes utfordringer som skaper problemer for samarbeid. Problemene ses spesielt ut fra UDIs hierarkiske struktur, som skaper skiller, forskjellige forståelser og oppfatninger. En hierarkisk struktur er videre med på å skape silotenking, indikerer analysen. Skal likevel innovasjon oppnås må organisasjonen tørre å gjøre endringer som utfordrer det tradisjonelle tankemønstre (Sørensen & Torfing, 2011). Fra tradisjonell administrasjon finner vi igjen mye av UDIs karakteristikk. UDI er en stor og tung etat som regnes som byråkratisk, lovgivende og regelbasert, dette kommer også frem fra informanter. I det brukersentrerte styresettet skal derimot ledere og ansatte arbeide annerledes, der ulike aktører bidrar til en interaktiv innovasjonsprosess (Sørensen & Torfing, 2011).

Det avgjørende for å oppnå samskaping er å involvere grupper fra ulike disipliner (Sørensen & Torfing, 2011). For UDI er det dermed et potensial at de har ulike fagfelt og "siloer". Problemet er imidlertid at de må klare å hente inn aktører og skape nettverk, slik at det skapes offentlig verdi. Offentlig verdi i dag handler om det relasjonelle ved innovasjon i offentlig sektor (Bason, 2010). Tjenesten i seg selv skal ha en verdi for brukeren og for etaten, nå er det ikke lengre snakk om salgsprisen (Alves, 2013). For UDI er det derfor snakk om at brukeren skal få en positiv opplevelse gjennom erfaringer fra en god søknadsprosess. Brukere

skal være med på å finne og skape løsninger på problemer, og det helst sammen med flere ulike aktører.

Informantene forteller også at å samarbeide eksternt er problematisk. Det finnes ulik forståelse av hvem brukeren er, og hvilken rolle søkerne skal ha i tjenesteinnovasjon. Politiet for eksempel, arbeider ut fra andre oppgaver og perspektiver enn det UDI gjør. Konsekvensen av ulik forståelse fører til at etatene snakker ulikt om brukeren. I verste tilfellet kan en etat snakke om en ansatt som en bruker, mens UDI snakker om søkeren. Det blir vanskelig for UDI hvis etatene de er avhengig av ikke snakker om brukeren slik de selv gjør. Ufullstendig forståelse kan påvirke de helhetlige tjenestene, og bidra til at søknadsprosessen igjen stagnerer for UDIs arbeid med tjenesteinnovasjon og følgelig brukerne. For UDI er det avgjørende med godt samarbeid grunnet deres posisjon. Etaten har ingen myndighet over de andre etatene, selv om de har hovedansvaret for utlendingssaker.

Etter å ha drøftet informantenes ulike forståelse av brukerorientering, styringsprinsipper som er under endring og problemer ved samarbeid er arbeidet med tjenesteinnovasjon fra et brukerperspektiv fortsatt under utvikling. Det kan likevel tyde på at UDI har behov for en metode som gjør det mulig å håndtere problemene knyttet til arbeidet med brukerinvolvering. I neste del diskuterer vi hva som oppstår når erfaringene og metoden tjenstedesign introduseres for organisasjonen.

5.2.2 Tjenstedesign som en organisasjonspraksis for brukerorientering

Hittil har vi sett at UDI står overfor flere krevende faktorer når brukerorientering skal forstås og arbeides med. Teorien og studien viser likevel at en metode som tjenstedesign kan gjøre det mulig å skape en felles forståelse for hva brukerorientering er, hvordan brukeren skal involveres og hvordan tjenester kan utvikles. I tillegg har organisasjonen selv erfart hvordan tjenstedesign har bidratt til å skape en bedre søknadsprosess for familieinnvandrings saker. Fra “solskinshistorien” så vi også at ansatte hevder metoden styrker brukerorientering. Vi kunne satt to streker under svaret her, og sagt at tjenstedesign bidrar til å fremme UDIs mål om brukerorientering. Det viser seg imidlertid ikke å være så lett. For at metoden skal bli en organisasjonspraksis i fremtiden, burde erfaringene deles og oversettes til organisasjonens kontekst. I den forbindelse møter metoden en rekke fundamentale problemstillinger knyttet til *ledelsesforankring og hierarkisk struktur, diffus metode og implementering av nye tjenester*.

Ledelsesforankring og hierarkisk struktur

I “solskinshistorien” så vi selve tjenstedesignprosessen som en innovasjonsprosess. Men i tilfellet når en ny praksis skal inn i en etat, kan vi også se implementeringen og spredningen av metoden i sammenheng med innovasjonsprosessen. For UDI kan tjenstedesign være en innovasjon for etaten, ved at metoden kan gjøre en forandring i etatens kontekst (Sørensen & Torfing, 2011). For at implementeringen lykkes må det på den annen side utøves lederskap, konstruksjon av eierskap til det nye og positive insentiver for at implementering oppnås (Sørensen & Torfing, 2011). Hvis UDI ønsker å implementere og de lykkes, skaper det videre muligheter for at praksisen spres til hele organisasjonen. Likevel må det nevnes at innovasjonsprosessen ikke er lineær, følgelig er det ikke en betingelse at det må implementeres før spredning (Kanter, 1988; Pavitt, 2005). Spredningen kan også påvirke implementeringen.

Analysen tyder på at ledelsen har en påvirkning på hvorvidt tjenstedesign blir forankret og blir en organisasjonspraksis for UDI. Ledelsen i seg selv stiller seg svært positive til at metoden benyttes i organisasjonen, til tross for varierende kunnskap til prosjektet SIF og tjenstedesign. Metoden oppfattes som å være i tråd med hvordan organisasjonen ønsker å arbeide med brukerorientering, og bidrar til at organisasjonen holder fokuset på brukeren og hele kjeden av tjenesteleveringen. UDI skal fokusere på brukerreisen, samarbeidsstrategier og problemer. Disse elementene finner vi også igjen i tjenstedesignlitteraturen. Tjenstedesign skal undersøke brukerreisen til brukerne ved hjelp av blant annet observasjoner, empatikartlegging, utvikling av personas (gruppepersonligheter), kartlegging av brukerreiser og visualisering (Aguirre, 2017).

Imidlertid ønsker UDI å være en “lærende organisasjon”, og ønsker dermed ikke å påvirke hvilke metoder avdelingene skal benytte for å oppnå brukerorientering. Det er med andre ord opp til ansatte og avdelinger å drive frem anvendelsen av tjenstedesign. Anvendelsen av tjenstedesign er derfor avhengig av at erfaringer deles med andre deler av organisasjonen, og på den måten inspirerer til å ta i bruk metoden. På den annen side blir problemet videre at deling uten forankring byr på vanskeligheter for praksisens oversettbarhet (Røvik, 2014).

Tjenstedesign kan ses som en konseptualisert praksis. Det vil si at den gjenkjennes ved begrep ettersom den er nedskrevet i litteratur og publikasjoner (Christensen et al., 2009). Skal

tjenestedesign overføres og deles med andre foreslås det at praksisen forankres i organisasjonen (Røvik, 2014). I sammenheng med forankring av en praksis trekker Røvik (2014) frem praksisens oversettbarhet. Når en praksis skal forankres i organisasjonskonteksten, påpeker Røvik (2014) at nettverk av tillit, tett og langvarig samhandling gjennom eksterne og interne aktører er en betydningsfull betingelse for utvikling av kunnskap og nye praksiser. Det viser seg imidlertid at UDI er en fragmentert organisasjon med hierarkiske strukturer som gjør det vanskelig å bygge disse nettverkene. Det kan tyde på at formidling og forankring i organisasjonen er vanskelig når praksiser slik som tjenestedesign, skal oversettes uten nettverk.

Som en konsekvens av hierarkiske strukturer, vil tjenstedesigns forankring i organisasjonen være avhengig av en ledelse som tar styring, uten detaljert kontroll, for å få til samarbeid (Albury, 2005). Samarbeid formes gjennom systematiske og relasjonelle tilnærminger fra ledelsen (Røiseland & Vabo, 2016). Overføringen av tjenstedesign som en organisasjonspraksis byr dermed på et nytt paradoks. På den ene siden hevder ledelsen at anvendelsen av tjenstedesign er opp til ansatte, og at ledelsen videre ikke ønsker å påvirke. På den andre siden hevder litteraturen at ledelsen skal dekke behovet for god samskaping, som betyr at ledelsen er nødt til å påvirke og ta ansvar. Likevel indikerer analysen at UDI kun er på vei å tenke nettverk og relasjonelle tilnærminger, men at de enda ikke arbeider ut fra tett samhandling gjennom eksterne og interne aktører. Dermed er det vanskelig for ansatte å oppfylle ledelsens ønske om at de selv tar initiativ til å anvende tjenstedesign når deling av erfaringer skal skje av seg selv. Problematikken finner vi også igjen i måten prosjektet SIF har blitt mottatt av informantene utenfor prosjektet. Prosjektdeltakerne har vært aktive i informasjonsdelingen, men ikke alle har hørt så mye om prosjektet og metoden. Det kan forstås som at informasjonsdeling kan være vrient uten en aktiv ledelsesinvolvering.

En annen utfordring for at metoden skal forankres, er at det ikke er så mange i toppledelsen som vet hva tjenstedesign er. I tillegg hører ikke toppledelsen om prosjekter eller metoder med mindre de fører til gode resultater eller krever større ressurser. Det gjør det vanskelig for toppledere å høre om nye ideer, erfaringer og metoder som kommer fra de ansatte. De ansattes erfaringer er viktig for toppledelsen, men de anerkjenner at de ansattes vei opp til toppledelsen er lang. Som nevnt, er en utfordring med deling av erfaringer nettopp denne hierarkiske strukturen. På den annen side kan tjenstedesign bidra her med å få til å skape sammen, og dermed bryte silotankeganger, som vi så i "solskinshistorien". I en

designprosess er poenget å samdesigne prosessen (Sanders & Stappers, 2008), og minske avstanden mellom organisasjonens handlinger og menneskers behov (Parker & Heapy, 2006). Likevel forutsetter tjenstedesigns bidrag til samskaping, at metoden benyttes og forankres, som igjen viser seg å være vanskelig uten at ledelsen tar kontroll. I siste avsnitt trekker vi videre frem betydningen med å implementere de nye tjenestene for at metoden og erfaringene skal overføres til resten av organisasjon.

Diffus metode og implementering av nye tjenester

En annen betydningsfull faktor som skaper problemer for delingen av kunnskap, er at metoden har fremstått som diffus for prosjektdeltakerne og andre i etaten. Selv om prosjektdeltakerne har en forståelse for tjenstedesign, viser det seg at metoden kan være vanskelig å forklare og diffus for andre å forstå. Ifølge forskningen er uklarerhet rundt metoden et reelt problem, ettersom metoden fortsatt mangler en helhetlig forståelse (Patrício et al., 2018). Selv om tjenstedesign er en konseptualisert praksis, er den ikke tydelig nok verken for organisasjonen eller prosjektdeltakerne. Det kan tyde på at tjenstedesign bærer preg av taus kunnskap, og vil ifølge Røvik (2014) påvirke praksisens oversettbarhet.

På bakgrunn av at metoden kan virke diffus, kan det indikere at prosjektdeltakerne har vært avhengig av å dele erfaringene og resultatet fra prosjektet for å skape en forståelse i organisasjonen. Ifølge Sørensen og Torfing (2011) er en forutsetning for at en ny praksis skal spres, at gevinstene ved den nye praksisen fremheves av de første som tar den i bruk for å overkomme motstand mot det nye. Et grunnlag for å skape aksept for metoden, vil dermed være at de nye tjenestene som kom ut fra prosjektet implementeres og fremheves i organisasjonen. Det viser seg at prosjektet har ført til flere nye tjenester basert på brukernes faktiske behov. De nye tjenestene skal gjøre søknadsprosessen for familieinnvandringsaker effektiv for brukerne og følgelig organisasjonen. Likevel opplever prosjektdeltakerne noe skepsis fra blant annet ledelsen når det nye skal realiseres.

Skepsisen fra ledelsen kan ses i sammenheng med hvordan en av lederne betrakter metoden og de nye tjenestene. De nye tjenestene løser ikke organisasjonens grunnleggende problem med å produsere flere vedtak, som tyder på at metoden og prosjektet ikke innfridde forventningene lederen hadde. Ifølge Røvik (2014) kan motivasjonen for å innføre nye praksiser svekkes hvis ikke praksisen kan vise til resultatmessig suksess. Analysen indikerer at metoden og de nye tjenestene ikke kan vise til håndfaste gevinster som kan bidra til å løse

utfordringene med å redusere restanse. Bason (2010) hevder imidlertid at design i det lange løp skal være kostnadseffektivt og at det ikke skal påvirke organisasjonens ressursbruk i negativ retning. Brukerinvolvering skal nemlig sikre at nye løsninger møter brukerens behov, og dermed føre til “gode” resultater (Bason, 2010).

Videre kan det virke som det kan være vanskelig for ledelsen å prioritere nye tjenester som går på bekostning av organisasjonens produksjonsmål. For eksempel møtte prosjektdeltakerne noe motstand når den nye Facebook-siden skulle iverksettes. Selv om det kom frem at brukerne hadde et behov for mer informasjon og dialog med saksbehandlerne, tok det fokuset vekk fra kjerneoppgaven med å produsere vedtak. De nye tjenestene representerer med dette utfordringer ved å implementere brukersentrerte tjenester i en produksjonsrettet etat. Selv om organisasjonen ønsker et brukerfokus, skal det ikke gå på bekostning av produksjonen av vedtak. De brukersentrerte tjenestene kan bidra til at produksjonsmålene nås, men gir på den andre siden ikke målbare gevinster.

Implementering av de nye tjenestene har videre en betydning for spredningen av metoden, som vi var inne på. Siden metoden er vanskelig og diffus å forklare, er prosjektet avhengig av å vise til konkrete tiltak for å kunne spre erfaringene. Dermed er implementering avgjørende. Implementeres ikke de nye tjenestene, kan det følgelig påvirke oversettelsen av metoden. I tillegg påpeker Albury (2005) og Sørensen og Torfing (2011) at det nye må implementeres for at det skal være innovasjon. Implementeres ikke de nye tjenestene, er dermed de nye tjenestene verdiløse.

Det skal likevel sies at flere av de nye tjenestene har blitt innført i organisasjonen, men at resultatet av de nye tjenestene oppfattes foreløpig som lite målbart. Både de nye tjenestene som er implementert og de som ikke er det, kan ikke måles i pris. Analysen antyder at resultatene dermed ikke har den samme verdien for UDI, sammenlignet med å bruke ressurser på tiltak som bidrar til at produksjonsmålene oppnås. På den måten kan det være lettere å prioritere de kontinuerlige forbedringene basert på NPM-tankegang som effektiviserer interne prosesser og prosedyrer. Problemet med metoder basert på NPM-tankegang er imidlertid av brukeren glemmes i arbeidet med tjenesteinnovasjon, som ble diskutert ytterligere tidligere i dette kapitlet (Hartley, 2005).

5.3 Oppsummering

Fra en “solskinshistorie” av positive erfaringer med tjenstedesign drøftet vi videre skyggesiden ved erfaringene fra prosjektet SIF. Vi har diskutert skyggesiden ved å ta utgangspunkt i hvordan brukerorientering forstås i etaten, og hvordan tjenstedesign eventuelt kan bidra i arbeidet med forståelsen. Forståelsen har blitt sett ut fra ulikt arbeid med brukerorientering, styringsprinsipper som er i endring og problemer ved samarbeid. Tjenstedesigns bidrag for brukerorientering har blitt drøftet ut fra metodens “reise” inn i etaten. Reisen innebar delingen av metoden, og har møtt på flere utfordringer. Blant utfordringene er ledelsesforankring av metoden, en hierarkisk struktur, en diffus metode i en krevde organisasjonsstruktur og nye tjenester som resultater for implementering, men ikke nødvendigvis prioriteres.

6. Avslutning

Avslutningsvis vil vi komme med noen oppsummerende betraktninger rundt studien. Vi vil først belyse studiens problemstilling og underspørsmålet. Deretter presenterer vi teoretiske og praktiske implikasjoner. Til sist trekkes studiens begrensninger frem og forslag til videre forskning.

6.1 Avsluttende betraktninger

Denne studien har sett på betydningen av designmetodikk i offentlig sektor når en etat er i en startfase med brukerorientering. Utgangspunktet for studien har vært problemstillingen:

Hvordan kan det å ta i bruk tjenstedesign som metode bidra til å fremme arbeidet med brukerorientering i UDI?

- Hvordan forstås brukerorientering i arbeidet med tjenesteinnovasjon i UDI?

Innledningsvis rettet vi fokus mot hvordan offentlig sektor skal arbeide med innovasjon generelt og tjenesteinnovasjon spesielt, og hvilket styresett som bør legges vekt på for å skape fremtidens tjenester og velferd. I denne studien har vi vist til tjenstedesign som en nyttig metode for brukerorientering i offentlig sektor. I tillegg foreslår forskningen et brukersentrert styresett for arbeidet med flere aktører i tjenesteinnovasjon. Fra forskningen og i praksis har vi sett hvordan tjenstedesign har gitt potensialer for å involvere brukere, samskape og arbeide brukersentrert i en organisasjons arbeid med tjenesteinnovasjon. Studien har vektlagt å belyse hvordan tjenstedesign kan bidra til å fremme arbeidet med brukerorientering i UDI. Vi har også vært interessert i hvordan brukerorientering forstås i arbeidet med tjenesteinnovasjon i etaten, som et underspørsmål for å medvirke problemstillingen.

Når det gjelder hvordan brukerorientering forstås i arbeidet med tjenesteinnovasjon i UDI, er etaten fortsatt i en startfase. Grunnet tidlig fase med brukerorientering viser studien at brukerorientering forstås ulikt. Etaten påvirkes av ulike arbeidsmåter for brukerinvolvering, produksjonslogikker og problemer ved samarbeid, som fører med seg blandede oppfatninger om brukerorientering. I casen vår er det derfor vanskelig å drøfte om det lønner seg å ta i

bruk tjenstedesign før brukerorientering og et brukersentrert styresett har blitt forankret. Eller på den andre siden om det lønner seg å forankre en metode som tjenstedesign for nettopp å forstå brukerorientering bedre. Det viser seg at tjenstedesign som en metode møter problemstillinger innen tradisjonelle styringsprinsipper, samtidig som metoden bidrar til å øke forståelsen for brukerorientering.

Uansett kan vi stille spørsmål ved om tjenstedesign kan innføres som en organisasjonspraksis, uavhengig av hvor UDI står i dag. Vi mener det er problematisk i lys av at UDI utfører oppgaver på et såpass overordnet nivå. Det utgjør derfor en naturlig avstand til direkte demokrati. Norge er et representativt demokrati der stemmene ved valg avgjør hvordan politikken UDI forholder seg til formes. Staten er dermed farget av departementet over seg. Spesielt har denne studien sett at kravet om produktivitet og produksjonsmål fra overordnede ledere og departementer kan virke hemmende for at brukeren involveres i tjensteinnovasjon. Imidlertid har UDI kommet langt i arbeidet sitt med brukerorientering. Problematikken ligger således ikke i virksomhetsmålet, men i styringsprinsipper UDI i dag står mellom.

Skal UDI benytte seg av tjenstedesign for å fremme brukerorientering fremkommer det at ledelsesforankring og deling av erfaringer og kunnskap i dag er krevende, men nødvendig. Strukturen UDI arbeider innen gjør det komplisert grunnet formaliserte over- og underordnede relasjoner. Informanter synes det er vanskelig å dele kunnskap og å arbeide på tvers. Videre har forståelsen av metoden som diffus betydning for kunnskapsdeling, samtidig som resultatene av metoden ikke er målbare slik UDI vanligvis måler gevinst. For at tjenstedesign skal bidra for å fremme brukerorientering ser vi det derfor nødvendig at metoden tilpasses offentlig sektor ytterligere, enn hva den gjør i dag. Metoden regnes som diffus for informantene og i forskningen er den fortsatt fremvoksende. En mulighet for at metoden og verktøyene tilpasses er å følge paradigmeendringer og offentlig sektors betingelser.

6.2 Studiens implikasjoner

Teoretiske implikasjoner

Denne studien bidrar til forståelse for at tjenstedesign utover et enkeltprosjekt handler om mer enn bare verktøyene metoden medfølger. Således har effektene av tjenstedesign som en

organisasjonspraksis betydning for den manglende forståelsen for en holistisk tilnærming til tjenstedesign. Tjenstedesign må tilpasses og forstås ut fra den logikken som utmerker seg i organisasjonen. Studien viser viktigheten av forankring og deling av en praksis for at tjenstedesign skal bidra til å fremme brukerorientering i arbeidet med tjenesteinnovasjon.

Praktiske implikasjoner

Når det gjelder praktiske implikasjoner har studien vist at tjenstedesign fungerer i en kontekst tilrettelagt for innovasjon. Når kunnskapen fra metoden skal deles er det på den annen side vanskelig ettersom arbeidet med brukerorientering ikke utføres likt i praksis for etaten. Studien kan også gi indikasjoner om at UDI er på riktig vei for å arbeide innen et brukersentrert styresett. Det viser seg at posisjonen deres mellom styringsprinsipper kan være et potensial, men kun hvis fokuset på resultat, effektivitet og kvalitet fortsetter, samtidig som det skapes verdi for de involverte aktørene – og spesielt brukeren.

6.3 Videre forskning

Denne masteroppgaven har undersøkt hvordan UDI arbeider med brukerorientering, og hvordan tjenstedesign kan bidra i dette arbeidet. Likevel sitter vi igjen med flere spørsmål som kan være interessante for videre forskning.

Etater, styringsprinsipper og tjenstedesign. Studiet tyder på at styresett basert på produksjonstankeganger kan skape begrensninger for tjenstedesign og hvordan brukeren involveres i tjenesteinnovasjon. For videre forskning kan det derfor være interessant å studere andre etater som har en enda sterkere tilknytning til NPM enn hva UDI har, for ytterligere å studere hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at tjenstedesign kan bidra mot et brukersentrert styresett. Må en offentlig organisasjon ha en grunnleggende forståelse for brukerorientering og brukerens betydning for at tjenstedesign kan bidra mot et brukersentrert styresett? Eller kan tjenstedesign føre til at en produksjonsrettet etat skifter retning mot det brukersentrerte?

Brukerorientering målt i gevinst. Studien indikerer at offentlige organisasjoner kan møte på ulike utfordringer på veien mot et brukersentrert styresett. Vi mener derfor at det er behov for mer forskning på tjenstedesign, og hvordan tjenstedesign eventuelt kan kombinere brukerorientering og håndfaste produksjonsmål. Hvordan kan resultatene fra et

tjenstedesignprosjekt måles i gevinst? Det er behov for å undersøke om tjenstedesign kan få større aksept i en offentlig organisasjon hvis metoden kan kombineres med kravene om håndfaste gevinstpotensial og produksjonsmål.

Ledelsens betydning. I studien har vi også sett at ledelsen er av betydning for brukerorientering. Det ville være interessant for videre forskning å derfor studere grundigere lederes ansvar og institusjonelle logikker for hvordan innovasjon kan bidra til brukerorientering.

Departementer, påvirkning og brukere. Videre er det interessant å forske mer på hvordan styresettet til overordnede departementer påvirker brukerorientering. Kan brukerorientering oppnås i større grad hvis departementer inkluderer brukeren i målingen av etaters produktivitet? I studien har vi sett at Justis- og beredskapsdepartementet har pålagt UDI å fokusere mer på brukerorientering. Men hvordan inkluderer departementet brukeren i styringen sin av etaten? Spørsmålene er omfattende og av betydning for offentlig sektors arbeid mot et brukersentrert styresett. Spørsmålene kan dermed være aktuelle for en videre doktoravhandling.

Litteraturliste

- Aasen T. M., & Amundsen O. (2011). *Innovasjon som kollektiv prestasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aguirre, M. (2017). Norge på topp i tjenestedesign. *Stat & Styring*. Hentet fra <https://www.statogstyring.no/norge-pa-topp-i-tjenestedesign/>
- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money and Management*, 25(1), 51-56.
- Alexander, E. R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory* 1(3), 226-49.
- Alves, H. (2013). Co-creation and innovation in public services. *The service Industries Journal*. 33(7-8), 671-682.
- Amabile, T. M. (1998). How to kill creativity, *Harvard Business Review*, 76(5), 76 - 87.
- Andersen, H. & Røvik, K. A. (2015). Lost in translation: a case-study of the travel of lean thinking in a hospital. *BMC Health Services Research*. 15:401 DOI 10.1186/s12913-015-1081-z
- Aspøy, A. (2014). Design i offentlig tjeneste. *Stat & Styring*, 24(3). Hentet fra https://www.idunn.no/stat/2014/03/design_i_offentlig_tjeneste
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol, UK: Policy Press.
- Bason, C. (2017). *Leading public design: Discovering human-centred governance*. Bristol, UK: Policy Press.
- Bommert, B. (2010). Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review*, 11(1), 15-33.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.

- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5. utg.). UK: Oxford university press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74 (4), 445–456.
- Buchanan, R. (2001). Design Research and the New Learning. *Design Issues*, 17(4), 3-23.
- Bøås, M. (2015). Verdens flyktningkrise - årsaker, konsekvenser og mulige løsninger. *Hvor hender det?* (15) Hentet fra <http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2015/Verdens-flyktningkrise-aarsaker-konsekvenser-og-mulige-loesninger>
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Crosby, B. C., Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655-669, DOI: 10.1080/14719037.2016.1192165
- deJongh, M. (2015). 6 råd om at lede samskabelse. *Væksthus for ledelse*. Hentet fra: <https://www.lederweb.dk/strategi/innovation/artikel/115609/6-rad-om-at-lede-samskabelse>
- Design og arkitektur Norge (DOGA) (2016). Fang tidstyven: Tre prosjekter fra offentlig sektor. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/b3c27694d9fc45978c09036cc903b6f5/doga_2016_dip_tidstyv_rapport.pdf
- Djellal, F., Gallouj, F., & Miles I. (2013) Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 98-117
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2016a, 29. januar). Det offentlige skal samarbeide med brukerne når nye tjenester utvikles. Hentet fra <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/stimuleringsordningen/det-offentlige-skal-samarbeide-med-brukerne-nar-nye-tjenester-utvikles>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2016b, 01. mars). Tjenestedesign. Hentet fra <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/hvordan-jobbe-med-innovasjon/verktoy-og-metoder/tenestedesign>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2016c, 12. oktober). La oss spørre hvor det gjør vondt før vi skriver ut resepter. Hentet fra <https://www.difi.no/blogg/2016/10/la-oss-sporre-hvor-det-gjor-vondt-vi-skriver-ut-resepter>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (u.å.a). Økt innovasjonskraft i staten. Hentet 25.10.2017

Direktoratet for forvaltning og IKT. (u.å.b). Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker. Upublisert manuskript.

Eggers, B., & Singh, S. (2009). *The Public Innovator's Playbook*. Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government.

Fitjar, R. D. (2015). Innovasjon for utvikling i offentlig og privat sektor – prinsipielle forskjeller. I E. Willumsen & A. Ødegård (red.), *Sosial innovasjon - fra politikk til tjenesteutvikling* (s. 63-84). Bergen: Fagbokforlaget.

Fuglsang, L., & Rønning, R. (2014). Introduction. Framing innovation in public service sectors: A Contextual approach. I L. Fuglsang, R. Rønning, & B. Enquist (red.), *Framing innovation in public service sectors* (1-17). Routledge.

Gallouj, F. & Djellal, F. (2010). *The Handbook of Innovation and Services: A Multi-disciplinary Perspective*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Gallouj, F. & Weinstein, O. (1997). Innovation in services. *Research Policy*, 26(4-5), 537-556. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(97\)00030-9](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(97)00030-9)

Gjelsvik, M. (2015). Offentlige leders holdninger som potensial for innovasjon. I E. Willumsen & A. Ødegård (red.), *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (193-211). Bergen: Fagbokforlaget.

- Gonzalez, R., Llopis, J., & Gasco J. (2013). Innovation in public services: The case of Spanish local government. *Journal of Business Research*, 66, 2024-2033
- Grönroos C. (2011). Value co-creation in service logic: A critical analysis. *Marketing Theory* 11(3), 279-301. DOI: 10.1177/1470593111408177
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.
- Høiland, G. & Willumsen, E. (2015). Innovasjon for mer integrerte tjenester: samarbeid på tvers i arbeidsinkludering. I E.W. Willumsen, & A. Ødegård (red.), *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (17-23). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Christoffersen L., & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg.). Oslo: Abstrakt forlag
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). Tildelingsbrev for Utlendingsdirektoratet 2017. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2016/utlendingsdirektoratet.pdf>
- Kanter, M. R. (1988). When a thousand flowers bloom: Structural, collective, and social conditions for innovation in organization. I Staw, M. B. and Cummings, L. L. (red.), *Research in Organizational Behavior* (169-211). JAI Press, Greenwich, CN.
- KS FoU. (2015). Idékatalog: Tiden inne for tjenstedesign? Innføring for kommunale innovasjonsprosesser. Hentet fra

https://www.ks.no/contentassets/6aed078cd883452fac50c1feb1d73d8/idekatalog_fou_ah_ks.pdf

- Malmberg, L. (2017). *Building Design Capability in the Public Sector Expanding the Horizons of Development*. Doktorgradsavhandling, Linköpings University, Linköping.
- Olsen, D. S. (2016). Adult Learning in Innovative Organisations, *European Journal of Education*, 51(2), 210-226. DOI: 10.1111/ejed.12170
- Osborne, S. P. (2010). Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, 12(1), 1-10, DOI: 10.1080/14719030903495232
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387, DOI: 10.1080/14719030600853022
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158. DOI: 10.1177/0275074012466935
- Ostrom, A. L., Bitner, M. J., Brown, S.W., Burkhard, K. A., Goul, M., Smith-Daniels, V., Demirkan, H., & Robinovich, E. (2010). "Moving Forward and Making a Difference: Research Priorities for the Science of Service." *Journal of Service Research* 13(1), 4–36. doi:10.1177/1094670509357611.
- Patrício, L., Gustafsson, A., & Fisk, R. (2018). Upframing Service Design and Innovation for Research Impact. *Journal of Service Research*, 21(1) 3-16
- Pavitt, K. (2005). Innovation Processes. I J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (red.), *The Oxford Handbook of Innovation* (86-114). New York: Oxford University Press.
- Parker, S., & Heapy, J. (2006). *The journey to the interface : how public service design can connect users to reform*. London: Demos.

- Pedersen, A. R. (2015). Organisatorisk forandring som hverdagsinnovation: Entrepreneurial myte eller en offentlig verdi? *Public Governance Research*, 1, 15-28.
- Potts, J., & Kastle T. (2010). public sector innovation research: What's next? *Innovation: Management, Policy & Practice*, 12(2), 122-137.
- Prahalad, C. K. & Ramaswamy, V. (2004): Co-creation Experiences: The Next Practice in Value Creation. *Journal of Interactive Marketing*, 13(3), 5-14.
- Reff, A. og Johansen M. B. (2011). En organisasjonsteoretisk reise gjennom innovationslandskapet, i Sørensen E and Torfing J.. *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røijen, L. A., Heggestad E., & Furuholt, J. L., (12. oktober, 2017). Regjeringen vil ha mer designdrevet innovasjon. *Design og arkitektur Norge*. Hentet fra <https://doga.no/aktuelt/nyheter/regjeringen-vil-ha-mer-designdrevet-innovasjon/>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2014) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon* (3. utg.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Sanders, E. N., & Stappers, P. (2008). Co-creation and the new landscapes of design. *International Journal of CoCreation in Design and the Arts*, 4(1), 5-18. DOI :10.1080/15710880701875068
- Sangiorgi, D. (2015). Designing for public sector innovation in the UK: design strategies for paradigm shifts. *Foresight*, 17(4), 332-348
- Sangiorgi, D., & Junginger, S. (2015). Emerging Issues in Service Design. *The Design Journal*, 18(2), 165-170. DOI: 10.2752/175630615X14212498964150

- Sanner, J. T. (2017, 10. oktober). Tid for nyskaping i offentlig sektor. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tid-for-nyskaping-i-offentlig-sektor/id2575892/>
- Seawright, J. & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political research Quarterly*. 61(2), 294-308
- Stickdorn, M. & Schneider, J. (2010). *This is service design thinking: basics, tools, cases*. Amsterdam: BIS Publishers.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *Public Administration*, (36)1, 41-57. DOI: 10.1177/0275074005282583
- Sundbo, J., & Gallouj, F. (2000). Innovation as a loosely coupled system in services. *International Journal of Services Technology and Management*, 1(1), 15-36.
- Sundbo, J., & Toivonen, M. (2011). Introduction. In J. Sundbo & M. Toivonen (Eds.), *User-based Innovation in Services* (1-21). Cheltenham: Edward Elgar.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*. 43(8).
- Tether, B. S. (2005) Do Services Innovate (Differently)? Insights from the European Innobarometer Survey. *Industry & Innovation*, 12(2), 153-184.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (4 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thapa, B. E. P., Niehaves, B., Seidel, C. E., & Plattfaut, R. (2015). Citizen involvement in public sector innovation: Government and citizen perspectives. *Information Polity*, 20(3-17)
- Torfing, J. (2018). Collaborative innovation in the public sector: the argument, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2018.1430248.
- Trischler, J. & Scott D. R. (2016) Designing Public Services: The usefulness of three service design methods for identifying user experiences. *Public Management Review*, 18(5), 718-739.

- Trullen, J., & Bartunek, J. M. (2007). What a Design Approach offers to Organization Development. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43(1), 23-40.
- Utlendingsdirektoratet. (2015). *Virksomhetsrapport 2015*. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsrapportvirksomhetsrapport-for-udi-2015.pdf
- Utlendingsdirektoratet. (2016). *Virksomhetsrapport 2016*. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsrapport-2016-for-utlendingsdirektoratet.pdf
- Utlendingsdirektoratet. (2017). *Virksomhetsrapport 2017*. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/aarsrapport-2017-udi-hovedrapporten.pdf
- Utlendingsdirektoratet. (2018, 27. mars). *Om UDI*. Hentet fra <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/>
- Utlendingsdirektoratet (u.å). Sluttrapport: Prosjekt for en mer brukerrettet familieinnvandringsprosess. Upublisert manuskript.
- van de Ven, A., Polley, D., Garud, R. & Venkataraman, S. (1999). *The Innovation Journey*. New York: Oxford University Press.
- Vargo, S., and R. Lusch. (2008). “Why ‘Service’?” *Journal of the Academy of Marketing Science* 36(1), 25–38.
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N., & Ruvio, A. (2005). Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration. *International Public Management Journal*. 8(1), 57-81.
- Willumsen, E. W. & Ødegård, A. (2015). Innovasjon – et konsept i endring. I E.W. Willumsen, & A. Ødegård (red.), *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (17-23). Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg

Intervjuguide - Prosjektdeltakere

Introduksjon

Bakgrunn

Fortell kort om:

- Etaten og avdelingen du arbeider i
- Utdanningsbakgrunn
- Stillingen din/rollen din i avdelingen

Prosjektet “Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker”

Rolle i prosjektet

- Kan du beskrive rollen din i prosjektet?
- Hvorfor ble med i dette prosjektet?
- Hvorfor mener du at prosjektet ble satt i gang?

Arbeidet med tjenstedesign

- Hva mener du fungerte bra med tjenstedesign i prosjektet?
- Hva mener du fungerte mindre bra med tjenstedesign i prosjektet?
- Hvordan opplevde du å jobbe med metoden tjenstedesign for å forbedre tjenester?
- Hva er de viktigste erfaringene du tar med deg fra denne metoden?
- Har erfaringene dine endret tanker eller måter å jobbe med forbedring av tjenester (tjenesteinnovasjon) på?
- Har du noen erfaringer med hvordan tjenstedesign har endret måten dere jobber med innovasjon i dag?

Deling av erfaringer

- Nå som du har vært med på prosjektet; har arbeidet vært et samtaleemne med andre i etaten?
- Er erfaringene noe som snakkes om i uformelle settinger, lunsjtiden f.eks.?
- Har du hørt om andre offentlige virksomheter som jobber med tjenstedesign?
- Hva mener du er viktig for at erfaringer deles med hverandre i etaten?

Avsluttende spørsmål

- Har du noe mer du vil dele med oss, som du synes ikke har kommet godt nok frem?

Intervjuguide - Ansatte utenfor prosjektet

Introduksjon

Bakgrunn

Fortell kort om:

- Utdanningsbakgrunn
- Stillingen din i etaten
- Hvor lenge du har jobbet i etaten
- Din rolle/ansvarsoppgaver i avdelingen din

Innovasjon og tjenesteutvikling/tjenesteinnovasjon

- Hva forbinder du med begrepet innovasjon?
- Hva forbinder du med begrepet tjenesteinnovasjon?

Arbeid med tjenesteinnovasjon i avdelingen

- Kan du si noe om hvordan dere arbeider med utvikling (innovasjon) i avdelingen din?
- Hvilken plass har brukeren i utviklingen av tjenester?
- Hva mener du er viktig å fokusere på når det arbeides med tjenester?
- Hva er utfordrende med å utvikle (gode) brukerrettede tjenester?
- Hvilke erfaringer har du med å arbeide på tvers av avdelinger?

Arbeid med tjenstedesign i avdelingen

- Har du hørt om tjenstedesign før?
- Eventuelt, hvordan oppfatter du tjenstedesign?
- Kunne du tenkt deg å delta i et tjenstedesignprosjekt?
- Har du gjort deg noen tanker om tjenstedesign er hensiktsmessig i din avdeling?

Prosjektet “Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker”

- Har du hørt om prosjektet “Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker”?
- Hva er dine erfaringer med prosjektet?
 - Har du noen positive tanker om prosjektet?
 - Har du noen mindre positive tanker om prosjektet?
- Har du hørt om noen konkrete tiltak som har kommet fra prosjektet?
- Har du snakket med noen andre som ikke har vært med i prosjektet, om prosjektet?

Mottakelse av prosjektet

- Hvordan har du opplevd informasjonen rundt prosjektet?
- Hva var din holdning til prosjektet da du først fikk høre om det?
- Hvordan ble du inkludert i prosjektet uten å være med på det?
- Hvordan oppfatter du at prosjektet har blitt mottatt av både ledere og andre ansatte?

Avslutningsvis

- Har du noe mer du vil dele med oss, som du ikke synes har kommet godt nok frem?

Intervjuguide - Toppledere

Introduksjon

Bakgrunn

Fortell kort om:

- Utdanningsbakgrunn
- Stillingen din i etaten
- Hvor lenge har du jobbet i etaten
- Din rolle i organisasjonen

Innovasjon og tjenesteutvikling/tjenesteinnovasjon

- Hva forbinder du med begrepet innovasjon?
- Hva forbinder du med begrepet tjenesteinnovasjon?
- Hvordan jobbes det med utvikling av tjenester/tjenesteinnovasjon i avdelingen din?
- Er tjenesteinnovasjon viktig for deg og organisasjonen?

Lederrollen

- Hvordan jobbes det med tjenesteinnovasjon (utvikling av tjenester) i avdelingen/mellom avdelinger/mellom etater?
- Hvordan er avstanden (fysisk og psykisk) fra dere i ledergruppen og ansatte i andre avdelinger, eks. oppholdsavdelingen, asylavdelingen osv..?
- Hvordan involveres ansatte i utvikling av tjenester?
- Hvordan stiller du deg til forslag om endringer som kommer fra andre ansatte?

Prosjektet "Søknadsprosessen i familieinnvandringsaker"

- Hvordan ble du introdusert for prosjektet første gang?
- Hvordan har du vært involvert i prosjektet?
- Hva er dine erfaringer med arbeidet av prosjektet?
- Hvordan opplever du at de som har hatt ansvaret for prosjektet har involvert dere i ledergruppen?
- Hvordan har andre ansatte som ikke har vært med i prosjektet blitt involvert?
- Hvordan har prosjektet påvirket måten dere arbeider med utviklingen av tjenester i dag?
- Kunne dere i dag ha satt i gang et tilsvarende prosjekt på eget initiativ?

Tjenestedesign

- Hva er erfaringene dine rundt tjenestedesign?
 - Hva mener du er/virker bra med tjenestedesign?
 - Hva mener du er/virker mindre bra med tjenestedesign?
- Hvilke muligheter gir tjenestedesign for UDI?
- Hvordan har tjenestedesign blitt benyttet i UDI tidligere?
- Hvilke forutsetninger mener du bør være tilstede når tjenestedesign tas i bruk?
- Hvilken plass kommer tjenestedesign til å ha i fremtiden for UDI?

Forankring - tiltak

- Oppfatter du at prosjektet kom fram til noen overraskende tiltak?
- Hvordan kommer resultatene (tiltak) fra prosjektet til å bli benyttet videre i UDI?
 - Er tiltakene prioritert fremover?

Avslutningsvis

- Har du noe mer du vil dele med oss, som du mener ikke har kommet godt nok frem?