

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning. Institutt for samfunnsvitenskap

Styringsperspektiv og innovasjon i offentlig sektor

Ei ideanalyse

Camilla Elin Dahl Humberset

Master of public administration – STV-3909 – V2022



Samandrag

Tema for denne oppgåva er korleis ein kan forvente at innovasjonspolitik i det offentlege blir sett ut i livet gjennom rådande styringsperspektiv og kva styringsperspektiv kan innebere for organisering av innovasjon i offentleg sektor.

Oppgåva tek utgangspunkt i stortingsmeldinga «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse» (Meld.St. 30 (2019-2020)). Ved bruk av ideanalyse som metode analyserer eg det som kjem fram i stortingsmeldinga med omsyn til styringsperspektiv før eg drøftar to konkrete forslag til korleis offentleg sektor kan organisere for innovasjon.

(Oppgåva inneheld fleire blanke sider for å tilpasse den tosidig print.)

Forord

Vidareutdanning på deltid er både krevjande og inspirerande. Krevjande fordi det skal passe inn i ein logistikk med familie, jobb og andre interesser. Inspirerande fordi ein gjennom flinke forelesarar får nye impulsar som set tankane i sving og fordi ein opplever at studiane set egne arbeidserfaringar i perspektiv. Slik har i alle fall prosessen vore for meg.

Tusen takk til rettleiar Hilde Bjørnå ved UiT for tolmod, kloke innspel og oppmuntring i arbeidet. Det har hatt stor verdi i ein berg- og dalbaneprosess.

Volda 12.05.2022



Camilla Elin Dahl Humberset

Innholdsliste

1	Innleiing	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Innovasjon i offentleg sektor	2
1.3	Problemstilling.....	4
1.4	Korleis oppgåva er bygd opp.....	6
2	Empirisk kontekst.....	7
2.1	Stortingsmeldingane er ikkje forpliktande dokument	7
2.2	Meld. St. 30 (2019-2020); ein innovasjon i seg sjølv.....	7
3	Teoretisk rammeverk for analysen.....	9
3.1	Tradisjonell offentleg administrasjon.....	9
3.2	Ny offentleg styring/New Public Management	11
3.3	Ny offentleg samstyring/New Public Governance	13
3.4	Utgangspunkt for analysen av stortingsmeldinga.....	17
4	Metode.....	19
4.1	Vitskapsteoretisk perspektiv.....	19
4.2	Tilnærming	19
4.3	Design.....	20
4.4	Metodar for datainnsamling.....	21
4.5	Kvalitetskriterier.....	21
4.5.1	Validitet/gyldigheit.....	21
4.5.2	Reliabilitet/pålitelegheit	21
4.6	Forskarrolle.....	22
5	Kva for styringsperspektiv kjem tydelegast fram i «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse»?	23

5.1	Hovudtrekk og påverknadsmekansime.....	23
5.2	Syn på tilsette.....	25
5.3	Leiingsideal	25
5.4	Syn på innbyggjarane	27
5.5	Rolla til det offentlege	28
5.6	Innovasjonsfokus	29
5.7	Oppsummering av analysen.....	30
6	Kva kan New Public Governance som styringsperspektiv innebere for prosjekt- og teamorganisering av innovasjon i offentlig sektor?.....	33
6.1	Innovasjon som prosjekt lagt utanfor ordinær drift	33
6.1.1	Samskaping og nettverk i prosjekt	34
6.1.2	Tilsette som samskaparar og tillitsbasert leiing i prosjekt	35
6.1.3	Innbyggjarane som medprodusentar i prosjekt	36
6.1.4	Offentleg sektor som tek initiativ og avlastar risiko i innovasjonsprosjekt	36
6.1.5	Systeminnovasjon organisert som prosjekt	37
6.2	Å organisere for innovasjon i team innanfor eksisterande organisasjon	37
6.2.1	Samskaping og nettverk ved bruk av team.....	38
6.2.2	Tilsette som samskaparar og tillitsbasert leiing i team	39
6.2.3	Innbyggjarane som medprodusentar i team	41
6.2.4	Offentleg sektor som tek initiativ og avlastar risiko i innovasjonsteam	41
6.2.5	Systeminnovasjon i team.....	42
6.3	Oppsummering team- og prosjektorganisering	42
7	Avrunding.....	45

Tabelliste

Tabell 1: Styringsperspektiv og hovudtrekk	17
Tabell 2: Oppsummering av team- og prosjektorganisering	43

1 Innleiing

«Fremover vil Norge møte utfordringer som utfordrer bærekraften i dagens velferdssamfunn» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 7). I Noreg har vi eit velutvikla velferdssamfunn. Vi som bur i Noreg har tillit, og forventingar, til offentleg sektor.

I tida som kjem, vil velferdssamfunnet bli utfordra som følgje av auka globalisering, endringar i demografiske trekk, auka førekomst av «wicked problems» (Brookes & Grint, 2010) og utfordringar med berekraft, for å nemne noko. Det har vore satsa på innovasjon som ein av hovudstrategiane for å løyse utfordringane offentleg sektor står overfor (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 7).

Tema for denne oppgåva er korleis ein kan forvente at innovasjonspolitikkk i det offentlege blir sett ut i livet gjennom rådande styringsperspektiv og kva styringsperspektiv kan innebere for organisering av innovasjon i offentleg sektor.

Oppgåva tek utgangspunkt i stortingsmeldinga «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse» (Meld.St. 30 (2019-2020)). Ved bruk av ideanalyse som metode analyserer eg det som kjem fram i stortingsmeldinga med omsyn til styringsperspektiv før eg drøftar to konkrete forslag til korleis offentleg sektor kan organisere for innovasjon.

1.1 Bakgrunn

Innovasjon og innovasjonspolitikkk er relativt nytt i offentleg sektor (Berge, 2013; Bugge, 2013; De Vries et al., 2016). I 2003 kom regjeringa til statsminister Bondevik med ein heilskapleg plan for innovasjonspolitikkk (Abelsen et al., 2013, s. 30; Spilling, 2010, s. 33). Denne planen vart seinare følgt av ei innovasjonsmelding i 2008, før vi no igjen har fått ei ny stortingsmelding i 2020.

Innovasjon er vanskeleg og omstillinga vil krevje styring. Offentleg sektor har gått gjennom periodar med ulike styringsperspektiv som førande for samfunnsutviklinga. Den tradisjonelle offentlege administrasjonen (TOA), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG) har alle sine særigenheiter som igjen gir konsekvensar i form av styring og koordinering av offentleg sektor (Grund, 2021, s. 12).

Når ein les om styringsperspektiv og reformer i offentleg sektor kan ein få eit inntrykk av at dette er ei samfunnsutvikling der den eine ideen om styringsperspektiv avløyser den andre. Ein forlèt eit perspektiv for så å gå vidare til neste. I praksis er det nok snarare slik at fleire styringsperspektiv er i sving samstundes (Billis & Rochester, 2020; Grund, 2021).

Sjølv om fleire styringsperspektiv verkar parallelt kan det sjå ut som om det er New Public Governance som no har fått best fotfeste i store delar av offentleg sektor. Omgrep som samskaping og samstyring har vunne fram dei siste åra og dette er omgrep som er knytt til New Public Governance som styringsperspektiv (Røiseland & Lo, 2019; Vabo & Røiseland, 2008).

Røiseland og Lo (2019) viser til at samskaping som omgrep omfattar ein samarbeidsrelasjon mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Offentleg sektor kan ikkje outsource eller trekke seg tilbake. I staden må offentleg sektor ta ei aktiv rolle der ein tek initiativ, risiko og styring over prosessane.

1.2 Innovasjon i offentleg sektor

Omgrepet innovasjon har fleire definisjonar. KS har en variant som blir hyppig brukt; innovasjon er nytt, nyttig og nyttegjort (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 13). Eg vel i det vidare arbeidet å bruke den definisjonen som stortingsmeldinga legg til grunn;

Innovasjon i offentlig sektor kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte. At innovasjonen er ny, betyr at den er ny for den aktuelle virksomheten, den kan likevel være kjent for og iverksatt i andre virksomheter. (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 13)

Innovasjon er altså noko anna enn ei forbetring eller mindre endring (Moore & Hartley, 2008) og fleire forskingsbidrag skil også mellom ulike typar for innovasjon. Radikal innovasjon er grunnleggande endringar som inneber store brot med «no»-tilstanden, medan inkrementell eller skrittvis innovasjon skjer meir gradvis (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 15).

Cinar et al. (2019) peikar på at innovasjon i offentleg sektor er eit fragmentert felt med mange ulike politikkområde involvert. Graden av innovasjon kan skilje seg frå politikkområde til politikkområde. Til dømes har det i Noreg vore stort fokus på innovasjon innan helse og velferdsteknologi (NIFU & Rambøll Mangement Consulting, 2019).

Torving et al. (2019) viser til at innovasjon i offentlig sektor blir sett på som ei sjølvmotseiing fordi organiseringa tradisjonelt har vore basert på hierarkisk kontroll. «Wicked problems» kan ikkje løysast ved å tilføre stadig fleire midlar og dette fører til at ein må tenke nytt om organiseringa i offentlig sektor (Brookes & Grint, 2010).

I forskinga kring innovasjon i offentlig sektor kan ein finne fleire bidrag som peikar på barrierar og drivarar når det kjem til innovasjon i offentlig sektor.

Både tradisjonell offentlig styring og New Public Management har forsterka skiljet mellom politikk og administrasjon. Ein ser drivarar i form av politikarar som ser at det vil vere naudsynt med eit breiare samarbeid for å løyse komplekse utfordringar som offentlig sektor står ovanfor (Torving, 2019). Dette fører igjen til ei forventning frå politisk hald om at ein skal kunne legge til rette for samarbeid på tvers av sektorar for å kunne styrke problemløysingskapasiteten (De Vries et al., 2016).

I ein litteraturgjennomgang av Lopes og Farias (2020) undersøker dei nærare korleis governance som styringsperspektiv kan understøtte innovasjon i offentlig sektor. Riktig struktur vert peika på som ein sentral drivar. Andre drivarar kan vere; deltaking frå personar som kan ta avgjerder og deltaking frå toppleiinga, definisjon av behov og mål og informasjonsdeling (Lopes & Farias, 2020, s. 14).

Cinar et al. (2019, s. 270) peikar i litteraturgjennomgangen sin på fire typologiar av barrierar; organisatoriske barrierar, samhandlingsspesifikke barrierar, barrierar knytt til korleis innovasjonen er karakterisert og til sist kontekstuelle barrierar. Under kvar av typologiane kan ein igjen finne meir detaljerte skildringar av barrierane. Det kan til dømes vere; ineffektiv administrasjon, manglande støtte både internt, men også frå politisk nivå, mangel på ressursar, tid og IKT-støtte, rigid struktur/toppstyrt tenking, trege prosessar for avgjerder og manglande kompetanse (Cinar et al., 2019, s. 271-279).

Det er altså fleire barrierar og drivarar som vert peika på som ei utfordring for å lukkast med innovasjon. Barrierane og drivarane synest å vere til stades i alle former for styringsperspektiv, men gjer seg noko ulikt gjeldande. Spørsmålet blir kanskje slik som Bugge (2013, s. 68) formulerer det; «Finnes det noe optimalt styringsparadigme for innovasjon?»

NIFU og Rambøll Mangement Consulting (2019) har laga eit notat som summerer opp dei nordiske landa sine strategiar for innovasjon i offentleg sektor. Notatet var laga som eit innspel til arbeidet med å utarbeide stortingsmeldinga. Sjølv om det er likskap mellom dei nordiske landa viser notatet at Noreg har valt ein annleis strategi for arbeidet med innovasjon enn våre nordiske kollegaer.

I Norge har ein fokusert på ei «praksisnær og prosessorientert tilnærming med fokus på verktøy og støtte for enkeltvirksomheter» (NIFU & Rambøll Mangement Consulting, 2019, s. 4). Dette skil seg til dømes markant frå Finland som har valt å sette fokus på meir strukturelle verkemiddel for å gi rom for innovasjon i offentleg sektor.

Notatet viser også at Norge i stor grad har valt mellombelse satsingar på program, med eigne økonomiske midlar (NIFU & Rambøll Mangement Consulting, 2019, s. 12). Dette gjer at implementeringa i den ordinære organisasjonen kan bli utfordrande. Oppsida er at ein kan ta ned risikoen i innovasjonsprosjekt fordi prosjektet er isolert og kan avsluttast dersom det ikkje gir ønska effekt eller dersom det av andre grunnar ikkje bør vidareførast.

NIFU og Rambøll Mangement Consulting (2019) refererer Hartley (2005) på at styringsperspektiv er eit viktig rammevilkår for innovasjon. Vidare peikar notatet avslutningsvis på at eit tema som bør utforskast vidare er «Hvordan påvirker dagens styringsregimer forutsetningene for innovasjon i offentlig sektor?» (NIFU & Rambøll Mangement Consulting, 2019, s. 13).

1.3 Problemstilling

Forskinga er samstemt på barrierar og drivarar for innovasjon i offentleg sektor. Organisering vert peika på som ei sentral barriere. Organisering av innovasjonsarbeidet i offentleg sektor vert dermed ein viktig føresetnad for å lukkast i innovasjonsarbeidet. Det kan difor vere interessant å sjå vidare på organisering av innovasjon i lys av styringsperspektiv (slik også NIFU og Rambøll Mangement Consulting (2019) antydar i notatet sitt, sjå avsnittet over).

Hartley (2005) viser til at styringsperspektiva har eit tilhøyrande innovasjonsfokus. Styringsperspektiv(a) som kjem fram i stortingsmeldinga om innovasjon vil dermed vere interessant i forhold til kva slags innovasjonsfokus ein ser for seg i tida som kjem. Vidare vil

dette innovasjonsfokuset ha betydning for korleis offentleg sektor bør organisere innovasjonsarbeidet.

Sjølv om forskinga er samstemt på organisering som barriere er det lite forskning som seier konkret korleis ein bør organisere. Denne manglande konkretiseringa kan gjere det utfordrande å sette innovasjonsarbeidet ut i praksis.

Vil det vere fornuftig å gå vidare med prosjektorganisering på sida av ordinær drift slik Noreg stort sett har valt så langt (NIFU & Rambøll Management Consulting, 2019)? Eller bør ein i større grad satse på ei organisering, til dømes i form av teamarbeid, integrert i offentlege organisasjonar?

I arbeidet med denne oppgåva vil eg sjå på korleis rådande styringsperspektiv kan ha betydning for organisering av innovasjon i offentleg sektor. Eg har difor valt denne problemstillinga:

Kva for styringsperspektiv kjem tydelegast fram i Meld. St. 30 «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse»? Kva kan dette styringsperspektivet innebære for prosjekt- og teamorganisering av innovasjon i offentleg sektor?

Offentleg sektor er ei nemning som kan famne vidt. I denne oppgåva vel eg å følgje stortingsmeldinga og la nemninga vere ei generell nemning (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 13). Offentleg sektor vil dermed kunne vere både statlege, fylkeskommunale og kommunale verksemder.

Eg vil først analysere stortingsmeldinga med utgangspunkt i dei ulike hovudtrekka som dei ulike styringsperspektiva legg vekt på. Kva for retning gir egentleg «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse» (Meld.St. 30 (2019-2020))?

Sjølv om stortingsmeldinga ikkje er veldig konkret, kan den gi oss ein peikepinn på kva for styringsperspektiv ein vil skal vere førande for det vidare innovasjonsarbeidet.

Styringsperspektiva har hovudtrekk som kan konkretiserast i eit analyseskjema som igjen vert nytta som utgangspunkt når eg skal arbeide systematisk med teksten.

Når eg har identifisert styringsperspektiva og sett på kva for av dei som er mest framtreidande, vil eg gå vidare til å sjå på kva dette kan innebere for prosjekt- og teamorganisering av innovasjon i offentleg sektor.

Når eg i teksten vidare brukar omgrepet «stortingsmeldinga» er det «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse» (Meld.St. 30 (2019-2020)) eg viser til, dersom anna ikkje er spesifikt nemnt.

1.4 Korleis oppgåva er bygd opp

Eg har fram til no gjort greie for kva tema og problemstilling eg har valt for denne masteroppgåva. I det vidare vil eg forsøke å svare ut problemstillinga, samt svare ut på metodiske val.

I kapittel 2 vil eg kort forklare den empiriske konteksten. Stortingsmeldinga eg har valt for denne ideanalysen er ein innovasjon i seg sjølv.

Kapittel 3 vil gi rammeverket for den konkrete analysen eg vil gjennomføre i kapittel 5. Kapittelet tek føre seg dei 3 styringsperspektiva og munnar ut i eit analyseskjema som eg vil arbeide vidare med i ideanalysen som vil svare ut første del av problemstillinga.

Kapittel 4 vil kort gjere greie for dei metodiske vala som er gjort som følgje av utarbeidd problemstilling.

I kapittel 5 tek eg utgangspunkt i analyseskjemaet frå kapittel 3. Her vil eg gi overordna betraktningar og konkrete døme på korleis dei ulike styringsperspektiva kjem til syne i stortingsmeldinga. Kapittel 5 vert avslutta med ei kort oppsummering.

Kapittel 6 ser på del to i problemstillinga; Kva kan dette styringsperspektivet innebere for prosjekt- og teamorganisering av innovasjon i offentleg sektor? For å svare ut dette spørsmålet må eg først ta med meg del-konklusjonen frå kapittel 5 om kva for styringsperspektiv som kjem tydlegast fram i stortingsmeldinga.

I kapittel 7 summerer eg kort opp funna mine før eg seier noko om kva som kan vere interessant å sjå vidare på i seinare forskning.

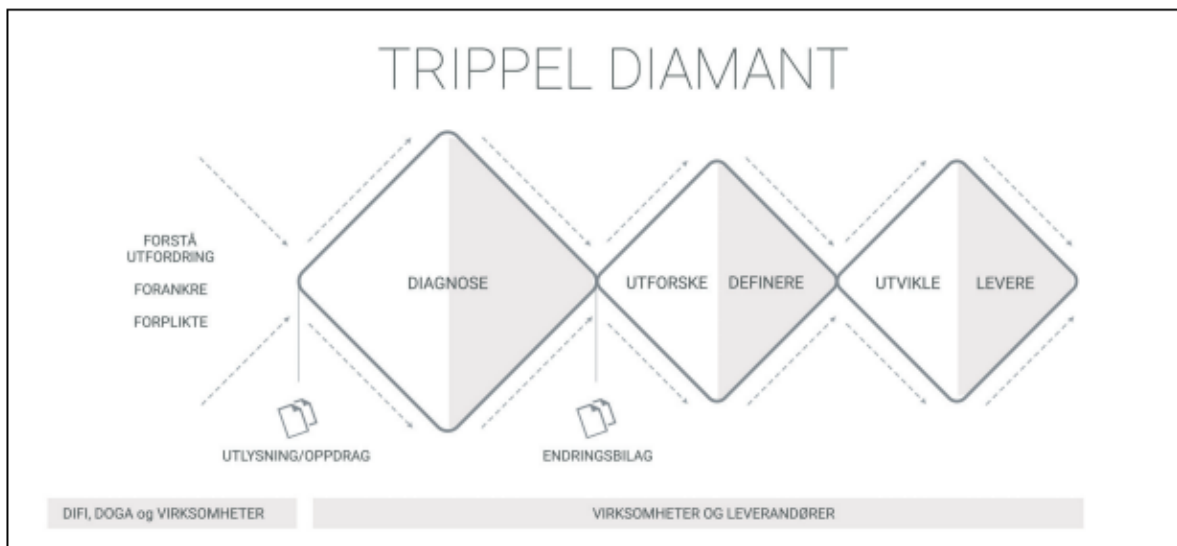
2 Empirisk kontekst

2.1 Stortingsmeldingane er ikkje forpliktande dokument

Stortingsmeldingane er presentasjonar frå regjeringa utan at ein konkretiserer emnet i form av forslag til vedtak. Ei stortingsmelding kan likevel seie noko om retninga regjeringa ynskjer for framtidig politikk og den kan danne grunnlaget for seinare proposisjonar (Stortinget, 2019). Det kan ofte vere knytt spenning til nye stortingsmeldingar, men sidan dei ikkje er forpliktande kan dei også nokre gongar bli mindre konkrete enn dei ville blitt dersom dei skulle munne ut i forslag om vedtak.

2.2 Meld. St. 30 (2019-2020); ein innovasjon i seg sjølv

Ein kan seie at stortingsmeldinga eg no analyserer var ein innovasjon i seg sjølv. For første gong var eit designbyrå, Halogen, med på å utforme stortingsmeldinga frå start til slutt. Halogen fasiliterte ein prosess som var «utforskende og iterativ» (Stortingsmelding: En innovativ offentlig sektor, u.å). Ein har til dømes i arbeidet nytta seg av metodikken med den triple diamanten, akkurat slik ein oppfordrar resten av offentlig sektor til å gjere i «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse» (Meld.St. 30 (2019-2020)).



Henta frå Meld.St. 30 (2019-2020) (s. 15)

Den triple diamanten skal illustrere at ein gjennom ein prosess opnar og stenger for input gjennom ulike fasar av prosessen. Diagnosefasen er svært sentral og ein ynskjer å involvere

breitt, før ein smalar inn til ei felles problemforståing. Deretter opnar ein opp på nytt før ein vel ei løysing som skal utviklast.

Asdal og Reinertsen (2020, s. 93) viser til at utforminga har noko å seie når ein skal lese ein tekst, og i tilfellet med denne stortingsmeldinga er det verdt å merke seg at dei i departementet som har stått for arbeidet har valt å legge seg tett opp til det dei skriv om i forhold til innovasjon også når det kjem til design av sjølve meldinga. Dette gjeld både visuelt og i form av bruk av den triple diamanten i sjølve skrivearbeidet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet slår på eigne nettsider fast at dei tek eigen medisin (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018) og at prosessen fram til ferdig stortingsmelding har vore prega av den innovasjonsmetodikken dei ynskjer at offentleg sektor skal arbeide etter. Det har vore jobba i ein trinnvis prosess der departementet har fokusert på å unngå eit innanfrå og ut-perspektiv (DOGA, u.å). I kapittel 2.4 i stortingsmeldinga (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 11-12) gjer også departementet greie for prosessen med meldinga og det vert fokusert på framsynsprosessar.

I ei stortingsmelding vil det vere departementet som er forfattar og vert dermed oppgitt som referanse i ei referanseliste. Det er sjølv sagt slik at det er mange som er med som forfattarar i ein prosess med ei stortingsmelding. Mange skriv og så er det til slutt nokon som har ansvaret for å samanfatte teksten.

Sjølv om nokon får ansvaret for den raude tråden, er det ikkje unaturleg at dei ulike forfattarane i noko grad fargar teksten dei skriv. Det er derfor heller ikkje unaturleg at ulike styringsperspektiv kan få ulik plass gjennom stortingsmeldinga avhengig av kven som har forfatta den aktuelle delen.

Fordi ein har utarbeida dokumentet gjennom ein prosessmetodikk med tenestedesign som utgangspunkt, er det også naturleg at det skin gjennom eit sterkt fokus på tenester på tvers og samskaping.

3 Teoretisk rammeverk for analysen

Grund (2021, s. 50-51) peikar på at det er 3 styringsperspektiv som verkar i samspel i land som Norge; tradisjonell offentleg administrasjon (TOA), ny offentleg styring (New Public Management) og ny offentleg samstyring (New Public Governance). I dette kapittelet vil eg gjere greie for dei 3 styringsperspektiva og særtrekk ved desse.

Christensen et al. (2015) peikar på to faktorar som gjer at offentlege og private organisasjonar er ulike. Det eine er at offentleg sektor må ta omsyn til eit breiare sett av mål og verdiar (Christensen et al., 2015, s. 15). Det andre viser til at ein offentleg organisasjon står ansvarleg overfor borgarane og at det «kreves større vekt på åpenhet, innsyn, likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet...»(Christensen et al., 2015, s. 15).

3.1 Tradisjonell offentleg administrasjon

Tradisjonell offentleg administrasjon var det styringsperspektivet som var i fokus i heile perioden etter 2. verdskrig (ca 1945-1980). Dette var ei viktig periode for utvikling av velferdsstaten vi i dag kjenner og hovudfokuset i offentleg sektor var difor på å bygge overordna lover og reglar (Holmen, 2016).

Den tradisjonelle offentlege administrasjonen er tufta på idear om at ein gjennom hierarki og byråkrati kan syte for ei organisering med rutinar og instruksar som vil sikre effektive saksbehandlingsrutinar, gode moglegheiter for kontroll og likebehandling (Grund, 2021). Det er dei folkevalde som gir retning for utvikling, men det er administrasjonen som er ansvarlege utførarar av politikken som vert bestemt (Holmen, 2016).

I dette styringsperspektivet er det eit tydeleg og formelt skilje mellom administrative og politiske funksjonar (Bugge, 2013, s. 4). Knut Dahl Jacobsen (Jacobsen, 1997) har publisert ein mykje sitert artikkel som peikar på utfordringane som byråkratane i offentleg forvaltning står i. Ved politiske skifte vil retninga for arbeidet endre seg noko alt etter kven som sit med makta. Det er forventa at byråkratane er lojale mot organisasjonen og dei til ei kvar tid gjeldande rutinar og verdiar som ligg til grunn.

Samstundes kan det vere slik at byråkraten ser at den nye politikken ikkje står seg ut frå ein fagleg ståstad. Dette vil bety at byråkraten vil stå i ei lojalitetskonflikt mellom den hierarkiske spesialiseringa på det vertikale planet og den faglege spesialiseringa som ein vil sjå på det

horisontale planet i organisasjonen (Jacobsen, 1997, s. 154). Det vert eit spenningsfelt mellom lojalitet og fagleg uavhengigheit.

Konflikt mellom politisk lojalitet og nøytralitet vert også peika på som ei utfordring for byråkraten (Jacobsen, 1997). Fordi byråkratiet går seint å endre, fordi det er element av fagleg uavhengigheit og fordi byråkratane hellar mot orden, pålitelegheit og andre eigenskapar som gir forutsigbar atferd, kan ein ofte sjå at byråkratiet gjer at forvaltninga står seg mot politiske stormar. Gjennom fokus på nøytralitet og likebehandling dempar byråkratane svingane som kjem som følgje av politiske skifte.

I TOA legg ein til grunn at dei tilsette har ein indre motivasjon som kjem til uttrykk gjennom eit ønske om å tene allmenninteresser (Byrkjeflot, 2008, s. 27). Dei tilsette deler verdisetet til organisasjonen og interessene vert difor samanfallande. Ofte nyttar ein omgrepet «offentleg ethos»; dei tilsette og leiarane i offentlig sektor identifiserer seg med ei rolle som handlar om fokus på å tene samfunnsinteressene (Haldor, 2014). Lønn vert rekna som ein mindre viktig motivasjonsfaktor.

Gjennom ei byråkratisk og hierarkisk styring legg ein til grunn at det er ei sterk fagleg leiing. Posisjonane i hierarkiet vert ofte tildelt etter ansiennitet. Ein klatrar oppover i systemet etter eit forutsigbart system som dei tilsette er godt kjende med. I det tradisjonelle byråkratiet har det også vore fokus på å rekruttere einsarta kompetanse og yrkesgrupper, til dømes har økonomar og juristar vore sterkt representerte.

I det tradisjonelle byråkratiet ser ein på innbyggjarane som passive klientar som tek i mot tenester frå det offentlege (Cinar et al., 2019). Sakene til klientane vert løyste etter gjeldande instruksar og retningslinjer. Ei slik saksbehandling skal syte for at ein sikrar ei rettferdig og lik behandling av saker. Grunnlaget for skjønn er minimalt. Alle borgarar skal behandlast likt.

Top-down styring vil prege TOA. Toppstyringa vil ha følgjer for endringstempo i den forstand at det vil ta tid å utarbeide nye reglar, for deretter å oppdatere reglar og instruksar som skal implementerast nedover i hierarkiet og ned til den enkelte saksbehandlar.

I tradisjonell offentlig forvaltning har offentlig sektor ei rolle i forhold til å regulere for innovasjon gjennom lover og reguleringar (Abelsen et al., 2013; Lewis et al., 2018). Ein tenkjer seg dermed at det offentlege i stor grad skal halde seg til tradisjonell

oppgåveportefølje og at innovasjonsfokuset går på å leggje til rette for at andre, private aktørar, skal drive med innovasjon.

Bugge (2013, s. 64) peikar på at det interne innovasjonsfokuset i offentleg sektor i eit slik styringsperspektiv, vil vere toppstyrte initiativ og at dette vil hindre noko av dynamikken i kontinuerleg forbetring.

Toppstyringa fører også til at det er nokre få øvst i maktstrukturen som får bestemme kva for initiativ ein skal gå vidare med. Det er ikkje sikkert at toppleiinga er tett nok på dagleg drift til å kunne forstå kva innovasjonar som er mest kritiske å jobbe fram (Torfing, 2019).

Dei hierarkiske og tradisjonelle strukturane kan vere effektive for å implementere innovasjon fordi organisasjonen er godt vane med å ta i mot arbeidsinstruksar frå linja, men det kan også vere slik at mangelen på fleksibilitet, parallelt med risikoaversjon, gjer at den tradisjonelle offentlege forvaltninga gir mindre handlingsrom for innovasjon (Bugge, 2013).

3.2 Ny offentleg styring/New Public Management

Nokre hevdar at New Public Management (NPM) ikkje er ein heilskapleg plan for styring, men meir eit omgrep som har nokre sentrale element i seg som endrar korleis ein tenker om offentleg forvaltning (Eliassen & Sitter, 2008).

NPM sette preg på utviklinga av samfunnet frå 1970-talet (Holmen, 2016). Ny offentleg styring peikar på at ein bør bruke trekk frå marknadsøkonomien. Gjennom bruk av konkurransar og prinsipp frå privat sektor, kan offentleg sektor bli meir medvitne om mål og resultat og dette kan igjen skape ein meir effektiv offentleg sektor (Grund, 2021).

Mål- og resultatstyring blir ofte knytt tett opp mot NPM. Kjernen i NPM er å syte for effektivitet gjennom styringsmodellar som legg vekt på påskjøning og incentivordningar. Mål- og resultatstyring er i seg sjølv ikkje eit teikn på NPM. Eit slikt fokus kan til dømes også vere eit god utgangspunkt for tillitsbasert styring.

I eit NPM-perspektiv vil ein kunne sjå at det offentlege konkurrerer med det private, men også at det offentlege sine organisasjonar konkurrerer seg i mellom. Ein vil også sjå ulike variantar av selskapsformer der offentlege tenester er heilt eller delvis frikopla frå anna drift. «Bestiller-leverandør»-tankegangen står sterkt. Gjennom å skilje mellom dei som

etterspør/bestiller ei teneste og dei som skal levere tenesta, forsøker ein å lage marknader også på område der det ikkje er ein naturleg marknad å konkurrere i.

Med NPM som utgangspunkt, vil ein vere opptekne av mindre byråkrati, meir fristilling og tilsette som ikkje er underlagt ei streng hierarkisk styring, men som i staden har større handlingsrom for å arbeide sjølvstendig med utgangspunkt i kva som er mest effektivt.

Dei tilsette er serviceleverandørar og brukarane vert, med NPM-brillene på, kundar som skal velje i ein open marknad. Dette fører også til auka fokus på kundetilfredsheit og vi har mellom anna sett utstrekt bruk av kundebarometer i offentleg sektor. Eit effektivitetsfokus innanfor offentleg tenesteproduksjon skal også gi fornøgde kundar (Bugge, 2013).

Noko av kritikken som er retta mot NPM er mellom anna at brukarane av velferdsgode ikkje er kundar, at målbiletet er samansett og at det offentlege tilbyr komplekse og tverrgående tenester som passar dårleg i eit klassisk bedriftsøkonomisk oppsett. Eit einsretta fokus på økonomi skaper også ei silotenking som ikkje passar til dei utfordringane som offentleg sektor står overfor.

Bentzen (2018, s. 45) peikar på at dei teoretiske røtene i NPM mellom anna kjem til uttrykk gjennom principal-agent-modellen, som igjen antek at dei tilsette er styrte av ein rasjonell eigennyttmaksimering. Ein tenkjer seg altså at dei tilsette leitar etter vinning for eigen del. Dette er då eit radikalt skilje frå tradisjonell offentleg forvaltning der ein tenkjer seg at dei tilsette deler interesser med organisasjonen. Med eit slikt syn ser ein det som naudsynt å overvake og regulere gjennom ulike kontroll- og målesystem. Den ytre motivasjonen gir også rom for å tenke pisk eller gulrot for å nå ønska resultat (Bouckaert et al., 2010).

Leining vert sett på som eit eige fag. Det betyr at den som vert tilsett ikkje treng å ha ei lang fartstid i organisasjonen. Vedkommande treng heller ikkje nødvendigvis å ha ei fagkompetanse som ligg nært opp til dei faglege oppgåvene organisasjonen skal løyse. I staden vert det fokusert på at leiar har strategiske og økonomiske dugleikar som kan hjelpe vedkommande i å styre organisasjonen. Å vere leiar er eit eige fagfelt og leiingsfaget får ei viktigare rolle på dagsorden (Holmen, 2016).

Med NPM som styringsperspektiv er ein opptekne av at offentleg sektor tek ei aktiv rolle i å etterspørje tenester som marknaden skal levere. Marknaden kan då vere private aktørar eller

fristilte, sjølvstendige offentlege selskap som skal levere tenester på like vilkår som ein privat aktør. Døme på ein slik marknad kan vere avfallssektoren. Gjennom ei slik rolle vil det offentlege vere med på å designe marknaden.

NPM gir auka effektivitetsfokus og fokus på marknadsmekanismar. Innovasjon kan vere eit viktig verkemiddel for å auke effektiviteten og dermed også sikre større grad av måloppnåing. Innovasjonsfokuset vert gjerne på tenesteinnovasjon.

Silotenkinga og eit innovervendt fokus for å nå eigne mål, kan vere ei utfordring med NPM som styringsperspektiv. Dette reflekterer seg også noko i innovasjonsfokuset då innovasjonane gjerne er fokuserte mot eiga organisasjonseining og kundane av denne (Abelsen et al., 2013; Bugge, 2013). Innovasjonane kan gjerne kome i form av konkrete digitaliseringsprosjekt som har som hovudmålsetting å effektivisere prosessar. Robotisering kan vere døme på dette. Digitalisering av tenester, brukarorienterting og fokus på tenestedesign kan vere andre døme (NIFU & Rambøll Mangement Consulting, 2019).

Gjennom eit fokus på marknaden, ser ein også at NPM som styringsperspektiv oppfordrar det offentlege til å kjøpe inn tenester frå den private marknaden der dette er lønnsamt. Det offentlege kan dermed også bidra til innovasjon gjennom å etterspørje innovative løysingar.

I gjennomgangen sin peikar Bugge (2013) på at dette er eit av punkta der Noreg sin praksis skil seg markant frå andre nordiske land. Offentleg sektor spør i liten grad etter innovasjonar når dei har ute anbod. NPM-fokuset har dermed ikkje nådd innkjøpsleddet i offentleg sektor så langt.

3.3 Ny offentleg samstyring/New Public Governance

Ny offentleg samstyring (Grund, 2021, s. 50), eller New Public Governance, er blitt stadig meir fokusert på som styringsperspektiv for offentleg sektor. For å kunne løyse komplekse utfordringar og gjenstridige problem må offentleg sektor i mykje større grad samarbeide på tvers, samhandle med aktørar som ligg i randsona rundt offentleg sektor og bygge ned silotenkinga som gir suboptimale løysingar.

NPG kom for fullt på 1990-talet som motvekt til, og respons på, NPM. Det kom også ei kommunelov i 1992 som støtta kommunane i ei slik tankegang då den nye lova opna for å ta i bruk organisering som verkemiddel for ei meir optimal styring (Holmen, 2016).

På norsk har ofte omgrepet «samstyring» blitt brukt. Vabo og Røiseland (2008) tek til orde for at ein kan forstå samstyring som ein måte den offentlege politikken vert organisert på. Samstyringa vil ha tre sentrale komponentar i seg; stabile strukturar der ein legg til grunn ei viss sjølvstende, gjensidig avhengigheit slik at det vert avgjerder basert på forhandlingar og at det offentlege har ein styringsambisjon i form av å treffe og iverksette kollektive avgjerder (Vabo & Røiseland, 2008, s. 92).

Grund (2021, s. 53) peikar på noko av det same når han seier at hovudtrekka for den nye offentlege samstyringa vil vere forhandlingar, kultur og nettverk.

I NPG-tankegangen ser ein ikkje lenger for seg passive klientar eller kundar. I staden vil dei som det offentlege skal tene vere medprodusentar. Gjennom ein slik tankegang tenkjer ein seg eit samspel der brukarane av tenestene har ressursar som ein kan utvikle vidare saman. Samspelet vil då bestå av medprodusentar, det offentlege, nettverket til medprodusentane og kanskje også frivillig sektor. Fordi medprodusentane vil ha ulike ressursar og føresetnadar vil det også bety at det er behov for differensierte, tilpassa tenester. Saksbehandlingstanken frå tradisjonell offentlig styring passar kanskje ikkje så godt lenger.

Røiseland og Lo (2019, s. 57) viser til at samskaping kan gi utfordringar i form av likebehandling som tradisjonelt har stått sterkt i velferdssystemet vårt. Ikkje alle innbyggjarane har dei same føresetnadane for å kunne bidra og dette kan forsterke ulikskapar. Det er difor viktig å reflektere over ulike grupper si reelle moglegheit for medverknad og ein bør også vurdere om ein skal kombinere samskaping med andre former for medverknad (Røiseland & Lo, 2019).

Viktige verdiar vil vere dialog og tillit og dei tilsette i organisasjonen vil vere samskaparar som skal arbeide saman med brukarane av dei tenestene det offentlege yter. Eit slikt styringsperspektiv legg til grunn at dei tilsette har ein meir variert motivasjon. Felles verdiar med organisasjonen er framleis viktig (slik ein ser i TOA), men dei tilsette lar seg i større grad også motivere av økonomiske incentiv.

Innovasjon gjennom samskaping kan utfordre rolla til den administrative ekspertisen som tilsette i offentlig sektor har (Røiseland & Lo, 2019). Til dømes kan ein sjå dette i radikale

innovasjonar der gjennomgripande endringar utfordrar etablerte strukturar og der tempoet i innovasjonen kan gjere at sentrale partar vert ekskludert i arbeidet (Røiseland & Lo, 2019).

Samskaping vil endre kompleksiteten. Leiar vil få rolle som innovatør, forhandlar og brubyggjar (Holmen, 2016). Leiing vil i mindre grad vere knytt til tradisjonelle leiaroppgåver. Dei tilsette er samskaparar som no skal arbeide i nettverk, på tvers av siloar og i ei meir skjønsmessig rolle. Tillitsbasert leiing vil derfor vere eit sentralt stikkord.

Ei av hovudutfordringane med NPG vil vere koordinering og meir uklare ansvarslinjer når kvar einskild medarbeidar/samskapar vert meir myndiggjort (Holmen, 2016). Leiar må difor syte for å gi dei tilsette eit klart mandat i forkant av forhandlingane og å vere innstilt på å støtte opp under dei løysingane som vert framforhandla (Holmen, 2016).

Bentzen (2018, s. 113) viser til ulike barrierar når det kjem til å få tillitsbasert leiing til å virke; strukturelle barrierar, ressursmessige barrierar, kompetanse- og motivasjonsmessige barrierar, kommunikative barrierar og barrierar når det kjem til vanar.

Fordi mange av løysingane er framforhandla gjennom dialog, er det uttrykt bekymring for om dei folkevalde sine avgjerder i mindre grad vert tatt omsyn til og at dette vil svekke demokratiet si rolle på sikt. Leiarane får dermed ei viktig rolle i å syte for at prosessane er forankra politisk, at løysingane kjem innbyggjarane til gode og at prosessane som leier fram til avgjerder er transparente (Holmen, 2016, s. 35).

Ein annan kritikk som vert retta mot NPG er om resultatet av slik nettverksjobbing vert for lite forpliktande og at det vert utfordringar med gjennomføringa i etterkant fordi dei ulike partane ikkje held seg til sin del av avtalen (Amdam, 2019).

New Public Governance gir det offentlege ei ny og meir overordna rolle der nettverk er eit sentralt stikkord. Det offentlege skal både ta initiativ til, vere deltakarar i og styre nettverk. Gjennom den aktive rolla skal det offentlege avlaste risiko for aktørar som kan tenke seg å bidra inn i løysinga (Bouckaert et al., 2010).

I ein del av den internasjonale litteraturen ser ein at dreininga mot governance eller samstyring vert omtalt som eit større skifte i offentleg styring der ein opnar opp for samarbeid med andre.

For Noreg sin del er denne dreinga ikkje så markant då vi i større grad har ein tradisjon for fleirpartssamarbeid der fleire aktørar vert involverte (Vabo & Røiseland, 2008, s. 87)

NPG legg vekt på at utfordringane offentleg sektor står overfor er komplekse og må løysast i samspel med fleire aktørar. «Wicked problems» (Brookes & Grint, 2010) og utfordringar med berekraft er døme på tema som har auka fokuset på at det vert naudsynt å jobbe meir på tvers av sektorar.

NIFU og Rambøll Mangement Consulting (2019) viser til at det er behov for eit system skifte der ein i større grad arbeider med innovasjonar på tvers. Samspel med ulike aktørar står sentralt og det er behov for meir gjennomgripande endringar. Ofte vert omgrepa samfunnsinnovasjon eller systeminnovasjon nytta på eit slikt innovasjonsfokus.

Samfunnsinnovasjon representerer eit skifte der ein må innovere på samfunnsnivå. Innovasjonen vil vere på tvers, og ikkje innad i organisasjonane, slik NPM-perspektivet er opptatt av. Digitalisering og teknologi vil framleis vere sentrale stikkord, men med NPG-brillene på vil dette ikkje vere tilstrekkeleg. Ein må også syte for at ein endrar offentleg sektor og omgjevnadane sitt tanke sett for å kome fram til innovative løysingar som er sektorovergripande. Radikal innovasjon vil vere naudsynt.

Systeminnovasjon eller samfunnsinnovasjon vil krevje sterke koordinerande krefter sidan så mange ulike sider og aktørar må inn i arbeidet. Det er då tenkt at det offentlege kan ta denne rolla, både fordi ein har oversikt og ressursar, men også fordi ein på denne måten kan ta ned noko av risikoen for private aktørar. Dette vil vere ei ny rolle for offentleg sektor.

Gjennom å ta ei aktiv rolle i koordineringa vil offentleg sektor også vere premissleverandør for å stake ut kursen for innovasjonsarbeidet.

Samfunnsinnovasjon vil gi store utfordringar i form av ei tilpassa organisering som sikrar tradisjonelle verdiar som likebehandling og rettssikkerheit for borgarane samstundes som ein vil vere avhengig av tilsette i offentleg sektor med stort handlingsrom som kan forhandle på vegne av fellesskapet i ulike situasjonar.

3.4 Utgangspunkt for analysen av stortingsmeldinga

Når eg no skal arbeide vidare med styringsperspektiva vil eg ha behov for å ha nokre hovudtrekk å sjå etter i analysen. Det er fleire bidrag i litteraturen med liknande samanstillingar (Bentzen, 2018; Bouckaert et al., 2010; Grund, 2021; Hartley, 2005).

Eg har fritt henta frå dei ulike samanstillingane nemnt over og sett saman desse til mi eiga matrise som eg vil nytte når eg arbeider vidare med analysen av stortingsmeldinga.

Eg vel også å inkludere Hartley (2005) sitt syn om at det til kvart styringsperspektiv finst eit tilhøyrande innovasjonsfokus.

	Tradisjonell offentlig styring	Ny offentlig styring	Ny offentlig samstyring
Hovudtrekk off. sektor	Myndigheit	Serviceprodusent	Samskaping
Påvirkningsmekanisme	Hierarki	Marknad	Nettverk
Syn på tilsette	Byråkratar	Serviceleverandørar	Samskarar
Leiingsideal	Fagfagleg leiing	Profesjonell leiing	Tillitsbasert leiing
Syn på innbyggjarane	Passive klientar	Kundar	Medprodusentar
Rolla til det offentlege	Top-down styring Regelgivar	Designar og voktar over marknaden	Initiativtakar Avlaste risiko
Innovasjonsfokus	Regulere for innovasjon	Tenesteinnovasjon	Systeminnovasjon /samfunnsinnovasjon

Tabell 1: Styringsperspektiv og hovudtrekk

4 Metode

I dette kapittelet vil eg gjere greie for vala eg har gjort når det gjeld metodisk tilnærming. Val av metode er styrt av korleis ein best skal greie å svare ut problemstillinga ein arbeider med (Jacobsen, 2015).

4.1 Vitskapsteoretisk perspektiv

Utgangspunktet for arbeidet med denne masteroppgåva er ideanalyse.

Bratberg (2021) viser til at tekstanalysen historisk har to retningar; kvantitativ innhaldsanalyse som har ei positivistisk tilnærming og diskursanalysen som har ei meir fortolkingsbasert tilnærming. Ideanalysen, som eg vil ha som utgangspunkt, ligg i ein mellomposisjon mellom desse. Vitskapsteoretisk vil eg dermed meine at eg plasserer meg i det som Jacobsen (2015) kallar ei pragmatisk tilnærming.

Den pragmatiske tilnærminga vil vidare bety at eg tek utgangspunkt i at det ikkje ligg lovmessigheiter til grunn når eg analyserer, men at eg tek med meg ei forforståing som vil forme korleis eg les og fortolkar stortingsmeldinga (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 22). Røyndomen vil ikkje kunne observerast heilt objektivt, men eg legg til grunn at det finnast felles oppfatningar av fenomen, såkalla intersubjektivitet (Jacobsen, 2015, s. 42).

4.2 Tilnærming

Jacobsen (2015, s. 34) viser til at ei pragmatisk tilnærming vil innebere at det er uråd å seie kva metode som er best, kvar metode vil ha styrkar og svakheiter. I arbeidet med denne masteroppgåva beveger eg meg mellom ulike metodar for å svare opp ulike delar av problemstillinga.

Først utarbeider eg eit analyseskjema som eg skal nytte for å svare ut problemstillinga. I utarbeidinga vil eg jobbe med sekundærlitteratur. Arbeidet med å finne fram til og behandle sekundærlitteratur vil ha ein induktiv karakter (Bratberg, 2021, s. 98).

Når eg så har utarbeida analyseskjemaet vil eg ta idealtypene og legge analyseskjemaet som eit filter over teksten i stortingsmeldinga. Dette arbeidet vil ha eit meir deduktivt preg der det er eit metodisk poeng at eg ikkje endrar analyseskjemaet undervegs (Boréus & Bergström, 2012).

I del 2 av problemstillinga vil arbeidet ha ei utprega abduktiv tilnærming. Her vil eg arbeide i vekselverknad mellom teori og materialet (Jacobsen, 2015, s. 35) og vekselverknaden er det som driv arbeidet med drøftinga framover.

4.3 Design

Problemstillinga i denne oppgåva tek utgangspunkt i eit kvalitativt design. Ideanalyse kan definerast til å vere «kvalitativ analyse av ideers tilstedeværelse i tekst, der fortolkning er en vesentlig side ved analysen» (Bratberg, 2021, s. 79).

Det kvalitative designet betyr at eg vil gå i djupna i teksten i staden for å til dømes telje kor ofte eit omgrep er nytta i stortingsmeldinga. Eg vil arbeide med å kartlegge innhaldet i teksten gjennom nærlesing og med eit fortolkande fokus, der eg prøver å forstå meininga bak teksten.

Eg har altså som utgangspunkt at ideane eg ser etter kan gi seg til kjenne i teksten (Bratberg, 2021) og at både språket og layouten vil ha betydning for korleis eg fortolkar teksten (Asdal & Reinertsen, 2020).

Det kan også vere verdt å nemne at ideanalyse kan kome i fleire variantar og at det ikkje finnast noko klar oppskrift på korleis ei slik analyse skal gjennomførast (Beckman, 2005; Boréus & Bergström, 2012).

Sjølv om det ikkje finnast noko klar oppskrift, har eg i arbeidet mitt tatt utgangspunkt i Bratberg (2021, s. 113) sin gjennomgang av ideanalyse. Det betyr mellom anna ei todeling der eg først ser på kva styringsperspektiv som er framtrødande i teksten, før eg deretter ser på kva dette kan innebære for team- og prosjektorganisering av innovasjon i offentleg sektor.

Bratberg (2021) skil mellom analyse av idealtypar og dimensjonar, der dimensjonar er ein meir grovmaska variant som ofte ser på ei utvikling over tid. Eg vil i arbeidet mitt ta utgangspunkt i idealtypar.

For å kunne analysere materialet, ser eg altså på nokre hovudtrekk der idealtypane har motsetningar som gjer at dei gjensidig utelukkar kvarandre (Bratberg, 2021). Idealtypane kan seiast å vere ein tankekonstruksjon i den forstand at dei truleg er vanskelege å finne i reindyrka form i det materialet eg skal arbeide med (Beckman, 2005).

4.4 Metodar for datainnsamling

I problemstillinga tek eg utgangspunkt i eit konkret offentleg dokument, nemleg stortingsmeldinga «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse» (Meld.St. 30 (2019-2020)) og dei ideane om styringsperspektiv som kjem fram i denne. Stortingsmeldinga kan både bestillast i trykt format og den kan lesast på nettet i ulike format.

Det vil altså vere ei datainnsamling av lukka karakter (Jacobsen, 2015, s. 35) der problemstillinga legg føringar for kva for dokument som skal takast med i ideanalysen. Med ei så lukka datainnsamling legg eg som forskar sterke føringar på informasjonen som skal undersøkast (Jacobsen, 2015).

4.5 Kvalitetskriterier

4.5.1 Validitet/gyldigheit

Jacobsen (2015) viser til at empirien må vere relevant og gyldig. Problemstillinga mi tek utgangspunkt i ei konkret stortingsmelding og sidan eg har tatt utgangspunkt i denne analysen vil eg meine at empirien er relevant.

Offentlege dokument, som den aktuelle stortingsmeldinga er, er tilgjengeleg for alle og eg oppfattar den som svært gyldig sidan dette er eit offentleg dokument som gir nokre idear om korleis det offentlege Noreg skal jobbe vidare med innovasjon i offentleg sektor.

4.5.2 Reliabilitet/pålitelegheit

God forskning betyr i praksis at det ein gjer skal vere etterprøvbart og transparent (Jacobsen, 2015). Når eg arbeider med ideanalysen vil det vere viktig for lesar at eg greier å operasjonalisere ideane eg leitar etter i dokumentet i kapittel 3. Operasjonaliseringa vil gi meg eit analyseskjema som eg nyttar når eg går gjennom teksten eg skal analysere.

Det er viktig for reliabiliteten at lesaren kan finne att dei overordna ideane, som dannar utgangspunktet for analysen, i sekundærlitteraturen. Det vil også vere viktig at eg i sjølve analysen unngår å justere skjemaet etter kvart som eg analyserer (Boréus & Bergström, 2012).

Eit anna viktig punkt for reliabiliteten vil vere at eg som forskar ikkje tilskriv teksten for mykje meining (Boréus & Bergström, 2012, s. 167). Sjølv om heile meininga med analysen er

at eg skal arbeide med å sjå bak teksten (Bratberg, 2021) må eg passe på at eg ikkje legg for mykje i tolkinga slik at andre som gjer tilsvarande analyse ikkje kjenner seg att.

4.6 Forskarrolle

I arbeidet med denne oppgåva har eg tatt utgangspunkt i ei ideanalyse der nærlesing av tekst er sentralt for innhaldet i masteroppgåva. Denne nærlesinga av tekst er subjektiv og fortolkande.

I arbeidet med analysen har eg nok ikkje greidd å vere ein heilt nøytral forskar. Eg er forma av den konteksten eg inngår i og dei erfaringane eg har med meg frå eiga karriere i offentleg sektor.

I ei slik ideanalyse som eg no har gjennomført kan det også vere ei utfordring at det dukkar opp idear som fell utanfor analysen sine idealtypar (Bratberg, 2021, s. 107). Sidan sjølv analysearbeidet har eit deduktivt preg der eg legg eit analyseskjema, som er definert på førehand, over teksten har eg også reflektert over om analysen dekker over dei vesentlege ideane i teksten. Så langt eg kan sjå dekker idealtypane hovudtrekka i stortingsmeldinga.

5 Kva for styringsperspektiv kjem tydlegast fram i «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse»?

Målsettinga med dette kapitlet er å svare ut første spørsmålet i problemstillinga. I arbeidet med å analysere stortingsmeldinga har eg lagt tabellen med hovudtrekk frå kapittel 3.4 over teksten i meldinga. I analysen varierer eg mellom å gi konkrete døme frå sidenummer i meldinga, til å sjå meir overordna på kapittelnivå og kva som er essensen i desse.

5.1 Hovudtrekk og påverknadsmekansime

Hovudtrekk og påverknadsmekansime er for TOA myndigheit og hierarki. For NPM er det serviceprodusent og marknad, medan det for NPG er samskaping og nettverksfokus.

Heilt overordna kan ein seie at stortingsmeldinga legg stor vekt på samskaping og nettverksfokus. Innleiingsvis i stortingsmeldinga vert det vist til 3 overordna prinsipp for innovasjon i offentlig sektor og der står det mellom anna at; «Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 8). Også dei to andre overordna prinsippa går i retning av NPG når dei fokuserer på handlingsrom og kultur for innovasjon.

Mange av døma som er tatt fram i stortingsmeldinga peiker på prosjekt der ein gjennom samarbeid på tvers har greidd å kome fram til gode innovative løysingar. Det vert også konkret nemnt at offentlig sektor må ha felles forståing av problem, og jobbe saman på tvers, dersom ein skal kunne greie å løyse utfordringane offentlig sektor står overfor (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 25). Om ein søker opp «samskaping» eller «nettverk» vil ein likevel ikkje kunne seie at orda går igjen oppsiktsvekkande mykje i stortingsmeldinga, gitt temaet for meldinga.

Heile kapittel 10 i stortingsmeldinga tek også for seg «Samarbeid om innovasjon» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 67-71). Gjennom kapitlet er tonen at det er samskaping og løysingar på tvers som kan sikre oss gode innovative løysingar. Frivillig sektor er spesifikt nemnt som ein del av løysinga og det vert peika på at potensialet på dette området er stort. Per i dag er det likevel ikkje slik at offentlig sektor i særleg grad samarbeider med frivillig sektor om innovasjon (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 69).

Sjølv om ein ved første augekast vil meine at det er NPG som styringsperspektiv som står sterkast i stortingsmeldinga, ser ein at det i fleire plassar i dokumentet vert kommunisert forventningar som kanskje gir eit meir nyansert bilete av kva som kan vere meint som styringsideal.

Til dømes er det snakk om strukturendringar og reformer der ein er opptekne av verdiar frå tradisjonell offentleg styring med rutinar og praksisar. Ein vert minte på at ein disponerer fellesskapet sine verdiar og det vert også sagt at innovasjon ikkje skal gå på tvers av «...innbyggerens rettsikkerhet og likebehandling» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 19).

Ein ser fleire plassar i teksten at TOA sine ideal vert nemnt parallelt med trekk frå NPG i argumentasjonen i stortingsmeldinga. Det er fokus på at det vert tatt for lite risiko og at dette kan vere til hinder for innovasjon. Samstundes løftar ein fram utgreiingsinstruksen som ein sentral del av arbeidet ein skal legge til grunn for innovasjonsarbeid i offentleg sektor (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 29).

Stortingsmeldinga fokuserer også på at ein må arbeide for mindre byråkrati, lokalt handlingsrom og mindre styring ovanfrå (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 27). Hierarkiet kan vere til hinder. Dette vert også understreka gjennom fokus på at detaljstyring kan hindre innovasjon. Konkret vert det mellom anna vist til «...prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 25) som ei utfordring.

Parallelt med dette blir det i kapittel 4.5 om organisasjonsformer og innovasjon (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 30-32) vist til at det er viktig med ei hensiktsmessig organisering der ein tek omsyn til moglegheiter og behov. Det vert konkret peika på innføring av marknad for å effektivisere. Dette er ein NMP-tankegang der ein tenker at offentleg sektor kan møte utfordringane ein står ovanfor gjennom å ta i bruk mekanismar frå privat sektor.

Etatsstyring vert også peika ut som ein viktig motivasjonsfaktor for innovasjon. Etatsstyring er eit prinsipp der overordna styringsnivå styrer underliggande einingar i forvaltninga gjennom såkalla styringsdialogar der ein sjekkar ut status for mål som er gitt. Tanken er at offentleg sektor er ein serviceprodusent som skal kunne operere utan detaljstyring (men i form av overordna mål) og dermed velje dei mest effektive løysingane for dei tenestene dei skal tilby.

Samstundes peikar stortingsmeldinga på at det er viktig med særlover og detaljstyring for å sikre innbyggjarane sin rettstryggleik og å gi sterkare føringar på einskildområde (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 25). Dette fokuset skal sikre at innbyggjarane får tilgang til dei same tenestene uavhengig av kvar dei bur. NPM sitt ideal om marknad og TOA sitt ideal om offentleg sektor som ei styresmakt som sikrar velferdsgodane til innbyggjarane står side om side nokre stadar i stortingsmeldinga.

5.2 Syn på tilsette

I den grad synet på tilsette kjem fram i stortingsmeldinga trekker den i retning av NPG.

Tillit og handlingsrom er nemnt som viktige faktorar for å kunne innovere (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 24). Dette for at dei tilsette kan bli myndiggjorte samskaparar som kan møte potensielle samarbeidspartar med nødvendige fullmakter for å kunne jobbe fram innovative løysingar.

Det vert også vist til at tilsette må vere myndiggjorte slik at dei kan tilpasse tenester til det behovet den enkelte innbyggjar har (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 31). Denne tankegangen ligg langt unna den tradisjonelle offentlege styringa der byråkratane skal møte klientane med standardiserte rutinar og instruksar.

Kompetanse er også omtalt fleire stadar i stortingsmeldinga (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 54:90). Gjennom kunnskap og kompetanse vil ein vidareutdanne og rekruttere tilsette som kan samhandle med samarbeidspartar for å fremme innovative idear som kan vere med på å løyse komplekse utfordringar.

5.3 Leiingsideal

Stortingsmeldinga heiter «En innovativ offentlig sektor. Kultur, leing og kompetanse» (Meld.St. 30 (2019-2020)). Berre tittelen indikerer at leing er ein sentral del av ein innovativ offentleg sektor.

Det vert mellom anna framheva at leing er viktig som drivar av innovasjon (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 22). Å vere leiar er eit fag i seg sjølv og dette samsvarar med leing som ein eigen profesjon slik NPM ser det.

Rammeføresetnadar for innovasjon har fått eit eige kapittel i rapporten (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 24-32) og det vert mellom anna vist til erfaringsrapportar som peikar på at leiarar opplever å bli styrt for detaljert og at ein dermed ikkje har det handlingsrommet ein treng for innovasjon. Det vert spesielt vist til velferdsområde der ein regulerer detaljert, til dømes når det kjem til kompetansekrav og prosedyrar.

Det vert peika på at samansette problem skal løysast og at det er eit krevjande spenn mellom handlingsrom og insentiv for innovasjon på den eine side og kontroll på leveransar og rapportering på den andre sida (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 25).

I kapittel 7.1.2 (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 48) er leiar si rolle omtalt spesifikt. Her vert det fokusert på at leiar må gi tilsette handlingsrom slik at det er rom for å tenke nytt, finne nye måtar å jobbe på og å stille spørsmål ved gjeldande organisering og arbeidsmåtar. Tillitsbasert leiing og den norske arbeidslivsmodellen vert framheva. Stikkord som involvering og medverknad er nemnt. Det vert også peika på viktigheita av sjølvstendige tilsette med delegert ansvar. NPG-tankegangen kjem klart fram i dette delkapittelet.

Det er også interessant å lese korleis ein oppfordrar leiarane til å lage rutinar som støttar nye idear og samarbeidsformer (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 49). Er dette noko som faktisk kan styrast gjennom rutinar? Det blir eit spenningsfelt i formuleringa «Formålet er å legge til rette for smidighet og endringskapasitet, i tillegg til kontroll og driftssikkerhet» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 49). Her framhevar ein på den eine sida tradisjonelle ideal som kontroll, samstundes som eit meir marknadsfokus i form av smidigheit og endringskapasitet vert peika på.

Noko av det same kan ein finne i delkapittel 7.3.2 (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 51-53) der ein gjentek at leiar må syte for innovasjon gjennom rutinar og strukturar, samstundes som det er viktig med kapasitet for endring, utvikling av dei tilsette og ein kultur som støttar innovasjon.

Leiingsidealet i offentleg sektor er summert opp i ein eigen leiingsplakat (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 52). Også denne vitnar om omfattande forventningar til leiarane der ein må balansere mellom mange ulike forventningar og krav. På den eine sida skal leiar røkte klassiske verdiar som demokrati, rettssikkerheit og fagleg integritet, på den andre sida skal leiar vise tillit og involvere og for det tredje er ideal som effektiv oppgåvefordeling nemnt.

5.4 Syn på innbyggjarane

Synet på innbyggjarane er kanskje det punktet som er mest samstemt gjennom heile meldinga når det gjeld styringsperspektiv. Det er lite spor av borgarane som passive klientar eller kundar. I ein NPG-tankegang er samskaping eit sentralt stikkord. Innbyggjarane er medprodusentar og ein viktig del av løysinga på dei utfordringane offentleg sektor står overfor.

I kapittel 10.1.2 vert det mellom anna sagt «Befolkningen har høye forventninger til offentlig sektor. Å sette brukeren i sentrum handler ikke om å møte disse forventningene for enhver pris....» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 68). Innbyggjarane er altså viktige for løysinga i form av å vere samskaparar. Dei er ikkje kundar som skal få innfridd forventningane for ein kvar pris.

Stortingsmeldinga har eit klart fokus på at vidare utvikling av velferdsstaten best kan skje i samhandling med innbyggjarane. Det vert mellom anna peika på at brukarane kan gi nye perspektiv til korleis ein kan forstå utfordringane offentleg sektor no står overfor (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 68).

Også verdien av at ein ser utover eigne tenester er omtalt (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 42). Gjennom fokus på kva brukaren treng, må offentleg sektor sjå på tvers av organisasjonseiningar for å kunne yte dei samansette tenestene i samspel med dei som skal bruke tenestene.

Kanskje kan det vere slik at dette tydelege fokuset på innbyggjarane som samskaparar kjem av metodikken ein har hatt som utgangspunkt då ein laga stortingsmeldinga? Forfattarane har kanskje kjent på kroppen undervegs i prosessen kor viktig det er å vere involvert for å kunne finne løysinga?

Asker Velferdsrab vert trekt fram som eit godt døme på korleis kommunar kan arbeide saman med brukarane for å utvikle tenestene til å bli meir treffsikre og målretta tiltak som faktisk også utnyttar ressursane i medprodusenten sjølv og nettverket rundt (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 69).

5.5 Rolla til det offentlege

I tradisjonell offentlig styring vil rolla til det offentlege vere å vere regelgivar og det er prega av top-down-styring. I ny offentlig styring vil det offentlege sitt oppdrag vere å designe ein marknad, medan det i ny offentlig samstyring er eit fokus på at offentlig sektor må vere initiativtakar til innovasjon og det offentlege må avlaste aktuelle aktørar når det kjem til risiko.

Når det gjeld til rolla til offentlig sektor, innleiar stortingsmeldinga med at «Denne meldingen handler primært om offentlig sektor som innovatør, men rollene som innovatør og pådriver utfyller hverandre» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 7). Samtidig kan ein i kapittel 14, om verknadane, lese at; «Meldingen fremmer offentlig sektors rolle som pådriver for slike innovative og bærekraftige løsninger.» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 101). Pådrivar må kunne forståast som å vere initiativtakar i denne samanhengen.

Fleire stadar i meldinga er omgrepet pådrivar nemnt. Offentleg sektor skal vere pådrivar for transformerande innovasjon (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 16), ein skal vere pådrivar gjennom strategisk styring og det er også nemnt at regjering, departement og direktorat skal arbeide innanfor ei pådrivarrolle. Det er også vist til at offentlig sektor må vere ein pådrivar for innovasjon gjennom offentlege anbudsprosessar. Også i omtalen av potensialet for samarbeid med sosialt entreprenørskap, frivillig sektor og fleirpartssamarbeid kjem NPG-tankegangen tydeleg fram.

Med NPG som styringsperspektiv legg ein til grunn at offentlig sektor skal avlaste risiko i innovasjonsarbeidet. Stortingsmeldinga viser til at offentlig sektor må vere flinkare til å ta risiko og fleire stadar i teksten blir risikoaversjon adressert. Risikoaversjon har til og med eit eige kapittel (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 19).

Stortingsmeldinga peikar også på at radikal innovasjon vil gi større risiko enn inkrementell innovasjon. I spørsmålet om risikoavlastning knytt til dette, les eg teksten slik at ein på den eine sida meiner at radikal innovasjon er naudsynt for å kunne lukkast, samstundes ser ein at radikal innovasjon vil gi ein stor risiko. Etatsstyring vert lansert som ein mogleg stad for å drøfte risiko. Dette vil i så fall kanskje kunne bli eit forseinkande grep dersom ein tenker at ein skal arbeide med radikal innovasjon?

Eg kan også finne spor av NPM som styringsperspektiv når rolla til offentleg sektor er omtalt. Det blir oppfordra til at offentleg sektor definerer behov og går i dialog med marknaden om løysingar (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 72). I delkapittelet om vegen vidare (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 82-85) er det påpeika at offentleg sektor ikkje skal gjere det privat sektor kan gjere betre.

Politisk initiert innovasjon vert også omtalt. Den litt meir tradisjonelle tankegangen der offentleg sektor er regelgivar er altså også inkludert i teksten, sjølv om ein ikkje kan seie at denne vinklinga er den førande i stortingsmeldinga.

Det er interessant å merke seg at det innleiingsvis i stortingsmeldinga under kapittel 2.2.2 «Ti hovedgrep» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 8-9) kan virke som om alle styringsperspektiva er i spel. Lover og regelverk, og utvikling av desse, er mellom anna nemnt som viktig del av rammevilkåra. Det er også nemnt å kunne prøve seg på innovasjonsprosjekt på sida av ordinær drift.

Tydlegast i dei 10 hovudgrepa er nok likevel NPG. Både samarbeid på tvers, fokus på samfunnsutfordringar som må løysast og tillitsbasert leing er element som blir nemnde.

5.6 Innovasjonsfokus

Digitalisering er eit mykje brukt ord i denne stortingsmeldinga og fleire stadar kan det sjå ut som om forfattarane har meint at innovasjon er digitalisering og at digitalisering er lik effektivitet. «Digitalisering» er faktisk nemnt 168 gongar i teksten. Teknologi vert også nemnt som ein viktig drivar for innovasjon. Fokuset på effektivitet og innovasjon som forbetring av eigne tenester er særmerka for NPM-tankegangen. Gjennom digitale tenester skal offentleg sektor yte meir effektive tenester til den enkelte.

Sjølv om stortingsmeldinga viser til at digitaliseringa til dømes bør gi meir informasjonsdeling på tvers til det beste for borgarane, blir innovasjon i form av digitalisering fort ein meir siloprega tankegang og det er kvar enkelt eining som må fokusere på intern gevinstrealisering når ein digitaliserer. Også dette er trekk ein kan kjenne igjen frå NPM.

Innovasjonsfokuset i TOA vil innebere at det offentlege si oppgåve hovudsakleg er å regulere for innovasjon. Også ein slik tankegang kan ein sjå spor av i denne stortingsmeldinga. Det blir vist til at regulatoriske sandkasser og forsøksloven er ordningar som skal bidra til

innovasjonsinitiativ (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 62). Ein har tru på at ein skal få ein meir innovativ sektor gjennom å regulere for innovasjon.

Innovasjon der ein fokuserer på løysingar på tvers er nemnt fleire plassar i teksten og det er ei klar forventning om at noko av den framtidige innovasjonen bør vere radikal (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 16), elles vil innovasjonsarbeidet gå for seint.

Dersom ein vel å søke etter samfunns- eller systeminnovasjon i meldinga gir det 1 treff. Overraskande lite sidan hovudessensen, og døma, i fleire av kapitla i aller høgste grad har fokus på at offentleg sektor må ta ei pådrivarrolle når ein skal arbeide for å få til gode innovasjonar som kan svare på «wicked problems» (Brookes & Grint, 2010) som offentleg sektor står ovanfor.

Sjølv om omgrepa ikkje er å finne i teksten er tonen heilt klart prega av ein NPG-tankegang der innovasjonar er svaret på sentrale samfunnsutfordringar som må løysast på tvers av forvaltningsnivå, og saman med andre aktørar.

Heile kapittel 10 (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 67-71) tek for seg samarbeid om innovasjon. Her er det mellom anna fokus på at ein må ha ei heilskapleg tilnærming til utfordringane ein står overfor. Det er eit «utnyttet potensial for samarbeid både internt i offentlig sektor og med andre aktører, særleg med frivillig sektor.» (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 70).

Frivillig sektor vert nemnt som ein viktig utviklingskapasitet og til dømes frivillige eldsjeler i kommunane nemnde som viktige ressursar (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 70).

Stortingsmeldinga må seiast å vere lite konkret på korleis ein kan organisere for samfunnsinnovasjon. Det er mange døme på samfunnsinnovasjon i teksten i form av faktabokser, men svært mange av døma det er vist til er prosjektbaserte initiativ som ikkje nødvendigvis er implementert i styringslinjer i organisasjonane. Døma er også i stort grad knytt til omtale av positive resultat og ikkje som «verktøyboksar» som interesserte kan bruke.

5.7 Oppsummering av analysen

I analysen av stortingsmeldinga vil eg meine at det er både trekk frå tradisjonell offentlig administrasjon, New Public Management og New Public Governance. Tradisjonell styring

kjem til dømes til uttrykk gjennom fokus på instruksar og retningslinjer og gjennom bruk av utgreiingsinstruksar for å ta ned risikoen i innovasjonsarbeidet.

New Public Management kjem mellom anna fram når stortingsmeldinga klargjer at offentleg sektor ikkje skal ta på seg oppgåver som marknaden gjer betre (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 72).

Hovudtonen må likevel seiast å vere ei koordinering i form av New Public Governance. Gjennom fokus på tillitsbasert leiing, tilsette som samskaparar og innbyggjarane som medprodusentar, er det ei klar hovudvekt på teikn som talar for NPG som styringsperspektiv.

Gjennom å bygge kultur, kompetanse og nettverk ser forfattarane for seg ein aktiv offentleg sektor som skal avlaste risiko og ta initiativ til samarbeid med andre private og frivillige aktørar for å løyse samansette problem. Frivillig sektor vert konkret peika på som ein uutnytt ressurs som i større grad bør aktiverast.

Stortingsmeldinga anerkjenner at offentleg sektor allereie er innovativ, men peikar på at mykje av innovasjonen så langt har vore skrittvis innovasjon (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 16). Det vil vere naudsynt å ta i bruk radikal innovasjonar for å auke endringstakta og for å møte dei dei stadig meir komplekse utfordringane offentleg sektor står overfor.

Sjølv om det er mange gode døme på innovasjonsprosjekt i stortingsmeldinga er det få konkrete forslag til korleis ein skal organisere for innovasjon. Men det er kanskje heller ikkje å forvente av ei stortingsmelding? Nettopp dette at den ikkje er forpliktande gjer også handlingsrommet til forfattarane større. Samstundes vil den manglande konkretiseringa gjere at det vert meir utfordrande for offentleg sektor å gå vidare med innovasjonsarbeidet.

Ein kan tenke seg at noko av grunnen til dei manglande konkrete løysingane kjem av tenestedesign-metodikken som er brukt. Dersom ein tek på alvor at innovasjonsarbeid bør botne i fokus på behov, den triple diamanten og arbeidet med denne, så er det ikkje heilt rett å presentere eit konkret forslag til løysing. I staden må det vere opp til den enkelte å ta fatt på arbeidet med å kartlegge, og definere og deretter kome fram til eit forslag til løysing.

6 Kva kan New Public Governance som styringsperspektiv innebere for prosjekt- og teamorganisering av innovasjon i offentleg sektor?

I del 2 av problemstillinga mi spør eg; “ Kva kan dette styringsperspektivet innebere for prosjekt- og teamorganisering av innovasjon i offentleg sektor?» Ordet “dette” peikar tilbake på del 1 av problemstillinga mi der eg spør om kva for styringsperspektiv som kjem tydelegast fram i stortingsmeldinga.

Som oppsummeringa av analysen i førre kapittel viser, meiner eg at det er New Public Governance som kjem tydelegast fram og dermed blir eigentleg spørsmålet i dette kapitlet; Kva kan New Public Governance som styringsperspektiv innebere for prosjekt- og teamorganisering av innovasjon i offentleg sektor?

Dersom eg legg til grunn at det er NPG som er førande som styringsperspektiv i stortingsmeldinga vil dette bety at det er samskaping som er hovudmekanismen for koordinering av offentleg sektor si rolle i arbeidet med innovasjon.

Stikkord som tillitsbasert leing, tilsette som samskaparar, innbyggjarar som medprodusentar og ein offentleg sektor som skal ta initiativ og avlaste risiko vil då vere gjeldande. Kva vil dette ha å seie for korleis ein skal tenke om det å organisere for innovasjon? Korleis kan ein organisere for å unngå barrierar og å kunne trekke veksle på drivarar for innovasjon?

6.1 Innovasjon som prosjekt lagt utanfor ordinær drift

I Noreg har mange av innovasjonsprosjekta så langt vore organisert som prosjekt utanfor den ordinære styringslinja (NIFU & Rambøll Mangement Consulting, 2019, s. 4). Dette gjeld då konkrete prosjekt som gjerne har ekstern, øyremerkta finansiell støtte og med ein avgrensa tidshorisont.

Assmann (2008, s. 56) viser til at prosjekt ofte har desse eigenskapane; oppgåva er unik og gjerne kompleks, prosjektet er avgrensa i tid, prosjektet har definerte mål og rammer, prosjektet skil seg frå oppgåver i rutinemessig drift og prosjektet kan krysse tradisjonelle funksjonsgrensar.

6.1.1 Samskaping og nettverk i prosjekt

Prosjekt som organiseringsform inneber ofte at det er laga ei tydeleg innramming i form av ei prosjektskisse der både målsetting, tidshorisont, bidrag frå den enkelte organisasjon og bedrift som er med og økonomiske rammer er fastlagt. Prosjektskissa kan også vere detaljert i form av konkret deltakarliste og ei avklaring av kven som er prosjektleiar.

Manglande avklaring av målet, ulik forståing av oppdraget og mangel på ressursar, er alle sentrale barrierar for innovasjon (Cinar et al., 2019). Gjennom å organisere i prosjekt, vil ein kanskje kunne omgå ei eller fleire av desse barrierane.

I eit NPG-perspektiv vil innovasjonen vere tufta på eit samarbeid mellom fleire aktørar. Gjennom ei tydeleggjering og konkretisering i form av ei prosjektskisse kan det vere grunn til å tru at mange samarbeidspartar i nettverket vil oppleve det som enklare å samarbeide fordi rammevilkåra er tydelege. Dette vil igjen gi ein auka motivasjon til å bidra med idear og ressursar til løysinga.

Ein reell forhandlingsarena gjennom å møtast i eit konkret prosjekt, kan også vere ein drivar for private og frivillige som kanskje tradisjonelt opplever at offentleg sektor er utfordrande å samarbeide med, gitt barrierar som risikoaversjon og tungrodd byråkrati (Cinar et al., 2019). Med prosjekt som ramme kan ein tenke seg at det vert lettare for samarbeidspartane i nettverket å ha tillit til at innovasjonsprosjektet er eit reelt prosjekt der ein har som mål å implementere endringane.

Prosjektorganiseringa passar også godt saman med NPG-tankegangen fordi prosjektet som organisering har som utgangspunkt at ein kryssar tradisjonelle funksjonsgrenser (Assmann, 2008).

Ei utfordring med prosjektorganiseringa kan vere behovet for koordinering. Sjølv om NPG lener seg på nettverk som påverknadsmekanisme, betyr ikkje det at det ikkje er behov for koordinerande krefter og stabile strukturar som kan regulere samarbeidet (Vabo & Røiseland, 2008).

Ei prosjektorganisering vil kunne vere sårbar for ei slik koordinering dersom prosjektet ikkje er godt nok forankra i organisasjonane som skal bidra i prosjektet. Dette betyr at leiarane og dei tilsette som er involverte i prosjektet må ha ei felles forståing for kven som er ansvarleg

for koordineringa og kor sterk koordineringsmekanismen må vere. Gjennom ei slik forståing kan ein også få jobba med barrierar som manglande støtte til innovasjonen (Cinar et al., 2019).

Når ein legg innovasjonsarbeidet til prosjekt, er det også viktig at ein har eit bevisst forhold til korleis ein forvaltar dei politiske styringssignala og justerer arbeidet i prosjektet i tråd med desse. NPG-perspektivet vert ofte utfordra på om det i stor nok grad tek inn over seg dei demokratiske verdiane som ligg til grunn for offentleg sektor (Holmen, 2016). Vil det med prosjektmedlemene, som har eit stort forhandlingsrom, bli slik at viktige demokratiske verdiar blir setje til side? Får enkelte prosjektdeltakarar så stor makt gjennom prosjektorganiseringa at dei kan overstyre politiske prioriteringar?

Det vil vere viktig at leiaren greier å ivareta sentrale prinsipp i offentleg sektor som til dømes rettferd, likebehandling og transparens, sjølv om ein arbeider med innovasjon i prosjekt som ligg utanfor ordinær styringslinje. Dette kan vere ei utfordring når tilsette arbeider i prosjekt på sida av ordinær drift der kontrollen vert mindre og der prosjektet har som målsetting å finne løysingar på tvers av organisasjonsgrenser.

6.1.2 Tilsette som samskaparar og tillitsbasert leiing i prosjekt

Prosjektorganiseringa kan også gi utfordringar i form av at dei tilsette som vert med i eit prosjekt ikkje nødvendigvis er representative for alle tilsette. Kanskje kan det vere slik at dei som melder seg/blir valt ut til å jobbe i eit gitt prosjekt innehar ei særskild kompetanse eller interesse for innovasjon?

Slike eldsjeler og endringsagentar (Jacobsen, 2019) vil vere viktige i prosjekt i forhold til drivarar som eksperimentering og entusiasme i forhold til å tenke innovativt. Eldsjeler og endringsagentar, som kjem frå prosjekta, kan også vere sentrale for organisasjonen når innovasjonen skal implementerast i ordinær drift. Utfordringa kan vere at resten av organisasjonen ikkje føler seg inkludert og dermed kan motstand mot innovasjonen i implementeringsfasen vere eit faktum.

Det vil vere viktig å kartlegge om ein bør heve kompetansen i organisasjonen elles for å matche samansetninga av tilsette som ein har hatt i prosjektorganiseringa. Manglande

kompetanse kan vere ei barriere for innovasjon (Cinar et al., 2019) og gjennom arbeid i prosjekt kan ein sikre seg at naudsynt kompetanse vert bygt opp for vidare innovasjonsarbeid.

Som nemnt over vil det vere behov for koordinering også om du har NPG-brillene på. Dette kan vere utfordrande når prosjekt ofte er bygd på hierarkiske strukturar med eksterne styringsgrupper og ein klart definert prosjektleiar. Assmann (2008) viser mellom anna til at medlemmane i prosjektgruppa ikkje føler eit felles ansvar for at prosjektet skal lukkast. Det er i botn og grunn prosjektleiar som står ansvarleg for prosjektet. Dersom prosjektleiar får ei tydeleg rolle som leiar, misser ein noko av verdien ved at det er dei tilsette som skal vere myndiggjorte samskaparar.

Samskaping og nettverksarbeidet bør vere tufta på ein mindre hierarkisk struktur og dersom til dømes prosjektleiar må tilbake til ei ekstern styringsgruppe for å avklare/kalibrere, vil fordelar som mindre byråkrati og mindre smidige løysingar kanskje bli ei utfordring likevel.

6.1.3 Innbyggjarane som medprodusentar i prosjekt

Innovasjon organisert i prosjekt kan ofte ha eit avgrensa mandat, der ein til dømes vel å teste ut innovasjonen på gitte brukargrupper. Asker Velferdsrab er eit døme på eit slikt prosjekt. Ei av utfordringane med ei slik tilnærming kan vere at ein ekskluderer aktuelle innbyggjarar som medprodusentar, både fordi prosjektet ikkje har kapasitet og fordi ein legg til grunn eit klientsyn i form av brukargrupper som bryt med NPG-perspektivet.

6.1.4 Offentleg sektor som tek initiativ og avlastar risiko i innovasjonsprosjekt

Ein klar fordel med ei prosjektorganisering kan vere finansieringa. Prosjekta kan vere delvis eller heilt eksternt finansierte, men ofte med øyremerkte midlar. Dette kan vere med på å sikre meir føreseielege rammer når det kjem til ressursar. Cinar et al. (2019) peikar på mangel på ressursar kan vere ein av barrierane for offentlig innovasjon. Sjølv om ei prosjektorganisering i seg sjølv ikkje betyr tilstrekkeleg med ressursar, kan organisering gjennom prosjekt gjere rammene meir føreseielege fordi ein er tildelt ei ramme i forkant som prosjektet kan disponere.

Fordi Noreg har hatt ein strategi med innovasjon tufta på ulike prosjekt og program (NIFU & Rambøll Mangement Consulting, 2019), vil ei prosjektorganisering også vere ideell dersom

ein vel å søke om meir midlar undervegs i prosjektet. Asker Velferdsrab fekk til dømes støtte gjennom fleire rundar i form av at det kom til nye fasar i prosjektet (Asker Kommune, 2021).

I ein NPG-tankegang skal det offentlege ta initiativ og avlaste risikoen for dei andre partane i nettverket. Også i eit slikt perspektiv kan prosjektorganiseringa vere gunstig. Dersom prosjektet ikkje viser seg å gi naudsynnte effektar, kan prosjektet avsluttast utan at det gir store konsekvensar for dagleg drift i offentleg sektor. Prosjektet har eigne midlar som ikkje berører drifta elles. Er prosjektet vellukka vil det gi eit positivt bidrag i form av å bryte ned eventuell motstand mot endring i organisasjonen.

NPG utfordrar til meir risiko frå offentleg sektor si side og gjennom prosjektorganiseringa vil ein truleg oppnå meir vilje til risikofylte innovasjonsprosjekt i offentleg sektor.

Prosjektorganiseringa kan gi legitimitet i form av at rammene innovasjon skjer innanfor er klart definerte og at prosjektet kan avsluttast utan at det får større betydning for organisasjonen elles.

6.1.5 Systeminnovasjon organisert som prosjekt

NPG som styringsperspektiv vil også kunne skape ei endring der fokuset vil gå frå tenesteinnovasjon til systeminnovasjon. Tenesteinnovasjon har ofte element av digitalisering i seg og kanskje er det slik at prosjektorganiseringa så langt har passa bra til dette? Utvikling og testing av digitale løysingar kan ha passa ekstra godt i eksterne prosjekt med avgrensa tid og avgrensa testlandskap før ein eventuelt har valt å gå vidare med implementering i heile organisasjonen.

Systeminnovasjon vil krevje element av radikal innovasjon og dei omfattande endringane vil truleg bli utfordrande å teste i ein prosjektstruktur fordi kompleksiteten i samhandlinga truleg ikkje kan gjenskapast godt nok i prosjektet.

6.2 Å organisere for innovasjon i team innanfor eksisterande organisasjon

“Team er en liten, flerfaglig sammensatt gruppe med et felles formål der medlemmer opplever felles ansvar for at de oppnå resultater” (Assmann, 2008, s. 37).

Teamorganisering kan finnast i mange variantar når det gjeld korleis dei er integrerte i organisasjonen; det kan vere team på sida av etablerte hierarkiske strukturar, det kan vere delvis teamorganisering og det kan vere rein teamorganisering.

Når eg snakkar om team i det vidare, er det bruk av team som ein utfordrar til den etablerte hierarkiske strukturen, men som ligg i ordinær organisasjon. Teamet er altså ikkje ein eigen fristilt del av organisasjonen men ein del av dagleg drift.

6.2.1 Samskaping og nettverk ved bruk av team

Som peika på i delkapittelet om prosjektorganisering vil det i eit samskapingperspektiv vere behov for koordinerande mekanismar. Dette betyr igjen at det er behov for stabile strukturar som kan arbeide på eit overordna nivå med å legge til rette for samarbeidet i nettverket.

Kunsten vil då vere å støtte og avgrense og legge til rette, samstundes som ein ikkje grip for sterkt inn i samhandlingsdynamikken. Ei organisering i team kan vere med på å styrke ei slik overordna rolle då både kompetanse og ressursar kan hentast inn til teamet alt etter kvar ein er i innovasjonsprosessen (Assmann, 2008).

Når ein organiserer i team kan ein også tenke seg at ein kan ta samhandling og nettverk til eit høgare nivå enn det ein kan greie gjennom prosjekt. Når teama er ein del av dagleg drift kan ein tenke seg at arbeidet med innovasjon kan gi synergi i form av at ein ser andre liknande utfordringar som igjen kan bli ein del av innovasjonen (eller evt trekke veksler på den innovasjonen som vert jobba fram). Organisasjonslæring kan vere ein gunstig konsekvens. Gjennom å drive fram innovasjonane i linja kan ein kanskje få fleire gevinstar enn om ein arbeider på eit konkret prosjekt?

Dersom ein legg til grunn at det er team som arbeider med innovasjon, vil ein måtte kunne anta at det i desse teama skjer ein god del erfaringsutveksling og læring som er avgjerande for korleis ein kan få implementert innovasjon i heile organisasjonen. Slik medarbeiderdriven innovasjon er ønskeleg og positivt, men det kan bli ei utfordring i forhold til korleis kunnskapen når tilbake til politisk leiing. Med vante hierarkiske strukturar på sidelinja, kan det vere meir krevjande for politisk styring å lære av innovasjonsarbeidet i styringslinja. Dette kan faktisk vere lettare i ei prosjektorganisering der det ofte vert produsert rapportar i etterkant.

Med NPG-brillene på er det svært viktig å greie å engasjere alle partar som kan tenkast å vere ein del av løysinga på dei utfordringane offentleg sektor står overfor. Ved å organisere innovasjonsarbeidet i team, kan det tenkast at ein aktiverer barrierar som utilstrekkeleg informasjon og mangel på tillit (Cinar et al., 2019). Fordi innovasjonsarbeidet blir integrert i dagleg drift kan det bli mindre omtale (både i organisasjonen og utanfor organisasjonen) og mindre transparens rundt innovasjonsarbeidet. Dette vil kanskje gjere det vanskeleg for andre å kople seg på når arbeidet ikkje er så kjent?

Tillit i samhandlinga er eit sentralt stikkord. Aktørane som skal bidra må oppleve at bidrag og gevinstar er forutsigbare (i den grad dei kan vere det i eit innovasjonsprosjekt). Cinar et al. (2019) viser mellom anna til at det kan bli ei barriere dersom ein opplever at det blir ein mismatch mellom det som er etterspurt og det som faktisk skal leverast. Private aktørar får dermed ikkje att investeringa si på sikt. Risikoen for eit slikt utfall kan kanskje vere litt større der arbeidet med innovasjonen kanskje er noko mindre avgrensa enn i ei prosjektorganisering?

6.2.2 Tilsette som samskaparar og tillitsbasert leiing i team

Tilsette som blir sett på som samskaparar ha eit heilt anna mandat ein tilsette som blir sett på som byråkratar eller serviceleverandørar. Dei vil vere myndiggjorte tilsette som kan utarbeide løysingar saman med andre utan å alltid skulle gå tilbake til linjeorganisasjonen for støtte for avgjerdene som vert tatt undervegs.

Dette vil sikre ein reell forhandlingssituasjon med dei andre aktørane i nettverket for å finne dei løysingane som er dei beste for å løyse samansette problem. Myndiggjorte tilsette vil kunne bryte ned barrieren med eit seindrektig byråkrati (Cinar et al., 2019) som vil hindre framdrift i innovasjonsarbeidet.

For å utnytte kompetansen til dei tilsette vil det kunne vere fornuftig at ein organiserer innovasjonsarbeidet i team. Då har ein moglegheita til å sette saman team alt etter kva utfordring ein står overfor og dermed utnytte kompetansen til dei tilsette. Teama vert i nettverksarbeidet supplerte med eksterne samarbeidspartar som igjen kan dra veksler på nettverka sine. Dette kan gi team som er kompetente til å handtere komplekse utfordringar og som kan ta avgjerder etter kvart som punkt dukkar opp. Ei slik teamorganisering vil kunne ta ned barrierar som trege beslutningsprosessar og rigid struktur (Cinar et al., 2019).

Svært mange tilsette i offentlig sektor har høg kompetanse og gjennom divergente team som er sett saman alt etter kva for ei oppgåve ein skal løyse vil ein utnytte personalressursane svært effektivt. Dei tilsette sine bidrag vil variere og det vil vere sannsynleg at det er behov for ei mindre rigid organisering. Dei tilsette vil ha ei lausare tilknytning til ei gitt avdeling i organisasjonen og dei etablerte strukturane vert dermed utfordra. Dette kan gi drivarar i form av betre problemforståing og fleire initiativ frå grasrota i organisasjonen.

Sjølv om NPG legg til grunn at dei tilsette har ein meir variert motivasjon enn i TOA til dømes vil offentlig ethos vere ein sterk drivar. Tilsette i offentlig sektor lar seg drive av at arbeidet dei gjer er meningsfylt. Kombinert med eit sterkt fokus på tillitsbasert leiing vil dette gi gode argument for teamorganisering der ein faktisk får utnytta ressursane som finst i organisasjonen.

Dersom organisering i team blir det sentrale i innovasjonsarbeidet, og dette fører til at ein stadig omorganiserer som følge av kva for oppgåve ein skal løyse, kan det kanskje oppstå spenningar i organisasjonen. Det vil bli stadige endringar i kvar ein løyser oppgåver, ein rekrutterer kompetanse som kanskje utfordrar institusjonelle verdiar og nokre tilsette kan oppleve at dei aldri blir valt ut og dermed sit att med keisame rutineoppgåver. Dette kan igjen kanskje gå utover motivasjonen for ein skilde av dei tilsette.

Tillitsbasert leiing er eit sentralt stikkord for NPG. Kjenneteiknet for eit team er nettopp ein flat struktur der dei som er med i teamet er gjensidig ansvarlege for arbeidet som er gjort. Teamarbeid, integrert i eksisterande organisasjon, vil gi ei retning der instruksar og rutinar vil få mindre fokus. I staden vil det vere ei sterk kollegial draging mot å finne løysingar på dei komplekse utfordringane ein står ovanfor.

Bentzen (2018, s. 113) peikar på at ein av barrierane for å innføre tillitsbasert leiing er strukturelle barrierar i form av horisontale og vertikale vetopunkt som skapar tregheit når ein skal ta avgjerder. Gjennom å organisere for innovasjon i team kan ein omgå slike barrierar då vetopunkta vert færre. Dei tilsette har fått i mandat å ta avgjerder og dermed er det færre aktørar som skal klarere løysinga ein jobbar med.

6.2.3 Innbyggjarane som medprodusentar i team

I ei teamorganisering der teamet er gjensidig ansvarleg for resultat og løysingar på problem, vil ein sikre at forslaget til nye innovasjonar vil kome frå dei som kjenner best kvar skoen trykker. Det vil truleg kunne kome fleire brukarstyrte initiativ som kan aktivere innbyggjarane som medprodusentar raskare enn ved ei prosjektorganisering.

Utfordringa ved ei organisering i eksisterande styringslinje kan vere at innovasjonsarbeidet vert mindre synleg for andre. Prosjektarbeidet kan kanskje ha ein tydelegare start og slutt, fleire er klar over initiativet som følgje av opne søknadar om prosjektmidlar og prosjekt er avhengig av omtale for vidare finansiering. Dette kan igjen føre til ei utvikling der berre dei mest interesserte og/eller ressurssterke innbyggjarane bidreg inn i løysinga. Dette kan bli ei demokratisk utfordring.

6.2.4 Offentleg sektor som tek initiativ og avlastar risiko i innovasjonsteam

Dersom ein vel å legge innovasjonsarbeidet inn i eksisterande organisasjon vil risiko bli ein faktor. Ei organisering i team vil auke tverrfunksjonell tenking og dette kan vere gunstig, men også krevjande i forhold til å handtere risiko. New Public Governance har fokus på systeminnovasjon og dette vil igjen bety ein radikalt annleis måte å tenke på. Dersom ein vel å legge ein slik innovasjon i styringslinja vil det truleg bli slik at offentlegheita vil vere sterkt opptatt av ressursar som har gått til spille dersom arbeidet med innovasjonen ikkje lukkast.

Appen «Smittestopp» som FHI utvikla i rekordfart kan vere eit døme på ein slik innovasjon der risikoen var høg og der samfunnet var sterkt kritisk til både ressursbruken og andre viktige verdiar som personvern når det viste seg at utviklinga hadde gått vel fort.

Samskaping og bruk av nettverk vil krevje ein annan tankegang der ressursar kan hentast ulikt frå ulike delar av organisasjonen frå gong til gong. Silotenking vil ikkje bidra til samskaping og alle i teamet vil dermed vere utfordra til å tenke utover eigne organisasjonseiningar. Dette kan vere utfordrande å integrere i eksisterande organisasjon fordi store delar av verksemda framleis har ein sterk NPM-tankegang, samt at mange styringsparameter i offentlig sektor framleis er baserte på mål og resultatstyring der kvar eining vil stå ansvarleg for eiga drift.

Asker Velferdsrab såg til dømes behovet for å bruke ressursar på å leige inn

PricewaterhouseCoopers (PwC) for å utvikle ein effektmodell i excel som skulle synleggjere

gevinstrealisering (Asker Kommune, 2021). Modellen vart utarbeidd for å vise at ein gjennom investeringar kan spare utgifter på sikt. Sjølv om prosjektet fekk svært god omtale, og også innovasjonsprisar, fann ein det altså naudsynt å ty til modellar som skulle vise kvifor ressursbruk på tvers kunne gi gode økonomiske resultat på sikt.

6.2.5 Systeminnovasjon i team

Det ligg fleire moglegheiter i ei slik teamorganisering sett i eit NPG-perspektiv.

Systeminnovasjon er eit sentralt fokus i dette styringsperspektivet. Dette kan sjølvstundt vere både inkrementell og radikal innovasjon, men ein del av systeminnovasjonane vil krevje radikale endringar i korleis offentleg sektor arbeider. Det er då truleg lite formålstenleg at ein gjer slike innovasjonar i små, isolerte prosjekt som deretter skal implementerast i dagleg drift.

Offentlege organisasjonar er ofte institusjonar (Jacobsen, 2018) der det kan vere utfordringar med å få til endring av eksisterande handlingsmønster. Ved at eit integrert team går først i innovasjonsarbeidet kan ein bryte ned barrierar når det kjem til manglande støtte for endringsarbeid. Ein kan tenke seg at teamet kan fungere som ein faktor i å tine opp organisasjonen og skape forståing for endring (Kotter, 2012). Ein slik måte å ta ned barrierar på vil ta noko tid og det vil då vere mest aktuelt for skrittvis innovasjon.

6.3 Oppsummering team- og prosjektorganisering

I drøftinga over har eg tatt utgangspunkt i team som er ein del av ordinær drift og prosjekt som ligg utanfor organisasjonen. Begge organiseringane vil ha særlege moglegheiter og fordelar.

Risiko er eit av punkta der organiseringa vil ha særleg betydning. I prosjektorganiseringa vil det vere sett av eigne, øymerka midlar som ein gjerne har fått tilført gjennom eksterne tildelingar. Dette reduserer den økonomiske risikoen. Ved å organisere gjennom prosjekt vil ein også oppnå ei klar innramming av prosjektet i form av ei projektskisse.

Organisering i team som ein del av organisasjonen har den klare fordelen at det er meir fleksibilitet i forhold til implementering og til å utvikle innovasjonen undervegs.

Endringstempoet kan i større grad styrast og det er lettare å oppdage andre relevante delar av organisasjonen som bør takast med i innovasjonsarbeidet.

Teamorganiseringa støttar også samfunnsinnovasjon betre fordi ein heilt frå starten av innovasjonen inkluderer organisasjonen som skal samhandle med andre aktørar. Dermed blir det ikkje ein test utanom dagleg drift, men innovasjonen tek form i organisasjonen den skal leve vidare i.

Kapittel 6 i denne masteroppgåva kan kort oppsummerast slik:

	Prosjektorganisering	Teamorganisering
Særlege moglegheiter/fordelar	Redusere økonomisk risiko Klar innramming	Betre tilhøve for radikal innovasjon Tek ned siloar
Sannsynlege utfordringar	Implementering tilbake til org Går for sakte	Risikooversjon

Tabell 2: Oppsummering av team- og prosjektorganisering

7 Avrundning

Koordinering blir sagt å vere eit av dei eldste problema i offentleg sektor (Bouckaert et al., 2010). Val av styringsperspektiv vil dermed også vere ein viktig faktor i kva for rammevilkår offentleg sektor har for arbeidet sitt, og dermed også for arbeidet med innovasjon.

Problemstillinga for denne masteroppgåva er; Kva for styringsperspektiv kjem tydlegast fram i Meld. St. 30 «En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse»? Kva kan dette styringsperspektivet innebære for prosjekt- og teamorganisering av innovasjon i offentleg sektor?

Ved bruk av ideanalyse som metode har eg analysert stortingsmeldinga om innovasjon. Analysen viser at alle 3 styringsperspektiva er i spel i stortingsmeldinga. Konklusjonen på delspørsmål 1 i problemstillinga er likevel at det er New Public Governance som er det styringsperspektivet som kjem tydlegast fram. Spesielt er dette tydeleg i hovudtrekk som syn på innbyggjarane, tilsette som samskaparar, tillitsbasert leiing og innovasjonsfokus.

Med NPG som førande styringsperspektiv vil innovasjonsfokuset ligge på samfunnsinnovasjon. For å få til omfattande endringar på tvers, og mellom organisasjonar og aktørar, vil det i mange tilfelle krevje meir radikal innovasjon. Risikoen vert høgare, endringstakta raskare og det vil i stor grad utfordre samarbeidet på tvers.

Del 2 av problemstillinga er styrt av delkonklusjonen i del 1 av problemstillinga. Ideanalysen konkluderte med at NPG er det styringsperspektivet som kjem tydlegast fram i stortingsmeldinga. Dermed vert del 2 av problemstillinga slik; Kva kan New Public Governance innebære for prosjekt- og teamorganisering av innovasjon i offentleg sektor?

Som det kjem fram av drøftinga i kapittel 6 vil både team- og prosjektorganisering ha moglegheiter og fordelar knytt til seg. Eg konkluderer likevel med at teamorganisering kan vere den beste organiseringa. Dersom innovasjonsfokuset vert på samfunnsinnovasjon vil teamorganisering vere svært godt eigna då denne organiseringa gir betre tilhøve for radikal innovasjon i form av at innovasjonen allereie er jobba fram i organisasjonen. Organiseringa vil ta ned silotenkinga som er sett på som ei barriere i offentleg sektor.

Å skulle arbeide med innovasjon er ingen isolert aktivitet. Sjølv om det er New Public Governance som kjem tydlegast fram i stortingsmeldinga om innovasjon opplever nok offentleg sektor at det i andre dokument og fora er andre styringsperspektiv som er førande. Offentleg sektor må balansere fleire styringsperspektiv samstundes for å møte motstridande krav og for å sikre legitimitet (Christensen & Lægreid, 2011; Fossetøl et al., 2015).

Eit interessant tema å sjå vidare på kan difor vere korleis stortingsmeldinga om innovasjon viser att i mål- og disponeringsbrev og i styringsdialogar. Er NPG også styrande i desse dokumenta? Og som ei vidareføring av det igjen; får dette konsekvensar for korleis ein faktisk organiserer for innovasjon?

Referanseliste

- Abelsen, B., Isaksen, A. & Jakobsen, S.-E. (2013). *Innovasjon : organisasjon, region, politikk*. Cappelen Damm.
- Amdam, R. (2019). Strukturelle vilkår for medverking i kommunal planlegging og politikk under tre ulike styringssystem. *Kart og plan*, 112(4), 282-298.
<https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2019-04-04>
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse : en praksisorientert metode* (1. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Asker Kommune. (2021, 27.05.2021). *Asker Velferdsrab*.
<https://www.aker.kommune.no/sosiale-tjenester-og-boliger/aker-velferdsrab/>
- Assmann, R. (2008). Team og samarbeid. I R. Assmann (Red.), *Teamorganisering : veien til mer fleksible organisasjoner* (s. 33-76). Fagbokforlaget.
- Beckman, L. (2005). *Grundbok i idéanalyse : det kritiske studiet av politiske tekster og idéer*. Santérus.
- Bentzen, T. Ø. (2018). *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisasjoner*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Berge, D. M. (2013). Innovasjon og politikk : om innovasjon i offentlig sektor. I Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk.
- Billis, D. & Rochester, C. (2020). *Handbook on hybrid organisations*. Edward Elgar Publishing.
- Boréus, K. & Bergström, G. (2012). *Textens mening og makt : metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (3. uppl. utg.). Studentlitteratur.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations : shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (3. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Brookes, S. & Grint, K. (2010). *The new public leadership challenge*. Palgrave Macmillan.
- Bugge, M. M. S., Asgeir. (2013). Smart velferd: Styringsparadigmer for innovasjon i kommunene. I T. T. Ringholm, Håvard; Aarsæther, Nils (Red.), *Innovative kommuner* (s. 53-70). Cappelen Damm Akademisk.
- Byrkjeflot, H. (2008). *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*. K. sentralforbund.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Universitetsforl.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public organization review*, 11(4), 407-423.
<https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Cinar, E., Trott, P. & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public management review*, 21(2), 264-290.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477>
- De Vries, H., Bekkers, V. & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public administration (London)*, 94(1), 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- DOGA. (u.å). *Stortingsmelding med brukeren i sentrum*. Design og arkitektur Norge.
<https://doga.no/verktoy/designdrevet-innovasjon/case/stortinget/>
- Eliassen, K. A. & Sitter, N. (2008). *Understanding public management*. SAGE.

- Fossestøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A. & Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: hybridization in front-line service organizations. *Public administration (London)*, 93(2), 290-306. <https://doi.org/10.1111/padm.12144>
- Grund, J. (2021). *Styring og ledelse : balansens kunst*. Universitetsforlaget.
- Haldor, B. (2014). Det offentlige etos er byråkratiet fundament. *Stat & styring*, (2), 44-46.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public money & management*, 25(1), 27-34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Holmen, A. K. T. (2016). Endrede styringsregimer = endring i lederroller. *Magma*, 2, 34-39.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2019). *Ledelse og den offentlige dimensjon : en sammenligning av ledere i offentlige og private organisasjoner*. Fagbokforl.
- Jacobsen, K. D. (1997). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. I T. Christensen & M. Egeberg (Red.), *Forvaltningskunnskap* (s. 145-164). Tano Aschehoug.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2018, 26.10.2018). *Meldingsprosessen: Vi tar egen medisin!* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.offentliginnovasjon.no/publiseres-som-epostvarsel/meldingsprosessen-vi-tar-egen-medisin/>
- Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Review Press.
- Lewis, J. M., Ricard, L. M. & Klijn, E. H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International review of administrative sciences*, 84(2), 288-307. <https://doi.org/10.1177/0020852317694085>
- Lopes, A. V. & Farias, J. S. (2020). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International review of administrative sciences*, 2085231989344. <https://doi.org/10.1177/0020852319893444>
- Meld.St. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse*. K.-o. moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000dddpdfs.pdf>
- Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public management review*, 10(1), 3-20. <https://doi.org/10.1080/14719030701763161>
- NIFU & Rambøll Management Consulting. (2019). *De nordiske landenes strategier for innovasjon i offentlig sektor*. Kommunal - og moderniseringsdepartementet. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/283/files/2020/01/De-nordiske-landenes-innovasjonsstrat.pdf>
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping - nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 51-58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Spilling, O. R. (2010). *Innovasjonspolitik : problemstillinger og utfordringer*. Fagbokforl.
- Stortinget. (2019, 21.10.2019). *Om regjeringens publikasjoner*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/>
- Stortingsmelding: En innovativ offentlig sektor*. (u.å). Halogen. <https://halogen.no/arbeid/stortingsmelding-en-innovativ-offentlig-sektor>

- Torfiing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public management review*, 21(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- Torfiing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & society*, 51(5), 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Vabo, S. I. & Røiseland, A. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og -analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1-02), 86-107.

